

Avance territorial y oferta de tierras públicas Buenos Aires. 1810-1850

María Elena Infesta

Desde fines del siglo XVIII el Río de la Plata sufrió profundas transformaciones económicas y a partir de la independencia política, especialmente Buenos Aires, con la apertura del puerto y los cambios de la economía mundial liberó sus fuerzas productivas. En la primera década de la revolución la Banda Oriental y las otras zonas del litoral rioplatense, Entre Ríos y Santa Fe, las mejor ubicadas para la producción de cueros, entraron en guerra, devastación y liquidación del stock ganadero. Las innovaciones del librecambio y las ventajas comparativas de la Banda Occidental del Río de la Plata alentaron la expansión productiva facilitada por la ocupación de las tierras nuevas.¹

El gobierno central reaccionó con reflejos rápidos, y a partir de los años 1816 y 1817, realizó un avance oficial de la frontera hasta Dolores, al mismo tiempo que dictaron normas para concretar donaciones de tierras. Quedó claro en las discusiones del Congreso General el desconocimiento de las localizaciones y extensiones ofrecidas en la nueva frontera bonaerense. La línea de frontera se extendía casi en su totalidad al norte del Río Salado, desde Melincué pasando por Rojas, Salto, Guardia de Luján, Navarro, Lobos, Monte, Ranchos y Chascomús, comprendiendo un solo puesto en la banda austral del mismo río, el de Kakelhuincul.

En la década de 1810 la incorporación de tierras a la producción se produjo dentro de las modalidades coloniales: ocupación, moderada composición y mercedes. A partir de 1821, el gobierno de la recientemente formada provincia de Buenos Aires, prohibió la enajenación de tierras públicas porque servían de garantía de la deuda pública. El ejecutivo bonaerense primero, y luego el Congreso Nacional, sin invalidar el criterio imperante en la época sobre

* CONICET-UNLP.

¹ Tulio Halperin Donghi, "La expansión ganadera en la campaña de Buenos Aires" en Torcuato S. Di Tella y Tulio Halperin Donghi (comps.), *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires, Editorial Jorge Alvarez, 1969. Samuel Amaral, "Del mercantilismo a la libertad: Las consecuencias económicas de la independencia argentina" en Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, Alianza Universidad, 1993.

los beneficios de la propiedad plena, optaron por movilizar la tierra pública transfiriendo el usufructo mediante la aplicación del sistema de enfiteusis.

Tanto el gobierno como los hacendados porteños conocían el problema de la incertidumbre de los límites de las propiedades y el desorden de su distribución, la superposición de las propiedades o tenencias precarias. Junto con las primeras medidas relativas a los trámites de adjudicación de las tierras baldías, en 1824, se ordenó una mensura general de las tierras de la provincia y la realización del plano topográfico.²

En los estudios previos a las normas que reglaron las enfiteusis, los representantes analizaron la zona que se ofrecería mediante el sistema: todas las tierras baldías situadas al norte y sur del Salado, el límite los constituiría una línea que partía desde Melincué, pasaría por Rojas, el nacimiento del Salado, Cruz de Guerra, Sierra del Volcán y Cabo Corrientes. Dentro de ese territorio se concedieron tierras en enfiteusis hasta fines de 1827 cuando se autorizó la ampliación de la línea anterior desde la Laguna del Potroso hasta Bahía Blanca. Continuó durante varios años la incertidumbre sobre la cantidad de tierras baldías que se ofrecían. En 1830 y 1833 se levantaron los primeros registros de propietarios y enfiteutas y, a partir de allí, comenzaron a tenerse mayores precisiones respecto de ubicaciones y deslindes de las tenencias.

En 1833 el Departamento Topográfico, a requerimiento del ejecutivo, hizo un cálculo de las tierras públicas existentes en el interior y exterior de la frontera bonaerense. En el interior las estimaron en 11.616.321 ha, de las cuales el 58% estaba concedida en enfiteusis. Fuera de la frontera calcularon alrededor de 32.516.100 ha. (Ver mapa)³

Las donaciones en la frontera partir de 1829 como los premios por combates contra los indios posteriores a 1833, y a la fidelidad después del levantamiento de los hacendados del sur no especificaron el volumen de la oferta. En el caso de las donaciones condicionadas se determinó que se realizaran en Azul en tanto que los premios sólo prescribieron que se ubicaran donde no perjudicara a terceros.

En 1836 por primera vez el gobierno puso en venta terrenos de propiedad pública expresando claramente la oferta de 4.050.000 ha, a distintos precios de acuerdo con su ubicación al norte, sur del Salado o fuera de la frontera.

En todo el período, la oferta de tierras en su mayor parte fue indeterminada, en principio por el desconocimiento geográfico y topográfico de la superficie en cuestión. Si bien se manifestó el interés oficial de adjudicar tierras tanto dentro como fuera de la frontera interior, la realidad mostró que las transacciones se realizaron en su inmensa mayoría en el interior de la misma. Luego de avanzar en el conocimiento del espacio, las fronteras interiores constituyeron un verdadero límite a la demanda privada de las tierras del Estado.

² Joaquín Muzlera, *Tierras públicas. Recopilación de leyes, decretos y resoluciones de la provincia de Buenos Aires sobre tierras públicas desde 1810 a 1895*. La Plata, Isidro Solá Sans, T.I, p.35. Ley del 19 de noviembre de 1824.

³ Las tierras del exterior de la frontera se ubicaron en el espacio comprendido dentro de un polígono formado por la línea de frontera, desde las puntas del Salado hasta Bahía Blanca, y desde la costa del mar hasta la boca del Río Negro. Desde allí siguiendo el río Negro hasta la confluencia del Limay y una oblicua hasta el paso de Chadileufú y Desaguadero. Desde ese punto se trazó otra oblicua hacia el NE hasta las puntas del Salado. La delimitación definitiva debía esperar porque estaban pendientes la fijación de límites de las provincias de Córdoba, Santa Fe, San Luis y Mendoza. Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires, Tribunal de Cuentas, 14-2-29.

En la primera mitad del siglo XIX, se sucedieron dos oleadas de ocupación y apropiación legal -en principio precaria- de las nuevas tierras. La primera con las donaciones del Directorio y la segunda a partir de la instrumentación de la enfiteusis, en la que se cederán al usufructo las tierras públicas hasta un límite que sólo fue superado a partir de los arrendamientos públicos de 1857. Las donaciones y ventas generadas en la década de 1830, que constituyeron la efectiva apropiación privada de tierras públicas sólo afianzó el área ocupada.

Entre 1818 y 1820 pasaron a la propiedad particular por las donaciones del Directorio 918.000 ha. En 1822, el gobernador Martín Rodríguez suspendió las denuncias y entrega de títulos de propiedad, las tierras públicas se constituyeron en garantía de la deuda pública. No fueron reconocidos los derechos de los donatarios, algunos de ellos tomaron las tierras en enfiteusis y otros lograron el reconocimiento de derechos después de 1830. Estas donaciones medidas resultan una continuación de las normas coloniales respecto de las ventajas de establecer población para poner en producción las tierras de frontera y al mismo tiempo custodiar esa zona de riesgo indígena. Se podrán advertir medidas similares para las nuevas fronteras desde fines de la década de 1820.⁴

En tanto, desde 1823 hasta 1840, mediante la enfiteusis, la demanda del usufructo fue de alrededor de 6.750.000 ha de terrenos públicos.⁵ Observando las zonas que se escrituraron anualmente tenemos la visión de cómo se produjo la ocupación de las nuevas tierras. En el noroeste del río Salado, los partidos con mayor demanda fueron Lobos y la Guardia de Luján, siguiendo en importancia Navarro, Rojas y Salto. Entre 1830 y 1834 cesa el requerimiento de tierras en esa zona. En el noreste del mismo río, Monte, Chascomús, Ranchos y Magdalena constituyeron los sitios más requeridos en ese orden de importancia. Cesan las denuncias y escrituraciones entre los años 1829 y 1831.

Las tierras dadas por el Estado provincial al sur del Salado, zona por cierto de mayor extensión y prácticamente baldías en su totalidad, muestra a Tandil, Monsalvo y posteriormente Bahía Blanca con una demanda más intensa. Los dos primeros sitios se pueblan de enfiteusis hasta 1830 y 1834, en tanto que Bahía Blanca fue ocupada entre 1834 y 1840. Lobería y Veinticinco de Mayo, con extensiones menores se ocuparon también en esos años.⁶

De la superficie ocupada en enfiteusis desde 1823 a 1840, 2.513.705 ha (37,50%), no registró ninguna transferencia hasta el final del período. El 65,50% restante, 4.189.050 ha, fue transferido entre una y cuatro veces en el mismo lapso.

Los momentos de mayor movimiento de transacciones de tierras en enfiteusis

⁴ María Elena Infesta, "El poblamiento de la frontera del Salado" en *Estudios sobre la provincia de Buenos Aires*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 1986, pp. 61-67.

⁵ Para un estudio detallado de las cuestiones legales ver Miguel Angel Cárcano, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Buenos Aires, Eudeba, 1972 y Emilio Coni, *La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia*, Buenos Aires, Facultad de Agronomía y Veterinaria, 1927. Las transacciones entre Estado y particulares en María Elena Infesta, "La enfiteusis en Buenos Aires. 1820-1850", en Marta Bonaudo y Alfredo Pucciarelli, *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, CEAL, 1993, T.I, pp.93-120.

⁶ En el norte del Salado el Estado traspasó 2.487.445 ha. Al sur del mismo río el total de leguas baldías ubicadas fue de 4.166.208 ha, a lo largo de todo el período.

correspondieron, en el caso de las baldías a los años 1826-27 y 1833-34. En cuanto a las transferencias es evidente el auge de este tipo de operación en 1833 y 1834, con la campaña en paz, el orden para producir en las estancias, la mejoría de las condiciones naturales luego de la sequía de años anteriores y los anuncios de ventas que comenzaron a aparecer en el discurso oficial desde comienzos de la década.

En el noroeste, en Areco, Lobos, Guardia de Luján, Navarro y Salto se realizaron tres y cuatro transferencias sucesivas. En el noreste en Monte y Chascomús, dándose una permanencia de los primeros poseedores en los demás sitios de la zona. Al sur del Salado se verificaron la mayor cantidad de traspasos en Monsalvo y especialmente en Tandil. El riesgo de la frontera indígena y las ganancias por estas transacciones pueden inferirse como las causales de este comportamiento.

La estructura de las tenencias enfiteúticas que se dibujó en la provincia en el transcurso de la aplicación del sistema muestra un aumento del tamaño promedio de las enfiteusis, de 15.147 ha en 1827 a 17.118 en 1836. Las normas impuestas por el gobierno provincial, limitando a 32.400 ha las superficies máximas, no produjo un descenso de los promedios porque sólo se controló el traspaso de tierras baldías y la acumulación se produjo por la vía de las transferencias entre particulares, aun cuando el Estado participaba de la oficialización del acto.

En 1840 se suspendieron las transacciones con tierras públicas con la sola excepción de las apropiaciones realizadas mediante boletos de premios. También cesaron las transacciones enfiteúticas y hasta la recaudación de los cánones correspondientes. Este límite de la capacidad expansiva se sobrepasó sólo a partir de los arrendamientos públicos de 1857 cuando nuevamente se amplió el área ocupada legalmente, luego del profundo repliegue fronterizo de 1855. Desde 1840 hasta 1852 se entregaron títulos de propiedad o enfiteusis por pocas leguas y después de Caseros hasta 1857 se realizó una profunda revisión de derechos y títulos del período rosista.⁷

Las donaciones, premios y ventas de tierras públicas que se concretaron a partir de 1829, y que constituyen la verdadera apropiación privada, no aumentó la superficie incorporada a la producción, solamente afianzó la superficie ocupada. En ese ámbito continuó la enfiteusis pero se acentuó la apropiación plena mediante donaciones condicionadas, como las originadas en las mercedes otorgadas por el Directorio o las del arroyo Azul. A partir de 1834 y hasta 1850, se concedió la propiedad a través de donaciones incondicionadas, acordadas en la forma de premios por acciones militares, fidelidades políticas o simples donaciones en las que no se especificaron motivaciones.⁸

⁷ María Elena Infesta y Marta Valencia, "Tierras, premios y donaciones. Buenos Aires, 1830-1860" *Anuario del IEHS*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 1987, 2, pp.177-213 y "Los criterios legales en la revisión de la política rosista de tierras públicas. Buenos Aires 1852-1864" en *Investigaciones y Ensayos*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, Enero-diciembre de 1991, pp.407-422.

⁸ Entre 1831 y 1838 se reconocieron derechos a los donatarios del Directorio y entregaron las escrituras a 15 personas por un total de 412.749 ha, la mayoría eran enfiteutas. Sólo tres personas escrituraron una suerte de estancia cada uno (6075 ha) de las donaciones realizadas en Azul. Los ocupantes sin títulos definitivos poblaron por más de treinta años y la conclusión de este asunto se extendió hasta finales del siglo. Entre 1834 y 1852 se entregaron por combates contra los indios 287.415 ha que fueron escrituradas por 18 personas. Respecto de los premios a la fidelidad a la causa rosista, se efectivizaron hasta 1852, 232.875 ha entre 9 agraciados. El promedio

Pero el volumen más importante de estas cesiones definitivas lo constituyeron las ventas que se llevaron a cabo desde 1836 hasta 1840. En el marco de la apropiación privada de tierras, se vendieron, entre 1836 y 1840, entre 267 personas o sociedades la cantidad de 3.430.543 ha de las 4.050.000 ofrecidas por el gobierno de Buenos Aires. El 93,2% de la tierra fue adquirido por personas que las tenían en enfiteusis.

Las ventas en el noroeste del río Salado ascendieron a 835.124 ha, siendo Lobos, Guardia de Luján, Navarro y Salto las localizaciones con mayor cantidad de superficie vendida. En el noreste se vendieron 361.279 ha y los sitios preferidos para las compras fueron en Monte, Chascomús y Ranchos. Al noroeste se cedieron para la venta el 40,99% de las tierras que estaban en enfiteusis, y en el noreste el 80,26%. El resto volvieron al Estado porque ambas zonas fueron exceptuadas del sistema. Al sur del Salado se adquirieron 2.144.140 ha, siendo los sitios preferenciales, por la magnitud de las operaciones, Tandil, Monsalvo, Lobería y Bahía Blanca. Estas ventas representaron el 51,46% de las leguas otorgadas en enfiteusis. No se registraron a partir de 1840 renovaciones de enfiteusis ni recaudación del canon lo que permite inferir que salvo unas 130.000 hectáreas escrituradas después de 1838 en la zona sur, el resto quedó sin efecto.

El análisis de los promedios de las diversas formas que tuvieron los particulares para acceder al usufructo o a la propiedad de las tierras de la campaña de Buenos Aires permite afirmar que, en el caso de la enfiteusis, las limitaciones a la escrituración de extensiones superiores a doce leguas a partir de 1827, no produjeron una disminución de los términos medios de las tenencias. En tanto que el de las apropiaciones muestra una característica especial. El promedio de las ventas de 1836-40 fue de 12.528 ha por persona. Si se toma el del total de las apropiaciones estudiadas advertiremos que el mismo ascendió a 13.716 ha. El aumento se debe a la incidencia del reconocimiento de donaciones y premios. Las personas que acapararon superficies muy extensas compraron parte de las tierras que poseían en enfiteusis pero utilizaron la opción de los premios o transferencias de ellos para hacerse de la otra parte de sus tenencias.

Junto a la abundante oferta de tierras públicas, en usufructo y propiedad, durante el período 1810-1840 irrumpió otro elemento novedoso, la generación de un mercado de transferencias de derechos sobre denuncias, donaciones, premios y enfiteusis de las que se han podido cuantificar el volumen de leguas negociado y no se han hallado los precios pagados por las operaciones.

En la campaña bonaerense hacia mediados del siglo XIX, con el virtual cese de la enfiteusis, un grupo pequeño de personas lograron en propiedad plena extensas superficies. La disminución del promedio comparado con el de la enfiteusis de 1836 -último año antes de las ventas- indica una reducción en las dimensiones de las tenencias por la influencia de las superficies adquiridas, contrariando el criterio habitualmente aceptado respecto de la acentuación de la acumulación a partir de la apropiación de tierras públicas.

de ambas donaciones incondicionadas ascendió a 19251 ha, en tanto que el que correspondió a combates fue de 15957 y el de la fidelidad ascendió a 25866 ha. La localización geográfica de las tierras apropiadas en virtud de los premios por combates contra los indios y a la fidelidad a la causa rosista se realizó en partes iguales al norte y sur del Salado, en campos ocupados anteriormente. María Elena Infesta y Marta Valencia, "Tierras, premios y donaciones...cit.; María Elena Infesta, "Aportes para el poblamiento... cit.; "Propiedad rural en la frontera, Azul, 1839" en Enrique M. Barba. *In Memoriam. Estudios de Historia*, Buenos Aires, 1994, pp.269-286.

