Rural RePort, IV Congreso Internacional, 6-8 septiembre 2023, Universidad de Coimbra

Sesión Paralela: “Más allá de la propiedad: nuevas aproximaciones al estudio de la relación entre tierra y derecho en el mundo ibérico (s. 1500-1860)”

**Más allá de Rivadavia. Los debates sobre la Ley de Enfiteusis en la Provincia de Buenos Aires (1828)**

Mattia Steardo (Universidad de Turín)

Tras los convulsos primeros años de independencia, la década de 1820 se abrió con un periodo de estabilidad política para Buenos Aires. El gobierno unitario de Martín Rodríguez y Bernardino Rivadavia impulsó una serie de reformas institucionales destinadas a modernizar la provincia y deshacerse de los últimos vestigios del pasado imperial. Siendo la industria agropecuaria el sector económico más rentable, era necesario ampliar el territorio bajo control criollo y asegurarlo contra la amenaza de las poblaciones indígenas, además de establecer un marco institucional para la explotación de los recursos naturales provinciales. Las campañas militares contra las poblaciones indígenas del sur pampeano conquistaron tierras a la provincia y establecieron tratados de paz para mantener el orden en el campo. Ante la necesidad de fondos para continuar con la guerra y con la fundación de nuevas instituciones provinciales, el ministro de Hacienda Manuel José García negoció un préstamo con la compañía británica Baring Brothers & Co, creando así una deuda pública. La garantía eran las tierras publicas de todas las Provincias Unidas del Río de la Plata.

De hecho, en 1824 se reunió un Congreso Nacional para dotar de una Constitución a las Provincias Unidas, la confederación de las provincias del antiguo Virreinato español. La Ley de Enfiteusis de 1826 fue una de las pocas leyes nacionales aprobadas por el Congreso, antes de su disolución durante el año siguiente. Proporcionaba un marco institucional destinado a poner en producción más tierras, fomentando así la industria rural y la aplicación al trabajo de familias laboriosas. La enfiteusis era un contrato por el que se transfería el dominio útil (usufructo) de un bien (normalmente la tierra) a cambio de un pequeño canon anual. Este contrato era generalmente perpetuo, o tenía una duración extremadamente larga —en este caso se fijó en diez años—. Este marco legal pretendía estimular la riqueza pública y privada, incrementando así el valor extraído de los recursos naturales, valor a intercambiar en el mercado capitalista que conectaba Buenos Aires con otras economías atlánticas.

A pesar de sus diferencias, los participantes en el Congreso Nacional compartían supuestos y expectativas respecto al camino deseable hacia la prosperidad económica que debían seguir las Provincias Unidas, y la sociedad futura en la que se materializaría el crecimiento. Las élites gobernantes querían estimular el desarrollo de una sociedad formada por productores de mercancías, apoyándose en el recurso natural más apropiado que la región podía ofrecer: las tierras fértiles. Por lo tanto, el modelo de desarrollo se basaba en el sector agroindustrial, dadas las ventajas comparativas que el Río de la Plata tenía en este sentido, y la centralidad del comercio exterior como fuente de demanda constante, así como de ingresos fiscales a través de la aduana de Buenos Aires. Al mismo tiempo, los diputados eran conscientes de los peligros que entrañaba depender casi únicamente de una fuente de ingresos estatales, y esperaban convertir el canon de enfiteusis en una renta pública estable, como ya hicieran con el proyecto de "Contribución Directa" en 1822. En este sentido, la enfiteusis perseguía un doble objetivo: la colonización agraria y la ampliación de la renta estatal.

Aunque los debates de la ley de 1826 están bastante estudiados, así como sus implicaciones económicas y sociales, los historiadores habían pasado por alto un detalle importante.[[1]](#footnote-1) La caída del Congreso Nacional en 1827 significó que la Provincia de Buenos Aires recuperara su soberanía, por lo que la legislatura provincial debió sancionar una nueva ley agraria. Esto ocurrió durante los primeros meses de 1828, y el objetivo de este trabajo es analizar el debate parlamentario que lleva a la aprobación de la Ley provincial de Enfiteusis. A través del estudio de un debate hasta ahora ignorado por la literatura, se explicarán las bases intelectuales por las que se legitimó una forma imperfecta de propiedad que constituyó la justificación institucional para el acaparamiento y la puesta en producción de una cantidad considerable de tierras.[[2]](#footnote-2) Las ideas debatidas se situarán en su particular contexto, en el que la mayor riqueza de la provincia era la producción ganadera para la exportación, y la increíble disponibilidad de tierras llevó a la superposición de múltiples modelos de producción, desde la gran propiedad a la ocupación sin título. Este modelo de apropiación y explotación será la base para el crecimiento agroexportador de la segunda mitad del siglo, que finalmente convirtió a Buenos Aires en una de las provincias más floridas del mundo.

**I**

En primer lugar, el proyecto de enfiteusis del gobierno de Dorrego formaba parte de un plan general de Hacienda anunciado el 12 de septiembre de 1827, que incluía otras medidas como el arreglo del banco provincial, la renovación de la contribución directa y la negociación de un nuevo empréstito dentro de la provincia. Sin embargo, la nueva enfiteusis estaba indisolublemente ligada también al proyecto de avance de la línea fronteriza de la provincia, presentado a la Sala de Representantes el 6 de octubre de 1827. El gobierno observó cómo la falta de una línea fronteriza militarizada había dejado la mayor riqueza de la provincia, la industria pastoril, a merced de las incursiones indígenas.

Además, la expansión comercial en el campo bonaerense había llevado a algunos hacendados a colonizar de forma independiente las tierras situadas más allá de la antigua línea, aumentando la necesidad de una nueva frontera más protegida. El momento era propicio para poner en marcha este plan, ya que las fuerzas indígenas habían sido recientemente derrotadas en repetidas ocasiones, por lo que los criollos se encontraban en una situación de superioridad que era necesario aprovechar. El proyecto preveía el avance de la frontera y al mismo tiempo la construcción de un puerto en Bahía Blanca para facilitar la extracción de productos de las nuevas tierras de la provincia, e iba acompañado de presupuestos para la construcción de tres fuertes (Laguna Blanca, Potrozo y Cruz de la Guerra), además del puerto de Bahía Blanca, por un total de unos 500.000 pesos.[[3]](#footnote-3)

El 7 de noviembre, el coronel Pacheco informó a la Sala sobre la utilidad del proyecto, cómo había sido una preocupación del gobierno local desde 1797 y cómo la expansión de la industria local reclamaba esta medida, ya que era necesario «tener abundantes terrenos para una porción de capitales que se hallan detenidos en Buenos Aires, y no salen a disfrutar de los provechos pastoriles, porque no se encuentran campos donde poner los establecimientos». Pacheco recuerda entonces la increíble utilidad que traería la adquisición y poblamiento de 'esos desiertos' para tener un mayor conocimiento de la topografía y geografía de la provincia y entrar en los ricos circuitos comerciales de los nativos.

Posteriormente, el Ministro de Gobierno Manuel Moreno también se pronuncia a favor del proyecto, el que ofrece una importante justificación retórica de la legitimidad de la inclusión de nuevas tierras dentro de la Provincia. Recordando las razones históricas de la escasa extensión territorial de Buenos Aires, Moreno destaca la oportunidad actual de una «adquisición pacífica, no por medio de una conquista, de una inmensa extensión de territorio», un proyecto digno de un «pueblo ilustrado», que no recurre a «planes de injusticia y excesos de criminalidad» para aumentar el territorio bajo su control. De hecho, Moreno considera el inmenso territorio a incluir en la provincia «no poseido por nadie» y «en abandono». Los criollos pueden, por tanto, apropiárselo «sin injusticia, pues que él está en abandono, y nosotros somos los únicos capaces de cultivarle y darle valor, que es el único origen de la posesión».[[4]](#footnote-4)

Moreno legitimó el acaparamiento de tierras con el argumento jurídico-económico de la teoría de la propiedad-trabajo, argumento evidentemente extendido en el mundo anglosajón y asociado a una concepción «moderna» del derecho y la economía, ya que a partir de la época de la Ilustración los argumentos sustentados en la capacidad de generación de riqueza y propiedad del trabajo humano fueron reemplazados a los argumentos basados en la legitimidad de la conquista militar y la guerra justa como base jurídica del control del territorio por parte de una entidad política. Moreno había pasado mucho tiempo en Inglaterra como representante diplomático de las Provincias Unidas, por lo que muy probablemente entró en contacto con los debates de la escuela clásica de economía política durante sus años ingleses.[[5]](#footnote-5)

Sin embargo, este argumento también estuvo bien presente en la tradición jurídica española, incluso en su versión local. Antonio Sáenz, primer rector de la Universidad de Buenos Aires establecida en 1821, fue también el primer catedrático de Derecho Natural y Derecho de Gentes. Precisamente escribió para sus alumnos las *Instituciones elementales*, cuyo segundo capítulo trata «De las propiedades de las Naciones y modos con que pueden adquirirlas». Las propiedades públicas de una nación eran todo lo que contenía su territorio que no estaba sujeto a apropiación privada, y el gobierno debía administrarlas para favorecer el beneficio y las necesidades de la propia nación. Sáenz plantea inmediatamente una división entre estados monárquicos y constitucionales, dada la ausencia en estos últimos de la legitimación de la propiedad por derecho divino, y el respeto a los derechos de propiedad individual (que estarían más en riesgo en las monarquías). Las formas de adquirir nuevas tierras incluían todos los medios establecidos por el derecho natural y civil, siempre que fueran justos y racionales. La primera propiedad de cada nación es precisamente el territorio que ocupa, del que tiene derecho a extraer «toda la utilidad que pueda» y cuyas fronteras puede fortificar «para que la entrada no sea advitraria, ni tengan franco el paso los que quieran hostilizar, ó invadir».[[6]](#footnote-6)

Al analizar el artículo 13, Sáenz recuerda las numerosas discusiones jurídicas que siguieron a la llegada de los europeos a América. A pesar de éstas, la «inmutable justicia natural» proporciona los principios para regular el «derecho de ocupación pura», según el cual «la naturaleza ha criado la tierra para que los hombres la cultiven y se sustenten de ella». Debido a la inmensa extensión del globo, cualquier Sociedad puede encontrar tierra para satisfacer sus necesidades y cualquiera tiene derecho a ocuparla y distribuirla «con moderación y justicia». De estas leyes se deduce que «ninguna Nacion debe ocupar un espacio tan dilatado de tierras que ella no sea capaz de poblar y cultivar». Los culpables de este crimen no solo perjudican a las naciones vecinas, sino que las autorizan a oponerse «a la usurpacion que se haria a todo el genero humano». Por ello, «los Pueblos que estan en sus confines estrechados pueden poblar y ocupar algun terreno que se halla inculto y desierto entre tribus salvajes». En virtud de este principio, los colonos ingleses que compraron tierras a los pueblos indígenas, como el famoso caso de la compra de Pennsyilvania por William Penn, son dignos de elogio. En este sentido, la ocupación por los criollos de territorios fuera de las antiguas fronteras del Virreinato es totalmente legítima, puesto que los indígenas viven «del robo y de la rapiña» y puesto que las tierras son «necesarias á la industria y ocupaciones de los habitantes de este país». El hecho de que algunos grupos indígenas hubieran rechazado recientemente una propuesta de compra de tierras es un elemento más que se suma a la ya demostrada legitimidad del avance fronterizo.[[7]](#footnote-7)

Además de la concordancia lógica de los argumentos de Sáenz y Moreno, la influencia del primero sobre el segundo queda sugerida por el ejemplo de Pensilvania, citado por ambos, y por el uso de algunas expresiones muy similares, como el verbo «estrechados» para referirse a los pueblos obligados por sus vecinos a contentarse con demasiado poco territorio. Este paralelismo nos recuerda cómo la formación de una teoría de la propiedad-trabajo estuvo muy presente en la tradición jurídica española y no fue prerrogativa exclusiva de la anglosajona, y que también se utilizó con frecuencia para encuadrar jurídicamente las relaciones entre grupos de origen europeo e indígena. Manuel Moreno vuelve a expresar este concepto en el transcurso del debate, una cita que merece la pena transcribir íntegramente.

Es un punto de politica muy importante en un país que tiene fronteras con los salvages, el saber el momento en que estas fronteras pueden ser adelantadas, tomando á los salvages toda la porcion que se pueda, para hacerla útil al genero humano en manos de los hombres civilizados que cultiven la tierra, que es el verdadero título, porque la naturaleza la há destinado á los hombres para esto; y así no es cierto que las tierras son de los indios; son del primero que las ocupe, y que las cultive. Nosotros hemos nacido tambien en el territorio, y como mas civilizados y mas cultivadores estamos con mejores títulos y en mejor disposicion para poseerlas ante que ellos, cuyas costumbres y falta de civilizacion y de cultura los pone fuera de la esfera en que puede encontrarse el derecho de propiedad.[[8]](#footnote-8)

**II**

El proyecto de avance de la frontera fue aprobado a pesar de algunas opiniones contrarias en la Sala, motivadas principalmente por las dudas sobre la falta de fondos para financiarlo, ya que aún continuaba la costosa guerra contra Brasil por el control de la Banda Oriental. Sin embargo, en enero siguiente se inició la discusión de la nueva ley de enfiteusis, que regularía la distribución precisamente de las tierras adquiridas por la provincia con la nueva línea de frontera. Los primeros puntos del debate recordaron mucho a la discusión que había tenido lugar en el Congreso Nacional: algunos diputados (Viamonte, Valle) se quejaron de la duración del contrato enfitéutico (diez años), demasiado corta en su opinión para poder fundar establecimientos productivos rentables en tierras aún inseguras por la amenaza indígena. En efecto, la ley preveía la cesión de tierras en enfiteusis por diez años, a cambio de una renta anual del 2% del valor de la tierra cedida (que se fijó en 3000 pesos por legua cuadrada en el Norte del Río Salado y 2000 por legua en el Sur). Al cabo de los diez años, la Sala establecería un nuevo valor para las tierras.

Los diputados que defendieron con ímpetu el proyecto fueron Felipe Senillosa y los dos hermanos Anchorena. El primero era un importante miembro de la recién formada Comisión Topográfica. Estos últimos eran dos de los comerciantes y hacendados más ricos de la ciudad, miembros importantes de la facción federal. La discusión nunca puso en duda que la enfiteusis era el mejor contrato para crear un marco legal para la apropiación de nuevas tierras. El hecho de que la tierra estuviera hipotecada como garantía de la deuda pública, así como la reciente experiencia que había visto dispararse el valor de la tierra, eran razones suficientes para hacer inviable la venta de tierras públicas. Además, la enfiteusis se consideraba un excelente contrato para estimular el crecimiento económico y la aplicación individual al trabajo productivo, ya que permitía gravar la tierra con determinadas condiciones de uso que aumentarían su productividad.

En este sentido, el diputado Viamonte propuso el agregado de un artículo adicional al proyecto, esto es, la obligación de poblar la tierra recibida en un plazo de ocho meses, bajo pena de perder los derechos enfitéuticos. Este artículo estaba ausente en la ley sancionada por el Congreso Nacional, y su propuesta dio lugar a un intenso debate que se desarrolló en torno a las posibilidades, además de los límites de la intervención del Estado en la economía y en torno a la preferencia entre la gran o pequeña propiedad, para favorecer un proceso más rápido y sostenido de crecimiento económico.[[9]](#footnote-9) Según el diputado, «el articulo se propone dar rentas al estado, pero muy particulrmente aumentar la poblacion, [...] porque esta es la que dá la riqueza real al pais».[[10]](#footnote-10)

Aunque las primeras reacciones a la propuesta de Viamonte fueron favorables, siempre que se ampliara el plazo para poblar a un año o más y se fijara un número mínimo de ganados por legua cuadrada de terreno, el diputado Benites expresó su firme oposición al artículo, ya que «es contrario á los principios mas generales de economia politica, opuesto al engrandecimiento de la campana y de las rentas del estado».[[11]](#footnote-11) De hecho, Benites argumentaba que una intervención tan importante del Estado en la regulación económica distorsionaría negativamente el curso natural de las leyes económicas, mientras que, desde un punto de vista más práctico, planteaba dudas sobre la capacidad de las familias sin tierra para disponer de los conocimientos y el capital necesarios para poder crear haciendas productivas. Además, cuestionaba la existencia de los capitalistas especulativos de los que hablaba, ya que, en su opinión, cualquiera que invirtiera una suma para pagar la renta enfitéutica pondría necesariamente la tierra en producción.

La intervención de Benites encendió los ánimos y la discusión. Aunque todos los discursos iban en contra de su fundamentalismo de mercado, de igual manera había varios nudos que desatar respecto a la mejor forma en que la ley podía estimular la población del campo y su desarrollo productivo. Por ejemplo, la Sala se dividió entre los que pensaban que el fomento de la pequeña propiedad daría empleo productivo a las familias ociosas de la ciudad y a los vagos del campo, además de los que no creían que sólo la obligación de poblar induciría a estas gentes a abandonar su modo de vida, ni que la provincia tuviera mano de obra suficiente para poblar todas las nuevas tierras. El diputado Costa resumió bien el quid de la cuestión cuando exclamó que «aquí se trata de buscar un medio de obligar a que se fomente la población, y sobre esto ¿qué Diputado habrá que disienta? lo que hay es el modo de buscar los medios», ya que las disposiciones de la asamblea debían quedar dentro del recinto de la legitimidad jurídica y político-económica.[[12]](#footnote-12)

Así, Tomás Anchorena expuso las razones que habían llevado al gobierno a optar por la enfiteusis y por qué, dada la naturaleza de este contrato, era legítimo imponer reglas para fomentar la producción de las tierras públicas. La enfiteusis tenía un doble objetivo, fiscal y de fomento de la población. Para que el objetivo de aumentar la renta pública fuese permanente, era imperativo que las tierras se hiciesen productivas, de modo que aumentase su valor y, en consecuencia, los impuestos percibidos por la renta enfitéutica anual. Según T. Anchorena, la ley tiene en todo tiempo la fuerza para hacer que los receptores cumplan el contrato estipulado con el Estado según su «naturaleza»; esta implica «que las tierras se mejoren, ya cuando sea de cultivo, cultivandolas, ya cuando sea de pastoreo, poblandolas de ganado; y la ley tiene el poder y facultad de hacer que los objetos de ella no sean evadidos ni eludidos».[[13]](#footnote-13) Por estas razones, la cláusula propuesta por Viamonte era totalmente legítima, de hecho era necesario «avanzar más en este punto», para favorecer aún más el aumento de la población.

Es por ello que el propio T. Anchorena propuso a Sala un nuevo proyecto de ley con indicaciones más precisas sobre las condiciones de poblamiento de las tierras enfitéuticas.[[14]](#footnote-14) Él mismo califica estas condiciones de «trabas», pero no las considera obstáculos para el progreso de la campaña, sino garantías para que se cumpla el contrato entre Estado y receptor. Esta propuesta fue bien acogida por la Sala y los artículos se aprobaron con relativa rapidez. Los mayores debates se produjeron en torno a la medida que limitaba la acumulación de tierras y al artículo relativo a la exclusión de los extranjeros de la posibilidad de recibir tierras en régimen de enfiteusis.

En cuanto a las posibilidades de acumulación, el diputado Zúñiga señala que la ley no prohíbe que un enfiteuta compre a otro enfiteuta sus derechos sobre un terreno, pudiendo así acumular más de las 12 leguas cuadras permitidas. Senillosa da una respuesta precisa sobre este punto, señalando que la ley limitaba la extensión de tierra denunciable, pero no podía poner límites a la acumulación individual, porque ello atentaría contra la iniciativa individual y la industria. En efecto, «¿por qué se le ha de privar a un individuo que compre con el producto del sudor de su trabajo? ¿Con qué derecho se le puede prohibir que progrese en su industria?».[[15]](#footnote-15) Además, a Senillosa le preocupaba que los enfiteutas no estuvieran en una posición de desventaja decisiva frente a los propietarios, ya que entonces nadie querría tierras enfitéuticas, en detrimento del objetivo de aumentar la población de la provincia.

En dos largos discursos, T. Anchorena reitera los peligros de la acumulación de tierras reflexionando sobre la relación entre el sistema político y la distribución de la propiedad. Si no se hubiera puesto un límite a la propiedad individual de nuevas tierras, se habría corrido el riesgo de que, en el futuro, los ricos comerciantes urbanos hubieran dirigido sus inversiones hacia el campo, acaparando enormes extensiones de tierra y convirtiéndose así en «dueños del país». De esta manera, el «sistema liberal» recién instaurado iría dando paso a un sistema primero aristocrático y luego monárquico, aniquilando los sacrificios de las guerras revolucionarias. T. Anchorena, de hecho, no consideraba compatible la acumulación con el sistema republicano, un sistema político que en Buenos Aires seguía basándose sólo en la «opinión», mientras que «las cosas y las costumbres no están en consonancia, es preciso formarlas». La ley debía tratar de transmitir los valores republicanos a los ciudadanos, y no al revés, por lo que debía evitarse la acumulación de tierras en pocas manos.

Entre las muchas críticas a la propuesta, cabe mencionar de nuevo a Senillosa, que argumenta de forma bastante pragmática que este mal se curará cuando el peligro sea real. Además, las perspectivas de crecimiento económico hacen improbable la posibilidad de grandes compras de terrenos, ya que su valor también aumentará mucho. En cualquier caso, el artículo fue rechazado por Sala. Sin embargo, es interesante señalar que Tomás Anchorena, y sus hermanos Juan José y Nicolás, se encontraban en 1828 entre los comerciantes más ricos de la ciudad y desde hacía algunos años también dirigían sus atenciones hacia las inversiones rurales, en parte gracias a los consejos de su primo Juan Manuel de Rosas, experto estanciero.[[16]](#footnote-16) Dada la trayectoria política y económica de Tomás, es imposible que su defensa de la incompatibilidad entre las grandes fortunas y el sistema republicano fuera sincera, pero probablemente era una forma de limitar la posibilidad de formación de nuevas grandes fortunas, para mantener el poder político y económico en manos de las familias que ya formaban la oligarquía local.

El otro artículo que suscitó un debate aún más acalorado fue el relativo a la severa restricción del acceso de los extranjeros a los terrenos enfitéuticos, una propuesta que probablemente, una vez más, pretendía limitar la formación de nuevos latifundios en la provincia. Al comienzo del debate, José María Roxas y Patrón, ministro de Hacienda, manifestó a la Sala que, en nombre del Gobierno, expresaba su firme oposición al artículo, ya que se oponía a los intentos de atraer capital y mano de obra extranjeros, y corría el riesgo de romper los términos del Tratado de Comercio firmado con Gran Bretaña en 1825. El punto central del debate fue, una vez más, decidir sobre las mejores disposiciones para fomentar el aumento de la población y, por tanto, de la riqueza de la provincia, planteándose en este caso si fomentar únicamente la colonización agrícola por parte de ciudadanos de las Provincias Unidas o admitir también a extranjeros en el disfrute de estas tierras.

Un primer argumento se refería a la superioridad moral o no de los extranjeros. La concepción ilustrada de la esfera moral era bastante amplia, incluyendo la propensión al trabajo y la industria. Algunos diputados enfatizaban los beneficios de una población extranjera que, proveniente de países europeos económicamente más avanzados, estaba más acostumbrada al trabajo y a la iniciativa económica individual que los trabajadores locales, sobre los cuales la influencia negativa de la dominación española y la geografía americana ejercían una presión significativa (Aguirre, Wright, Alzaga, Costa). Los partidarios de la propuesta de Anchorena, en cambio, negaban esta superioridad moral e incluso la derribaban, describiendo cómo el campo se había vuelto más inseguro debido a la gran cantidad de extranjeros (Arana, Grela). De hecho, quienes llegaban a Buenos Aires eran las clases más bajas y abyectas de los pueblos europeos, «la gente mas inmoral, mas viciosa y mas corrompida [...] hombres que no son sino para estar dentro de la ciudad, porque no han sido formados ni educados en los trabajos de campo».[[17]](#footnote-17) Grela insiste en esta dirección y sostiene que no será la enfiteusis la única que atraerá a ciudadanos útiles, que eran lo que el país necesitaba.[[18]](#footnote-18) En primer lugar, era necesario crear instituciones capaces de garantizar la riqueza y la seguridad individual mediante la sabia labor del gobierno, porque «las leyes, pues, son las que proporcionan todo esto, así lo enseña la esperiencia y la historia de todas las naciones del mundo».[[19]](#footnote-19)

Otro aspecto relacionado con este tema, y que nos remite a una de las cuestiones de partida, es que las tierras sujetas a enfiteusis eran las que se encontraban dentro de la nueva línea fronteriza, tierras por tanto más expuestas que otras a la amenaza indígena y que los enfiteutas debían contribuir activamente a defender. El diputado Arana señaló la contradicción entre el tratado con Gran Bretaña (que excluía a los ciudadanos británicos del servicio militar obligatorio) y el hecho de que los propietarios fronterizos y los enfiteusis «todos estan obligados [...] a contribuir con su servicio personal [...] para contener las irrupciones de los barbaros y para poderlos resistir».[[20]](#footnote-20) El propio Anchorena enfatizó que su propuesta solo se refería a las nuevas tierras incorporadas de forma reciente a la provincia gracias a la sangre derramada por los «hijos del país» y que el hecho de no poder gozar de enfiteusis no impedía a los extranjeros comprar o alquilar otras tierras, así como ser contratados como asalariados. Sin embargo, tras tres días de intenso debate, el artículo fue rechazado y la nueva ley de enfiteusis se publicó en el Registro Oficial.

**IV**

De este debate pueden extrapolarse una serie de puntos de discusión relevantes sobre la relación entre el concepto de propiedad subyacente en la legislación enfitéutica y el papel del derecho en el gobierno político y económico de una comunidad. En primer lugar, debe destacarse cómo este régimen de propiedad formaba parte de un plan de desarrollo económico y político más amplio previsto para la provincia de Buenos Aires. La enfiteusis debía proveer un marco legal para legitimar los derechos de usufructo sobre la tierra, a fin de evitar disputas, estimular la producción individual y, de esta manera, incrementar los recursos fiscales, directos e indirectos, del Estado.

Asimismo, se desarrollaría una sociedad comercial de terratenientes, enfiteutas y arrendatarios mediante la producción de bienes agrícolas que se intercambiarían en los mercados internos y externos. Este proyecto estaba vinculado a la apropiación de tierras hasta entonces bajo control de los pueblos indígenas. Su incorporación a la provincia se basó en la teoría de la propiedad-trabajo, que de manera implícita consideraba el modelo europeo de sociedad mercantil como el único legítimo, ya que el modelo económico de las sociedades indígenas no contemplaba la explotación territorial y la colonización agraria permanente. La ausencia en ésta de una concepción de la propiedad basada en su mejora continua a través del trabajo los descalificaba como personas jurídicas, legitimando así la ocupación criolla del territorio. Llamativamente, esta noción fue aceptada sin debate por la sala, mientras que en la década anterior y durante la época española se habían celebrado tratados de paz y comercio con los pueblos de la Pampa bonaerense, hecho que hace implícito el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas.

En segundo lugar, una cuestión tácita en el debate es hasta qué punto puede intervenir el gobierno en la esfera económica, especialmente en el fomento de la producción agrícola antes mencionada. ¿Hasta qué punto la acción gubernamental apoyaría el despliegue de las leyes económicas naturales antes de volverse demasiado opresiva, arbitraria y, por tanto, perjudicial para el objetivo del aumento político de la población? La naturaleza del contrato enfitéutico implicaba la posibilidad de gravar el contrato con condiciones cuya finalidad era obligar a los beneficiarios a aplicar su trabajo individual a la tierra recibida. Un tema de debate fue el nivel de coerción de estas condiciones, dado que todos los participantes en el diálogo reconocieron la capacidad de la ley para moldear la realidad social. Sin embargo, ¿hasta qué punto podía la ley imponer su poder coercitivo a los miembros de la comunidad?

Por último, en el debate sobre la preferencia por la pequeña o gran propiedad y el papel de los extranjeros en el desarrollo económico local, se pone de relieve el carácter retórico de los argumentos de política económica utilizados por los participantes en la discusión. Aunque todas las propuestas presentadas se justificaron por su importancia para garantizar el beneficio público de la comunidad local, la contextualización de los intereses privados de los participantes revela una discrepancia entre las ideas expresadas en el debate y su posición social y económica. Así pues, los argumentos de política económica que se utilizaron para apoyar la formulación de propuestas legislativas tienen un doble carácter, ya que describen las leyes que subyacen a la formación de riqueza en una sociedad comercial en desarrollo, pero al mismo tiempo pueden ser utilizados instrumentalmente por los actores históricos para intentar doblegar este desarrollo económico a sus propios fines personales.

1. Sergio Bagú. *El plan económico del Grupo Rivadaviano, 1811-1827: su sentido y sus contradicciones, sus proyecciones sociales, sus enemigos*. Rosario: Instituto de Investigaciones Históricas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional del Litoral, 1966; María E. Infesta. *La pampa criolla : usufructo y apropiación privada de tierras públicas en Buenos Aires, 1820-1850*. La Plata: Archivo Historico “Dr. Ricardo Levene”, 2003; Juan Carlos Garavaglia. “La propiedad de la tierra en la región pampeana bonaerense: algunos aspectos de su evolución histórica (1730-1863)”. En Raul Fradkin, Jorge Gelman y Juan Carlos Garavaglia (eds.). *En busca de un tiempo perdido. La economía de Buenos Aires en el país de la abundancia, 1750-1865*. Buenos Aires: Prometeo editorial, 2008; Abelardo Levaggi. *La enfiteusis en la Argentina (siglos XVII-XX): estudio histórico-jurídico*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador, 2012. Bagú interpreta la enfiteusis dentro del proyecto económico de cierta facción política local, vinculada a intereses extranjeros e interesada en la modernización liberal de la provincia. Infesta ofrece el estudio cuantitativo más riguroso sobre la aplicación de la ley, pero se interesa poco por su historia intelectual. Garavaglia sitúa la enfiteusis en el contexto de la historia económica local y ofrece algunas reflexiones sobre su eficacia económica y su influencia en el posterior régimen de distribución de la propiedad. Por último, Levaggi ofrece un erudito estudio sobre los precedentes de la ley y su aplicación en otras provincias, pero sin aportar una importante contextualización teórica del problema. [↑](#footnote-ref-1)
2. La expresión “formas imperfectas de propiedad” se refiere a concepciones de propiedad caracterizadas por la fragmentación del concepto de propiedad absoluta en múltiplos derechos distintos que podían ser adjudicados a múltiplos actores. Por ejemplo, la enfiteusis se basa en la división entre el dominio directo (propiedad) y el dominio útil (usufructo). Un trabajo seminal que renovó el estudio de los derechos de propiedad es el de Rosa Congost. “Property Rights and Historical Analysis: What Rights? What History?”. *Past & Present,* 181, Nov. 2003, 73-106. Para una aplicación de esta perspectiva al mundo ibérico, Manuel Bastias Saavedra. “The normativity of possession. Rethinking land relations in early-modern Spanish America, ca. 1500–1800”. *Colonial Latin American Review*, 29(2), Jul. 2020, 223-238. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Diario de sesiones de la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta de la Independencia, 1827. N. 25, 6 de octubre 1827. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ivi*, p. 8. [↑](#footnote-ref-4)
5. Andrew Sartori. “Global Intellectual History and the History of Political Economy”, in Samuel Moyn and Andrew Sartori (eds.). *Global Intellectual History*. New York: Columbia University Press, 2013, 110-133; Andrew Sartori. *Liberalism in Empire: An Alternative History*. Berkeley: University of California Press, 2014. Sartori analiza la centralidad de la “Lockean theory of property” para la política económica y sus implicaciones para los proyectos imperiales. Para una mejor ubicación intelectual de la formulación de Locke, destacando sus deudas con la escuela de Salamanca, véase Andrew Fitzmaurice. *Sovereignty, property, and empire, 1500-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. [↑](#footnote-ref-5)
6. Antonio Saenz. *Instituciones elementales sobre el derecho natural y de gentes. Curso dictado en la Universidad de Buenos Aires en los años 1822-23*. Buenos Aires, Talleres de A. Baiocco y cia., 1939, p. 178. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ivi*, pp. 180-182. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Diario de sesiones*, N. 38, 8 de noviembre 1827, pp. 8-9. [↑](#footnote-ref-8)
9. En su estudio clásico, Coni veía en la ausencia de la cláusula de población la principal razón del fracaso de la enfiteusis para el desarrollo agrícola local. Emilio A. Coni. *La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia*. Buenos Aires: Imprenta de la Universidad, 1927. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Diario de sesiones*, N. 69, 30 de enero 1828, p. 22. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Diario de sesiones*, n. 70, 31 de enero 1828, p. 11. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Diario de sesiones*, n. 71, febrero 1828, p. 10. [↑](#footnote-ref-12)
13. *Ivi*, p. 15. [↑](#footnote-ref-13)
14. La propuesta se dividía en 13 puntos que sancionaban la obligación de poblar en un plazo de tres años, lo que incluía 200 cabezas por legua cuadrada y la construcción de una casa y un corral. Asimismo, se establecieron normas sobre la transferencia de tierras bajo enfiteusis que pretendían limitar la acumulación de tierras en pocas manos. Además, las transferencias debían ser aprobadas por el Ministerio de Gobierno y el último artículo prohibía la distribución de tierras a extranjeros que no estuvieran casados con una mujer nacida y criada en el territorio de la República. [↑](#footnote-ref-14)
15. *Diario de sesiones*, n. 72, 8 de febrero 1828, p. 22. [↑](#footnote-ref-15)
16. Juan José Segreli. *Apogeo y ocaso de los Anchorena*: Buenos Aires: Siglo veinte, 1972; Roy Hora. “Del comercio a la tierra y más allá: Los negocios de Juan José y Nicolás de Anchorena (1810-1856)”. *Desarrollo Económico*, Vol. 44, No. 176 (2005), pp. 567-600; Roy Hora. “Patrones de inversión y negocios en Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX: la trayectoria de Tomás Manuel de Anchorena”. *História Econômica & História de Empresas*, Vol. 8, N. 1, (2012), pp. 41-82. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Diario de sesiones*, n. 74, 14 de febrero 1828, p. 19. [↑](#footnote-ref-17)
18. En la formulación de la Ilustración española, un vasallo útil era aquel que participaba en una sociedad mercantil, contribuyendo con su iniciativa económica individual al avance de la riqueza pública y, por tanto, del Estado. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Diario de sesiones*, n. 75, 15 de febrero 1828, p. 17. [↑](#footnote-ref-19)
20. *Ivi*, p. 6. [↑](#footnote-ref-20)