

# TIERRA, FISCALIDAD E INSTITUCIONES. EL RÍO DE LA PLATA EN LA TEMPRANA INDEPENDENCIA

EDUARDO MÍGUEZ  
emiguez@speedy.com.ar  
*Universidad Nacional del  
Centro de la Provincia de Buenos Aires  
Argentina*

## *Resumen:*

Este artículo discute el aporte fiscal generado en la amplia disponibilidad de tierras públicas en el Plata. Comienza analizando el paso de una economía motorizada por la minería a una de base ganadera, mostrando cómo más que la expansión productiva, fueron los cambios institucionales traídos por la ruptura del monopolio español los que permitieron el creciente poder económico de la ganadería rioplatense. Sin embargo, se observan serias dificultades para obtener recursos fiscales significativos de manera directa de la venta o arriendo de tierras del Estado, tanto como de la producción rural a través de la contribución directa. Se argumenta que en cambio, la utilización de la tierra como instrumento para reforzar las relaciones clientelares que formaban parte de las instituciones de los regímenes caudillescos, contribuyó a consolidar la estructura estatal por mecanismos para-fiscales.

*Palabras clave:* fiscalidad, tierra pública, instituciones, clientelismo.

## *Abstract:*

The main subject of this article is the contribution to fiscal revenue made by the abundant public land in the Río de la Plata. It begins by analyzing the transformation of a mining based economy to one motorized by livestock farming. It shows that rather than the expansion of production, it was the institutional changes brought about by the end of Spanish monopoly what made possible the growing strength of the cattle economy of the Río de la Plata. However, it is observed that serious difficulties appeared to obtain significant fiscal revenue from the direct sale and the rent of public land, as well as from the rural production through the Direct Contribution. However it is argued that the use of land to reinforce political favoritism relations, which were a crucial part of the institutional structure of caudillo regimes, contributed to consolidate the structure of the State through para-fiscal mechanisms.

*Keywords:* taxation, public lands, institutions, political favoritism.

## DE LA MINERÍA A LA GANADERÍA

Sin duda en una sociedad agraria la fuente de recaudación fiscal sólo podía provenir, en última instancia, de la producción rural. El Río de la Plata después de la independencia no es una excepción. Durante la etapa virreinal, cuando la producción argentífera altoperuana se hallaba en el centro de la circulación económica, la minería proveía de manera directa o indirecta una parte sustantiva de los ingresos reales. Ya fuera a través del situado (las remesas provenientes de la caja real de Potosí, que incluían impuestos a la producción minera) o de la imposición sobre un comercio que en buena medida se alimentaba de la circulación generada por aquella producción.

Pero la caída de la minería potosina que acompañó a las guerras de Independencia privó al mercado rioplatense del que había sido el principal motor de su economía monetaria en la etapa cerrada por la revolución. Si las guerras volvieron aleatoria la vinculación del centro minero con la región pampeana al inicio de la etapa revolucionaria, para interrumpirla luego por varios años de manera más estricta, la crisis minera imposibilitó que estos circuitos se reconstruyeran cuando la endeble estabilidad política lo hizo posible. Los estudios que han sugerido el renacimiento de circuitos comerciales regionales entre las provincias del noroeste y la naciente Bolivia desde fines de los años veinte, muestran a la vez la debilidad de estos intercambios, en relación a los fuertes flujos comerciales de la época virreinal. Así, no sólo la interrupción de la dependencia política altoperuana privó al erario de sus remesas, sino que la caída productiva de Potosí anuló por inanición el principal circuito comercial rioplatense de la era colonial. Y este circuito había constituido la principal demanda de los sectores más dinámicos y comerciales de la economía rioplatense.

Todos los estudios coinciden en señalar que no menos del 80% de las exportaciones del Río de la Plata en la era colonial consistían en plata. Así, la plata luego de alimentar la circulación económica en el espacio virreinal, drenaba hacia Buenos Aires donde se transformaba en la base del comercio exterior. Éste, a su vez, era el principal complemento fiscal en Buenos Aires a las remesas provenientes de Potosí. Entre 1791 y 1805 la región minera aportaba anualmente en promedio unos 1,3 millones de pesos a la caja real de Buenos Aires, en tanto la aduana recaudaba unos 300.000 pesos, y diversos impuestos comerciales otros 200.000 pesos. Dentro de este período, sin embargo, el equilibrio entre los factores fue cambiando; si en los primeros cinco años Potosí aportaba un 72% y la aduana 12% de la recaudación, para comienzos del siglo XIX las proporciones eran del 35% proveniente del Alto

Perú, y 20% de la aduana<sup>1</sup>. Con posterioridad la situación de guerra distorsionó mucho las cifras.

Aun así, resulta evidente que la minería cumplía un papel determinante en la capacidad fiscal, ya sea por su aporte directo, ya sea como motor del comercio exterior, que era la segunda fuente más significativa de ingresos. La caída de ésta, entonces, priva al fisco porteño de sus dos principales fuentes de ingresos. Su reemplazo será más bien milagroso. Como es sabido, el complemento a la exportación de plata en la etapa colonial era la salida de cueros, principal producto de la región pampeana. Sin embargo, aunque sin duda hubo un vuelco significativo del esfuerzo productivo en esa dirección en la etapa virreinal y los tempranos años de la independencia, sus efectos sobre la capacidad de exportación fueron en realidad bastante lentos. Hubo sí una fuerte expansión en los años finales del siglo XVIII hasta 1796, alcanzado antes de que las guerras napoleónicas afectaran el comercio a una media de 650.000 unidades anuales de cueros salidos por Buenos Aires, como puede verse en el cuadro 1. No contamos con cifras entre esa fecha y 1810, pero si tomamos las de la primera década revolucionaria, la media anual es casi exactamente igual a la de los años 1794-96, y los datos de la siguiente sugieren números incluso algo inferiores. Esto se debe, en buena medida, a que regiones que exportaban sus productos a través de Buenos Aires, como el oeste de la Banda Oriental y Entre Ríos, vieron afectadas tanto su producción como su vinculación con la antigua capital del Virreinato. Como se observa en el cuadro 1, si bien en el largo plazo hay una fuerte tendencia al crecimiento, no será hasta la década de 1840 que el volumen exportado cambie significativamente de orden de magnitud, multiplicándose por dos y por tres.

Entre tanto, algo de metálico seguirá saliendo por el puerto de Buenos Aires después de restablecida la paz —los datos de Woodbine Parish señalan 1.358.814 pesos (27% del total de las exportaciones) en 1822, 1.551.921 pesos (28%) en 1825, cayendo a 722.955 pesos (14%) en 1829 y 677.928 pesos (12%) en 1837. El monto está constituido mayormente por monedas de plata a comienzos de los años veinte, y onzas de oro en 1829 y 1837<sup>2</sup>. Pero de los cerca de cuatro millones de pesos anuales en plata y algo de oro (fruto del comercio con Chile) que salían por Buenos Aires en el período 1794-96, se cayó a un tercio de esa cifra en los tempranos años 1820 y una sexta parte al final de la

<sup>1</sup> Cfr. TULIO HALPERÍN DONGHI, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Belgrano, 1982, pp. 50-61.

<sup>2</sup> Cfr. WOODBINE PARISH, *Buenos Aires and the Provinces of the Rio de la Plata from their Discovery and Conquest by the Spaniards to the Establishment of their Independence*, 2ª edición, Londres, John Murray, 1852, p. 353.

década y en la siguiente. Sin un incremento sustantivo en el volumen de exportación de cueros y con una fuerte caída en las exportaciones de metálico, el comercio exterior rioplatense parecería destinado a languidecer, y con él la recaudación de la aduana.

Sin embargo, no parece haber sido así. Las cifras monetarias de exportaciones de Parish para los años señalados, que van de 5 millones a 5,6 millones de pesos, no desentonan demasiado de las que Moutoukias estima para mediados de la década de 1790<sup>3</sup>. Vale decir que al mismo tiempo que los cueros mantenían volúmenes similares de exportaciones, y el metálico caía a una tercera o cuarta parte, el valor total de las exportaciones no pareció alterarse de manera dramática. La disminución en la exportación de metálico entre los tempranos años 1820 y el fin de esa década y la siguiente es compensada por un crecimiento en volumen muy moderado en los clásicos cueros, y en tasajo y lana. La única explicación posible del mantenimiento de la estabilidad en el monto total exportado, desde luego, es un fuerte aumento en el nivel de precios de las exportaciones, fundamentalmente de los cueros.

Sin embargo, los precios en Europa de este producto, aunque muy fluctuantes como consecuencia de las guerras y los bloqueos, tenderán a recuperar, después de las mismas, niveles no muy diferentes a los de fines del siglo XVIII<sup>4</sup>. La clave, entonces, está en los precios de Buenos Aires. A fines del siglo XVIII un cuero que valía 44 reales en Cádiz, se compraba a 13 reales en Buenos Aires<sup>5</sup>. Amaral señala que la diferencia de precios entre Cádiz y Buenos Aires estaba cayendo en la década de 1890, con niveles que van de cinco veces más caros para algún producto y época, a 2,8 veces más caros hacia 1896. Volvemos a tener datos comparables ya para la década de 1820. Para entonces la referencia europea, desde luego, deja de ser Cádiz, y tenemos precios para Londres (similares a otras plazas importantes, como Hamburgo o Amberes). Para ese momento la diferencia de precios entre estas plazas y Buenos Aires es de sólo un 50% aproximadamente. Vale decir entre 1796 y la década de 1820, aunque los niveles generales de precios en Europa se encontraban aproximadamente equivalentes, la diferencia entre los precios en Europa y en Buenos Aires se redujo de, digamos, un 300% a un 50%, lo que implicó una fenomenal alza de los precios porteños. Si para mediados de los años 1790 una pesada de 35 libras costaba 14 reales aproximadamente en Buenos Aires,

<sup>3</sup> Cfr. ZACARÍAS MOUTOUKIAS, "Comercio y producción", en: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. 3, Buenos Aires, Planeta, 1999, p. 84.

<sup>4</sup> Cfr. SAMUEL AMARAL, *The rise of the Capitalism on the Pampas. The Estancias of Buenos Aires, 1785-1870*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 233, gráfico 11.2.

<sup>5</sup> Cfr. AMARAL, *ibidem*, p. 234, cuadro 11.1.

para la década de 1820 estaba en unos 35 reales según precios de Amaral<sup>6</sup>, un aumento proporcional a la caída de la diferencia de precios entre las plazas de colocación del producto y la de origen.

Amaral argumenta que en los años 1790 la diferencia se justifica por el costo de transporte, y que cuando la diferencia de precios era inferior al 300% la rentabilidad de la exportación no era muy atractiva. Sabemos que hubo una larga tendencia a la reducción de tarifas de transporte<sup>7</sup>, pero esta caída paulatina no justifica una reducción tan dramática en poco tiempo. Podemos encontrar otra explicación. Moutoukias ha argumentado que en la etapa colonial las importaciones tenían un valor mucho más alto por unidad de carga que los cueros. Sólo las exportaciones metálicas equilibraban el valor de la mercadería entrante y saliente, en cuanto a disponibilidad de bodega. En la nueva etapa, se dará una fuerte reducción de precios por tonelada de la mercadería entrante, compuesta ahora en creciente medida por textiles de bajo costo producidos en la Inglaterra industrializada. No sólo que éstos pasan a constituir una parte importante de los ingresos ad-valorem, sino que como sus precios están en constante caída, su volumen se incrementa de manera aun mucho más marcada<sup>8</sup>. Se amplía así la disponibilidad de bodega para embarcos desde el Plata, reduciendo el costo de transporte al ampliar la disponibilidad de bodegas, y aumentando la demanda de cueros en Buenos Aires.

Otras explicaciones tienen que ver con la reducción de costos de transacción con el fin del monopolio. Por lo pronto, la eliminación de la intermediación de Cádiz tanto en el ingreso de productos europeos como en la comercialización de los cueros y otros productos rioplatenses como el sebo y la lana, también aproximaría los precios internos a los de las plazas de compra, como Londres, Amberes, Hamburgo. Finalmente, hay reducción de costos más difíciles de medir, pero no por ello menos significativos. Por un lado, la reducción del costo institucional específico de un sistema monopólico, dado

<sup>6</sup> Parish da un precio medio de 4 pesos (32 reales) por cuero para los años que indica, salvo para 1825, en que da 5 pesos. Según Amaral, el peso medio de un cuero es de 30 libras, por lo que estaríamos en 37 reales la pesada de 35 libras.

<sup>7</sup> Cfr. D. C. NORTH, "Ocean Freight Rates and Economic Development 1750-1913", en: *The Journal of Economic History* 18(4), Santa Clara, Economic History Association, 1958.

<sup>8</sup> Ver precios y proporción respecto de las importaciones totales en CARLOS NEWLAND, "Puramente animal: exportaciones y crecimiento en Argentina 1810-1870", manuscrito, s/f, apéndices D y E. Agradezco al autor el haberme facilitado este trabajo. Algunas de las estadísticas se utilizan en CARLOS NEWLAND, "Purely Animal: Pastoral Production and Early Argentine Economic Growth", en: *Explorations in Economic History* 35, 1998.

por la ineficiente asignación de recursos destinados a facilitar el comercio pese a las restricciones legales<sup>9</sup>; por otro, el incremento de la competencia en la demanda de los productos locales en Buenos Aires.

Carecemos por ahora de los datos para ver cuándo y cómo se combinaron todos estos factores para ir cerrando la brecha de precios entre Europa y Buenos Aires, y mejorando en consecuencia los precios en la antigua capital virreinal. Es muy probable que la tendencia a la caída de la diferencia de precios que Amaral observara en la década de 1790, debida en parte a la reducción del costo de transporte, se mantuviera hasta la libertad de comercio de 1809, y a partir de allí que se hiciera mucho más pronunciada. Lo cierto es que el fuerte incremento de ingresos aduaneros al fisco de Buenos Aires se da precisamente junto con la revolución. Predominan en ellos los impuestos a las importaciones (el derecho a las exportaciones no aporta más que el 11% de los ingresos aduaneros entre 1811 y 1815 y 15% en el quinquenio siguiente)<sup>10</sup>. Pero como ya vimos, la balanza comercial dependía crecientemente de la capacidad de exportación de productos locales, por la disminución de la salida de metálico. Es el alza de los precios locales de los productos exportables lo que expande el comercio exterior revolucionario, y a través de él, el ingreso fiscal.

Vemos así cómo se ha producido la transición de una economía y una recaudación fiscal dependientes de la plata, a unas dependientes de los derivados ganaderos, juntamente con la revolución. Si bien las nuevas condiciones favorecerán también un aprovechamiento más integral del animal, con un incremento de las exportaciones de sebo, tasajo, y otros derivados —que también se vio favorecida por la reducción de costos de transporte y comercialización, lo que seguramente posibilitó un comercio antes deficitario—, no es la composición ni el volumen de las exportaciones, sino la mejora de los términos de intercambio lo que salvó a la Buenos Aires revolucionaria de la profunda depresión que hubiera provocado la caída minera. Y que en una parte sustantiva, aunque no fácilmente medible, esta mejora se debe a las nuevas condiciones institucionales, además de la caída de costos de transporte, y el cambio en la composición de las importaciones. Si bien con el tiempo se dará la conocida

<sup>9</sup> Cfr. ROBERT EKELUND y ROBERT TOLLISON, *Mercantilism as a Rent Seeking Society*, College Station, Texas A & M Press, 1981; ZACARÍAS MOUTOUKIAS, "Redes sociales, comportamiento empresario y nobilidad social en una economía de no mercado (el Río de la Plata en la segunda mitad del siglo XVIII)", en: B. ZEBERIO, M. BJERG y H. OTERO (comps.), *Reproducción social y sistemas de herencia en una perspectiva comparada*, Tandil, IEHS, 1998.

<sup>10</sup> Cfr. HALPERIN DONGHI, *op. cit.*, pp. 121-125.

expansión ganadera, como vimos, sus efectos sobre los volúmenes exportables sólo serán notorios muchos años más tarde.

## TIERRA Y RECURSOS FISCALES

La producción pecuaria pasó a ser entonces la base de la economía comercial, y por lo tanto, de las rentas del Estado. Llamativamente, el monto total de los recursos financieros del Estado no sufrió con la revolución una variación demasiado significativa. Los algo más de 12 millones de pesos del quinquenio que culmina en 1810, darán lugar a casi 14 millones en el siguiente. Al iniciarse la era independiente Potosí aportó menos de un 5% de lo recaudado, en tanto la aduana externa estaba casi en un 50%, producto de un incremento del 180% de los ingresos. Las remesas de fondos desde la caja de Buenos Aires a España, de cierta importancia hasta comienzos del siglo XIX —aunque siempre por debajo de los ingresos provenientes de Potosí— habían caído en el quinquenio que culmina con la revolución, limitadas por el aumento del gasto militar en el propio Río de la Plata. Desde luego, el incremento de éste se mantendrá en la década de las guerras de Independencia. Así, el cambio más notorio que introdujo la revolución en el aspecto fiscal fue el nuevo rol de la aduana como fuente dominante de los recursos fiscales. Éste se mantendrá en el período posterior, cuando una reducción de aranceles acompañó un fuerte crecimiento de los ingresos en este rubro<sup>11</sup>. Así, más allá de las relativamente poco eficaces medidas extraordinarias por la guerra, la década de 1810 no mostraría una variación muy significativa en la estructura fiscal.

Como es sabido, recién con la pacificación interna y externa que se alcanzó en la siguiente década se crearon las condiciones para intentar una reforma de las estructuras administrativas<sup>12</sup>. Y en este contexto, las posibi-

<sup>11</sup> Halperín registra que los defensores de la reducción esperaban que ella disminuyera la evasión e incrementara así los ingresos, aunque señala que el aumento de éstos se debe a un incremento de las importaciones. Sin embargo, es difícil determinar si la reducción fue eficaz o no en estimular una menor evasión, ya que una disminución de ésta aparecería en las estadísticas como un aumento de la importación. Por otro lado, si los montos exportados no crecen de manera significativa, en ausencia de crédito externo, es difícil que el volumen total de importación (sumando el legal y el clandestino) pueda haber crecido. Cfr. HALPERÍN DONGHI, *ibidem*, p. 154.

<sup>12</sup> Cfr. SAMUEL AMARAL, “El descubrimiento de la financiación inflacionaria: Buenos Aires 1790-1830”, en: *Investigaciones y Ensayos* 37, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1988, pp. 379-418.

lidades que ofrecía la abundancia de tierras entraron en la consideración de las nuevas autoridades. Con una inspiración fisiocrática, ya desde los tiempos coloniales tardíos los proyectos reformistas buscaban en la actividad agrícola una posibilidad para la dinamización de la economía rioplatense y la mejora de su estructura social<sup>13</sup>. Poco prosperaron los intentos en aquella etapa. Serían retomados más tarde en la conocida como era rivadaviana. En ella se adoptaron al menos tres políticas diferentes para generar actividad económica e ingresos fiscales a partir de la disponibilidad de tierras. En primer lugar, se amplió la frontera a través de sucesivas campañas militares, que con la fundación del Fuerte Independencia (Tandil), lograron comenzar la incorporación a la producción de una extensión significativa de tierras. Las fundaciones de Azul, Fuerte Argentino (Bahía Blanca) y Cruz de Guerra (25 de Mayo) en 1828 consolidarían esa expansión. En segundo lugar, se intentaron proyectos colonizadores, que tenían por objetivo generar un crecimiento de la actividad económica, especialmente de la agricultura. Se suponía que eventualmente este crecimiento repercutiría sobre la riqueza de la provincia y nación y sobre la recaudación fiscal. La tercera estrategia fue la conocida enfiteusis. Por ella las tierras del Estado se arrendarían, buscando que generaran un ingreso directo, por el pago del canon, y uno indirecto, poniendo en producción extensiones hasta ese momento incultas.

Estas políticas entraban en conflicto con otra estrategia del gobierno. Para resolver el serio problema de la deuda pública acumulada en los años revolucionarios, éste emitió documentos de una deuda consolidada<sup>14</sup>. En 1822 el gobierno tomó la decisión de suspender la enajenación de la propiedad territorial fiscal preservándola como garantía de la deuda pública<sup>15</sup>. Esto estaba en contradicción con el proyecto de fomentar el desarrollo agrícola a través de la inmigración. Rivadavia buscó conciliar estas propuestas, haciendo concesiones adicionales —en términos que a la postre eran bastante poco precisos— a los

<sup>13</sup> Cfr. EDUARDO MÍGUEZ, "Los condicionantes del proceso de apropiación de tierras en el Río de la Plata en el siglo XIX en perspectiva comparada: naturaleza, mercados, instituciones y mentalidades", en: *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 46, Buenos Aires, ESEADE, 2007.

<sup>14</sup> Cfr. SAMUEL AMARAL, "El empréstito de Londres de 1824", en: *Desarrollo económico* 92, Buenos Aires, IDES, 1984, pp. 559-588; "El descubrimiento...", cit.

<sup>15</sup> Decreto del 17-IV-1822, en *Recopilación de Leyes y Decretos promulgados en Buenos Aires desde el 25 de mayo de 1810 hasta el fin de diciembre de 1835*, primera parte, Buenos Aires, Imp. del Estado, 1836, p. 352.

inmigrantes que participaran de proyectos de colonización<sup>16</sup>. El arriendo de tierras fiscales, en cambio, era una forma de poner en producción y obtener rédito directo de una propiedad que no era disponible por la prohibición de ventas, que debía durar 32 años.

Como es sabido, los proyectos colonizadores no tuvieron mayores resultados, y la agricultura atravesó más bien una etapa de estancamiento<sup>17</sup>. La evaluación de la política de arrendamientos es más compleja. Ésta se hallaba establecida en términos generales en la provincia de Buenos Aires desde 1822. Más tarde, fue definida en términos mucho más precisos a través de la ley de enfiteusis, que comprendía todo el territorio representado en el Congreso de 1824, que aprobó la conocida ley en 1826<sup>18</sup>. Sus resultados fueron más ambiguos. Como bien se ha señalado “Buenos Aires tenía puestas sus mejores expectativas en las propiedades del Estado, las consideraba imprescindibles no sólo para garantizar la deuda pública sino también para hacerse de recursos en casos extraordinarios”<sup>19</sup>. En efecto se esperaba que el arrendamiento de las tierras fiscales generase ingresos significativos de manera inmediata, constituyendo además un recurso en constante valorización eventualmente disponible para su venta<sup>20</sup>. El significado fiscal de estas medidas se ve confirmado por el paso de dependencia de la asignación de tierras del Ministerio de Gobierno al de Hacienda. La legislación, sin embargo, tardó en hacerse efectiva y reglamentarse. Cuando se la llevó a cabo, los resultados distaron de los esperados.

De manera directa, la recaudación fiscal se vio muy poco beneficiada por esta norma. Hasta el año 1828 el rubro no figura en la contabilidad disponible; el arriendo de propiedades del Estado, donde posiblemente se registraron los pocos ingresos que generara la temprana enfiteusis totalizaron el 1% de los ingresos fiscales. Los primeros datos precisos del canon enfiteúutico correspon-

<sup>16</sup> Carta de Rivadavia a Beaumont, citada en J. A. B. BEAUMONT, *Viajes por Buenos Aires, Entre Ríos y la Banda Oriental (1826-1827)*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1957 [1828], pp. 138-140.

<sup>17</sup> Cfr. JULIO DJENDEREDJIAN, *La agricultura pampeana en la primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

<sup>18</sup> Cfr. *Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas de los textos constitucionales legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*, editada por EMLIO RAVIGNANI, t. 2 (1825-1826), Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1937, p. 1265.

<sup>19</sup> MARÍA ELENA INFESTA, *La Pampa criolla. Usufructo y apropiación privada de tierras públicas en Buenos Aires, 1820-1850*, La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, 2003, p. 33.

<sup>20</sup> Intervención del Dr. Agüero, en *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., p. 1201.

den a los primeros años de la década de 1830, y con seiscientos mil pesos papel, conforman nuevamente sólo el 1% de la recaudación de ese quinquenio<sup>21</sup>. La venta de tierras del Estado, flexibilizada a partir de la llegada de Rosas al poder en 1829, generó ingresos levemente mayores. La situación en lo que a la enfiteusis se refiere, no variaría en años posteriores. Pese a sus esfuerzos, y a normas cada vez más estrictas, el pago del canon fue siempre muy irregular, en tanto la inflación iba socavando los ingresos que podía generar.

La idea de buscar respaldo con tierras del Estado a la deuda pública fue adoptada por el Congreso Nacional convocado en 1824, por emisión de fondos públicos y consolidación de la deuda (ley del 15 de febrero de 1826)<sup>22</sup>. Esto dio lugar a un extenso debate, en el que Manuel Moreno cuestionaba el derecho del Congreso de disponer de tierras cuya propiedad pertenecía, en su opinión, a las provincias<sup>23</sup>. Pese a su fundada oposición, se aprobó el artículo cuarto que establecía la garantía hipotecaria para la deuda consolidada. Sin embargo, es dudoso que tanto la garantía establecida por la norma de 1822 como por estas últimas haya contribuido a valorizar los títulos de la deuda. Si la propiedad inmueble hubiera sido un respaldo apreciado para la emisión de deuda, hubiera contribuido a mejorar la cotización de los bonos, pero nada parece indicar que los tomadores de estos documentos hayan valorado de manera significativa dicho respaldo<sup>24</sup>. Eventualmente, cuando la propiedad fue puesta en venta en la década de 1830, los ingresos generados no fueron destinados a saldar esas deudas sin que los tenedores de bonos efectuaran, hasta donde sabemos, objeciones legales.

En la década de 1830 la privatización efectiva de la tierra se llevó en efecto a cabo reemplazando la enfiteusis por ventas, sin que ello significara un cambio crucial de su aporte al erario. Rosas favorecía en realidad la venta de la tierra, considerando que este mecanismo estimulaba más la producción permitiendo mayor iniciativa a la actividad privada. Por otro lado, además de ratificar las concesiones que se habían efectuado entre 1819 y 1821, inició una política propia de entregas, que analizaremos más adelante. Finalmente en 1836, ya en su segundo gobierno inició una agresiva política de ventas, co-

<sup>21</sup> Cfr. HALPERÍN DONGHI, *op. cit.*, p. 200.

<sup>22</sup> Cfr. INFESTA, *op. cit.*, p. 41.

<sup>23</sup> Cfr. *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., pp. 669-692.

<sup>24</sup> Amaral elabora sobre la importancia que tenía para las finanzas públicas la buena cotización de la deuda, pero no toma en consideración el respaldo en tierras seguramente por considerarlo irrelevante, como efectivamente parece haber sido. Cfr. AMARAL, "El empréstito de Londres...", cit., pp. 567-569.

locando en el mercado 1.500 leguas cuadradas de tierras. Al año siguiente, al vencerse el plazo de 10 años que fijaba la ley original para su propia revisión, se iniciaron las acciones destinadas a reemplazar el régimen de enfiteusis por uno de ventas, pero en 1838 esto se adelantó en virtud de las necesidades fiscales generadas por el bloqueo. El gobierno puso en venta entonces todas las tierras públicas disponibles con el propósito de generar ingresos para sus deficitarias arcas. La mayor parte de las tierras en enfiteusis fue puesta en venta; los enfiteutas podían adquirirlas, o perdían sus derechos.

El resultado, sin embargo, no fue mucho más eficaz que la enfiteusis misma. La venta de tierras en los críticos años finales de los treinta y en 1840 produjo 1,7 millones de pesos. El número puede parecer significativo, pero está muy afectado por la inflación. En el mismo período, la venta de cueros —proveniente de las expropiaciones a los enemigos y del ganado consumido por los ejércitos, y con bajos precios por el bloqueo— generó 1,4 millones. La liquidación de la mayor parte de las tierras disponibles de la provincia generó menos de un 5% del ingreso provincial. Desde luego, en la crítica situación de la provincia en ese momento, esto puede haber sido una contribución extraordinaria significativa al presupuesto. Pero en perspectiva, pone de manifiesto que en un contexto de gran abundancia de tierras, ni su arriendo ni su venta generaron un ingreso directo significativo para el Estado.

Sería sin embargo inadecuado suponer que la enfiteusis fue un fracaso similar a la colonización agrícola. Una enorme cantidad de tierras se puso a disposición de particulares por este mecanismo. Desde luego, la tenencia y la puesta en valor no son equivalentes. Al defender el proyecto de ley de enfiteusis en el Congreso en 1826, el ministro Julián Agüero argumentaba a favor de un canon alto, para evitar que se acumularan tierras con meros fines especulativos<sup>25</sup>. Y como los pagos de los cánones fueron irregulares, y éste se diluyó con la inflación posterior a la inconvertibilidad monetaria de 1826, puede suponerse que el fenómeno temido por el ministro no dejó de producirse. Pero los corrimientos de la frontera de 1823 y 1828 habían hecho que las posibilidades de ocupación efectiva de las tierras arrendadas por los enfiteutas se incrementaran de manera significativa. Y la campaña de Rosas de 1833 aumentó aun más esa posibilidad, dando mayor seguridad en el interior de una frontera que era en realidad bastante hipotética. Así, si la enfiteusis y su posterior liquidación no generaron ingresos fiscales importantes de manera directa, eventualmente favorecieron la ampliación productiva.

<sup>25</sup> Cfr. *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., pp. 1200-1202.

El Registro Gráfico de la Propiedad de 1830 (titulado “Los terrenos de propiedad pública y particular de la provincia de Buenos Aires”, cuya copia puede consultarse en el Archivo de Geodesia de la provincia de Buenos Aires) muestran que para entonces la tenencia extendía la nueva línea de frontera hasta Tapalqué, en el centro provincial, de allí a Azul y Tandil, llegando por la costa hasta el Quequén Grande (que separa actualmente las ciudades de Quequén y Necochea). De Tapalqué la tierra en tenencia se prolongaba hacia el noroeste, pasando por Cruz de Guerra, hasta el sur del río Salado. Con posterioridad, como puede verse en los respectivos duplicados de mensura de los actuales partidos (en el mismo Archivo de Geodesia) hubo un reclamo de tierras en enfiteusis corriéndose hacia el sur por la costa o tierras cercanas a ella. Juárez, Tres Arroyos, Gonzáles Chávez, Dorrego, muestran las primeras tenencias desde mediados de la década de 1830. De allí al oeste y noroeste, la ocupación recién se iniciará en la segunda mitad del siglo. Vale decir que para la década de 1830 se habían reclamado tierras a lo largo de la franja costera de la provincia hasta Bahía Blanca. Aun así, la ocupación efectiva de estas tierras no es evidente. Los indicios de diversas fuentes indican que los poseedores —más tarde, propietarios— de ellas podían ponerlas en producción cuando las condiciones de la frontera eran pacíficas —como ocurrió después de 1833— aunque debían despoblarlas cuando aumentaban las incursiones indígenas, como ocurrió a mediados de la década de 1850.

Como vimos, el impacto sobre la exportación no se verá hasta bastante más tarde. Hay varios factores que influyeron en ello. Por un lado, aunque Buenos Aires incrementó su producción ganadera en los años 1820 y 1830, Entre Ríos y Santa Fe atravesaban una dura etapa, por lo que el aporte de cueros provenientes de esas regiones fue limitado. Por otro, para que la extensión de tierras se tradujera en un incremento de producción, era necesario poblarlas con un incremento del stock ganadero. Esto llevaría varios años. Finalmente, la década de 1830 estuvo signada por grandes sequías al comienzo, y por el bloqueo y los conflictos armados al final, lo que puede haber retrasado el crecimiento ganadero<sup>26</sup>. En síntesis la enfiteusis y posterior privatización facilitó la extensión de la ocupación de tierras, lo que eventualmente llevó a una

<sup>26</sup> Seguramente, sin embargo, el bloqueo tuvo un efecto paradójico. Al restringir drásticamente el sacrificio, aseguró que todos los vientres se preservaran, y facilitaran el incremento futuro del stock. Eso sugieren los altos números exportados luego de la normalización del comercio a partir de 1842.

ampliación productiva que tendría impacto sobre los ingresos estatales, pero éste sería un proceso relativamente lento.

Por otro lado, la repercusión fiscal sería siempre por los mecanismos más indirectos. En la etapa colonial el impuesto directo sobre la producción agraria era el diezmo. Lo recaudado por éste fue siempre un monto muy limitado. Con las reformas de comienzos de los años 1820 este impuesto fue reemplazado en la provincia de Buenos Aires por la llamada contribución directa, un impuesto a los capitales, incluyendo la tierra. Pero tampoco éste fue un aporte significativo al erario. Los porcentajes exigidos eran relativamente bajos, se exceptuaba a los propietarios más pequeños, y como en otras cobranzas del Estado, la evasión fue alta. Al comienzo de su operatoria, su contribución a la recaudación fue de sólo el 1%, creciendo luego al 3% en lo que sigue de la década. En la siguiente, en un fuerte contexto de inflación generada por la emisión, tenemos como una suerte temprana del llamado efecto Olivera-Tanzi<sup>27</sup>, que produjo una paulatina reducción relativa de estos ingresos hasta 1836.

El impuesto constaba de dos partes significativas<sup>28</sup>. Una cubría todos los capitales. La tierra, incluyendo sus mejoras, representaba alrededor del 35% del total, y el ganado algo más del 60%, por lo que se ve que entre ambos cubrían la casi totalidad de la recaudación de este aspecto<sup>29</sup>. La otra, cubría las mercaderías que entraban en consignación por el puerto de Buenos Aires, siendo en la práctica una suerte de adicional al impuesto de aduanas. La proporción de estos dos componentes varió con el tiempo, y la correspondiente a la consignación, naturalmente, siguió de manera bastante consistente a la recaudación aduanera. En el período que nos ocupa (hasta comienzos de la década de 1840), el impuesto sobre los capitales en general tenía un peso algo mayor, que se hizo muy marcado, naturalmente, con el bloqueo de 1838.

Esta circunstancia llevó a dos modificaciones de la norma. En 1838 se duplicaron las tasas, y una ley del año siguiente hizo más universal la obligación. Se gravó a los enfiteutas como si fueran propietarios, se incluyó a los pequeños

<sup>27</sup> Este modelo, desarrollado para los problemas fiscales más recientes, y aplicado a la Argentina del siglo XX, sugiere que cuando el Estado recurre a la emisión para financiar su déficit, la devaluación monetaria resultante tiende a deteriorar la recaudación fiscal, profundizando el problema.

<sup>28</sup> Cfr. JORGE GELMAN y DANIEL SANTILLI, "Entre la eficacia y la equidad. Los desafíos de la reforma fiscal en Buenos Aires. Primera mitad del siglo XIX", en: *Revista de Historia Económica* 24(3), Madrid, Universidad Carlos III, 2006, pp. 491-520.

<sup>29</sup> Cfr. JORGE GELMAN y DANIEL SANTILLI, *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006, p. 60.

productores, y se buscó un mecanismo más eficiente para efectuar la valuación fiscal. Es difícil medir la eficacia de las medidas. En términos monetarios la media anual recaudada creció un 130%, pero la alta inflación del período absorbe una parte sustantiva de este incremento. Como porcentaje de la recaudación también se duplica la participación (superando el 6%), pero los débiles ingresos de aduana por el bloqueo (bajaron de más del 70% a menos del 53% de la recaudación total para los períodos 1835-36, 1837-40 respectivamente) hicieron que los otros rubros incrementaran su aporte relativo sin que esto mejorara su contribución efectiva. En términos reales, el incremento se hizo sentir sobre todo después de superada la coyuntura crítica, cuando se recuperó el valor de la moneda, pero en buena medida eso se debió a la recuperación de la contribución por consignaciones<sup>30</sup>. Pero esto acompañó un crecimiento general de la recaudación, por lo que el aporte relativo de la contribución directa volvió a niveles similares a los anteriores a los conflictos.

Hasta aquí, nos hemos ocupado de la provincia de Buenos Aires. ¿Qué pasaba en las restantes provincias con abundantes tierras públicas útiles para la ganadería? Ante todo, como ya hemos señalado, existe una gran diferencia de ingresos entre Buenos Aires y las restantes provincias. Los ingresos de Santa Fe estaban en el orden de 20.000 a 30.000 pesos fuertes en las décadas de 1820 y 1830, y sólo llegaban al orden de los 60.000 gracias a fuertes aportes provenientes de Buenos Aires<sup>31</sup>. Entre Ríos tenía ingresos que oscilan fuertemente entre 55.000 y 80.000 pesos fuertes en la década de 1820 (son mayores en 1822 y 1823, pero también en ese caso por aportes porteños), superando con cierta holgura los 100.000 en la siguiente<sup>32</sup>. En Corrientes, con oscilaciones, los ingresos crecen de unos 40.000 pesos fuertes a comienzos de los años 1820, hasta 150.000 a mediados de la década siguiente, cayendo con posterioridad a unos 100.000<sup>33</sup>. En Córdoba, pasan del orden de los 70.000 pesos fuertes en los años 1820, a 90.000 en la década siguiente<sup>34</sup>. Esto significa para fines de

<sup>30</sup> Cfr. JORGE GELMAN y DANIEL SANTILLI, "Entre la eficacia y la equidad...", cit., p. 519.

<sup>31</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE et al., "Finanzas públicas y política internacional: Santa Fe y su dependencia de Buenos Aires en tiempos de Estanislao López", en: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Eduardo Ravignani"* 8, 3ª serie, Buenos Aires, 1993, pp. 83-84.

<sup>32</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, "Finanzas públicas de las provincias del Litoral, 1821-1841", en: *Anuario IEHS* 1, Tandil, Universidad Nacional del Centro, 1986, p. 189.

<sup>33</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Mercaderes del Litoral, Economía y Sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1991, pp. 224-228.

<sup>34</sup> Cfr. ROBERTO CORTÉS CONDE et al., "Las finanzas públicas y la moneda en las provincias del interior", en: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. 5, Buenos Aires, Planeta, 2000, p. 515.

la década de 1830, por ejemplo, unos 13 pesos per cápita en Buenos Aires, y tan sólo algo más de dos en Entre Ríos, un monto similar en Corrientes, y algo superior a uno en Córdoba. Quizás más significativo, es que estimando un salario de unos 20 pesos fuertes mensuales para los niveles más bajo de ingresos, y entre 200 y 300 para los más altos<sup>35</sup>, estos presupuestos implican que las provincias apenas podían pagar como máximo un par de centenares de empleados, incluyendo desde los cargos políticos hasta las fuerzas de seguridad y justicia<sup>36</sup>.

La tierra pública jugó en todas estas provincias un papel aun menor que en Buenos Aires. Si bien la enfiteusis fue aprobada por una Asamblea Nacional, en la práctica no se aplicó o se aplicó muy poco fuera de Buenos Aires. Las ventas de tierras fiscales tampoco consistieron en un rubro significativo de ingresos en las provincias. En cuanto a los impuestos directos, en algunas de ellas se mantuvo el diezmo, pero su problemática recaudación tampoco aportaba una parte sustantiva de los recursos provinciales. Y la contribución directa rara vez se intentó implementar fuera de la provincia de Buenos Aires en esta etapa, y cuando ocurrió, fue sin éxito alguno.

En resumen, aunque a partir de 1820 las autoridades del Río de la Plata no dejaron de mirar a la tierra pública como una fuente de ingresos, en la práctica nunca lograron que ésta produjera un monto significativo para las arcas estatales. Ni su arrendamiento ni su venta tuvieron un efecto significativo sobre el erario. Tampoco fue posible para el Estado introducir impuestos directos sobre la producción agraria, que se iba ampliando por la incorporación de tierras a la producción —en especial, en la provincia de Buenos Aires. Si la ampliación productiva se reflejó en un incremento de la recaudación fiscal, fue especialmente a través de su efecto en el aumento del comercio exterior.

En esencia, esto nos habla de un Estado demasiado débil para cambiar sus bases tributarias. Ni siquiera en Buenos Aires el Estado poseía la capacidad técnica ni el desarrollo burocrático imprescindible para este propósito. Tampoco los mecanismos de apropiación de un recurso abundante y para el cual

<sup>35</sup> En 1825 el Congreso fijaba un sueldo de 280 pesos para un brigadier de Marina, 220 para un coronel, 100 para un capitán, 25 para un carpintero, 20 para un velero, 8 para un grumete, etc. (cfr. *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., p. 194). Éstos son algo mayores que los coloniales (cfr. HALPERÍN DONGHI, *op. cit.*, p. 137) y menores a los privados, según otros datos.

<sup>36</sup> En algunos de los trabajos citados hay alguna información más específica al respecto. Todo confirma la debilidad de la estructura estatal, un poco más consolidada en Corrientes que en las otras provincias.

sólo existía una demanda a bajo costo permitían un incremento de los ingresos del Estado. De hecho, para los inversores la enfiteusis o la compra de tierras públicas eran más una apuesta a futuro sobre el potencial valor de derechos de propiedad, que una inversión productiva. En la frontera era posible producir sin títulos legítimos sobre la tierra, y de hecho lo hacían los pequeños productores, menos inclinados a especular sobre futuros derechos de propiedad. Por otro lado, los nuevos impuestos directos carecían de la legitimidad necesaria para asegurar que pudieran constituirse en base de la recaudación, como habían deseado sus creadores<sup>37</sup>. Esto nos deja la paradoja de gobiernos demasiado débiles para utilizar el que era su recurso más abundante para consolidar su estructura. ¿Pero fue realmente así? En la sección siguiente abordaremos este tema con un enfoque diferente.

#### TIERRA, INSTITUCIONES, Y ORDEN SOCIOPOLÍTICO

Ya en las postrimerías de la época colonial algunos sectores de la administración real concibieron la idea de utilizar la abundancia de tierras para salvar parte de los problemas que esa misma abundancia generaba. Mucha tierra, o lo que es lo mismo, escasa población, debilitaban las fronteras del imperio. Esto era particularmente importante en el Río de la Plata, donde había largas y vacías fronteras de contacto con un imperio rival, y escaseaban los recursos para sostener fuerzas militares que las resguardaran. Seguramente el intento más exitoso para resolver el problema se dio en el este de Entre Ríos. Un funcionario de la corona de antecedentes reformistas, Tomás de Rocamora, trató de poner en práctica un proyecto colonizador en tierras entrerrianas. Esto se tradujo en una política de fundación de pueblos y colonización en la cuenca de los ríos Uruguay-de la Plata con un doble objetivo; si para los funcionarios de inspiración fisiocrática debía servir para estimular la economía regional y crear bases sociales diferentes para el crecimiento del reino, era a la vez una base de ocupación más sólida frente al peligro portugués. Aunque el primer aspecto no se cumpliera, eventualmente, el proceso dio lugar al surgimiento de un nuevo sector de terratenientes locales que consolidaron su poder en las instituciones creadas para resguardar la frontera del Virreinato. En definitiva ellos ofrecían a la corona la única opción realista para afianzar un orden social

<sup>37</sup> Informe de Santiago Wilde, citado en ALFREDO ESTÉVEZ, "La contribución directa, 1821-1852", en: *Revista de Ciencias Económicas* 10, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1960, pp. 123-234.

en la región. Éstos terminaron consolidándose como una elite local que dio a la revolución hombres como Ramírez, los López Jordán y Urquiza<sup>38</sup>.

En las décadas siguientes, proyectos similares se propondrían para la frontera norte de la Banda Oriental, que lindaba con el sur de las posesiones portuguesas, y para la frontera sur de Buenos Aires amenazada por indígenas no sometidos. Aún en la etapa colonial, Félix de Azara propondría repartir tierras entre agricultores en el primero de esos territorios, para crear una población más densa cerca de la frontera que resguardara los derechos españoles sobre esas tierras. La misma fórmula propondrá en 1796 para la frontera sur de Buenos Aires como contención al indio. Su idea es otorgar tierras a los blancos para que se instalen en ellas, recibiendo así una remuneración más acorde a los servicios que prestan a la patria<sup>39</sup>. Veinte años más tarde, Pedro Andrés García propondría un curso de acción similar. Siguiendo la idea de Azara, García sugería que radicar población otorgándole tierras gratuitas era la única forma de asegurar una frontera contra las fuerzas muy móviles pero poco contundentes de los indígenas<sup>40</sup>. En ninguno de estos casos, sin embargo, los intentos de consolidar el poder del Estado en la frontera sobre la base de otorgar derechos de propiedad en pequeña escala resultaron fructíferos. Seguramente, ello se debió a que los pequeños productores, como ya sugerimos más arriba, no estaban particularmente preocupados por los derechos de propiedad, y precisamente la abundancia de tierras fiscales les hacía posible tener acceso a ellas donde las encontraran vacantes, y sin estar sujetos a los trámites, controles y obligaciones de los proyectos de colonización. Así, el ritmo y ubicación de la ocupación de las tierras en esta escala menor se ajustó a la demanda espontánea de los pequeños productores, más que a la voluntad del Estado de regular su asentamiento en las fronteras.

En estos proyectos, vemos ya una estrategia distinta para utilizar la tierra en relación a la consolidación de la estructura estatal. Ésta puede ser vista simplemente como un mecanismo que elude el paso por la economía monetaria. En lugar de recaudar recursos mediante la tierra, y con ellos pagar servicios al Estado, se utiliza –o intenta utilizar– la tierra directamente como la forma

<sup>38</sup> Cfr. JULIO DJENDEREDJIAN, "Economía y sociedad en la Arcadia criolla. Formación y desarrollo de una sociedad de frontera en Entre Ríos, 1750-1820", Tesis doctoral de la Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2003.

<sup>39</sup> Cfr. FÉLIX DE AZARA, "Diario de las guardias y fortines de la línea de frontera de Buenos Aires", en: *Colección Pedro de Angelis*, t. 8a, Buenos Aires, Plus Ultra, 1972, pp. 154-163.

<sup>40</sup> Cfr. PEDRO ANDRÉS GARCÍA, "Nuevo plan de fronteras de la provincia de Buenos Aires", en: *Colección Pedro de Angelis*, t. 8b, Buenos Aires, Plus Ultra, 1972.

de remuneración de estos servicios. En el contexto de la monarquía hispana estos mecanismos jugaron un papel secundario en condiciones de frontera, en un Estado que contaba con importantes recursos que provenían de otro sector de la economía —el minero, como ya señalamos— y que poseía además una legitimidad cimentada en siglos de dominio colonial, y una estructura administrativa que aunque lejos de ser sólida, tenía un desarrollo más estructurado que la que sobrevivió o se reconstruyó después de la independencia.

Luego de la caída del proyecto reformista asociado a la figura de Rivadavia en Buenos Aires, y bastante antes en la mayoría de las provincias, el régimen de caudillos desplazó a las formas más articuladas del orden socio-político. Este sistema combinaba una estructura administrativa propia de una organización estatal (por cierto, bastante primitiva), con un sistema de clientelas con liderazgos regionales sujeto a un caudillo provincial. El sistema de recaudación fiscal atendía las necesidades del aparato estatal o protoestatal más propio de una lógica burocrático-administrativa. Y como vimos, la tierra jugó un papel marginal en esta lógica. Pero su importancia en la consolidación de la estructura caudillesca fue sin duda más significativa.

La provincia de Buenos Aires ofrece un buen ejemplo. Rosas apeló a la tierra para estructurar su poder de varias maneras. Quizás la más obvia y más conocida fueron las donaciones de tierras a jefes militares, tanto en la campaña de 1833 contra los indígenas enemigos, como en las luchas facciosas de fines de esa década. Figuras como Francisco Sosa en Bahía Blanca, o Vicente Gonzáles, en Monte, o Benito Valdés en 25 de Mayo, que provenían de sectores sociales carentes de riquezas, y que ocuparon un lugar clave en la estructura de lealtades del sistema caudillesco de Rosas, se transformaron en grandes propietarios reforzando su papel como poderosos líderes locales. También se otorgaron otro tipo de facilidades de manera más amplia, como la excepción del pago de contribución directa a quienes conformaron la tropa que luchó contra la rebelión de los libres del sur y la invasión de Lavalle.

De manera inversa, también usó el derecho de propiedad sobre la tierra para combatir a sus enemigos. En este caso, mediante las confiscaciones a los “unitarios” que habían participado de las rebeliones de 1839-40<sup>41</sup>. Es revelador que estas tierras no fueron ni entregadas a los leales, ni vendidas, sino que permanecieron en poder del Estado, y eventualmente fueron restituidas a sus

<sup>41</sup> Cfr. JORGE GELMAN y MARÍA INÉS SCHROEDER, “Juan Manuel de Rosas contra los estancieros: los embargos a los «unitarios» de la campaña de Buenos Aires”, en: *Hispanic American Historical Review* 83(3), Durham, Duke University Press, 2003, pp. 487-520.

propietarios originales, ya fuera en la propia época de Rosas, o después de su caída. Entre tanto, las propiedades permanecieron en manos de administradores del Estado. Esta administración recayó en general en figuras de influencia local leales al régimen. Desde luego, los administradores se beneficiaron con esta comisión, tanto por la remuneración que recibían (proveniente de la propia actividad de las tierras administradas), como por el aumento de su poder en la nueva función, como de otras formas en que podían usufructuar de los bienes. Así, aun sin enajenar las tierras expropiadas, pudieron ser utilizadas para reforzar la trama de lealtades políticas que estructuraba al régimen rosista. Por otro lado, los productos de las nuevas “estancias del Estado” sirvieron para apoyar la estructura política. Sus ganados fueron utilizados para sostener a las tropas, o para el reparto a los indios amigos y aliados, que formaban parte de la política de fronteras de Rosas.

El uso de la tierra en la conformación de lealtades partidarias no se redujo a las grandes donaciones a los militares participantes en las campañas de 1833 y los conflictos de 1838-40. A poco de asumir la gobernación, Rosas emitió un decreto el 19 de septiembre de 1829 que acordaba el otorgamiento de donaciones de tierras a quienes poblaran la nueva línea de frontera que se había extendido con las fundaciones de 1828, en la región de Azul, Federación (Junín), Cruz de Guerra y Bahía Blanca. Las tierras serían próximas a los nuevos fuertes y poblados, y si afectaban derechos enfitéuticos, y sus titulares estaban al día con el pago de los cánones, serían compensados con tierras en otras regiones. Las donaciones estaban condicionadas al poblamiento de la tierra, y a la participación en su defensa, como en la defensa del sistema federal<sup>42</sup>. Una nueva ley del 9 de junio de 1832 amplió las disposiciones, proponiendo otorgar 360 leguas cuadradas en las mismas localidades a quienes hubieran participado de la lucha contra los unitarios y entre ganaderos que habían sufrido por la reciente sequía<sup>43</sup>. Las tierras fueron cedidas a partir de 1832, pero por largo tiempo no se hizo efectivo el otorgamiento de los títulos de propiedad, quizás para asegurar la dependencia de quienes habían

<sup>42</sup> Cfr. JUAN CARLOS GARAVAGLIA, “La propiedad de la tierra en la región pampeana bonaerense: algunos aspectos de su evolución histórica”, en: JUAN CARLOS GARAVAGLIA y RAÚL O. FRADKIN (eds.), *En busca del tiempo perdido*, Buenos Aires, Prometeo, 2004, pp. 65-106; MARÍA SOL LANTERI, “Un vecindario federal. La construcción del orden rosista en la frontera sur de Buenos Aires. Un estudio de caso (Azul y Tapalqué)”, Tesis de doctorado, Buenos Aires, UNCPBA, 2008.

<sup>43</sup> Cfr. MIRON BURGÍN, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1960 [1948], pp. 317-318.

recibido las donaciones. Si ésta fue la intención, fue eficaz, ya que cuando los conflictos de 1838-40, estos sectores conformaron un sólido núcleo de apoyo al caudillo<sup>44</sup>. También es muy conocida la carta de Rosas a Vicente González en que le comenta su voluntad de utilizar su propio patrimonio de Los Cerrillos para asentar en sus fondos (los terrenos menos aptos para la ganadería) a pobladores pobres de la campaña para practicar agricultura, como una forma de granjearse lealtad y apoyo<sup>45</sup>.

Entre Ríos muestra una situación comparable. Si la venta y locación de las propiedades públicas no generó ingresos significativos, un importante número de “estancias del Estado”, establecidas en tierras expropiadas a enemigos o propiedades fiscales, y operadas con la tropa y la milicia como mano de obra, constituyó un recurso económico importante. En primer lugar, proveían de caballos y “munición de boca” (ganado para el consumo del ejército) en una provincia que estuvo en conflictos militares por largos períodos, y que, en virtud de su escasa población, debía movilizar una alta proporción de hombres con capacidad para tomar las armas. A ellas se destinaba el ganado alzado que merodeaba en la provincia —en buena medida por la crisis productiva causada por la guerra— y el confiscado a los enemigos dentro o fuera de tierras entrerrianas. También se obtenían algunos montos monetarios no despreciables por la operación de estas estancias<sup>46</sup>.

Quizás más importante fue el uso de la tierra pública para el armado de un tejido de lealtades que reforzaban el poder del Estado. Al decir de Roberto Schmit: “Se entabló en esta sociedad de frontera una negociación de servicios a cambio del reconocimiento [...] a los grupos subalternos, entre otras posibilidades, la estancia o el asentamiento en usufructo sobre las tierras fiscales o de pastoreo de la provincia”<sup>47</sup>. Fue práctica habitual durante la primera mitad del siglo XIX que las autoridades locales respetaran la posibilidad de que pequeños productores, que servían como milicianos en las fuerzas entrerrianas, usufructuaran la propiedad pública. Incluso, cuando se recurrió a la venta de tierras, se indicaba que debía “hacer una demostración de aprecio con todos aquellos vecinos que hubiesen servido al Estado con las armas en la mano o

<sup>44</sup> Cfr. LANTERI, *op. cit.*

<sup>45</sup> Carta de Rosas a Vicente González, citada en ERNESTO CELESIA, *Rosas. Aportes para su historia*, t. 1, Buenos Aires, Goncourt, 1969, p. 589.

<sup>46</sup> Cfr. ROBERTO SCHMIT, *Ruina y resurrección en tiempos de guerra. Sociedad, economía y poder en el Oriente Entrerriano posrevolucionario, 1810-1852*, Buenos Aires, Prometeo, 2004, pp. 211-213.

<sup>47</sup> SCHMIT, *ibidem*, p. 182.

que hubiesen prestado servicios distinguidos de cualquier clase que sea no podrán ser vendidos los terrenos que poseen éstos<sup>48</sup>. Esta política se continuó más tarde en la etapa de Urquiza, y sólo sería revertida después de consolidado el Estado nacional en la segunda mitad del siglo XIX.

## CONCLUSIÓN

Cuando las diversas circunstancias que acompañaron a los hechos revolucionarios pusieron en crisis la dependencia de la región del Plata de los recursos generados por la minería altooperuna, la producción agraria –particularmente pecuaria– de las regiones litorales la reemplazó como fuente de recursos para el gobierno. Sin embargo, en tanto la renta minera fue una fuente directa, todos los intentos por obtener ingresos de las extensas tierras públicas en las regiones litorales dieron escaso resultado. Ni los arriendos, ni las ventas, ni siquiera los impuestos directos a la producción agraria generaron ingresos significativos para el fisco. Esto puede atribuirse a dos razones fundamentales: la abundancia del recurso y la debilidad del Estado. Un recurso de gran abundancia es un recurso de escaso valor. Y un Estado débil, mal estaba en condiciones de ejercer de manera eficaz sus derechos de propiedad sobre extensas tierras despobladas.

Sin embargo los gobiernos de caudillos encontraron otro recurso para valorizar la tierra pública como forma de consolidar su poder (a la postre, el poder del único Estado existente en aquel contexto). Éste consistió en otorgar derechos de usufructo (en algunos casos con promesas de propiedad dilatadas en el tiempo) o propiedad efectiva a personajes claves, o incluso a ciertos sectores sociales bastante amplios, a cambio de su apoyo al poder del caudillo. La creación de redes de poder y lealtad basada en el usufructo de tierras fiscales fue, entonces, un complemento al poder del Estado (con ciertas reminiscencias de un sistema feudal). En los gobiernos de caudillos, coexistió una estructura formal de poder estatal, con sus finanzas públicas y estructuras burocráticas, con una estructura informal de lealtades y compromisos que hacían viable el funcionamiento de las estructuras formalizadas. Aunque la tierra no jugó un papel significativo en la financiación de la estructura formal del Estado, sí

<sup>48</sup> Decreto de Pascual Echagüe a la Comisión de Tierras de Concepción del Uruguay, 10-II-1838, citado en SMITH, *ibidem*, p. 184.

parece haberlo tenido en la consolidación de las instituciones informales que contribuían a sostenerlo.

Desde luego, esto recuerda la aguda observación de Sarmiento sobre que la tierra era la base del poder de Rosas. Pero a diferencia de la interpretación más usual<sup>49</sup>, sugerida por el propio Sarmiento, no se trató de que los grandes terratenientes fueran la base social de Rosas, sino que éste encontró mecanismos para “financiar” en parte con la tierra pública una estructura de poder. No la estructura formal administrativa del Estado, pero sí la imprescindible estructura caudillesca que la sustentaba o complementaba.

### Cuadro 1

#### Exportación anual de cueros por el puerto de Buenos Aires. Unidades

Años	Cueros	Años	Cueros	Años	Cueros
1785-87	200.000*	1816	584.185	1830	910.541
1788-90	400.000*	1817	801.534	1831	777.818
1791-93	466.000*	1818	594.236	1832	915.702
1794-96	650.000*	1819	464.533	1833	674.764
1810	1.094.892	1820	442.357	1837	823.635
1811	750.147	1821	441.854	1842	1.256.883
1812	301.934	1822	590.372	1843	1.978.373
1813	397.232	1823	578.225	1849	2.961.342
1814	583.492	1825	655.255	1850	2.424.251
1815	824.947	1829	854.799	1851	2.601.318

\* Medias anuales aproximadas.

Fuentes: Período colonial, MOUTOUKIAS, “Comercio y producción”, cit.; período independiente, NEWLAND, *op. cit.*

<sup>49</sup> Cfr. JOHN LYNCH, *Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, Emecé, 1984.