

EL PAPEL MONEDA Y LA ENFITEUSIS

por el Académico DR. ENRIQUE DE GANDÍA

La guerra con el Brasil produjo una escasez de moneda y de "pastas". Había que pagar con ella lo que se importaba del exterior. Si nada se importaba o nada se exportaba o si se importaba y también se exportaba, y no metales, sino frutos del país, no sería tanta la diferencia de la moneda ni de las pastas. Ahora bien: estas pastas que se depositaban en las arcas del banco se extraían de la circulación, se apartaban del giro y se convertían en capital muerto, no sólo para el banco, sino para el público. Éste quería que el banco extendiera cada vez más su giro, especialmente en las provincias. El gobierno quería unir a las provincias por medio de un interés general. No faltaba gente que falsificaba las onzas de oro selladas. También se podían falsificar los lingotes de oro que custodiaba el banco. El país, con la guerra, vivía una crisis que el gobierno no sabía cómo solucionar. Los lingotes eran una garantía que afianzaba el crédito del simple papel. Era preciso sostener el valor del papel para que no decayese el único medio de cambio que existía en la circulación. No bastaba que el Congreso o la autoridad nacional ordenasen que el papel valiese en lo corriente de su giro su valor escrito. "Desgraciado el momento —decía Paso, el 3 de mayo de 1826— en que llegase a faltar la confianza o aceptación pública del papel. El valor legal o el valor que le diese este artículo nada podría entonces." Si una baja depreciaba el papel, nada podrían hacer la ley ni la autoridad para valorarlo. Nadie querría vender

sus propiedades por un papel que nadie admitiese o apreciase. Los contratantes, en sus negocios, tomarían todas las precauciones para evitar el perjuicio del demérito del papel. Los contratos se harían con las calidades de oro, plata, metálico sonante, como se hacía con los vales reales de España. Los billetes del banco corrían solamente en la provincia de Buenos Aires. El gobierno trataba de que circularasen también en el interior porque ello habría traído un gran bien al país.

El ministro de gobierno declaró que en esos momentos no había moneda corriente, ni medio circulante. En realidad, nunca lo había habido, "porque, más o menos, lo que entre nosotros formaba la única moneda de que nos servíamos tenía más o menos valor según se lo daba la escasez o abundancia o necesidad del momento, y aun así ella propiamente no era una moneda nacional". En esos instantes no había en el país más moneda corriente metálica, ni más medio circulante, en la capital y en algunas otras provincias de la Unión, que el papel del banco. Era preciso declarar la verdad: que el medio circulante del país era por la ley el billete o nota del banco. Todos los contratos celebrados con anterioridad quedaban cubiertos si se pagaba el precio estipulado con los billetes del banco como una moneda corriente. Los billetes de banco, hasta ese momento, corrían por su valor escrito. En verdad, no era fácil saberlo con seguridad, como tampoco era fácil saber si las onzas valían diecinueve o veinte pesos como se pedía por ellas. "El valor de la moneda es relativo a las cosas que con ellas se compran." Podía suceder que un billete de veinte pesos valiese veinte pesos, pero que en realidad comprase una cosa que antes valía diez. También podía suceder que el valor de las cosas subiese sin que bajase la moneda. En Buenos Aires se exigía que en precio de las cosas que se vendían no se diesen billetes del banco, sino onzas de oro del cuño español o del nacional. Si en los contratos no se ponía una condición expresa, todos estaban autorizados a pagar en billetes. Era conveniente, imprescindible, que el Congreso declarase que los billetes del banco eran moneda corriente. En los tribunales había pleitos en que personas que habían prestado con billetes del banco exigían que se les pagase con monedas de oro. Otros se habían obligado a pagar

en moneda corriente y se les exigía que lo hiciesen en oro o plata. El Congreso, por un decreto provisorio, había dispuesto que los billetes fuesen moneda corriente en todo el territorio. La sociedad había comenzado a contraer empeños bajo ese concepto. El Congreso había dispuesto que el banco sólo pagase en papel. No podía autorizarse a los particulares a que exigiesen ser pagados en oro o plata. Los billetes del banco debían correr como moneda corriente. Por otra parte, en el país no había más moneda corriente que los billetes del banco. Había que hacer lo que de hecho existía, de un modo legal, y extenderlo a todo el territorio del Estado. De este modo no resultaría agravio o perjuicio en las provincias donde no corriese el papel. Éste no correría mientras no se abriesen las cajas subalternas que la ley establecía. Los acreedores no podrían rehusar los billetes si en los contratos no se establecía lo contrario. Aunque fuese un extranjero, éste reduciría el papel a oro, plata o cueros. El papel moneda era necesario para proveer a la circulación del único medio para las transacciones de la vida comercial y social. Sin él habría un mundo de pleitos. No había otro medio ni en la capital ni en las provincias. En todas partes faltaba el numerario. En algunas provincias, por falta de metálico, el papel corría antes que la ley lo valorase como moneda corriente, con la misma estimación que antes tenían las onzas y pesos fuertes. En la Banda Oriental y en Entre Ríos corría el papel con menos desconfianza que en Buenos Aires. Si eso no ocurría, el gobierno no podría llenar el servicio en todos los puntos del territorio. Había habido dificultades, por ejemplo, para proporcionar fondos en Mendoza para un objeto de primera importancia. Lo mismo ocurría en otros puntos del territorio. Para evitar estos hechos se iban a instalar sucursales del banco en las provincias. Por ello, el ministro de Hacienda insistía evitar estos hechos se iban a instalar sucursales del banco fuesen moneda corriente en todo el territorio del Estado.

Esta discusión en el Congreso, que hoy no se concebiría, fue entonces, en medio de la guerra con el Brasil, un motivo de hondas divergencias. Hemos visto que había una tendencia favorable a un banco nacional; a sucursales del banco en todas las provincias para unirlas, crear un espíritu nacional y constituir una verdadera nación; a

una moneda única, corriente, no en oro ni plata, sino en billetes del banco nacional, o sea, del Estado. Y ahora veremos que había, frente a ella, otra corriente que se oponía a esos fines, fundada en realidades, en los intereses, no de las provincias, que vivían en silencio y humillación, sino de los caudillos que las gobernaban. Siempre el 3 de mayo de 1826, el diputado Medina propuso que la ley que disponía la circulación de los billetes del banco nacional en la capital y en las provincias tuviese la aclaración de "por ahora", o sea, en forma provisional. Hacer la ley efectiva y real "es poner los elementos de una flagelación general que, tarde o temprano, ha de incendiar a todas las provincias y, juntamente con ellas, a la representación nacional". Medina recordaba los males que habían sufrido algunos pueblos "con la maldita plata federal". Una cosa eran medidas caudillísticas y otra un banco nacional. Medina era elocuente. La plata federal "ha sido el origen de las lágrimas, sangre, miserias, pobreza de algunos pueblos, cuyos virtuosos ciudadanos aún no han podido reparar sus antiguas desgracias y pérdidas, al paso que sólo cuatro malvados hicieron grandes fortunas absorbiendo la sustancia de los infelices. Esto mismo debe suceder con las cajas subalternas del banco. El mismo descrédito o baja de los billetes del banco que diariamente se ve, esta misma marcha llevaba la plata federal hasta que, últimamente, se redujo a cero. Esto mismo deben calcular las provincias, que se verificará si se admiten en ellas por moneda corriente los billetes del banco".

Era la oposición a un banco nacional y a sus sucursales, a los billetes del banco que habrían salvado al país ante la ausencia de numerario. Esta falta de metálico es lo que alegaban los opositores. El ministro de gobierno aclaró que no sólo se respondía con numerario, sino con valores reales. La ley debía ser obligatoria para todas las provincias. "Es preciso que el Congreso —explicaba el ministro de gobierno— considere su carácter; ella es necesaria para nacionalizar el país, y no puede nacionalizarse desde que se mande imponer obligaciones a un pueblo que no sean generales para todos los demás; ella traiciona el país desde que niega a un pueblo lo que concede a los otros."

El ministro estaba seguro de que los billetes agrandarían el comercio y las industrias. Los billetes no eran más que un pedazo de papel, pero eran también un signo, lo mismo que la moneda. No tenían un valor tan real como un peso de plata o de oro, pero tenían un valor efectivo porque estaban garantizados por valores reales que podían hacerse efectivos. Los comerciantes que querían convertir sus productos en dinero tenían que comprar las onzas a veinte y veintidós pesos, cuyo valor no tenían en su país. Otros habían tenido que comprar moneda de cobre para sufrir menos quebranto. "La moneda que es corriente en este punto lo es en las demás provincias, pues que no hay más que un Estado, y la moneda debe ser corriente en todo él; lo demás es no pensar en ser nación."

Así hablaba el ministro de gobierno. El diputado Lozano aclaró que cuando alguien se comprometiese a pagar en moneda corriente equivaldría a decir "pagaré en billetes del banco". Podría ocurrir que los billetes llegasen a tener más valor que la plata y el oro. Los billetes habían empezado a correr con aceptación general. Hemos dicho que circulaban con generalidad en la Banda Oriental y en Entre Ríos. En las provincias se sentía la necesidad de las cajas subalternas del banco, o sea, sucursales. En la plata federal había un valor real de dos clases: uno, positivo, aunque corto, era el de la plata; el otro era el subalterno, de cobre. Sin embargo, la gente tanto despreció esta moneda que con cien pesos de ella no se podía comprar medio kilo de pan o carne. Por esta razón, el diputado Medina se oponía a la circulación de los billetes. El diputado Mansilla trajo otros ejemplos. Si en una provincia, por caso, en Tucumán, el banco se estableciese con cien mil pesos en onzas y cien mil en papel, el mismo día que el banco hiciese salir cien mil pesos en onzas de oro, el mismo día el comercio haría salir sujetos que comprasen esas onzas de oro y se fuesen adonde valiesen más. "Desde que la moneda es una materia de especulación, ella desaparece." Un particular, con una cantidad de papel, moneda corriente, no podría hacer ninguna compra en las provincias, y otro particular de cualquier provincia que transmitiese sus efectos a la capital tampoco podría venderlos por no admitir el papel

moneda. Si en Salta, por ejemplo, fuese preciso levantar un ejército, el gobierno no sabría con qué pagarlo porque el papel moneda no tenía ningún valor en esa provincia. En cambio, en Entre Ríos, el papel moneda circulaba con el mismo valor porque no había con qué cambiarlo. Mientras la moneda no se hiciese nacional respecto del oro o plata, la moneda que se suponía española y no lo era debía salir.

El diputado Vélez quiso convencer que los billetes del banco eran papel moneda. El Congreso había creado la contribución nacional: rentas de correos, papel sellado, arrendamiento de rentas públicas. Si los billetes del banco eran reputados por papel moneda y no lo eran en las demás provincias, en Buenos Aires esas contribuciones se pagarían con billetes, y en las provincias, con plata u oro.

Esto significaría un mal para las provincias. El ministro de hacienda también expresó su esperanza de que las provincias reclamasen el establecimiento de las cajas. La necesidad les haría pedir las. De hecho, el papel circularía y en todas partes sería una moneda corriente. Las provincias tendrían libertad para admitir las cajas o no admitirlas. El diputado Carol repuso que las provincias habían admitido, por obediencia, la plata federal y cien pesos de moneda federal se compraban por veinte o veinticinco. El diputado Helguera aseguró que el gobierno tenía necesidad de obligar a ciertas provincias a admitir cajas subalternas y hacer que corriese el papel. Si en Salta se formaba un ejército no se podía pagar a las tropas con la moneda corriente en otras provincias. El diputado Carol preguntó qué se haría si algunas provincias no quisiesen admitir el papel moneda. El diputado Helguera le respondió que los comerciantes habían comprobado el giro del papel moneda en Buenos Aires y recibirían el papel en las cajas subalternas que se estableciesen en las provincias.

Sometido el artículo octavo a la votación, resultó aprobado por veintisiete votos contra siete. El artículo decía: "Los billetes del banco nacional son, en todo el territorio de la República, moneda corriente por su valor escrito". El país tenía, en teoría, una moneda nacional. No duraría mucho.

A continuación se discutió el artículo noveno adicional propuesto por la Comisión de Hacienda. El diputado Vélez

recordó que el Congreso había garantizado por la Nación los billetes del Banco de Descuentos de la provincia de Buenos Aires hasta el establecimiento del banco nacional. Ahora bien: si el Congreso había hecho esos billetes moneda corriente también debía garantizarlos. En eso se fundaba el crédito de la Nación, del banco y del Congreso. El ministro de gobierno replicó que esa garantía debilitaba toda la que se había dado a los billetes. Era una redundancia decir que la Nación garantizaba la moneda corriente. El Congreso garantizó los billetes del Banco de Descuentos porque el papel no estaba decretado, ni corría como moneda corriente, y porque existía una desconfianza respecto del banco. No ocurría lo mismo con el banco nacional. El Banco de Descuentos tuvo mil dificultades desde sus comienzos. Sus operaciones le habían acreado la desconfianza. El banco nacional disfrutaba de un buen crédito. A fines de abril de 1826 tenía más de setecientos mil pesos de depósitos hechos por particulares. El mes anterior no llegaba a quinientos. "Cuando el banco no responda, la Nación responderá." Cuando variasen las circunstancias, el papel dejaría de ser moneda circulante y se establecería otra proporcionada a las necesidades del país. Banco y gobierno venían a ser una misma cosa.

Lo que ocurría era que por derecho no había en el país ninguna moneda, y de hecho tampoco se veían las que antes circulaban. La ley no había creado ninguna moneda y las que se conocían no convenían. La española estaba en consonancia con el sistema colonial. Las fábricas de moneda producían una cantidad asombrosa de monedas de oro y plata que se sumergían en el tesoro de los reyes sin aumentar la industria de estos pueblos. El 5 de mayo de 1826 el ministro de Hacienda refirió que aquella corriente inmensa de riqueza estaba contrastada por una miseria espantosa. Los escasos medios de circulación apenas bastaban para satisfacer la avaricia de unos pocos ricos. En realidad, el mal se había agravado. En las provincias había pueblos que hacían sus cambios por permutas imperfectas, muestras de su miseria y de su incivilidad. Producida la independencia, el comercio había sido franco. No obstante, no existía una moneda nacional y el servicio de los billetes del banco era provisorio y los billetes serían convertidos en la moneda metálica que se estableciese. En

efecto: el artículo noveno quedó redactado de esta manera: "Desde el 25 de mayo de 1828, el banco comenzará a pagar sus billetes en moneda metálica".

El gobierno de la provincia de Buenos Aires había contratado toda la maquinaria para una casa de moneda. Por ello había transferido al banco, que tenía el derecho de acuñar moneda, todo el derecho que le correspondía. La maquinaria debía venir de Europa y el puerto estaba bloqueado por la escuadra del Brasil. El ministro de Gobierno sostuvo que no se podía obligar al banco nacional, por el hecho señalado, a fijar la fecha en que empezaría a cambiar los billetes a la vista. Había que permitir al banco hacer frente al cambio de billetes con una tercera parte del metálico que poseyese. El banco no podía emitir más billetes a la circulación que aquellos que representasen los valores reales que estuviesen en su poder. Más adelante, la Legislatura reglaría la emisión.

El 8 de mayo de 1826 se comentó en el Congreso una noticia llegada del Tucumán. El coronel don Gregorio Aráoz de La Madrid, gobernador de esa provincia, había depuesto, el 26 de noviembre del año anterior, al gobernador don Javier López. Éste no cesaba de aspirar a su restablecimiento. Varios diputados propusieron un proyecto de decreto para que Aráoz de La Madrid, conforme a un pedido de la Junta de Tucumán, no tuviese que dar cuenta de su conducta en la deposición del ex gobernador. El diputado Gorriti relató que Aráoz de La Madrid, el 26 de noviembre de 1825, con diecisiete hombres, había depuesto al gobernador Javier López y convocado la Legislatura para que eligiese un nuevo gobernador. Gorriti destacó el hecho innegable de que Aráoz de La Madrid, por sí solo, había resuelto deponer a López. Se trataba de un atentado a un gobierno que existía y que el acto contra su existencia traía aparejada la presunción de subversión y anarquía. Era necesaria la inspección de la ley y un juicio en que quedase justificada su conducta. El querer enderezar los excesos de un gobierno era obra que debía ejecutarse según los trámites de la ley. Aráoz de La Madrid había presentado al Congreso un respetuoso escrito en el cual explicaba la necesidad que había tenido para dar el paso que dio y los buenos resultados producidos. Aráoz de La Madrid, aunque nativo del Tucumán,

no podía reputarse como un ciudadano de esa provincia. Residía en esa ciudad con una comisión importante que le había confiado el Poder Ejecutivo Nacional y tendía a preparar la organización del país. No obstante, dio el paso atrevido de deponer al gobernador elegido por una provincia y colocarse él mismo en su lugar. El gobierno no podía mostrarse indiferente y debía reprobalo enérgicamente. Si en la provincia había disensiones, él no hubiera debido mezclarse en ellas. El Poder Ejecutivo le había ordenado cesar en la comisión y poner sus tropas a disposición del coronel José María Paz y dar cuenta, en Buenos Aires, de su conducta como comisionado. Fue entonces cuando Aráoz de La Madrid se justificó y explicó el dolor que le producía ver a su patria "bajo la férula de un jefe déspota que no conocía más ley que su libre albedrío". Quiso venir a la Capital, pero la representación provincial, temerosa de lo que podía suceder con la ausencia de Aráoz de La Madrid, se opuso y cargó sobre sí la responsabilidad de la detención. La misma representación provincial envió otra exposición al Congreso para que se suspendiese la orden que obligaba a presentarse a Aráoz de La Madrid. Éste había sido elegido gobernador propietario. Si se ausentaba, Javier López habría intentado recuperar el gobierno. "Sin duda —decía Gorriti—, no tiene títulos mejores en que apoyar su pretensión que los que tiene en realidad el coronel La Madrid para ser reconocido y obedecido como verdadero gobernador de la provincia del Tucumán." El juicio mandado contra el coronel Aráoz de La Madrid era de un interés eminentemente nacional. Si resultaba inocente quedaría en claro su honor y se demostraría que no había otro remedio que las vías de hecho para librar a la provincia "de un jefe tan ominoso como don Javier López". Si fuese culpable, sería castigado y se daría un ejemplo a todos los pueblos en cortar las aspiraciones de quienes querían formar su patrimonio de los gobiernos de las provincias. La formación de ese juicio era importante. Restablecer el orden en la provincia no significaba restablecer al gobernador depuesto. La provincia gozaba de tranquilidad. Los empleados por el gobernador López seguían en sus puestos. El país no tenía las vejaciones que había sufrido en tiempos de López. Había disputado el mando a Aráoz de La

Madrid y ocasionado muchas muertes. El Poder Ejecutivo debía ser instruido de todos los antecedentes.

El diputado Medina tuvo palabras durísimas en contra del ex gobernador Javier López. Lo acusó de ambicioso, innoble y pérfido, de haberse puesto a la cabeza de malvados y asesinos para atacar a su gobierno y, durante dos años, llevar "por todos los lugares que circula su fuerza el robo, el latrocinio, la desolación, el terror, el espanto, la muerte". Era una guerra de incendio que había destruido las fortunas de sus conciudadanos. Cruel y sanguinario, hombre execrable. "Apoyado por las fuerzas de la provincia de Santiago, sorprendió la plaza de Tucumán como un capitán de salteadores." "Desplegó un despotismo y una tiranía que no tiene ejemplar en todo el curso de nuestra Revolución." Más de mil habitantes había hecho desaparecer. Los cadáveres de sus enemigos eran destrozados y colocados sus miembros en diferentes puntos de la ciudad. Apenas sabía firmar, ignorante, bruto, etcétera. Los epítetos se agotaron. El coronel mayor don Bernabé Aráoz lo había sacado de una pulpería y lo había condecorado con grados militares. En recompensa había hecho perecer en un cadalso a su bienhechor y dejado a su familia en la mendicidad. López se había refugiado en Salta y desde allí, por medio de algunos partidarios, introducía la discordia en Tucumán. Sólo Aráoz de La Madrid podía contener las aspiraciones criminales de López. Era necesario que Aráoz de La Madrid se mantuviese aún un tiempo en el Tucumán. El Congreso así lo resolvió.

La provincia de Tucumán, con la administración de Aráoz de La Madrid, tenía una escuela normal con el método de Lancaster, la policía se había establecido, la hacienda pública era respetada, los tribunales de justicia eran independientes, en una palabra: la tranquilidad y el bienestar habían vuelto a esa provincia. Aráoz de La Madrid fue dejado en su cargo.

Mayores discusiones tuvo el proyecto de enfiteusis que el gobierno presentó al Congreso el 10 de mayo de 1826. Sobre la enfiteusis llamada de Rivadavia se ha escrito mucho a favor y mucho en contra. A nuestro juicio, la obra que mejor analiza esta ley es la del ingeniero Emilio A. Coni, *La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia*. Los

partidarios de las teorías de Henry George o georgistas defienden la enfiteusis como una solución para todos los problemas económicos. No compartimos esta manera de pensar. Coni demostró su fracaso y su inconveniencia. Su libro, ampliamente documentado, no ha sido refutado con éxito y sigue siendo la base de los estudios relacionados con ese tema. Aquí expondremos únicamente los principales debates que originó en el Congreso.

En síntesis, el proyecto de ley establecía que las tierras de propiedad pública, cuya enajenación había sido prohibida por la ley del 15 de febrero, se darían en enfiteusis durante el término de diez años. Este término empezaría a contarse desde el 1º de enero de 1827. La persona que las recibiese pagaría al tesoro público la renta o canon del ocho por ciento anual sobre el valor que se les fijase si eran de pastoreo, o del cuatro por ciento si eran de pan llevar. Cuatro o cinco propietarios graduarían el valor de las tierras. Si la valuación fuese rechazada por el enfiteuta o por el fisco resolvería un segundo jurado. A los diez años, la ley sería revisada por la Legislatura nacional. Etcétera.

La Comisión de Hacienda presentó un informe favorable. La venta de tierras, por falta de capitalistas, "debía considerarse para el Estado como una verdadera bancarrota". El enfiteuta, con la valorización de la tierra, vendría a pagar, en diez años, una renta cada vez menor. El ministro de Gobierno hizo resaltar el hecho de que el gobierno necesitaba rentas, sobre todo por la guerra en que estaba empeñado con el Brasil. Votado el proyecto, fue aprobado con cinco votos en contra. Puesto a discusión el artículo primero, el ministro de Gobierno insistió en la necesidad de dinero para la guerra con el Brasil y recordó que poco tiempo antes no había quien diera veinticinco pesos por una legua. En esos momentos valía cada legua dos y tres mil pesos y aún más. El valor de la tierra había subido hasta causar asombro. Todo por los progresos del país. No convenía, por tanto, dar las tierras por más tiempo de diez años. La ley de enfiteusis iba a "fundar la primera de nuestras rentas públicas". El gobierno tenía grandes empeños: la consolidación de la deuda general que el Congreso había decretado y estaba liquidándose por el gobierno general; la renta y amortización de quince

millones de pesos para el empréstito que el Congreso había autorizado al presidente de la República, y una reserva con que encarar nuevos empeños. Éstos eran el honor nacional frente al Brasil y la organización de la República. Las cargas del Estado gravitaban sobre un pueblo que podía considerarse en esqueleto.

El diputado Agüero expuso que la venta de tierras por parte del Estado sería un gran mal. La falta de capitales haría que una o dos compañías de calculistas fuesen sus compradores. Veríamos en ejercicio, "aunque con otra denominación, el sistema funesto de feudos y mayorazgos bajo cuyo yugo ha gemido por tanto tiempo la agricultura en toda la Europa".

El diputado Manuel Antonio de Castro explicó el significado de enfiteusis. En el derecho antiguo se dudó de si el contrato enfiteutico pertenecía al contrato de compra y venta o al de locación y conducción. El derecho romano posterior había resuelto la duda y le fijó una naturaleza media entre las dos: ni era compra y venta ni locación y conducción. El término se acercaba a la perpetuidad. Quien traspasaba el dominio útil por un canon o renta anual se reservaba la propiedad. No era más que un homenaje o señal del dominio directo. Por ello el canon era muy módico y las tierras áridas e incultas. Diez años le parecían pocos, pues, a su vencimiento, el enfiteuta quedaría sin los terrenos y sin capital para comprar ganados. Prefería que en vez de decir "se darán en enfiteusis" se dijese "se darán en arriendo", pues se trataba, con ese término, de un verdadero arriendo. El ministro de Gobierno aclaró que, en el derecho antiguo, la enfiteusis no era más que un contrato de arrendamiento y sólo se diferenciaba en que se daba un terreno a perpetuidad o por vida o por un tiempo largo. El canon era moderado y más una expresión de vasallaje que una renta proporcionada a un riguroso arrendamiento. En caso de venta, el enfiteuta tenía un derecho de preferencia que no poseía el arrendamiento. El término, en el proyecto presentado, de diez años, no era corto. Podía serlo en los terrenos de pan llevar. Los terrenos de agricultura necesitaban mucho tiempo, fatigas y sudores y un gran capital. En cambio, los terrenos de pastoreo nada había que hacer en ellos y empezaban a producir en el momento que eran poblados

de ganados. El diputado Castro propuso que el contrato se acercase lo más posible a la propiedad. Los hacendados de campaña no poseían grandes fondos para poner de una vez muchas cabezas de ganado. Unos ponían doscientas cabezas en un año, y otras doscientas al año siguiente. El hacendado temblaría si le dijeren: dentro de diez años puede usted ser obligado a levantar su establecimiento.

El ministro de Gobierno expuso que, no bien presentada la ley de enfiteusis, habían sido solicitadas más de doscientas leguas en la provincia de Buenos Aires. Una sola persona quería treinta leguas de terreno. El diputado Funes explicó que las tierras no podían ser vendidas porque todas habían quedado hipotecadas al pago del empréstito de quince millones. Las tierras que habían pertenecido a las provincias eran de la nación, pero, restablecido el pacto, debían volver a su primitivo dueño. Las provincias podían alegar que la ley fundamental les conservaba sus instituciones y que para conservarlas se necesitaban fondos públicos, o sea, tierras de propiedad pública. Las provincias se desprenderían de esas tierras cuando la Constitución adoptase el sistema de unidad perfecta y ya no tuviesen que mantener sus instituciones, pues todo cargaría sobre el Estado. Si, en cambio, la Constitución fuese federal, las provincias creerían tener un derecho de propiedad sobre esas tierras. En consecuencia, era conveniente dejar esa ley para cuando se aprobase una Constitución.

El diputado Frías opinó que, dado que el Congreso, el 15 de febrero, había hipotecado toda propiedad pública para el pago del empréstito, no había otro arbitrio que dar las tierras en enfiteusis, no venderlas. El término de diez años le parecía sumamente corto. El país estaba frente a la guerra con el Brasil, que privaba de capitales y de brazos, y a una guerra interna con los indios que mantenía desiertos los campos más preciosos. En las otras provincias ocurría lo mismo, a más de la inseguridad interior. Todo esto hacía que los hombres no especulasen en el único y principal ramo que ofrecía el país y con el cual el gobierno debía contar para fundar las principales riquezas del Estado. Por otra parte, sobraban campos y faltaba el ganado. Había que hacer grandes gastos y grandes trabajos con la incertidumbre de que a los diez años se recargase el canon o se pusiese en venta la tierra. A los diez

años, con la competencia, los campos valdrían más y la renta, sin duda, aumentaría. En la provincia de Buenos Aires, a treinta y tantas leguas, había campos hermosos que no se poblaban y ni aun regalándolos se poblarían. Lo mismo sucedía en las demás provincias. Por tanto, no había que coartar el poco interés con plazos tan reducidos. A su juicio, el término no debía ser menor de quince años.

Los georgistas que, hace un tiempo, se dedicaron a soñar reformas agrarias que harían la felicidad del país, y los comunistas que, más tarde, los apoyaron, no conocieron, por cierto, estos debates en nuestro Congreso, llenos de sabiduría y sensatez, ni supieron las causas por las cuales se acudía al procedimiento de la enfiteusis. No hay que olvidar que, en primer término, se necesitaba dinero para hacer frente a la guerra con el Brasil y poner un freno a los indios. Y también dinero para organizar la nación. Las tierras no podían venderse porque se habían hipotecado para responder, como garantía, al empréstito hecho en Inglaterra. Con este empréstito se iba a pagar la deuda nacional y organizar el país y se estaba utilizando, en parte, para combatir al Brasil. Las tierras sólo podían darse en enfiteusis, es decir, alquilarlas por un largo plazo sin que el Estado perdiese su propiedad. El diputado Gómez aclaró estos hechos y agregó que las tierras eran una propiedad nacional, aun cuando estuvieran bajo la dirección de las provincias. El Congreso, al reconocer la deuda general, estaba resuelto a satisfacer las deudas de todas las provincias. Además, había negociado un empréstito "a favor de todas ellas para la defensa general del Estado".

Entramos, por un instante, en el tema del famoso empréstito. Sobre él, los historiadores enemigos de Rivadavia, por razones clericales o desconocimiento de su odio a San Martín, se pierden en acusaciones falsas. Ignoran, bellamente, que Rivadavia hizo fracasar el intento sanmartiniano de organizar la nación con el Congreso de Córdoba y constituir la Asociación Argentino-Chileno-Peruana, es decir, la nación más grande y poderosa del mundo, y presentan a Rivadavia como a un hombre que, más o menos, vendió el país o pidió un empréstito que lo dejó arruinado para toda su historia. Discutir con estos historiadores es

perder el tiempo. La realidad y la verdad están en las palabras que dijeron los hombres que actuaron en esos momentos y conocían esos hechos un poco mejor que todos los disertadores ineruditos de nuestro tiempo. El diputado Gómez, en esta sesión del 10 de mayo de 1826, explicó los motivos de la deuda general, hecha, como dijimos, no para embellecer la alameda, como difunden ciertos profesores, sino para pagar las deudas que arrastraba el país y luchar contra el imperio del Brasil y los indios que devoraban las fronteras, y presentó el cuadro del país en esos momentos. El Congreso representaba la nación constituida, pero nadie ignoraba que los caudillos eran capaces de traicionar los intereses del país con tal de gobernar a su antojo en las provincias desiertas. Por ello planteó este caso: "Si alguna provincia hay que, por una fatalidad, inconsecuencia enorme, por un desconocimiento absoluto de sus verdaderos intereses, o por una situación lamentable, se extravíe de estos principios, que cuando se haya prestado a la ley del reconocimiento de la deuda nacional que, seguramente, ninguna negará, que cuando se haya prestado a la del empréstito, se niegue a que sus tierras contribuyan, ¿qué querrá decir esto?". Lo lógico era esperar que eso no ocurriera. No era patriótico pensar que los caudillos llegasen a semejante extremo, que prefiriesen la desorganización nacional antes que pagar una deuda y que, como sucedió más tarde, con el sistema de gobierno que se llama rosismo, encontrasen una provincia que se hiciese cargo de ella con tal de dominar a todas las provincias y mantener la inconstitución y el caos nacional. Gómez se respondió a sí mismo: "Señores: esto sería una fatalidad y el Congreso no podría hacer otra cosa que lamentarse amargamente al ver el compromiso en que quedaba el crédito nacional y la defensa y seguridad del Estado".

El Congreso, con fundamentos tan sólidos, había reconocido la deuda nacional con el consentimiento y voluntad de las provincias y había mandado negociar el empréstito. Por ello debía arbitrar los medios de cubrir esos grandes deberes. ¿Qué otro medio podía adoptarse para superar esas obligaciones? Sólo había uno: la contribución. Gómez preguntaba si el Congreso podía dictar leyes y contribuciones como correspondía a esos objetos. ¿Las provincias las preferirían a la hipoteca de las tierras?

“¿Qué sería más fácil y produciría menos impresión adversa: el aumento de la contribución directa o el obligar a que se den las tierras en enfiteusis?” El Congreso no imponía contribuciones, sólo exigía que contribuyese el valor de las tierras dadas en enfiteusis. No había dudas de que todas las provincias debían contribuir a los gastos generales, especialmente a la defensa del país. O se imponían contribuciones personales o se hacía dar una renta a las tierras. En la provincia de Buenos Aires se hipotecaban las tierras, se daban en enfiteusis y se imponían contribuciones directas. Ningún diputado negaba que la provincia tuviese derechos para invertir esos fondos en la mantención del ejército y de la escuadra. Tampoco podía dudarse de que las provincias contribuyesen con el producto de los enfiteutas.

El diputado Funes estuvo en contra de la enfiteusis. Prefería que las provincias pagasen contribuciones directas. Gómez replicó que no era creíble que en las provincias los ciudadanos prefiriesen una contribución sobre sus fincas y sus trabajos que sobre las propiedades públicas. Si no se acudía a la contribución o a la enfiteusis, ¿qué se hacía? “¿Se manda suspender la guerra? ¿Se manda suspender el empréstito? ¿Se le dice al ejército que espere a ver qué dicen las provincias?” Los provincianismos o localismos no tendían a la unidad de la nación, sino a su disgregación aun frente al enemigo. No todos los caudillos eran iguales, pero asombra que haya historiadores embozados con los caudillos. Gómez no creía que existiesen corazones tan insensibles que dejasen pesar todos los gastos sobre una o dos provincias. Todas debían contribuir. De lo contrario aumentarían los peligros y el país se hundiría. El ministro de Gobierno hizo notar que se estaba provocando a las provincias a que desconociesen la autoridad del Congreso y olvidasen lo que debían a la nación y a sí mismas. “Parece que hubiese un interés desde el seno mismo del Congreso en atizar un fuego que por desgracia en algunos puntos han encendido las pasiones y los intereses particulares.” Ésta era la situación del país, el ambiente político que hizo renunciar a Rivadavia y precipitó la desorganización nacional, que hervía y se hacía sentir. El ministro agregó: “El que trate de atizar ese fuego anárquico que devora a algunas provincias; el que, aunque

sin advertirlo, fomente en ellas la seducción, hace traición a su deber, traiciona los intereses más sagrados de la patria y da mérito a que en las circunstancias críticas en que se halla, ella se hunda y el que tan imprudentemente obra se hunda con ella”.

La discusión de la enfiteusis continuó en la sesión del 11 de mayo de 1826. El diputado Frías insistió en que el término del contrato fuese de veinte años o, como mínimo, de quince. Era partidario de que se considerase perpetuo para atraer a los labradores y especuladores. El canon debía ser el ocho por ciento del valor que se diese a las tierras. El diputado Gallardo observó que si las tierras se vendiesen se correría el riesgo de que los grandes propietarios abarcasen mucho y estableciesen feudos funestos. Esos propietarios, además, podían ser extranjeros. Si el término era largo, el Estado podía resultar perjudicado, revocaría la ley y causaría perjuicios en quienes tenían derechos adquiridos. El diputado Paso propuso que el tiempo fuese indefinido y el enfiteuta siguiese en el uso del terreno mientras pagase el canon legal. Se trataba de un contrato especial desde que Zenón lo había separado de la afinidad que tenía con la venta y compra y con la locación y mientras el enfiteuta pagase no se le pudiese quitar. El Estado no sólo tenía interés por el canon, cuanto por la población del país y de las rentas que ella daría. El primer objeto que debía poseer la República era poblar sus tierras y por el sistema que hiciese más rica la población. Con un término de diez años nadie haría edificios y gastos en grandes labranzas. La ley podía aprobarse con la suspensión del tiempo o con la aclaración que mientras el enfiteuta pagase seguiría en la posesión. En cuanto a la contribución directa, debía generalizarse en todas las provincias.

La discusión se eternizaba en torno del pago y la duración del tiempo en que el enfiteuta podía estar seguro de usufructuar un terreno. El ministro de Gobierno declaró que los terrenos, en la mayor parte del Estado, no valían nada y no había quien los quisiese de balde. La Legislatura no tenía derecho a disponer a perpetuidad las rentas públicas y ligar las manos a los legisladores que viniesen más adelante y no pudiesen disponer del único fondo del cual podía salir alguna renta. Si el término era

corto y el enfiteuta era desalojado tenía derecho a que se le pagasen las mejoras que había hecho. Todo consistía en establecer que al cabo de los diez años el enfiteusis se renovarían por el término que acordase la Legislatura nacional. Ella reglaría el canon que debía pagarse y la forma en que debía hacerse el nuevo avalúo de la tierra. La idea era buena. El diputado Portillo expresó que más tiempo se daba al enfiteuta más poltrón se volvía. Las Leyes de Indias establecían que a los cinco años debían quitarse los pastos comunes y los egidos si no se habían plantado y poblado. Había que promover la inmigración. En ella el Estado hallaría mucha materia imponible. No convenía que hubiera grandes propietarios y pobres alrededor. El ideal era que se formasen muchas fortunas mediocres. El ministro de Gobierno contestó que si se establecían las cuotas no se pedirían muchas leguas. La valuación de una legua en enfiteusis era de quinientos pesos. Al ocho por ciento correspondía un canon de cuarenta pesos al año. El propietario tenía que invertir un capital en la compra de terrenos. El enfiteuta todo lo invertía en vacas que le producían.

La discusión en torno del tiempo varió de diez a treinta años. Por fin se resolvió que "las tierras de propiedad pública, cuya enajenación por la ley del 15 de febrero es prohibida en todo el territorio del Estado, se darán en enfiteusis durante el término cuando menos de veinte años, que empezarán a contarse desde el 1º de enero de 1827". Sólo hubo cuatro votos en contra.

El 12 de mayo de 1826 se discutió el canon que debía pagar el enfiteuta. El ministro de Gobierno expresó que el capital que se invertía en la ganadería daba muy grandes ganancias. "Ningún trabajo hay de menos consideración y que fatigue menos al hombre que el que se emplea en la cría de ganados." La agricultura, en cambio, requería muchos brazos, que no los había, y muchos consumidores, que tampoco los había. Además, había que pagar salarios. El dinero a rédito, por lo general, costaba el seis por ciento. Los grandes capitalistas de la ciudad eran "los hacendados y sólo los hacendados". Muchos ciudadanos habían pedido y tenían en enfiteusis "campiñas inmensas y todas yermas en perjuicio de la población." Si el canon era regular, sólo retendrían las tierras que estuviesen en

proporción con sus fortunas. Si era muy módico, las conservarían porque era poco lo que les costaba. Con el tiempo podían enajenar su derecho o subarrendar con una buena renta. Los capitales corrían a emplearse en la campaña porque producían diez veces más que cualquier giro. El pastoreo, en la provincia de Buenos Aires, estaba extraordinariamente beneficiado y lo mismo ocurría en otras provincias. No pagaba el diezmo, que equivalía a mucho más del canon que se establecía sobre la enfiteusis. Y, además, no sufría las vejaciones que se hacían a los ganaderos con las exacciones ruinosas de ese derecho oneroso. Eran los únicos que hacían fortuna en nuestro país. Había que evitar que los capitalistas subarrendasen las tierras con grandes ganancias. Buenos Aires exportaba las producciones que antes salían del Uruguay y de Entre Ríos y Misiones. El Congreso había votado para la defensa del Estado siete millones de pesos, sin contar dos y medio que había votado la representación de la provincia de Buenos Aires. La discusión siguió el 16 de mayo de 1826. En la provincia de Buenos Aires había muchos habitantes que tenían terrenos en enfiteusis; en las provincias no había ninguno. Sus pobladores creían que con la ocupación de tantos años tenían un derecho sobre ellos. Era un usufructo que habían heredado de sus padres. En ellos habían nacido y vivían con frugalidad y pocos gastos. Por ello había que ponerles un canon moderado. Durante cuatro noches se discutió el canon que había que fijar al valor de las tierras que se diesen en enfiteusis y sobre qué bases se había de hacer esa regulación. Se pasó a un cuarto intermedio y luego se votó y aprobó el artículo segundo en los mismos términos que lo había propuesto el gobierno en su proyecto. Tras otros debates, por suerte más cortos, quedó aprobada la ley de enfiteusis. Fue necesaria en el momento que Rivadavia la presentó. Las circunstancias la exigían. El tiempo demostró su inconveniencia. Los enfiteutas no tenían interés en mejorar tierras que no les pertenecían. Una cosa era ser propietarios y otra ser inquilinos. Por ello fue decayendo, como demostró Emilio A. Coni, hasta desaparecer.