



Reflexiones sobre la realización legal de la máxima "gobernar es poblar" en Nicasio Oroño

Juan Cruz Giménez^(*)

ARK-CAICYT: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s24690732/105lw4x75>

Resumen

La propuesta se orienta a indagar en los escritos y proyectos del legislador Nicasio Oroño en su revisión sobre la "verdadera organización del país o la realización legal de la máxima gobernar es poblar". Conjunto de reflexiones teóricas del legislador que se publicaron en 1871 acerca de la fórmula alberdiana y el diseño de una "república posible". El ex gobernador de Santa Fe indaga en cuestiones como la definición de límites entre provincias y territorios nacionales, la organización del gobierno en los territorios y la necesidad de articularlos con el proceso de colonización, factor clave del programa liberal. En la concepción del legislador, estos temas se convierten en una puerta de entrada para el análisis discursivo parlamentario relacionado con el fomento de la población, la industria, la distribución y enajenación de tierras, derecho de posesión, fronteras y colonias.

Palabras clave: Liberalismo; Legislación agraria; Gobernar es poblar; Santa Fe; Colonización.

Reflections on the legal realization of the maxim "to govern is to populate" in Nicasio Oroño

Abstract

This proposal aims to investigate the writings and projects of legislator Nicasio Oroño in his review of the "true organization of the country or the legal realization of the maxim "To govern is to populate." This is a set of theoretical reflections by the legislator published in 1871 regarding Alberdian formula and the design of a "possible republic." The former governor of Santa Fe explores issues such as the definition of boundaries between provinces and national territories, the organization of government within the territories, and the need to articulate them with the colonization process, a key factor in the liberal program. In the legislator's conception, these topics become a gateway for parliamentary discursive analysis related to population development, industry, land distribution and alienation, land tenure, borders, and colonies.

Keywords: Liberalism; Agrarian legislation; To govern is to populate; Santa Fe; Colonization.

^(*) Licenciado en Historia y Profesor de Historia (Universidad Nacional del Litoral. UNL). Maestría en Ciencias Sociales (UNL). Doctorando en Estudios Sociales (UNL). Docente e investigador en formación de grado y posgrado (UNL). Docente y a cargo de la Jefatura de la Sección del Profesorado de Historia (Instituto Superior del Profesorado N° 6). Argentina. Email: cruzjuan74@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6292-9128>



Reflexiones sobre la realización legal de la máxima “gobernar es poblar” en Nicasio Oroño

«Pero ¿cuál es la constitución que mejor conviene al desierto? la que sirve para hacerlo desaparecer ... Luego este debe ser el fin político de la constitución argentina y en general de todas las constituciones de Sud-América ... Es pues, esencialmente económico el fin de la política constitucional y del gobierno en América. Así, en América, gobernar es poblar»

Juan Bautista Alberdi (1852)

Introducción

Numerosos trabajos académicos en las ciencias sociales se han detenido en las últimas décadas a analizar el programa liberal en sus distintas expresiones. El liberalismo ha sido uno de los vocablos más severamente maltratados en tiempos recientes. La confusión provocada por el mal uso del término ha llegado a tal extremo, que algún autor sugirió la conveniencia de abandonarlo y sustituirlo por otro que reflejara mejor su sentido original.

Como sostiene E. Gallo (1984) desde temprano, el término liberal fue utilizado para denominar dos tradiciones bastante encontradas del pensamiento político. La primera provenía de la experiencia anglosajona; la segunda tuvo su origen en la Ilustración francesa. Con el correr del tiempo la confusión se fue agravando hasta llegar hoy a una situación caótica en la cual el término evoca cosas muy diversas para distintos observadores. En tiempos recientes, este estado de cosas se ha agravado por la creciente manía de calificar el vocablo original (liberalismo social, liberalismo humanista, neoliberalismo, liberalismo nacional, etc.). Ahora bien, en su uso original dentro de la tradición anglo-sajona, el término transmitía algo claro y sencillo. Los liberales clásicos estaban principalmente preocupados por establecer límites a la acción de los gobiernos. Eran gentes más obsesionadas con cómo se gobernaba que con quién lo hacía. En otras palabras, los liberales eran los partidarios del gobierno limitado.

En un trabajo pionero sobre el concepto liberalismo, sus usos y abusos, Gallo (1989) entiende que el término liberalismo ha sido objeto, en tiempos recientes, de una constante distorsión en su significado.¹ Uno de los aspectos más influyentes del pensamiento de Alberdi fue su percepción acerca del ritmo con el cual debía implementarse este conjunto complejo de normas institucionales.² En este sentido distinguió entre lo que denominó la «república posible» y la «república verdadera». Durante la primera proponía la combinación entre una vigencia irrestricta e inmediata de libertades civiles y una implementación gradual (y, por lo tanto, restringida al comienzo) de libertades políticas.

Al postular esta combinación Alberdi creía tender hacia dos metas: 1) la ya mencionada de quebrar el desierto y 2) a través del trabajo cotidiano y de la inmigración romper con los hábitos y tradiciones negativos generados por una legislación civil restrictiva y por décadas de enfrentamientos armados. El doble mecanismo (civil y político) de la república posible generaría el cambio de tradiciones y costumbres que facilitaría el tránsito hacia la república verdadera donde convivirán plenamente las libertades civiles y las políticas. (Gallo, 1989: 12)

¹ Por esta razón el autor, en un esfuerzo por despejar el concepto de interpretaciones erróneas, recurre a textos liberales clásicos para encontrar los verdaderos fundamentos. En relación al liberalismo y el gobierno, recoge dos principios básicos de John Locke, el de la necesidad de la existencia de un gobierno que proteja los derechos y libertades de los individuos de toda agresión ilegítima y el de que ese gobierno debe limitarse a funciones que protejan la vida, libertad y posesiones.

² El desierto se quebraba atrayendo pobladores y capitales del exterior. La Constitución debía, por lo tanto, facilitar los medios que hicieran posible su transferencia. El medio propuesto por Alberdi, y adoptado por los constituyentes de 1853, se inscribía claramente dentro de la tradición de pensamiento liberal clásica. (Gallo, 1989: 10)

A partir de mediados de 1990 la historiografía nacional fue protagonista de un aporte teórico y metodológico fundamental para pensar el proceso de construcción de una nación para el desierto argentino con una colección dirigida por el historiador Tulio Halperín Donghi que se organizó en varios tomos (publicada por la editorial Ariel Historia).³ Recuperando estos aportes el historiador Darío Macor se preguntaba acerca de ¿cómo conciliar el autoritarismo que la realidad impone como necesidad, con el progresismo que se quiere tan profundo como para cambiar de raíz la sociedad, y eliminar a la vez la arbitrariedad del poder? En los entrecruzamientos presentes en estos interrogantes, para Macor se elabora el discurso alberdiano, cuyos postulados alcanzarán una excepcional realización, tanto en la prescripción constitucional de 1853 como en las fórmulas operativas que regirán los pasos de la primera república.⁴

Como ha señalado el historiador Ezequiel Gallo (1984, 1989, 2008) el espacio rioplatense configuró un escenario de incertidumbres dominantes, cuyos hombres que a partir de 1852 intentaron la organización nacional estaban obsesionados con la pobreza material del lugar y, especialmente, con la escasez de la población en relación a la vastedad del territorio. En este sentido, Gallo (1989: 9) afirma que en palabras de los más influyentes escritores de la época (Alberdi y Sarmiento, por ejemplo) la Argentina debía quebrar ese desierto de personas y actividades que era, a su vez, una de las causas generadoras del caos y de la violencia institucional. El desierto se quebraba atrayendo pobladores y capitales del exterior.

En este análisis, Oroño deja en evidencia diagnósticos, lecturas, debates y reformulaciones que son parte las variaciones posibles de una fórmula liberal; como modo de identificar “andamiajes o fisiologías” de una dinámica republicana en distintos momentos.⁵ ¿Qué prácticas son concebidas por Oroño como obstáculos y limitaciones propias de una legislación conservadora que debe ser superada? ¿Qué dispositivos legales debe contemplar la legislación agraria para garantizar un efectivo proceso de poblamiento del territorio? ¿Qué fuentes analíticas y de estadística comparada son utilizadas por el legislador para sostener sus argumentos? ¿comparte el legislador santafesino la definición de “desierto” en relación a los espacios no ocupados, no explotados o sin producción alguna efectiva? ¿Es posible analizar a Oroño en tanto legislador y hombre de gobierno como un receptor y traductor de ideas y tradiciones relacionadas con la fisocracia en circulación? Algunas de las preguntas que vamos a intentar responder.⁶

1. Nicasio Oroño durante los treinta años de discordia

Como han señalado varios trabajos (Simian de Molinas, Videla, Wexler, 2004; Pasquali, 2003 y De Marco, 1999 y 2004) a modo de ensayos sobre la vida del dirigente y legislador santafesino, entre las prácticas de la nación en armas que tuvieron como protagonista a Nicasio Oroño en el proyecto de nación de Urquiza –desde su experiencia entre Paraná, Santa Fe y Rosario- y su incursión en el campo político del liberalismo en el litoral. Oroño fue parte de una red de sociabilidad que lo vinculó con figuras como el político santafesino Manuel Leiva junto a otros jóvenes animados por similares inquietudes políticas e intelectuales (entre ellos Luciano Torrent y Manuel Lagrña).⁷

³ De esta colección, reviste particular interés para el desarrollo teórico de este artículo el tomo II denominado Proyecto y construcción de una nación (1846 – 1880) a cargo de T. Halperín Donghi.

⁴ El programa liberal se materializó en distintos momentos. Macor comprende que “las Constituciones, se sabe, son fruto de la voluntad política de construir un orden. Su trascendencia histórica se define por la capacidad para elaborar desde la trama institucional del texto un sistema de decisiones cuya operatividad efectiva en el tiempo depende de la aptitud para producir una *dominación legítima*. Pero es igualmente sabido que el sentido de un texto constitucional no preexiste al desarrollo del proceso político que su imposición precipita, sino que es engendrado por éste.” Este registro sobre la fórmula alberdiana fue publicado por Darío Macor en el diario *El Litoral* en su edición del 31 de mayo de 1994 con el título: “El pensamiento alberdiano y los enigmas del proceso histórico.”

⁵ Los conceptos de anatomía y fisiología para comprender coyunturas propias a la dinámica republicana entre la teoría y la práctica son retomados de Sábato y Temavasio (2020).

⁶ La riqueza de los proyectos y discursos parlamentarios de Oroño son objeto de análisis en esta convocatoria sobre culturas políticas, actores y conflictos que se pueden comprender en tanto polifonías propias de voces liberales en espacios regionales (motivo al que responde la presente convocatoria de dossier propuesta por la revista *Historia Regional*). Si bien el legislador nacional es una voz en dicha polifonía y los temas de su interés se distinguen por su amplitud y ambición (cuestión capital, intervención federal, ocupación militar, estado de sitio, educación y justicia...), nos detenemos en una preocupación mayor a su entender: la máxima liberal de gobernar es poblar.

⁷ Para De Marco (1999) esta red de sociabilidad le permitió a Nicasio Oroño acceder a un horizonte de ideas que consolidó su construcción política y legislativa posterior “El Espíritu de las Leyes” de Montesquieu, “De la democracia en América” de Tocqueville, el Quijote, las Vidas paralelas de Plutarco, las Cartas de Santa Teresa y el Diccionario Filosófico de Voltaire.

Como parte de la organización de la confederación argentina liderada por Urquiza, Oroño es designado para ordenar la villa del Rosario como espacio de frontera con el estado de Buenos Aires luego de Caseros. Antes de concluir su mandato, en febrero de 1856, Oroño participó en elecciones para diputado nacional.⁸ Durante 1860, Oroño –luego de un período dedicado a sus actividades privadas- ocupó un lugar como diputado provincial y participó como convencional en la reforma de la Constitución de ese mismo año.⁹

La agenda legislativa del liberal santafesino tuvo sus matices particulares como programa posible, a la cuestión capital, el problema de los límites jurisdiccionales, el acceso y la distribución de la tierra para promover el proceso de población del territorio... una preocupación principal fue garantizar a través de la legislación una genuina promoción y recepción de contingentes de inmigración.¹⁰ En este mismo sentido, en 1863 presentó dos proyectos tendientes a asegurar las fronteras y proteger las poblaciones asoladas por los indios. Las tensiones parlamentarias y con el poder ejecutivo no estuvieron ausentes en la experiencia inicial de Oroño en el parlamento nacional.¹¹ Como legislador nacional ya concluida su experiencia en el gobierno provincial, en el mes de mayo de 1868 Nicasio Oroño resulta admitido y aprobado su diploma como senador nacional. Durante esta experiencia logra superar cuestionamientos varios sobre su legitimidad electoral y recupera discusiones que a su entender no fueron resueltas como la cuestión capital de la república, el seguimiento del conflicto sobre la Guerra del Paraguay, la distribución de tierras y la política de colonias en los territorios nacionales entre otros temas.

El debate sucesivo sobre la cuestión capital confirmó una derrota tras otra en la propuesta de Oroño, tanto el presidente Mitre como Sarmiento vetaron en varias oportunidades el proyecto. Para informar a la opinión pública acerca de sus ideas, Oroño editó un folleto titulado *La Cuestión Capital de la República juzgada a la luz de la Constitución y de la Historia (1869)*, en el que reproducía el dictamen de la comisión y su discurso. Durante el mismo año publicó otros tres folletos a partir de sus participaciones como legislador y a modo de balance en sus publicaciones: *La verdadera organización del país o realización de la máxima gobernar es poblar (1871)*, compendio de sus ideas sobre inmigración y colonización. Sobre este primer texto nos vamos a detener a lo largo de estas líneas con el objetivo de analizar una de las tantas variaciones posibles del programa liberal que protagoniza Oroño en el tránsito de la república posible a la república verdadera. Como legislador y en este mismo contexto se publican los folletos titulados como *Consideraciones sobre fronteras y colonias (1874)* seguido de *Discursos sobre el derecho de intervención (1869)* que incluía las opiniones de Nicasio Oroño con respecto a la cuestión de San Juan, a la ocupación militar de las provincias, a la necesidad de reducir el ejército de línea y licenciar la Guardia Nacional que servía en las fronteras, como también acerca del retiro del ejército que combatía en el Paraguay y la firma de la paz con el país vecino.

2. Nicasio Oroño y sus reflexiones sobre la máxima gobernar es poblar

En este apartado nos detenemos en la voz de Nicasio Oroño como legislador y referente del campo político liberal del interior del litoral tomando como documento de análisis sus escritos acerca de *La verdadera organización del país o realización legal de la máxima “Gobernar es poblar”* de 1871. Los argumentos del legislador nacional por Santa Fe resultan una especie de balance de época que el propio Oroño articula en base a su propio recorrido entre la formación teórica y la experiencia práctica en el espacio santafesino en la coyuntura posterior a Pavón. La posibilidad

⁸ En estas elecciones Oroño obtuvo la mayoría en Rosario, junto con Federico de la Barra, pero la suma de sufragios en el resto de la provincia, entonces escasamente poblada, otorgó las bancas al doctor Pedro Lucas Funes y a don Gregorio F. de la Puente.

⁹ En febrero de 1862 se llevó adelante la primera sesión preparatoria la Asamblea Legislativa de la provincia y en la segunda Oroño fue elegido presidente. Como legislador provincial propuso diversas medidas, como el trazado del pueblo de San Lorenzo, la supresión de presentarse en juicio por medio de procuradores; la sustitución del Tribunal de Comercio de Rosario, del que había sido prior, por un juez letrado; la expropiación de diez cuadras de ancho a uno de los costados del camino a Rosario entre San Lorenzo y el arroyo Ludueña para su ampliación.

¹⁰ El tema de la promoción y recepción de inmigrantes motivó a Nicasio Oroño a presentar en la Cámara en 1864 un proyecto destinado a traer por lo menos mil familias de Europa para formar seis colonias sobre el río Negro y cuatro sobre el Bermejo, desde la Esquina Grande hasta el Paraná. Años después Oroño comprobaría que el aporte en gran escala de inmigrantes italianos y españoles era tanto o más eficaz que el de los alemanes, norteamericanos o noruegos, cuantitativamente muy reducido.

¹¹ De Marco (1999) señala que casi no hubo sesión en los dos años en que Oroño se desempeñó como diputado nacional, en que no participara o interpelara a los ministros del Poder Ejecutivo, permanentemente guiado por su independencia de carácter, que lo ponía a cubierto de cualquier otra consideración que no fuera el bien público.

de materializar un proyecto de nación durante el período posrosista –en la formulación de Tulio Halperín Donghi- se dirime en la pluralidad de propuestas alternativas para el espacio rioplatense para dejar atrás la configuración del desierto como categoría analítica.

En la presentación de un nuevo proyecto de ley que oriente a una mayor población del territorio, asentamiento, acceso a la tierra y genere condiciones de producción, Oroño se pregunta

¿quién puede, en efecto, desconocer que nuestros adelantos morales marchan a la par de nuestros adelantos materiales, y que las nuevas ideas que empiezan a germinar entre nosotros son el resultado de la civilización que nos invade, para establecer definitivamente su reinado sobre los escombros de las preocupaciones y la ignorancia? (Oroño, 2004 (1871): 152).

Para el legislador la coyuntura de su tiempo presente es el resultado de un balance alentador en las décadas de organización política posterior a Caseros.¹² En este recorrido, luego del ordenamiento posterior a Pavón, los logros y materializaciones de una república posible en transición a una república verdadera resultan conquistas impensadas. Oroño entiende que en

... catorce años de labor y de consagración perseverante han cambiado el aspecto de la República, convirtiendo sus belicosos instintos y su propensión a las guerras fratricidas en amor al trabajo, y en arraigada convicción lo que antes era apenas una esperanza acariciada por los hombres bien intencionados.

Luego de un período de disputas entre proyectos alternativos entre los que Halperín Donghi ha calificado como reaccionarios, revolucionarios, programas de ordenamiento conforme a la razón, ensayos en base al autoritarismo progresista (Alberdi), propuestas sostenidas en el progreso socio cultural como requisito del progreso económico (Sarmiento) y luego de 1860, Oroño analiza en sus notas sobre lo “nefasto de la guerra y el valor de la paz en la organización.” Sobre lo alcanzado en las últimas dos décadas a la presentación del proyecto de ley en Nicasio Oroño, estamos ante un escenario alentador para la concreción de las proyecciones. Sin embargo, el legislador comprende que se abren nuevas preguntas que resultan relevantes para indagar y encontrar en nuevas respuestas, a saber:

¿De qué manera debe entenderse la obligación que la Constitución impone al gobierno nacional, de determinar los terrenos de propiedad nacional, o lo que es lo mismo, crear los territorios, según el espíritu del inciso 14 del artículo 67? ¿cuál es el mejor sistema de colonización, de repartición y población del territorio? (Oroño, (1871), 2004:155)

Estos nuevos interrogantes que presenta Oroño pueden ser interpretados en una clave de diálogo entre la formulación teórica de un proyecto de nación y las decisiones pragmáticas que el cuerpo parlamentario debe dar a debate en el ejercicio de la sanción de las normas relativas. Pasemos ahora a analizar los principales aportes del legislador en el congreso nacional para la revisión y formulación de una nueva legislación agraria que deje atrás una tradición liberal pero conservadora en su aplicación sobre la distribución de la tierra y la promoción de la población de los territorios.

2.1. Poblar: la cuestión de los límites y su resolución

A través de sus discursos parlamentarios, Oroño analiza y reflexiona acerca de un problema que no ha encontrado solución definitiva, la cuestión de los límites de las provincias y los territorios nacionales de la República (Oroño, 2004:157). En su primer punto de desarrollo y argumentación en el recinto, el legislador se dedica a analizar en qué modo el texto constitucional de 1853 define

¹² Oroño concluye: “... estamos a un siglo de distancia de lo que éramos ayer, cuando esclavos, instrumentos o víctimas, llorábamos la pérdida de esa libertad tan anhelada, que caía envuelta en los despojos de la guerra civil, sacrificada por la ambición de los que, explotando la ignorancia del pueblo, hacía del país su patrimonio.” (Oroño, (1871), 2004:154).

que es atribución para fijar límites entre jurisdicciones el propio congreso federal.¹³ Los límites que deben ser resueltos entre los distintos estados resultan una preocupación permanente en el pensamiento y acción de Nicasio Oroño, como él mismo señala:

En 1864 en la Cámara de Diputados, y en 1868 en el Senado, tuvimos el honor denunciar esta cuestión en un proyecto de ley, estableciendo los límites definitivos de las provincias, o ya sea declarando cuáles debían ser los territorios nacionales; y cuando estuvimos al frente del gobierno en la provincia de Santa Fe, nos dirigimos a los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y Córdoba, invitándolos para arreglar provisoriamente los límites de las respectivas provincias, sometiendo estos arreglos a la aprobación del Congreso y más tarde nos dirigimos también al gobierno nacional con igual objeto. (Oroño, (1871) 2004: 56)¹⁴

La definición de los límites entre provincias es un tema estudiado en detalle por el legislador Oroño, realiza un abordaje histórico en su fundamentación desde los tiempos de la colonia hasta el período de independencia, reconociendo un principio de organización propio al gobierno federal. Reconociendo al gobierno de las provincias en tanto de legítima posesión, cada circunscripción regional de provincia era “sólo para el gobierno político o administrativo”. Entendiendo que dichos límites provinciales se convirtieron en una especie de “arreglos provisorios” con acuerdo definitivo del congreso nacional.¹⁵

El proyecto de ley presentado por Oroño y orientado por su aspiración de que las provincias resulten ordenadas en sus límites en el modo señalado, los mismos estados regionales quedan todavía con una “inmensa extensión de territorio baldío que pueden a su vez aplicar a los fines de la población de la industria, en la seguridad de un éxito cumplido, desde que tienen como medio impulsivo o auxiliar la discreta aplicación.” Entendiendo que no se trata en absoluto de la extensión territorial la condición de éxito de una nación, sino en su efectiva organización y en el rol del estado para el cumplimiento de dicho objetivo.¹⁶ Con la intención de problematizar como único argumento válido de la extensión como cuestión a resolver, el legislador propone un ejercicio de comparación entre el espacio propio del estado argentino en construcción con la experiencia observada en el proceso población de los estados de América del Norte en función de su extensión y población relevado en 1855. En este ejercicio reflexivo entre ambos casos, Oroño sostiene:

Nosotros creemos, por el contrario, que un país no es rico ni importante en relación a su extensión territorial, sino en relación al número y condición de los habitantes que contiene; y es por esta razón que pensamos que deben removerse todos los obstáculos que se oponen al acrecentamiento de la población; que el medio más seguro para conseguir este objeto es el establecer una legislación uniforme y liberal en materia de distribución de la tierra. (Oroño, (1871) 2004: 56)

Tanto Oroño como los legisladores que presentan el nuevo proyecto, consideran que la máxima alberdiana de una república posible sobre la determinación de “gobernar es poblar” no ha sido alcanzada en su máxima expresión –más allá del texto constitucional- por la persistencia de obstáculos que limitan una consolidación del proceso de poblamiento efectivo. Motivo por el que se debe legislar en el marco de una tradición liberal, pero con garantías específicas sobre una cuestión medular: el acceso y la distribución de la tierra. De este modo, el rol del estado es decisivo en función de la ocupación y su concreción.

¹³ La cuestión de los límites (67, inc. 14 de la CN) es facultad del Congreso Federal.

¹⁴ El legislador sostiene que se buscaba “... no sólo que se llenase una necesidad nacional, sino evitar que las provincias dispusiesen de las tierras que el gobierno general, con el tesoro de todas, había reconquistado en el interés de toda la nación, sin que supieran de una manera precisa hasta donde llegaba el dominio o jurisdicción legal de cada una de ellas.” Oroño, (1871) 2004:156).

¹⁵ Oroño entiende que los límites que “actualmente tienen las provincias reposan únicamente en las tradiciones que hasta hoy se han reconocido entre ellas; pero no hay una demarcación precisa, ni la estrechez de nuestras poblaciones ha manifestado antes de ahora la necesidad de establecerla.” (Oroño, (1871) 2004:157).

¹⁶ Oroño afirma que: “Hay una preocupación más o menos general en nuestro país que es necesario combatir y vencer con el raciocinio y el ejemplo, la que consiste en creer que la grandeza de los pueblos, su poder, su ilustración y su riqueza, estriban en la extensión del territorio.” (Oroño, (1871) 2004:158).

Las apuestas especulativas sobre los territorios desocupados no son más que una traba para avanzar con el proceso de poblamiento. Por lo que resulta inmediato y necesario para Oroño someter a la legislación racional y nacional el tema de la distribución de la tierra. Su propuesta estipula que se destine el producto de las tierras nacionales y su venta en dos partes; la primera, la mitad de los recursos a la Nación y, en segundo lugar, la otra mitad de los recursos destinados a las provincias, en proporción de su población (Oroño, (1871) 2004:159). Es una primera conclusión que puede extraerse del análisis del caso norteamericano y sus estados. La definición de la cuestión de los límites entre provincias –en Nicasio Oroño- constituyó un tema relevante y determinante para dar continuidad al proceso de poblamiento, para ello, es fundamental establecer el dominio nacional sobre “inmensos territorios que están hoy fuera de la acción de la civilización, para cimentar el crédito público, para crear en ellos nuevos estados, para fundar, en fin, la Nación sobre bases inmovibles.” (Oroño, (1871) 2004, 158). En sus argumentos el legislador distingue como obstáculo al poblamiento los espacios denominados “territorios baldíos” que de evitarse y avanzar sobre ellos es posible destinar espacios para la industria como “medio impulsivo o auxiliar de discreta aplicación.” La distribución de la tierra, por lo tanto, para Oroño, debe ser un tema específicamente legislado:

Si no se somete a una legislación racional la distribución de la tierra, serán estériles, como hasta aquí, las tentativas que se hagan para atraer la inmigración extranjera, manteniendo sistemas completamente opuestos al desarrollo de la riqueza, y un germen de futuras cuestiones internacionales en que la Nación se vería envuelta cuando las provincias faltasen a las estipulaciones arregladas con los colonos extranjeros, recargando su tesoro con la responsabilidad de actos que, aunque emanados de los gobiernos de provincia, se habían consumado sin su participación. (Oroño, (1871) 2004: 160)

La comparación con la experiencia de organización y ocupación del territorio en el caso norteamericano es una referencia permanente en el análisis del legislador:

Así lo comprendieron los Estados Unidos cuando, espontáneamente, se desprendieron de los vastos territorios que pasaron al dominio de la nación para formar lo que se llamaba la herencia común de la nación americana y en los cuales se han creado y florecido los diversos Estados que hoy constituyen el poder y la grandeza de aquella nación (Oroño (1871), 2004:161)

En su argumentación Oroño recupera los aportes de Eduard Laboulaye (1866) quien sostiene que colonias como Pennsylvania, Massachusetts, Virginia son testimonios para Oroño de esta transición, de hecho, a su entender “las concesiones primitivas las daban a las colonias, pero de hecho, esas tierras no pertenecían a nadie; habían sido arrebatadas a la Inglaterra y conquistadas por la revolución. Eran un patrimonio de la Confederación.” (Laboulaye, 1866: 176). El caso norteamericano es propuesto como un espejo para el legislador:

New York fue la que cedió primero, la Virginia, la última, pero el día que decidió que esas tierras pertenecían a la Confederación, se sancionó en teoría un principio que aparentemente no tenía carácter político, una de las mayores cuestiones políticas de la revolución; se decidió que había una Unión. Sin pensarlo, se había creado una comunidad de interés entre las trece Colonias: iban a fundarse en estos territorios Estados que debieran su existencia no a un Estado en particular, sino al gobierno de la Unión. Ciudadanos de todas las provincias iban a establecerse allá y a fundar Estados que no serían, como los antiguos, soberanías distintas, sino establecidas bajo la protección federal (Oroño (1871), 2004:161)

La forma técnica de definir los límites es materia del proyecto legislativo presentado, que en su artículo 3º propone verificar límites y que se haga astronómicamente. Argumentando que esta modalidad de fijación de límites supera a las señales estipuladas por ubicación de mojones y otras

formas análogas que en definitiva siempre resultan “...inestables e inseguras, y desdican altamente del adelanto y perfección a que en nuestros días han llegado las ciencias exactas; mientras que las señales geográficas son permanentes y científicas.”

El sistema de demarcación de base ayudado este trabajo por operaciones topográficas y por la descripción de los principales accidentes del terreno. Oroño considera que para las posiciones geográficas se ha tomado como primer meridiano el que pasa por Buenos Aires, pues no hay ninguna razón para que sea preferido el de París, Greenwich o el de otro punto.¹⁷

2.2. Gobernar: la organización y el gobierno de los territorios nacionales

El segundo punto de argumentación en la presentación del proyecto de ley que formula Oroño se vinculó con el gobierno de los territorios nacionales y su organización. Sin dejar de referir a la base doctrinaria de la constitución nacional, el legislador reconoce en la figura del matrimonio civil una pieza clave a tener presente:

Se comprenderá que queremos hablar el matrimonio civil, cuya institución vendrá a quebrar los estorbos que se levantan contra el porvenir inevitable de la república, atrayendo la inmigración especialmente de hombres del norte de Europa, procurando hacer que éstos se trasplanten en gran número a nuestro país para que nos ayuden a reclamar todos los derechos que nuestra constitución acuerda al ciudadano y al extranjero. (Oroño (1871), 2004:167)

La unión civil debía estar acompañada y orientada por el “abrir las puertas de par en par al ejercicio de todas las creencias, confundiendo así nuestros derechos con los del extranjero.”¹⁸ Oroño sostiene:

Una inmigración que no halla cuanto puede hacer apetecible al corazón humano la residencia en un determinado lugar no es provechosa: lejos de ser una dádiva del cielo es una maldición y un teatro de injusticia y descrédito. El inmigrante es hombre, es cristiano civilizado como nosotros y debemos tratarle como a igual. No sólo debemos respetar sus creencias, sino favorecer el ejercicio libre de sus respectivos cultos, porque al fin todos respetan y aman la doctrina de Jesucristo. (Oroño (1871), 2004:167)

En este sentido, el legislador concibe como impostergable dar respuestas a una ordenada recepción de extranjeros en las colonias. Espacios y territorios cuyo desarrollo no alcanza con un buen clima, terrenos fértiles, abundancia de espacios... “es necesario además que las leyes y acción gubernativa sean verdaderamente protectoras, de buena fe y con liberalidad de los extranjeros que venga a cultivar la tierra a la par de los naturales del país.” (Oroño (1871), 2004:168). Para una eficiente organización de los territorios nacionales, Oroño coincide con el análisis de Tocqueville sobre la necesidad de aplicar el Jurado a la represión de los crímenes como institución republicana. No son posibles las instituciones liberales sin el Jurado, en donde la justicia civil y criminal resulta confiada a los ciudadanos elegidos por el pueblo en votación directa.

La organización de base local o municipal es otra pieza clave en el diagnóstico de Oroño para el gobierno en los territorios nacionales. Es importante destacar que el legislador en su etapa de desempeñarse como jefe político de Rosario (corporación municipal creada en 1860) promovió el estudio de la legislación de municipalidades de Chile. Una década más tarde vuelve a afirmar:

Las municipalidades entre nosotros deben constituirse de modo que tengan toda la libertad de acción necesaria para producir el bien, sin otra restricción que la base de

¹⁷ Así pues, deseando hacer la reducción de longitudes, como Buenos Aires se halla a 60° 44' al oeste de París, añadiendo esta cantidad a la demarcada para los diferentes puntos de la República, se tendrá la longitud que señalan los mapas franceses.

¹⁸ Oroño afirma que esta apertura se logra “inoculando en el cuerpo de nuestros pueblos pobres de sangre la sangre de aquellos pueblos viriles, para producir hombres aptos, verdaderos héroes de la moral social y del trabajo.” (167) Las citas sugeridas por Nicasio Oroño para este punto son el resultado del diálogo y la reflexión con los textos de Stuart Mill y Alexis de Tocqueville entre otros.

responsabilidad a que debe someterse toda corporación que administra los bienes del pueblo por delegación (Oroño (1871), 2004:168)

En su propuesta, el legislador argumentaba que el cuerpo municipal debe componerse de dos partes orgánicas: el Concejo Municipal a quien se le delega la parte deliberativa de la administración comunal y el presidente del Consejo secundado de dos miembros de la misma corporación como encargado del poder ejecutivo. La tradición francesa que es la base de la formulación alberdiana no es el camino adecuado para lograr el objetivo, en este sentido sostiene Oroño que “conviene evitar excesos de centralización en una república federativa como la nuestra.”¹⁹ La organización de concejos municipales radicó en importantes facultades como la capacidad de sus deliberaciones para con la administración de los bienes comunales, los acuerdos sobre el presupuesto del común, sobre proyectos de construcciones, como organismo de referencia y generadores de opinión sobre las circunscripciones relativas al culto, a la distribución de las ciudades, pueblos y aldeas, sobre cuestiones de caridad y beneficencia. En cambio, la experiencia norteamericana es el camino a tener presente en la organización de la nación argentina, Oroño recurre al análisis de Alberdi en sus *Elementos de derecho público provincial* (1853). Resulta prioritario que los extranjeros puedan ser admitidos en los concejos municipales, aunque no tengan la condición de ciudadanos.

Tales son las atribuciones de los Concejos Municipales en Francia y en los Estados Unidos, tales deben ser aquí, según el primero de nuestros publicistas. No diremos más: a los legisladores les toca resolver definitivamente esta cuestión, ensayando el mejor sistema, determinando las relaciones de poder municipal con el superior y sus respectivas atribuciones. (Oroño (1871), 2004:168)

Para el legislador, los electores debían ser todos los individuos domiciliados en la ciudad, pueblo o aldea. Todos deben tomar parte en la elección cumpliendo con la condición de tener al menos seis meses de domicilio y 21 años de edad. Del producto de la renta de los terrenos baldíos ubicados en el radio asignado a cada población o colonia, puede destinarse la mitad a la municipalidad.²⁰

Las experiencias de colonización en espacios y territorios nacionales resultaron determinantes en el balance realizado por Oroño. Su argumentación aborda dos ensayos de colonización: la colonia de Santa Catalina (en las jurisdicciones de Quilmes, Cañuelas, San Vicente y Ranchos) y la colonia Esperanza en el centro oeste de Santa Fe. En el primer caso, con la promoción del empresario Robertson la colonia de Santa Catalina quedó en ruinas, sin recursos y perjudicados por disturbios políticos. Dispersos y pobres –según Oroño- los colonos fueron “los primeros que nos enseñaron la manera de amansar las vacas, extraer la leche y venderla limpia y medida, la fabricación de exquisita manteca y el queso de excelente calidad.” Con esta experiencia se formaron las primeras chacras modelos y las iniciativas de criaderos de ganado lanar.²¹ En consecuencia, existe una necesidad de entregar los territorios nacionales a la colonización como medio de fomentar la población y la industria.

La inmigración es, en efecto, una de las vitales necesidades de nuestro país, y si en América, según la expresión de publicista argentino “gobernar es poblar”... ¿qué medio más eficaz para llamar a las ciencias, a las artes, al comercio y a todos los conocimientos del exterior a fijar su asiento en esta tierra, donde la naturaleza

¹⁹ Para Oroño en su diagnóstico sobre el gobierno y los concejos municipales hay que tomar distancia de la experiencia francesa en donde el poder ejecutivo “ha absorbido gran parte de las atribuciones municipales, manteniendo en tutela a las comunas.” (Oroño (1874), 2004:170)

²⁰ Estas ligeras consideraciones, susceptibles de un extenso desarrollo, creemos que bastarán para formular la ley de municipalidades que debe regir en los territorios nacionales. (Oroño (1874), 2004:175)

²¹ Oroño ya había puesto en práctica ensayos de promoción de inmigración de europeos y norteamericanos, para lo cual ordenó publicar folletos explicativos en distintos idiomas. Estimuló la labor de los empresarios y buscó canalizar la inmigración espontánea. Como gobernador organizó la fundación de las colonias California, Corondina, Cayastá, Helvecia, Colonia Francesa e Inglesa o de los Galeses. También dispuso la creación de otros establecimientos en Cantón Soledad, Tres de Febrero, Nueve de Julio, Sunchales, Cayastá y Cayastacito. Además, se ocupó de garantizar la permanencia de los extranjeros mediante el otorgamiento de tierras en propiedad y a través de la defensa de las fronteras interiores permanentemente jaqueadas por los indios.

convida al hombre laborioso a gozar de sus más preciosos dones, de la exuberante feracidad de su territorio, que facilitar la adquisición del suelo para esta misma inmigración que viene a hacerlo fructífero con su trabajo y con su industria? (Oroño (1871), 2004:172)

El ensayo de colonización en las tierras del oeste de Santa Fe resultó para Oroño un caso de estudio y de aprendizajes para dar aliento y continuidad al proceso de poblamiento del territorio facilitando la adquisición en propiedad de la tierra a precio fijo y cómodo o por donación gratuita a cada poblador para plantificar su industria.²² Todo el mundo conviene en que es necesario fomentar la inmigración, pero se difiere en los medios.

Pensar en atraer la inmigración tomando medidas propias para alejarla, pensar en poblar nuestros campos con gentes pobres y laboriosas, dificultando la adquisición de la tierra por una tramitación pesada y onerosa, e imponiéndole un valor que la hace superior a los escasos recursos del agricultor, es tan imposible como pretender atraer el pescado colocando en el anzuelo un cebo que le repugne.²³

2.3. Poblar: la distribución y enajenación de tierras nacionales

El otro tema que debe resolver en forma efectiva el congreso nacional para garantizar el poblamiento territorial en lo inmediato es la definición de una regulación que contemple y se concentre en “remover todos los inconvenientes que se oponen a la población del territorio, por medio de leyes que estén en armonía con los principios más adelantados de la ciencia económica.” (Oroño, (1871) 2004:181). La fuente de referencia obligada para el legislador es el tratado y estudio de Nicolás Avellaneda en sus *Estudios sobre las leyes de tierras públicas*.²⁴ Durante el mes de junio de 1865 la preocupación temprana sobre el modo de distribución y enajenación de tierras públicas y nacionales había sido objeto de estudio, como legislador Avellaneda se preguntaba:

¿Cómo debe ser ofrecida la tierra, para solicitar la inmigración, atraer capitales y mantener copiosa su avenida, hasta que la población haya llenado los desiertos? ¿El Estado debe conservar el dominio de la tierra, entregándola solo transitoriamente al trabajador o es preferible que esta la reciba como suya en propiedad absoluta irrevocable? Esta es sólo la primera faz del problema que en su desenvolvimiento continúa planteando nuevas cuestiones. (Avellaneda, 1865:13).²⁵

La segunda parte de las reflexiones sobre las leyes de tierras públicas de Avellaneda resultan de interés en cuanto a sus aportes sobre la República y la propiedad.²⁶ El proyecto de ley presentado por Oroño incorporó sus principales argumentos en la experiencia de colonias de la provincia de Santa Fe (colonia Esperanza) que conoce muy de cerca. Dicha experiencia fue fundada por una empresa particular y luego de un complejo inicio cercano a su disolución, logró su cometido por intervención estatal:

²² En relación a la cuestión religiosa y la inmigración, ya en 1867 la Cámara de representantes santafesina sancionó la Ley de cementerios promovida por el gobierno de Oroño que determinaba que éstos pertenecían a las municipalidades respectivas, únicas autorizadas a percibir los derechos que se fijasen. La medida originó una inmediata reacción eclesial.

²³ Se ha indicado la necesidad de constituir en Europa agentes de inmigración que se ocupe de hacer conocer el país, su clima, sus ventajas, la liberalidad e sus instituciones y los halagos que se ofrecen a la inmigración y no será de más insistir sobre este punto, pues creemos que el éxito en la atracción de la inmigración depende en gran parte de estos medios. (Oroño (1871), 2004:172)

²⁴ Existe una importante producción en el campo historiográfico sobre la cuestión de la propiedad de la tierra, la colonización y la inmigración en el siglo XIX en el espacio rioplatense. Para un estado de la cuestión, remitimos a las investigaciones de Amaral, V. (1998), Gelman, J. y Santilli, D. (2006 y 2007), Santilli, D. (2010), Djenderedjian, J. (2008), Barcos, M. (2011 y 2018), Cortes Conde (1989), Barsky, O. y Djenderedjian, J. (2003), Banzato, Marcos y D Agostino (2013), Garavaglia, J.C. y Gautrau, P. (2011). En relación al caso específico de análisis de la Colonia Esperanza y el proceso de colonización en la provincia de Santa Fe se recomienda en particular los aportes de Juan Luis Martiren (2012, 2013, 2014, 2014, 2015, 2022, 2023). Como los aportes de Mafucci Moore (2007) y Alicia Megías (2007).

²⁵ “La propiedad territorial, fácil y barata, debe ser la enseña de las leyes venideras, para vencer en su nombre y con su obra el desierto, cambiando el aspecto bárbaro de nuestras campanas.” (Avellaneda, (1865),1910:2).

²⁶ En esta segunda sección, Avellaneda aborda y desarrolla cuestiones como la propiedad y el arrendamiento; venta, subasta y precios de la tierra; marco normativo vigente entre 1852 y 1862. Realizando una base de recomendaciones para la legislación agraria.

Así habría sucedido sin duda si el gobierno nacional del Paraná no hubiese concurrido en auxilio de aquel primer plantel de la civilización colocado en el desierto, abonando al empresario el valor del pasaje, gastos y desobligando a los colonos de responsabilidad tan onerosa. A este hecho debe principalmente la Colonia Esperanza su existencia y acrecentamiento. (Oroño (1871), 2004:168) ²⁷

Sus observaciones se sustentaron en la necesidad de lograr que la tierra baldía debe enajenarse a precios cómodos, pagaderos en muchos y largos plazos. “Esta es la fórmula única en la materia, que sea racional y que tenga en su abono el testimonio de la experiencia.” (181) El legislador refuerza su propuesta con la estadística analizada en el trabajo de Jules Duval (1862) a propósito de una *Histoire de l’émigration européenne, asiatique et africaine*. Oroño afirma:

Dos sistemas han precedido a la confección de los proyectos de ley cuya consideración ofrecemos al congreso y al país: el de la venta a bajos precios y a largos plazos y el de las donaciones gratuitas. Ambos sistemas están conformes a las ideas adelantadas que se han emitido sobre la materia... Las leyes que se han dictado en la provincia de Santa Fe son el resultado de una alianza feliz de ambos sistemas, combinación afortunada que ha duplicado la riqueza pública en menos de cinco años, acrecentando la población en la proporción de un 10 por ciento al año. (Oroño (1871), 2004:182)²⁸

En el primer caso, el sistema de la donación gratuita se entendió que no ha sido la fórmula correcta o conveniente para una mejor distribución de la tierra (propuesta desechada en Inglaterra, adoptada en Australia, Francia, Estados Unidos y Brasil). Por lo tanto, para Oroño la donación gratuita tuvo como consecuencia inmediata una “influencia perniciosa en las costumbres públicas” en la medida que se termina convirtiendo en un ramo de comercio que desmoraliza. Donde las “personas influyentes solicitan y obtienen tierras nada más que para revenderlas y con ese tráfico vergonzoso todo queda comprometido, la dignidad del hombre, la delicadeza de los funcionarios y los intereses del país.” (183). Oroño concibió que no se trataba, sin embargo, de anular la donación de tierras en forma gratuita, pero “...cuando no hay nadie que aspire a poseerla, comprarla, alquilarla... resultando ilusorio y hasta ridículo este mecanismo.” En este razonamiento otros factores influyen en la ocupación del territorio como por ejemplo la ubicación de la colonia de inmigrantes.

Arrojar los colonos a los desiertos, en medio de bosques impenetrables, a una inmensa distancia de los ríos o de las poblaciones, sería arrojar los tesoros de la Nación o de las provincias al fondo del mar, comprometiendo el gran pensamiento de la inmigración, cuyos benéficos resultados no es posible alcanzar sino por el acierto en las medias y en las elecciones de los parajes adecuados que han de contribuir por su bondad y eficacia a la formación de colonias (Oroño (1871), 2004:183).²⁹

Por lo tanto, el congreso nacional en opinión de Oroño debe aprobar una ley de tierras que arranque de las manos del fisco el territorio baldío para transformarlo en campiñas fertilizadas

²⁷ El legislador sobre la Colonia Esperanza agrega: “Sin el apoyo del gobierno nacional, que libró a los colonos de las exageradas exigencias del empresario que calculaba en el trabajo de estos infelices su fortuna, la Colonia Esperanza habría corrido la misma suerte que la de Santa Catalina.” (Oroño, 1871, 2004:179). Existe una importante producción sobre el proceso de poblamiento y ocupación de la tierra en el caso de la Colonia Esperanza en la provincia de Santa Fe. Durante la segunda mitad del siglo XX realizaron aportes relevantes los trabajos de Gastón Gori, el sacerdote Pedro Grenón entre otros (digitalizados en el museo de la Colonización de la ciudad de Esperanza). En particular, se han tenido presente aquí las consideraciones de Juan Luis Martirén (UBA, 2012) en el marco de la renovación historiográfica de los últimos años.

²⁸ El legislador señala que la idea de los precios altos, dando a la tierra ocupada un valor que no tiene y considerándola como una mercancía destinada a enriquecer las arcas fiscales, está hoy desacreditada en vista de los pésimos resultados que siempre ha dado.

²⁹ Una vez más, la estadística comparada es fuente de referencia para el legislador, quien entiende que en la República Argentina existen más de 100.000 leguas de tierra con 1.8000.000 habitantes –siendo que Massachussetts con 7.250 millas de territorio tiene 1.433.000 habitantes, una población relativamente mayor a la de Bélgica y de Francia, incluso con una actividad industrial superior a cualquiera de los estados de la Unión.

por el trabajo a “modo de resurrección de Lázaro.” (186) Y se recupera una vez más la experiencia pedagógica de la colonización en Santa Fe y las leyes agrarias en esta provincia que han evitado caer en la trampa de los altos precios. El proyecto de ley propuesto sugiere determinar a la tierra un valor moderado, con condiciones ventajosas y cómodas que acerquen la misma al alcance del “más pobre agricultor o hacendado, dando así un golpe de muerte al monopolio que los fuertes capitalistas ejercían sobre ella.” Oroño afirma que el caso de Santa Fe deja enseñanzas en este sentido, el proyecto de ley propone fijar un valor a la tierra “...suprimiendo la subasta, forma legal y acostumbrada entre nosotros.” El legislador santafesino identificó a la subasta como un obstáculo en el acceso a la tierra señalando que con el ejercicio de la subasta “no hay cálculo posible ni negocio seguro”, de modo que esta práctica se opone al ingreso y desenvolvimiento de la riqueza como legítima aspiración del trabajador rural. Es el propio Estado para el legislador la agencia que debe eliminar la subasta y la avaricia a través de la legislación.

Ya hemos dicho que el Estado no debe hacer un negocio con la tierra pública y que su mayor interés debe ser el venderla al primero que se presente a solicitarla en compra para fundar en ella una propiedad. No debe hacer como esos negociantes que ponen a la puerta de sus tiendas baratillo, en tanto que tratan de vender los artículos al más alto precio, con lo cual sólo consiguen ahuyentar al comprador. (Oroño (1871), 2004:186)

A continuación, Oroño analiza un aporte clave a su entender en el procedimiento de la *mensura previa* de las fracciones de terreno público antes de su venta. Entendiendo por mensura previa la supresión de los pleitos y de las ruinosas y perjudiciales consecuencias que ocasionan. De este modo se evita la disputa con el “lindero A o B sobre los límites de la posesión o propiedad” procurando un gasto innecesario en abogados, escribanos, procuradores, papel sellado... para saber lo que a cada uno le pertenece. Al procedimiento de mensura previa, la legislación debe reconocer en preferencia la adquisición de la propiedad fiscal aplicable a los poseedores por largo tiempo.

La prescripción es también uno de los modos de adquirir que deben sostenerse por la buena legislación, por cuanto no son dignos de poseer la tierra sino aquellos que la hacen valer, de preferencia a los haraganes que guardan secularmente en sus gavetas con llave los títulos, que de repente sacan a luz para burlar con ellos las esperanzas creadas con el trabajo. (Oroño (1871), 2004:168)

En síntesis, para Oroño la legislación agraria debió garantizar la medición de la tierra, trazar pueblos y aldeas. En estas líneas hemos propuesto al lector una síntesis de los aspectos más significativos que para Nicasio Oroño deben ser contemplados en una nueva legislación agraria que garantice el poblamiento del territorio.

A modo de conclusión

A lo largo de estas líneas hemos propuesto presentar al lector un ejercicio de revisión y análisis sobre lo que el legislador santafesino Nicasio Oroño ha definido como pautas y criterios para una legislación agraria progresista a finales del siglo XIX. Esta discusión parlamentaria debe ser analizada en la transición de ciclo que la matriz alberdiana definió en el paso entre la república posible y la república verdadera. El experimentado referente político del litoral –partícipe de una extensa red de sociabilidad del partido Liberal, del entramado notabiliar de la familia Cullen– pudo construir una legitimidad que migró desde el proyecto urquicista en tiempos de Caseros, la jefatura política de Rosario y su experiencia como gobernador de Santa Fe a mediados de 1860. Esta red política de la que Oroño formó parte permitió el acceso del referente a un conjunto de lecturas, proyectos de nación y fórmulas prescriptivas posibles que se materializó en forma permanente en diálogo con la constitución nacional de 1853 y la reforma de 1860, la constitución provincial y sus modificaciones. Oroño tuvo la oportunidad de generar ensayos y acciones prácticas en el territorio santafesino en tanto legislador (diputado provincial, diputado nacional,

senador nacional, gobernador y funcionario nacional). Estos registros resultaron determinantes en su condición de legislador nacional (diputado y senador) para la promoción de una ambiciosa agenda desde la que fue posible proponer un conjunto de proyectos legislativos que en su mayoría no alcanzaron a convertirse en ley.

Oroño en el recinto del congreso nacional deja en evidencia –a través de la presentación de su proyecto de ley sobre la organización, distribución y enajenación de territorios nacionales– preguntas, interrogantes y reflexiones acerca de las limitaciones y obstáculos que contradicen un programa abierto de acceso a la tierra como capital de trabajo tal como se expresa en la constitución nacional. En estas líneas hemos revisado dichas objeciones aún pendientes de resolución para una “verdadera organización del país” en su máxima “gobernar es poblar”. El legislador desarrolla un andamiaje de propuestas para la legislación agraria que se fundamenta en temas como la definición de límites entre provincias y territorios nacionales, la organización y el gobierno de dichos territorios, el rol de los juzgados y los concejos municipales. Además, Oroño sugiere un programa posible de colonización y ocupación del territorio como modo de fomentar la población y la industria –sobre la base de políticas públicas de promoción migratoria con acceso a la propiedad de la tierra productiva (como ha sido el caso de la Colonia Esperanza en la provincia de Santa Fe).

Entre sus argumentos, repasa en cuestiones como los criterios de distribución y enajenación de los territorios nacionales, la eliminación de la subasta como práctica especulativa, las técnicas de mensura y medición territorial, el rechazo de terrenos baldíos y los limitantes propios de la avaricia fiscal, hasta el derecho de adquisición y posesión de titularidad de la propiedad fiscal en plazos razonables. Tres décadas luego de la sanción constitucional, la máxima alberdiana de “gobernar es poblar” sigue siendo en la práctica una variable con importantes obstáculos que no logran cristalizar a gran escala la aspiración inicial de poblamiento y construcción de una nación en tierras del “desierto” argentino.

A lo largo de este itinerario de revisión, es posible encontrar lecturas, debates e intercambios, ejercicios de estadísticas comparativas que sostienen la argumentación de Oroño (Laboulaye, Duval, Stuart Mill, Avellaneda, Tocqueville, entre otros).

Bibliografía

- Alberdi, J. B. (1853). *Elementos de derecho público provincial*. Valparaíso: El Mercurio.
- Allende, A. (1992). La polémica de 1869 sobre delimitación de las provincias y territorios nacionales. *Investigaciones y Ensayos*, 42, Academia Nacional de la Historia, pp. 57-112. Edición de homenaje al Quinto centenario del Descubrimiento de América.
- Amaral, S. (1998). *The rise of capitalism on the Pampas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andreucci, B. (2011). *Labradores de frontera. La Guardia de Luján y Chivilcoy, 1780-1860*. Rosario: Prohistoria.
- Avellaneda, N. (1865). *Estudios sobre las leyes de tierras públicas*, Buenos Aires: Imprenta del Siglo.
- Banzato, G., Barcos, M. F. y D'Agostino, V. (2013). Problemas, métodos y abordajes teóricos en torno al mercado de tierras. La campaña bonaerense entre los siglos XVIII y XIX. En G. Banzato (ed.), *Tierras rurales. Políticas, transacciones y mercados durante el siglo XIX en Argentina* (pp. 14-71). Rosario: Prohistoria.
- Barcos, M. (2018). La distribución de la tierra y el crecimiento económico de la campaña de Buenos Aires: Un estudio de la región Oeste, 1839-1867. *Secuencia* (101), 6-40. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7001/pr.7001.pdf
- Barcos, M. F. (2011). La venta de tierras ejidales a la luz del proceso de construcción del Estado en Buenos Aires. En J. C. Garavaglia y P. Gautreau (eds.), *Mensurar la tierra, controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII y XIX*, pp. 295-325. Rosario: Prohistoria.
- Barsky, O. y Djenderjian, J. (2003). *Historia del capitalismo agrario pampeano*. T. 1: La expansión ganadera hasta 1895. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cortés Conde, R. (1989). *Dinero, deuda y crisis: evolución fiscal y monetaria en la Argentina, 1862-1890*. Buenos Aires: Sudamericana.
- De Marco, M. (1999). *Nicasio Oroño. Un organizador en el Parlamento*. Colección Vida, Ideas y Obra de legisladores argentinos, Círculo de Legisladores de la Nación Argentina, Recuperado de <https://iehp.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/12/28-libro-nicasio-oroc3b1o-b.pdf>
- De Marco, M. A (1972). Nicasio Oroño. Síntesis biográfica, *Investigaciones y Ensayos* 13, Academia Nacional de la Historia, Buenos Aires.
- De Marco, M. A (1994). *Nicasio Oroño. Un transformador en tiempos de la organización nacional*. Rosario: Universidad Católica Argentina. Instituto de Historia Política Argentina.
- Díaz Molano, E. (1964). Nicasio Oroño y su ciudad. *Historia de Rosario*, año II, N° 7-8. Rosario, Sociedad de Historia de Rosario, jul.-dic, pp. 35-61.

- Díaz Molano, E. (1977). *Nicasio Oroño, colonizador*, Buenos Aires: Plus Ultra, 1977.
- Djenderedjian, J. (2008). La agricultura pampeana en la primera mitad del siglo XIX. En O. Barsky (dir.), *Historia del capitalismo agrario pampeano* (T. IV). Buenos Aires: Universidad de Belgrano/Siglo XXI.
- Duval, J. (1862). *Histoire de l'emigration européenne, asiatique et africaine au XIX siècle: ses causes, ses caractères, ses effets*. Librería de Guillaumin.
- Farcuh, D. (1984) La conciliación santafesina de 1890 y la intervención de Nicasio Oroño. *Res Gesta*, 16-18. Rosario, pp. 44-46.
- Gallo, E. (1984) Notas sobre el liberalismo clásico, en: Varios Autores, *Liberalismo y Sociedad. Ensayos en honor de Alberto Benegas Lynch*, Buenos Aires: Macchi.
- Gallo, E. (1985). *La pampa gringa. La colonización agrícola en Santa Fe*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Gallo, E. (1989). Liberalismo, centralismo y democracia restringida en la Argentina (1880-1916), *Anales de la Universidad de Alicante*. Historia Contemporánea, 7 (1989-1990), pp. 9-24.
- Gallo, E. (2008). *Vida, libertad, propiedad: Reflexiones en torno al liberalismo clásico y la historia*, Buenos Aires: Eduntref.
- Garavaglia, J. C. y Gautreau, P. (comps.) (2011). *Mensurar la tierra controlar el territorio. América Latina, siglos XVIII y XIX*. Rosario: Prohistoria.
- Gelman, J. y Santilli, D. (2006). De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico. En O. Barsky (dir.), *Historia del capitalismo agrario pampeano* (T. III). Buenos Aires: Universidad de Belgrano/Siglo XXI.
- Gelman, J. y Santilli, D. (2007). Entre la eficiencia y la equidad. Los desafíos de la reforma fiscal en Buenos Aires. Primera mitad del siglo XIX, *Revista de Historia Económica*, segunda época (3), 491-520.
- Halperín Donghi, T. (1995). *Proyecto y construcción de una nación (1846 – 1880)*. Buenos Aires: Ariel Historia. Tomo II. Biblioteca del Pensamiento Argentino.
- Laboulaye, E. (1869). *Estudios sobre la constitución de Estados Unidos*. Sevilla: E. Perié y Compañía Editores. Traducción de Joaquín Guichot.
- Macor, D. (1994). El pensamiento alberdiano y los enigmas del proceso histórico. *El Litoral*, Santa Fe, 31/05/1994.
- Mafucci Moore J. (2007). Indios, inmigrantes y criollos en el Nordeste santafesino (1860-1890) un caso de violencia en una sociedad de frontera. *Andes. Antropología e Historia*, 18. CEPIHA UNSa.
- Manet, L. (1873). *Desafuero del Senador Oroño. La opinión del Senado y la opinión del país*. Buenos Aires: Imprenta de La Unión.
- Martiren, J. L. (2012). En la antesala de la especialización triguera: Estrategias empresariales en el mercado de tierras de las colonias agrícolas santafesinas (1858- 1884); *Anuario CEEED* (IV) 4; 11-55. Recuperado de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2015/11/CEEED-Estrategias.pdf>
- Martiren, J. L. (2014). Contrastes de frontera. Farmers y criollos en los prolegómenos de la gran expansión agraria de la Provincia de Santa Fe (1856-1875), *Prohistoria*, (XVII)22. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5843083>
- Martirén, J. L. (2014). Expansión y modernización agraria La economía santafesina durante la segunda mitad del Siglo XIX. *Avances Del Cesor*, 11(11), 135–154. DOI <https://doi.org/10.35305/ac.v11i11.367>
- Martiren, J. L. (2015). El fin del yermo. La emergencia de un nuevo mercado inmobiliario rural y los precios de la tierra en las colonias agrícolas de la provincia de Santa Fe, Argentina (1860-1895); *Mundo Agrario*; 16; 32; 1-32. Recuperado de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n32a01/6857>
- Martiren, J. L. (2017). Un agente clave de la expansión agrícola en las Pampas. Empresarios de colonización en la provincia de Santa Fe (Argentina) durante la segunda mitad del siglo XIX; *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 53; p. 1-28. Universität Hamburg. Recuperado de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2015/11/CEEED-Estrategias.pdf>
- Megías A. (2007) La civilización verdadera: los argumentos de la modernización. Santa Fe, siglo XIX. *Cuadernos de Historia, Serie Ec. y Soc.*, pp. 87-103. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoriaecys/article/view/9940/31203>
- Oroño, N. (1869). *La cuestión capital de la república juzgada a la luz de la constitución y de la historia*. Buenos Aires: Imprenta, Litografía y Fundición de tipos a vapor.
- Oroño, N. (1871). *La verdadera organización del país o realización legal de la máxima “gobernar es poblar”*, Buenos Aires: Imprenta, Litografía y Fundición de tipos a vapor.
- Oroño, N. (1873). *Manifiesto y justificación del senador Oroño*. Buenos Aires: Imprenta, Litografía y Fundición de tipos a vapor.
- Oroño, N. (1878). *Estado de sitio. La constitución nacional y los gobiernos de la nación y de las provincias*. Buenos Aires: Imprenta Moreno.
- Oroño, N. (1899). *Opiniones y discursos sobre la libertad y la paz*. Buenos Aires: Imprenta Boullosa.
- Oroño, N. (1900). *Defensa y reclamación de derechos de las tierras de la colonia General Oroño*, Buenos Aires: Imprenta Boullosa.
- Oroño, N. (1921). *Escritos y discursos*, Buenos Aires: La Facultad.
- Oroño, N. (2004). *Obra completa*, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, Academia Nacional de la Historia, Ediciones UNL. Tomos I y II.
- Pandolfo, P. (1948). *Hombres del litoral. Semblanzas santafesinas. Nicasio Oroño, J. Bernardo Iturraspe*. Santa Fe de la Vera Cruz: Ediciones Castellví.
- Pasquali, P. (2003). *La instauración liberal. Urquiza, Mitre y un estadista olvidado: Nicasio Oroño*, Buenos Aires: Planeta.
- Ruiz Moreno, I. (1976). *Elecciones y revolución. Oroño, Urquiza y Mitre*, Buenos Aires: Ediciones Culturales Argentinas.

Juan Cruz Giménez

- Sábato, S. y Ternavasio, M. (coord.) (2020). *Variaciones de la república. La política en la Argentina del siglo XIX*, Rosario: Prohistoria.
- Santilli, D. V. (2010). El papel de la tributación en la formación del Estado. La contribución directa en el siglo XIX en Buenos Aires. *América Latina En La Historia Económica*, 17(1), pp. 31–63. DOI <https://doi.org/10.18232/20073496.428>
- Simian de Molinas, Susana (1962). *Contribución al estudio del gobierno de Nicasio Oroño*, Santa Fe: Instituto del Profesorado Básico.
- Somariva, L. (1929). Revolución contra Oroño. En *Historia de las intervenciones federales en las provincias*, t. 1. Buenos Aires, El Ateneo, pp. 303-307.
- Valencia, M. (2005). *Tierras públicas, tierras privadas. Buenos Aires 1852-1876*. La Plata: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.
- Videla, O., Wexler, B. (comp.) (2004). *Conflicto y gobierno: acerca de la gestión de Nicasio Oroño en Santa Fe*. Villa Constitución: Sección Historia. Instituto Superior del Profesorado N°3.

Recibido: 14/04/2025
Evaluado: 19/06/2025
Versión Final: 09/07/2025