

Entre la teoría, la norma y la práctica: reivindicación de la enfiteusis en Argentina de la primera mitad del siglo XX

Between Theory, Norms, and Practice:
Vindicating emphyteusis in Argentina during the first half of the 20th century

Ana A. Teruel
UE CISOR-CONICET
Universidad Nacional de Jujuy-Argentina
aateruel13@gmail.com

Gabriel Lagos
UNHIR
Universidad Nacional de Jujuy-Argentina
gabilagos1@hotmail.com

Resumen

Desde más de una década atrás la enfiteusis –junto con otras formas de propiedad “imperfecta”– ha motivado el interés de los historiadores que estudian el mundo rural. En Argentina, historiadores y juristas dedicaron atención a ese derecho real, suprimido entre los admitidos por el Código Civil de 1869. No obstante, del mismo modo que las leyes no determinan necesariamente la práctica, la pluralidad de experiencias en la relación de los hombres con la tierra es más compleja que su encuadre jurídico. El caso del que se ocupa este artículo puede enmarcarse, en la práctica, entre aquellos de “enfiteusis encubierta”. Nos referimos a un tipo de posesión/propiedad, no siempre diferenciada del arrendamiento a largo término –incluso perpetuo– amparada en teorías reivindicatorias de la enfiteusis y de principios sostenidos por georgistas y por defensores de la tierra como bien público. El terreno empírico es una provincia del extremo norte de Argentina: Jujuy. Allí se practicó la enfiteusis en el siglo XIX y, una vez caducada esta forma de propiedad, su esencia se mantuvo en el espíritu de ciertas leyes propuestas por el radicalismo, en la década de 1920, y luego por algunos políticos y funcionarios adscriptos al peronismo, en la de 1940.

Palabras claves: Propiedad, Enfiteusis, Argentina, Puna, Siglo XX

Abstract

For more than a decade, emphyteusis –together with other forms of “imperfect” property– has motivated the interests of historians studying the rural world. In Argentina, jurists and historians have directed their attention to this property law, suppressed among those that entered the Civil Code in 1869. However,

just as laws do not necessarily determine practices, the plurality of the kinds of experiences of humans with land is far more complex than a legal framework. The case dealt with in this article could be called, based on practice, a kind of “undercover emphyteusis.” We refer to a type of property/possession, not always that different from tenancy over the long-term (near perpetual), that was based on theories that celebrated emphyteusis and the principles sustained by Georgists and those who defended land as a public good. The empirical terrain for this study is the province of Jujuy, in the extreme north of Argentina. Emphyteusis was practiced there in the XIX century, and after its official elimination, its spirit remained present within many laws proposed by Radicalism during the 1920s, and later by some Peronist politicians and functionaries in the 1940s

Keywords: Property, Emphyteusis, Argentina, Puna, XX century.

Recibido: 07 de octubre 2021 · **Aceptado:** 12 de enero 2022

1. Introducción

Producto de un largo proceso histórico que llevó a la imposición de la propiedad indivisible, absoluta y libre, el Código Civil argentino de 1869 suprimió la enfiteusis –junto a otros derechos reales como el de superficie y los censos– en una estrategia de abstracción y reducción a la lógica propietaria individual que ponía fin a la experiencia jurídica basada en la pluralidad de relaciones sobre la cosa (Polotto, 2020). En efecto, en el Antiguo Régimen, un paisaje agrario “denso de concesiones”, hacía de la propiedad una entidad compleja compuesta de varios poderes inmediatos y autónomos sobre una cosa, diferenciando un dominio útil –acción, uso, goce o ejercicio efectivo de una facultad sobre la cosa– y un dominio directo –que hace referencia a la abstracta titularidad del derecho hacia la cosa– (Grossi, 1992:108).

¿Por qué razón entonces volver a inquirir en unos derechos de propiedad perimidos? Congost (2007) nos recuerda que la imposición de la propiedad absoluta sobre otras formas no es necesariamente un desenlace “natural” producto de la evolución histórica. Del mismo modo que las leyes no determinan necesariamente la práctica, la pluralidad de experiencias en la relación de los hombres con la tierra es más compleja que su encuadre jurídico.

Desde más de una década atrás la enfiteusis –junto con otras formas de propiedad “imperfecta”– ha motivado el interés de los historiadores europeos que estudian el mundo rural, especialmente en España y Francia. Un coloquio convocado en el año 2011 en la Universidad de Girona fue dedicado por entero a la enfiteusis, al igual que la publicación que le sucedió (Congost-Luna, 2018). Recientemente, en un balance de la producción histórica en Europa y América Latina, Luna (2021) señalaba que la práctica contractual de

desdoblamiento de dominios ofrece un terreno privilegiado de trabajo histórico y reflexión. Ello es así tanto cuando tales formas existen de manera abierta, como la enfiteusis, o encubiertas bajo otras figuras.

Enfocar la enfiteusis y la posesión desdoblada de la tierra y las riquezas naturales es entrar de lleno en las relaciones de clases.

Por ello, las discusiones a las que invita el avance de la investigación reciente sobre el asunto no son (ni mucho menos) exclusivamente discusiones europeas o de países desarrollados (“ajenas a las nuestras”), tanto más cuanto que el contrato enfiteutico reaparece hoy en día, en los espacios y situaciones menos esperados, en diversos puntos del planeta, reanudando su evolución con interrogaciones antiguas que el historiador debería presentar a sus contemporáneos, casi como una tarea ciudadana, como una función inherente a su oficio. (Luna, 2021: 14)

El caso que nos ocupa, en la práctica, puede encuadrarse entre aquellos que Luna (2021) denomina de “enfiteusis encubierta”, amparada en teorías reivindicatorias de esta forma de propiedad, no siempre diferenciada del arrendamiento a largo término –incluso perpetuo– y de principios sostenidos por georgistas y por defensores de la tierra como bien público. Se trataba de un clima de época cuyos comienzos podemos situar en las décadas de 1910-1920 cuando, desde distintas vertientes ideológicas, se acentuaron los cuestionamientos al carácter absolutista de la propiedad. Mas adelante nos detendremos en el tema.

El terreno empírico sobre el que nos explayaremos en este artículo es una provincia del extremo norte de Argentina: Jujuy. Allí se practicó la enfiteusis en el siglo XIX y, una vez caducada esta forma de propiedad, su esencia se mantuvo en el espíritu de ciertas leyes propuestas por el radicalismo, en la década de 1920, y luego por algunos políticos y funcionarios adscriptos al peronismo, en la de 1940.

2. La experiencia decimonónica de la enfiteusis en Argentina

En su *Tratado de Enfiteusis y demás derechos reales suprimidos o restringidos por el Código Civil*, Allende (1964) define a la enfiteusis como el derecho de cultivar un fundo y gozar de él de la manera más extensa, en forma perpetua o por largo tiempo, mediante una renta que se debe abonar al propietario. La enfiteusis “constituye el desmembramiento más fuerte que puede soportar el derecho de propiedad” de manera que “el enfiteuta poco se diferencia del propietario mismo” y “más aún que una desmembración puede verse en la enfiteusis una coparticipación en el dominio. Uno, el enfiteuta con su dominio útil; otro, el “dominus”, con su dominio directo” (Allende, 1964: 77 y 85).

En la legislación castellana medieval implicaba, a diferencia del usufructo, que la condición del enfiteuta era tan definitiva como la del titular del dominio directo. El enfiteuta se consideraba como otro dueño del fundo, gozaba de sus frutos, lo podía transmitir en herencia como también podía vender el dominio útil (Levaggi, 2012). Esa fue la concepción que rigió en la provincia de Jujuy al

momento de aplicarse, en 1839, en el proceso de desamortización y desvinculación de la propiedad comunal indígena. Los legisladores de Jujuy, al adoptar la enfiteusis, la definieron según la figura de la legislación castellana medieval, citando las Partidas de Alfonso X (Fandos y Teruel, 2012). En la ocasión, el dominio directo quedó en poder del Estado, mientras que el dominio útil, y por ende la explotación del fundo, se dejó en manos de los antiguos comuneros. Es de aclarar que, en la mencionada provincia, la enfiteusis se aplicó a las tierras de los denominados “pueblos de indios” coloniales, en la región de la Quebrada de Humahuaca (Madrazo, 1990; Díaz Rementería, 1995; Bushnell, 1997; Levaggi, 2012). Allí implicó una solución moderada frente a la más extrema que podía significar el despojo absoluto de las tierras que la corona española había reconocido a los pueblos de indios. En los inicios de la república se consideró que esos fundos eran fiscales, argumentando que la corona se había reservado el dominio directo que, por derecho de reversión, pasaba ahora al Estado provincial (Fandos y Teruel, 2012).

Otras provincias argentinas implementaron el régimen enfitéutico en tierras fiscales con diferentes modalidades y propósitos, tanto en Córdoba como en Tucumán ya se había puesto en práctica para la entrega de solares urbanos, antes que lo hicieran Buenos Aires (1822) y Jujuy (1839) en terrenos rurales (Levaggi, 2012). El caso más mentado y discutido fue el de la enfiteusis implementada por Rivadavia en la provincia de Buenos Aires (Oddone, 1967; Infesta, 1993 entre otros varios autores). En Buenos Aires la enfiteusis se implementó sobre tierras que el Estado provincial

había arrebatado a los indígenas tras campañas militares (no se trataba de propiedades comunales con reconocimiento en la colonia), dominios que el gobierno pensaba poner en producción a través de la colonización, a la vez que utilizar en garantía de la deuda pública. El término del contrato era corto, de 32 años y, más breve aún, de 20 años mínimo, cuando en 1826, durante la presidencia de Rivadavia, tras prohibir la venta de las tierras públicas en todo el territorio del país, se sancionó como ley nacional. Levaggi (2012) demuestra que, en respuesta a la ley, varias provincias implementaron la enfiteusis o proyectaron su adopción, cada una con modalidad y criterio distinto, hasta que a mediados de siglo XIX decayó el interés por ella.

En el caso de Jujuy, la enfiteusis en la Quebrada de Humahuaca se mantuvo durante el siglo XIX, aun cuando la provincia dictó, en 1860, una ley que contemplaba la posibilidad de comprar al Estado el dominio directo. No obstante haber sido prohibida expresamente por el Código Civil Argentino (en vigencia desde 1871), la entrega de tierras en enfiteusis continuó durante dos décadas más. A partir de 1890 la provincia procuró, a través de distintas fórmulas legislativas, “perfeccionar la propiedad”, proceso que duró, por lo menos, hasta 1920. Así se permitió la titularización en pleno dominio de quienes detentaban el dominio útil, que eran mayoritariamente antiguos comuneros –no sin que hubiera existido quienes especularon con la compra de títulos enfitéuticos aprovechando diferentes situaciones de poder– (Fandos y Teruel, 2013). La formación de un campesinado minifundista creó una estructura de la propiedad en la Quebrada de Humahuaca con un perfil diferente al resto de la provincia,

contrastando especialmente con el de la Puna, dominado por unas extensas y pocas propiedades que abarcaban la región.

3. Reivindicación tras la prohibición

3.1 Desde los juristas

Los conflictos entre el capital y el trabajo y el moderno concepto de dominio, con obligaciones a cargo del titular y a favor de la comunidad, han venido, pues, a permitir que la enfiteusis desempeñe actualmente o tenga que desempeñar en un futuro cercano un papel de relativa importancia (Lafaille, 1925: 26).

Cuando los partidarios de la supresión parecían ganar terreno definitivamente, se nota en la actualidad un reverdecimiento de esta figura jurídica que aparece de nuevo ocupando un papel importante en el derecho práctico (Lafaille, 1925: 24).

La opinión citada pertenece a un jurista que ejerció la cátedra de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, entre 1910 y 1943.

Héctor Lafaille perteneció a la generación de la primera década del siglo XX que inició un movimiento de crítica y superación del denominado “positivismo jurídico” y dio pie al surgimiento de una corriente de pensamiento que, antes que mirar la lógica formal de las normas, se dirigía principalmente a la realidad social que sustentaba las mismas (Polotto, 2006). Atento a los cambios

económicos, sociales y políticos, en el curso que versaba sobre el dominio, bajo el subtítulo *Avances de las ideas sociales* impartía en sus lecciones a los futuros profesionales del derecho las nuevas ideas “frente al viejo patrón individualista” que desde fines del siglo XVIII llevó a la propiedad adquiriera “un carácter más absolutista que nunca”. Para evitar los abusos del derecho de propiedad, se planteaba la pregunta si dicho derecho debía volver a la comunidad o ser materia de mayores gravámenes en forma de impuestos o cargas sucesorias.

Se va perfilando así [sostenía], una legislación nueva del dominio en la cual, sin suprimir este derecho, porque ello produciría (y ha producido en la práctica, como se ha visto en muy recientes ensayos), abusos de todo género y manifiesto daño para todos, se llega a limitar el carácter absoluto, perpetuo, exclusivo y, en síntesis, egoísta que dicha institución había llegado a revestir universalmente hace pocos años. (Lafaille, 1929: 268)

Lafaille rescataba la utilidad de la enfiteusis tal como fue en su origen en la antigua Grecia: una institución de desmonte y de cultivo. Sostenía que ese fue el propósito de Rivadavia “cuando hace un siglo pensó en sacar provecho de las tierras fiscales, sin hacer perder al Estado el dominio de las mismas. Fue un ensayo de colonización [...]” (Lafaille, 1925: 24)

Cuando en 1926 el presidente Alvear dispuso, por decreto n° 12.542, constituir una comisión de jurisconsultos para estudiar y proponer reformas

al Código Civil, Lafaille se sumó a dicho cuerpo en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Parise, 2006). A pesar de su valoración por la enfiteusis, dicha figura no se incluyó en el Proyecto de Código Civil de 1936, obra de la comisión, que se mostró renuente a incorporar conceptos como “función social de la propiedad” o “abuso del derecho” (Polotto, 2020), aunque incorporó una serie de normas que restringían la autonomía de la voluntad y los derechos individuales, para dar mayor cabida al interés colectivo (Parise, 2006).

Es de aclarar que, si bien el Congreso no llegó a tratar ni a sancionar dicho proyecto, sin embargo, este constituyó un punto de inflexión en el pensamiento jurídico de la época (Polotto, 2020).

La valoración de la enfiteusis, entre otros derechos reales suprimidos por el Código Civil, continuó transmitiéndose a través de las cátedras de derecho Civil de las Facultades de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de La Plata en las décadas de 1950 y 1960 por Guillermo Allende, autor de un extenso tratado sobre la materia (Allende, 1964). A su juicio, Vélez Sarsfield cometió un error al creer que un derecho real como la enfiteusis podía ser suplantado por el contrato de locación, sin establecer casi ninguna diferencia entre locación urbana y arrendamiento rural.

En el arrendamiento, el arrendatario pone su trabajo, como así también el trabajo de su mujer y de sus hijos y es su esfuerzo el que despierta y vivifica la tierra y desde ese momento cualquiera sean las palabras del contrato o de la legislación existente, se

establece entre la tierra y él una vinculación de género muy distinto a la que resulta del contrato de locación.

[...]

Se necesita un derecho más fuerte, un derecho que establezca una relación directa entre el cultivador y su tierra y nada mejor entonces que dar nueva vida entre nosotros al derecho real de enfiteusis. (Allende, 1964:105).

Allende lamentaba que la Comisión Redactora del Proyecto de Código Civil de 1936, finalmente optara por no considerar a la enfiteusis entre sus reformas. Propuso, no obstante, una posible modificación del Código Civil en vigencia, en el artículo 2.503 (en el que se enumera los derechos reales admitidos) y en el 2.614, de manera de introducir dicha figura. Para ello analizó los códigos de otros Estados que admitían la enfiteusis; resaltaba sus bondades en caso de aplicarse en nuestro país ya que “daría al trabajador de nuestros campos, que no puede ser propietario, un derecho fuerte que lo asemeje lo más posible a esa situación”. También, agregaba, grandes extensiones de tierra incultas darían su fruto; “y será un paso y un paso grande si a la ley de enfiteusis se le adosa un impuesto adecuado que recaiga sobre los propietarios de tierras incultas o deficientemente trabajadas.” (Allende, 1964: 107-108)

3.2 Desde la economía política (del georgismo)

¿no serían el pauperismo y el hambre las consecuencias forzosas en cualquier país en que los productores de riqueza se viesen obligados a trabajar en condiciones que les

quiten la esperanza, el respeto propio, la energía y el ahorro; donde propietarios ausentes se llevasen, sin compensarlo, por lo menos una cuarta parte del producto neto del suelo; y donde, además, una labor de famélicos tuviese que sustentar los propietarios residentes, con sus caballos y jaurías, agentes, agiotistas, subarrendadores y mayordomos y un ejército de policías y soldados para intimidar y perseguir cualquier oposición al inicuo sistema? (George, [1879] 2004: 34)

Dentro de una tradición del liberalismo, otras doctrinas y teorías abordaron las consecuencias indeseadas del abuso del derecho de propiedad. Es el caso de Henry George (1839-1897), quien se asumía continuador del liberalismo y la tradición clásica de Smith, Ricardo y Mill, tradición que a su vez pretendía conciliar con las reivindicaciones socialistas. Desde la economía política, con un enfoque claramente macroeconómico y con el objetivo fundamental de descubrir las leyes naturales que rigen la sociedad, lo que en su opinión suponía estudiar la naturaleza de la riqueza y las leyes de su producción y distribución (Ramos Gorostiza, 2004), sostuvo que el enorme progreso material de los últimos tiempos había ido de la mano de un continuo incremento de la pobreza.

El postulado central de *Progreso y Miseria* es que el origen de la pobreza reside en la propiedad privada de la tierra, entendida ésta como todo el universo material, la naturaleza entera. George consideraba que los únicos derechos de propiedad privada legítimos eran los que estaban basados en el trabajo, en el esfuerzo de las personas. Por ende, dado que ningún individuo había “producido”

la tierra, esta era propiedad de la comunidad, de todos los hombres. Así, afirmaba que la misma distinción que en la terminología legal inglesa se hace entre *real property* (propiedad inmueble o bienes raíces) y *personal property* (propiedad mobiliaria o bienes muebles) “no es más que una reminiscencia de una primitiva distinción entre lo que en su origen era considerado propiedad común y lo que por su naturaleza se consideraba propiedad particular del individuo.” (George, [1879] 2004: 99).

Si traemos a colación las ideas de George en este apartado es por la importante influencia que tuvo en distintas fuerzas políticas provinciales representativas de las capas medias de la burguesía agraria argentina. Molinari (1940: 143) adjudicaba el conocimiento de tales ideas, allá por 1910, “al Sr. Carlos N. Macintosh, oriundo de Nueva Zelandia” y De Lucía (2004) menciona la incidencia que tuvo, ya en 1914, en la política agraria del gobernador de Entre Ríos, Miguel Laurencena (UCR), luego en el bloquismo de San Juan, el lencinismo de Mendoza y, especialmente, en los radicales rojos de Córdoba. A ello agregamos lo que nos interesa profundizar acá, la influencia sobre un político fundamental del Partido Radical en Jujuy: Miguel Aníbal Tanco, cuyas propuestas relativas a la propiedad de la tierra (concretadas en leyes que analizaremos más adelante) aunque inspiradas en el georgismo, se enunciaron bajo un ropaje de “enfiteusis encubierta”, trascendieron la década de 1920 y volvieron a plantearse en la década de 1940, en los inicios del peronismo.

Vamos a destacar los que consideramos postulados centrales de la teoría de Henry George para

más adelante contrastarlo con sus derivaciones locales. Dos de estos postulados son básicos:

Para suprimir un mal hay un solo medio, que es suprimir su causa. Para extirpar la pobreza, para convertir los salarios en lo que la justicia ordena que sean, la plena ganancia del trabajador, hemos de sustituir la propiedad individual de la tierra por la propiedad común de la misma. Ningún otro medio llegará hasta la causa del mal, en ningún otro medio radica la más leve esperanza. (George, [1879] 2004: 85)

[...]

No propongo comprar ni confiscar la propiedad privada de la tierra. Lo primero sería injusto; lo segundo, innecesario. Dejád a los individuos que ahora la ocupan, conservar todavía, si gustan, la posesión de lo que les place llamar su tierra. Dejádles que sigan llamándola suya. Dejádles comprarla y venderla, donarla y legarla. No es necesario confiscar la tierra; basta confiscar la renta. (George, [1879] 2004: 86)

La manera de confiscar la renta que George proponía, era un impuesto único a la tierra que sustituyera a todos los demás tributos.

Antonio Manuel Molinari, abogado de la Federación Agraria Argentina en la década de 1930 y, luego, presidente del Consejo Agrario Nacional (C.A.N) en 1945-1946, fue uno de los mayores propulsores del “simple tax” en Argentina. Decía que su éxito fue extraordinario en la década de 1910, que se constituyó una Liga Argentina para el Impuesto Único compuesta por numerosos industriales y

comerciantes; “todo el mundo se proclamaba, por lo menos teóricamente partidario del impuesto único”, quizás porque era más simple pagar un solo impuesto que múltiples gabelas. “Poca gente había caído en cuenta que el mentado impuesto único entraña una revolución más profunda, más eficaz y más fulminante que el comunismo.” (Molinari, 1940: 143).

Con la mordacidad que lo caracterizaba, sostenía que cuando el impuesto único comenzó a considerarse una utopía, “se lanzó la fórmula del impuesto a la tierra libre de mejoras”, fórmula que ya no despertó tanto entusiasmo “porque el menos avisado comprendía que se trataba de afectar el privilegio territorial” (Molinari, 1940: 143).

Otro concepto del georgismo que veremos aparecer con frecuencia, apropiado por diferentes discursos, es el que sostenía que “lo necesario para la explotación de la tierra no es la propiedad absoluta de ésta, sino la seguridad de las mejoras”, así “no es necesario decir a un hombre «esta tierra es tuya» para inducirle a cultivarla a mejorarla Basta decirle «todo lo que tu trabajo o capital produzca en esta tierra, será tuyo»”. (George, [1879] 2004: 106). Vemos aparecer este concepto en debates y propuestas de leyes, a fines de la década de 1930, en los enunciados a favor de la posesión perpetua o a largo tiempo. En algunas ocasiones se proponía bajo el nombre de enfiteusis.

3.3 Desde los debates legislativos

A comienzos del siglo XX, las discusiones sobre la propiedad se centraron en el contrato de locación, especialmente en los debates parlamentarios

acaecidos entre 1920 y 1921 de las leyes 11.152 y 11.157, que intentaron brindar una solución legislativa al problema habitacional urbano (Polotto, 2012) y, luego, con la ley 11.170 de arrendamientos rurales. En dichos debates se reflejaron posturas en contra del carácter absoluto del derecho de propiedad, lo que no significaba negarlo como derecho sino someterlo a lo que se consideraba legítimas reglamentaciones. El derecho de propiedad “expresado como absoluto e inmutable aparecía como valla a la intervención estatal reclamada por algunos sectores; por el contrario, su flexibilidad, la posibilidad de limitación, constituía una forma de legitimarla.” (Polotto, 2012: 316).

La ley de colonización agraria 12.636 vino a canalizar las propuestas relativas a la propiedad rural. Sancionada en 1940, dio lugar a extensos debates en los que se plasmó una postura que alcanzaba cada vez mayor consenso (tanto entre los sectores reformistas como entre los conservadores): la de limitar el derecho de propiedad. Así lo estipulaba la mencionada ley en el apartado titulado “*Fines de la ley y función social de la propiedad*”, artículo 1º:

La Nación aplicará, de acuerdo a las presentes normas, un plan agrario destinado a poblar el interior del país, a racionalizar las explotaciones rurales, a subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y a llevar mayor bienestar a los trabajadores agrarios.

La propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo.

(Reproducción del texto completo de la ley en Molinari, 1940: 224-242).

Balsa (2012) destaca que para entonces ya se había instalado un discurso “agrarista” crítico del latifundio, pero que compartía con sus oponentes defensores del status quo de la gran propiedad preocupaciones frente a las mismas cuestiones: los problemas en torno a la tenencia del suelo, las posibles políticas de colonización y el tamaño de las propiedades rurales. Sin embargo, detectamos que dentro del sector que blandía el discurso agrarista crítico del latifundio había también una fractura. Nos referimos a aquella que dividía al grupo que defendía un modelo de pequeña propiedad, propiciando la división de los latifundios; del otro sector, minoritario, que desestimaba la pequeña propiedad privada como solución social, rechazaba la propiedad privada de todo género y propugnaba la tierra como bien público. En este último grupo se ubicaban las izquierdas, en especial el comunismo, pues los socialistas divergían entre sí en torno a la conveniencia de impulsar la pequeña propiedad privada. Pero hay otra filiación en dicho grupo, la de los georgistas, cuya incidencia en las políticas agrarias de la época no dejaba de ser significativa. Sin embargo, como su proyección en el tiempo no fue duradera, y sus proyectos quedaron truncos, los historiadores le prestaron poca atención, limitándose a mencionarlos en un corto párrafo al pasar lista a las propuestas de época.

Nos interesa especialmente el georgismo pues de sus seguidores en Argentina –en articulación con el radicalismo o el socialismo y/o, luego, el peronismo–, surgieron propuestas agrarias

reformistas afines a la enfiteusis, conservando tal denominación, o bajo la forma de arriendo o posesión perpetua, o a largo tiempo. Es el caso concreto que analizaremos, un poco más adelante, en la provincia de Jujuy.

Entre los más conspicuos georgistas se encontraba Antonio Manuel Molinari, quien en carácter de miembro del directorio del Consejo Agrario Nacional (C.A.N) –en los años 1943-1944– y luego presidente del mismo (en 1945-1946), tuvo una muy activa participación en el diseño de las propuestas agrarias de la campaña proselitista de Perón (Lattuada, 2002).

El Consejo Agrario Nacional tenía a su cargo la implementación de la Ley de Colonización 12.636. Paradójicamente, Molinari había sido muy crítico del espíritu de dicha ley, críticas volcadas en 1940 en su libro *La ley de colonización y la enmienda Palacios*, en el que a la vez que analizaba las discusiones habidas en las sesiones parlamentarias de 1939, exponía sus propios argumentos.

La mayor objeción de Molinari era relativa a la decisión de los legisladores de propiciar la pequeña propiedad. A tono con George, afirmaba que la experiencia demostraba que el pequeño propietario terminaba en la pobreza y enajenando su tierra, puesto que no podía oponerse a una “ley económica inexorable: la tendencia irresistible de la propiedad, dentro del actual régimen, a concentrarse” (Molinari, 1940: 46). Acusaba a la mentalidad conservadora de querer “mantener el privilegio de la propiedad territorial, pero circundado por un número casi infinito de labriegos afincados en su parcela y constituidos en avanzada

contra el comunismo” (Molinari, 1940: 33-34). Extremando su crítica a la pequeña propiedad, atribuía el “reciente y triste colapso francés”¹ al carácter “cicatero y mezquino” provocado por la pobreza del pequeño propietario (Molinari, 1940: 44).

Su identificación con el georgismo lo llevó a celebrar la propuesta de Alfredo Palacios, a la que calificó como “una enmienda fundamentalísima que podría salvar a la ley de su fracaso”. Efectivamente, el senador socialista propuso –y logró–, en calidad de enmienda a la ley 12.636 de colonización, introducir dos artículos, uno de los cuales contemplaba:

el arrendamiento vitalicio para las tierras fiscales que no entren en el plan de colonización regido por las disposiciones anteriores, por el precio fijo o movable y en las condiciones que determine la reglamentación [...]. El locatario estará obligado a vivir en la tierra arrendada y a trabajarla y tendrá derecho para cobrar, al final del contrato las mejoras necesarias y útiles que hubiera realizado, siempre que aquel no termine por causa que le sea imputable. El contrato es intransferible, pero los herederos del locatario tendrán derecho preferente para ocupar la tierra al mismo título. El locatario sólo podrá ceder el arrendamiento, con previa autorización del Consejo Agrario (Ley 12.636. Art. 63 Reproducción en Molinari, 1940: p. 239)

En su propuesta original, Palacios mencionaba explícitamente a la enfiteusis, lo que luego fue

cambiado por la fórmula “arrendamiento vitalicio”. En su intervención en el senado, en sesión del 16 de julio de 1940, proponía que “además del régimen de dominio pleno, se ofrezca como forma de colonización de las tierras, de propiedad de la Nación, la enfiteusis, con las modificaciones que se creyeran convenientes” (Citado en Molinari, 1940: 179).

El socialista Alfredo Palacios era un abierto admirador de la enfiteusis rivadaviana puesto que, sostenía, ella constituía “un régimen agrario ideal para los países de colonización” (Palacios, 1955: 272). En su libro *Estevan [sic] Echeverría. Albacea del pensamiento de mayo*, dedicaba al “socialismo agrario de Rivadavia” un apartado del capítulo titulado *La nacionalización de la tierra*. Allí hacía alusión a la polémica mantenida, a fines de 1910, con Emilio Coni, detractor de la enfiteusis rivadaviana, en la que sumaba argumentos en pro de la misma citando a Villalobos Domínguez,² catedrático georgista.

En ocasión de la discusión de la ley de colonización, en 1940, Palacios defendió su propuesta refiriendo al éxito que había tenido la enfiteusis en época recientes en países como Nueva Zelanda y Australia. Aclaraba que, al proponerla, estaba pensando en un régimen mixto, que contemplara a la enfiteusis en las regiones “menos aptas” para la agricultura y ganadería, manteniendo a la par el régimen de propiedad particular. Procuraba también en esa ocasión evitar la identificación de la enfiteusis feudal con aquella que consideraba más adecuada, siguiendo el modelo de Rivadavia, por lo cual en ocasiones prefería hablar de “concesiones vitalicias” (Molinari, 1940: 181).

4. De la propuesta a la práctica: enfiteusis y arriendo vitalicio en Jujuy del siglo XX

4.1 Durante el radicalismo yrigoyenista

Lo que con esto se plantea no es nuevo sistema fiscal, ni una reforma social, es una nueva civilización. Por eso su doctrina [la de Henry George], que sustancialmente aspira a restaurar la ley moral como regla suprema de convivencia entre los hombres, es al mismo tiempo bandera de todos los credos políticos, gubernamental y profundamente revolucionaria, tanto que ninguna otra revolución más intensa puede concebirse; pero revolución hecha por las ideas no por la violencia, por la justicia, no por el privilegio de clase; única revolución que puede traer al mundo con la emancipación económica de todos los hombres, el imperio de la fecunda y verdadera libertad (Tanco, 1924:6)

La primera expresión sistematizada del pensamiento y propuesta de Tanco³ en torno al problema de la tierra en la provincia de Jujuy, es del año 1924 y se encuentra en un folleto programático de la Unión Cívica Radical (UCR). Titulado *El problema de la tierra en todas partes y en particular en Jujuy*, contiene los puntos principales de la teoría de George y la opinión del político radical que por ese entonces era candidato a gobernador de la provincia (Fleitas y Teruel, 2011). Allí Tanco decía que el problema agrario en el caso especial de Jujuy “no admite otra solución sino pasar por

las tierras mediante la expropiación al dominio del Estado y luego cederlas en arriendo”.

Cuando Tanco mencionaba el “problema agrario en Jujuy”, refería especialmente a las tierras de una región de la provincia –la Puna– reclamadas por los campesinos de ascendencia aborigen que cuestionaban la legitimidad de los títulos de propiedad de los latifundistas. Dichos reclamos tenían larga data y habían generado rebeliones en el siglo XIX, sofocadas por el gobierno, pero también por mediación de la justicia local y nacional.⁴ A estas tierras iba dirigida especialmente la solución propuesta a este problema que, en palabras de Tanco, “por Economía política, geografía, por razones de ética, de historia y legislación subsistente, no puede ser resuelto sino expropiando la tierra y pasándola al dominio fiscal” (Tanco, 1924: 13). De esta forma los campesinos que se transformarían en arrendatarios del Estado y pagarían el impuesto a la tierra en proporción al grado de riqueza.

Su negativa a la parcelación de la tierra, además de los fundamentos de economía política georgista que reproduce (basados en la fórmula Producto- renta= salario + intereses), tiene una fundamentación empírica. La zona para la cual estaba diseñando la expropiación, la Puna, es una altiplanicie entre los 3.000 y 4.000 mts de altura sobre el nivel del mar, fría y árida, con muy pocos espacios aptos para la agricultura y con aguadas limitadas que exigen el pastoreo trashumante. La pequeña propiedad es, efectivamente, inviable para la mayor parte de esa región.

El proyecto de Tanco no se concretó sino hasta 1930 cuando asumió la gobernación de la provincia con un amplio apoyo del electorado, especialmente el de los distritos de las tierras altas. El 7 de mayo de 1930, a menos de una semana de inaugurado el periodo ordinario de sesiones en la Legislatura local, se trataba sobre tablas el proyecto enviado por el mandatario sobre expropiación de los latifundios puneños (Kindgard, 2019:170). La ley, aprobada con el número 880, establecía en su artículo 1º que se facultaba al “Poder Ejecutivo a adquirir por compra o expropiación tierras en toda la Provincia, a objeto de ser cedidas en condiciones de arriendo a los pobladores que las trabajen”. El art. 3º aclaraba que “La compra o expropiación de las tierras que al efecto se declaran de utilidad pública, se afectará paulatinamente, empezando por las tierras que pertenecieron a las comunidades de aborígenes.” A continuación, la ley estipulaba en su Art. 4ª que “Las tierras adquiridas pasaran al dominio del Estado y bajo ningún concepto podrán ser vendidas o enajenadas, quedando para el uso de las comunidades o colonias que las trabajen, reservando las necesarias para servicios públicos, formación de pueblos, etc.”⁵

El mismo día, la Legislatura aprobaba la ley 881, de arriendo fiscales, que complementaba a la anterior y estipulaba que el pago de la contribución territorial (impuesto a los bienes inmuebles) tendría al efecto consideración de oblación por arriendo fiscal. Este se calcularía en proporción al número de ganado que poseyera cada arrendatario y, en el caso que se practicara la agricultura, se pagaría en proporción a la productividad de los terrenos.⁶

Pero el golpe de Estado de setiembre de 1930 puso fin al gobierno del Radicalismo en el orden

nacional y provincial. Por ende, las referidas leyes quedaron sin aplicación.

4.2 En la convergencia del “tanquismo” con el peronismo

Dieciséis años más tarde, el triunfo del peronismo, con el apoyo de las fuerzas de la Unión Cívica Radical Yrigoyenista liderada por Tanco en Jujuy, fue definitivamente arrollador para la provincia.⁷ En las elecciones realizadas el 24 de febrero de 1946 el tanquismo obtuvo la gobernación de la provincia, las dos diputaciones nacionales y 16 de las 22 diputaciones provinciales, asegurándose así la presencia de Tanco en el Senado de la Nación (Kindgard, 2019: 179).

En este contexto volvemos a encontrar un escrito de Tanco, *Fórmula del equilibrio Económico_Social*, publicado en 1946 en Buenos Aires. En este se preocupaba por dejar en claro sus diferencias con el régimen comunista, al que consideraba en teoría superior, pero “en la práctica es imposible su implementación por ser contrario a la naturaleza del hombre” (Tanco, 1946: 88). Sin embargo, opinaba que en toda actividad capitalista se tropezará siempre con los inconvenientes que acarrea la propiedad privada de la tierra, por eso

Rivadavia, como lo hicimos notar varias veces, tuvo visión clara de los inconvenientes que traería para el desarrollo futuro de la Nación el acaparamiento de la tierra y con su monumental ley de enfiteusis quiso privar de este mal a la sociedad argentina.

Si la enfiteusis de Rivadavia hubiera sido respetada, el pueblo argentino contaría con todos los elementos para realizar grandes planes de reactivación económico-social. (Tanco, 1946: 103)

Así proponía un régimen democrático en el que la tierra fuera de propiedad del Estado, de manera que “a pesar de las desigualdades sociales que origina un régimen capitalista, tenemos el firme convencimiento de que ellas pueden ser anuladas mediante sabias medidas de gobierno [...], legislando no sólo para una generación sino para varias.” (Tanco, 1946: 106).

Un suceso de gran resonancia activó la gestión parlamentaria relativa a la expropiación de las tierras de la Puna por parte del bloque de Tanco en el Congreso Nacional. Unos días antes de la asunción de Juan Domingo Perón a la presidencia, el 15 de mayo de 1946, partió el Malón de la Paz desde Abra Pampa, localidad de Jujuy. Se trataba de un contingente de arrendatarios que marchó a pie hasta la Capital Federal para petitionar ante el mismo presidente Perón la restitución de las tierras de la Puna. Tras ser bienvenidos y alojados en Buenos Aires, unas semanas más tarde Perón ordenó que fueran subidos a un tren con destino a Jujuy, lo que ocurrió no sin resistencia y represión policial. Si bien los indígenas arrendatarios no lograron el compromiso del presidente de cumplir con sus promesas electorales, el Malón logró visibilizar el problema y sensibilizar a la opinión pública.

Mientras tanto, los diputados Nacionales por Jujuy, Manuel Sarmiento y Teodoro S. Saravia,

que respondían a UCR-Y, y el mismo Tanco como senador nacional, llevaron a cabo, a través de diversos proyectos de ley, las principales propuestas para la solución de los “arrenderos” puneños (Lagos, 2019).

El primer proyecto fue el de Teodoro Saravia, presentado inmediatamente tras el Malón de la Paz, el 2 de setiembre de 1946 en la Cámara de Diputados. En él proponía la expropiación de tierras en la Puna y en el departamento de Humahuaca, y su distribución en propiedad entre las familias de “trabajadores nativos” de dichas zonas.⁸ Las expropiaciones y adjudicaciones se harían por intermedio del Consejo Agrario Nacional, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Colonización 12.636. El 20 de agosto de 1947, aproximadamente un año más tarde, la Comisión de Legislación Agraria de la Cámara de Diputados de la Nación recomendaba su aprobación, no obstante, éste quedó sin tratamiento.

El 7 de agosto de 1947, Miguel A. Tanco presentaba su propio proyecto en la Cámara de Senadores de la Nación.⁹ Si bien el dirigente retomaba su viejo plan, esta vez lo hacía con un cambio sustancial: en el Art. 3 se estipulaba que “Las tierras expropiadas pasarán al dominio de las comunidades de aborígenes y bajo ningún concepto podrán venderse, gravarse o transferirse”. Su propuesta abarcaba a las tierras de los departamentos de la Puna jujeña (Cochinoca, Casabindo, Rinconada, Santa Catalina y Yavi), a los de la Quebrada de Humahuaca (Tilcara, Humahuaca y Tumbaya) y, como novedad, a “las fincas ubicadas en los departamentos de Santa Victoria, Iruya y distritos de San Andrés y Santa Cruz en el departamento

de Orán”, en la vecina provincia de Salta.¹⁰ En el mismo mes de agosto de 1947, la Cámara de Diputados de la provincia de Salta comunicaba al presidente de la Cámara de Senadores de la Nación, Hortensio Quijano, su adhesión al proyecto de Tanco.

En su fundamento, dirigido al presidente del Senado, Tanco afirmaba que “Se trata del tan debatido tema de los grandes latifundios formados por la expoliación hecha a los auténticos aborígenes”, a la vez que destacaba, muy a tono con la corriente ideológica inaugurada por la “Revolución de 1943”, que desde que dejó de ser justa la ley en aquellas regiones, “comenzaron una lucha de clases que no debió existir nunca en territorio argentino en que sus hijos pertenecen a una sola familia que luchan en común por el engrandecimiento de esta patria.¹¹ En los fundamentos alegaba que frente a este caso el Estado debía expropiar con “un fin económico-social indiscutible”, más adelante insistía en ello al afirmar que “hoy el fundamento de la expropiación es la utilidad social, o mejor todavía, como la define un tratadista, la perfección social”. La facultad de expropiar, afirmaba, “dentro de nuestro régimen institucional corresponde exclusivamente al Poder Legislativo”.

El proyecto fue modificado a propuesta de la Comisión de Negocios Constitucionales del Senado puesto que, tal como informaba el senador Vicente Leónides Saadi, “era necesario armonizar las disposiciones legales en vigencia y la doctrina jurídica existentes con las aspiraciones que plasmó en su proyecto el señor senador por Jujuy”. Así, afirmaba, de haberse aprobado que las tierras expropiadas pasarían al dominio

de las comunidades de aborígenes y bajo ningún concepto podrían venderse, gravarse o transferirse, se hubiera “reestablecido la mano muerta, ya abolida en nuestra legislación”. Por lo tanto, dicho artículo 3º, fue reemplazado por “Las tierras expropiadas pasarán al dominio de la provincia de Jujuy y Salta, las que deberán ser cedidas en arrendamiento a las comunidades aborígenes”; lo que se complementaba con un último artículo, el 4º, que establecía que dichas provincias reglamentarían las condiciones de arriendo.¹² Así, el proyecto fue aprobado por el senado el 3 de setiembre de 1947 y al día siguiente entró a la Cámara de Diputados de la Nación para solicitar su aprobación. Sin embargo, allí quedó, congelado.

En mayo de 1948, la Legislatura de la provincia de Jujuy, envió una nota a la Cámara de Diputados de la Nación informando que vería con agrado que “interpretando el fervoroso anhelo popular que despertó la doctrina del excelentísimo Señor presidente Juan Perón”,¹³ convirtieran en ley el proyecto de Tanco. Ante la falta de respuesta, y ya pronto a cumplirse un año de la presentación del proyecto, políticos peronistas y las bases tanquistas aborígenes movilizadas iniciaron presión sobre los diputados nacionales enviando, entre junio y setiembre, petitorios firmados por numerosos pobladores de los distritos jujeños y salteños interesados en la aprobación de la ley de expropiación.¹⁴ De la misma forma, también en setiembre de 1948, el bloque peronista de la Legislatura de Jujuy escribía al diputado nacional Héctor J. Cámpora, presidente de la Cámara, pidiendo su apoyo para el tratamiento y aprobación del proyecto en cuestión. En esa nota los legisladores provinciales se extendían en la explicación

de los fundamentos de la propuesta. Los puntos a destacar eran los siguientes:

- La entrega de tierras a sus dueños deberá hacerse bajo un sistema especial de arrendamiento puesto que tiene, en el caso en cuestión, las siguientes ventajas por sobre la propiedad: Impide la venta posterior de la tierra y su acaparamiento. Asegura el acceso a los recursos comunes indispensables para el pastoreo: aguadas y pastos. Hace innecesarios los gastos de mensura de terrenos (que en las circunstancias de pobreza de los mismos quizás superarían su valor).
- El pago del arriendo deberá ser equivalente a la contribución territorial.
- El arriendo será a perpetuidad, transmisible por herencia.
- Las construcciones y mejoras serán de propiedad exclusiva de quienes la realicen.
- La puesta en práctica de la ley beneficiaría a 50.000 personas a un costo bajo para el tesoro (a los fines de indemnizar a los propietarios).¹⁵

Si bien el proyecto de ley, tal como había sido reformado en su artículo 3º, establecía que las tierras expropiadas se entregarían en arrendamiento, no se incluía la fórmula “arrendamiento vitalicio”, omisión que seguramente se debía al mencionado propósito de los integrantes de la Comisión de Negocios Constitucionales, de armonizar los deseos del legislador con las disposiciones legales en vigencia y la doctrina jurídica.

Por eso es aún más interesante el escrito de los legisladores jujeños, que pone en evidencia el

propósito de la ley. Como puede apreciarse, la propuesta remite a un sistema asimilable a la enfiteusis, podríamos llamarla “encubierta”, parafraseando a Luna (2021). Remite también a la enmienda Palacios en la Ley de Colonización 12.636, que introducía el arriendo vitalicio pensado, justamente, para regiones como la Puna, marginales y pobres productivamente. Aparecen también en este proyecto las ideas georgistas propugnadas por Tanco desde la década de 1920, pero también defendidas por quien estaba, hasta 1946, frente al Consejo Agrario Nacional: Antonio Molinari.¹⁶

Pero la deseada ley no se aprobó, en cambio sí logró los votos necesarios el proyecto del presidente Perón de ley de expropiaciones, presentado en agosto de 1948 y sancionado al mes siguiente, en setiembre, como ley nacional 13.264 de expropiación de bienes en concepto de utilidad pública. En el Título II nominado Sujeto Expropiante, el Art. 2º de la ley otorgaba, aunque con una redacción de cierta ambigüedad, atribuciones al poder ejecutivo que en realidad ya tenía por ley 12.966 vinculada al Primer Plan Quinquenal:

La declaración de utilidad pública se hará en cada caso, por ley, con referencia a bienes determinados. Cuando la calificación sea sancionada con carácter genérico, el Poder Ejecutivo individualizará los bienes requeridos a los fines de la ley, con referencia a planos descriptivos, informes técnicos u otros elementos suficientes para su determinación.¹⁷

¿Qué estaba sucediendo? ¿Por qué razón la propuesta legislativa de Tanco –que se suponía encuadrada en la política agraria promovida por Perón–, quedaba a medio camino y frustrada? Este giro de Perón, entre las promesas proselitistas y la acción efectiva luego de 1947, tuvo diferentes interpretaciones por parte de los historiadores.

Balsa (2013) en su análisis del discurso del agrarismo crítico, destaca que con el golpe militar de 1943 y el ascenso de Perón, dicha postura se convirtió en una real estrategia política, hasta que a partir de 1948 se produjo un giro discursivo y fáctico por parte de Perón, frenándose el proceso colonizador oficial y reduciéndose las medidas agraristas. Así ocurrió con el proyecto de reforma a la Ley de Colonización que, acordado entre peronistas y radicales en 1946, había obtenido media sanción en diputados. El proyecto era proclive a las expropiaciones de los latifundios y favorable a la entrega de la tierra a los arrendatarios y aparceros, pero nunca fue abordado en la Cámara de Senadores.

En general hay coincidencia en que el freno a las expropiaciones tenía razones económicas, además de políticas. Lattuada (2002) destaca que a fines de 1948 el gobierno advirtió sobre las dificultades de la balanza de pagos y el proceso inflacionario interno; deterioro que se profundizó con las sequías que afectan las cosechas en dos campañas sucesivas. Así, Perón intentó reducir el enfrentamiento con la burguesía terrateniente en pos de generar un clima más favorable a las inversiones en el sector agropecuario (Balsa, 2013).

Quizás es también ese giro el que llevó al diputado nacional por Jujuy, Manuel Sarmiento, a proponer un proyecto de ley que encuadrara la cuestión agraria de la Puna dentro de la legislación y no de las instituciones dedicadas a la protección del aborigen.¹⁸ Su proyecto para la Creación de la Comisión Nacional de Colonización y Fomento de las Tierras que pertenecieron a las comunidades aborígenes,¹⁹ contemplaba la expropiación de los latifundios “que pertenecieron a las comunidades Aborígenes” de todos los departamentos de las regiones de Puna y Quebrada en Jujuy, como así también los de Santa Victoria, Iruya, Orán, San Antonio, Poma, Cachi y Molinos, en Salta. Pero a diferencia de lo que opinaba su correligionario, Sarmiento proponía que sus ocupantes “las adquirirán mediante la formación de cooperativas agrícola-ganaderas” puesto que “apelar a la expropiación para caer en el arrendamiento es adoptar una medida que importa un simple cambio de dueño”, dejando “insatisfechos los anhelos de aquellos esforzados pobladores e incumplido el imperativo de la hora la tierra debe ser de quien la trabaja”. La propuesta se ajustaba, en palabras del legislador, a la necesidad de vincular las prácticas locales (fundamentalmente el uso comunitario de las tierras de pastoreo) a un marco legal vigente. Sin embargo, el proyecto no tuvo mejor suerte que los anteriores.

4.3 El decreto del presidente Perón

¿Por qué razón Perón decidió resolver la cuestión de las tierras del altiplano por decreto? ¿Se trataba de disminuir las atribuciones del Congreso Nacional en la política relativa a la propiedad de la tierra? ¿Había decidido regular personalmente

las expropiaciones poniendo un freno a las propuestas de legisladores que comenzaban a ir más allá de lo que la prudencia política le aconsejaba en el momento?

Posiblemente todas esas eran razones que entraban en juego. Pero también la presión de los políticos afines a su gestión en Jujuy, que le habían brindado el triunfo electoral en la provincia, sumadas a las constantes manifestaciones de los pobladores de las tierras altas, cuyas expectativas de reivindicación de la tierra él mismo había contribuido a reactivar. Todos eran factores que ponían de manifiesto que no podría eludir la cuestión.

El 1 de agosto de 1949 firmó el decreto n° 18.341, que enmarcaba la expropiación de tierras de Quebrada y Puna de Jujuy en “la solución del problema indígena, que debe consistir en procurarles tierras para su radicación y subsistencia”.²⁰ Esto implicaba un cierto desplazamiento respecto a la forma en que Tanco había planteado la cuestión, puesto que el senador no lo había hecho como una medida paliativa del “problema indígena”. Insistía en que dichos pobladores eran aborígenes –no indios, afirmaba en los debates parlamentarios (Lenton, 2005)– lo que no obstaba para que fueran tratados y protegidos como todos los trabajadores y ciudadanos argentinos.

El decreto se enmarcaba también en la ley 12.966 –del 2 de abril de 1947– por la cual se declaraba de utilidad pública los inmuebles necesarios para desarrollar el Primer Plan Quinquenal y facultaba al poder ejecutivo para disponer la expropiación de los mismos.

A diferencia del proyecto inicial de Tanco, las tierras expropiadas no serían administradas

por la provincia de Jujuy, sino por el Banco de la Nación Argentina, “encargado de la colonización oficial” que sería el que estructuraría “el régimen que más convenga al fin propuesto”. También se excluía a las fincas de la provincia de Salta, contempladas en el proyecto de Tanco (así como en el de Sarmiento).

En el artículo 1º de la ley, se detallaban los inmuebles sujetos a expropiación. Se trataba de 58 latifundios distribuidos en ocho departamentos de la provincia de Jujuy con un total, hasta ese momento, de 1.475.803 Has (de las 58 propiedades expropiadas, 10 no contaban con mensura). Los artículos 2º a 5º fijaban los procedimientos de la expropiación y la indemnización a los propietarios afectados. El art. 6º establecía que el Ministerio de Finanzas definiría un “régimen especial de adjudicación y explotación” y la prohibición de enajenar o ceder las tierras que se entreguen a los aborígenes, además de las medidas de fomento a la economía y desarrollo de la región “para concederles un papel definido a estos grupos humanos, tendiente a que obtengan su propia rehabilitación”. El art. 7º fijaba que “las tierras serán concedidas a los aborígenes indígenas mediante el pago de un canon anual”. Los dos últimos artículos eran de forma.

Con un emotivo y largo discurso, Tanco saludó en sesión del 10 de agosto de 1949 en el Senado de la Nación al reciente decreto.²¹ A pesar de las diferencias, había logrado aquello por lo que tanto había bregado desde la década de 1920.

Fue la posterior reglamentación del decreto, en enero de 1952, también mediante el mismo instrumento del poder ejecutivo (decreto 926/52), el que aclaraba el régimen de dichas tierras otorgándolas “en usufructo vitalicio a sus actuales ocupantes”, transferible por herencia, mediante dos sistemas:

Art. 2- En las partes agrícolas se mantendrá el estado de ocupación existente al 1º de agosto de 1949, entregándose en usufructo individual a jefe de familia la tierra que trabaja.

Art. 3º- En las zonas pastoriles y sin perjuicio de los derechos acordados por el artículo anterior, se mantendrá el sistema de aprovechamiento en común de los campos de pastoreo y aguadas según las costumbres del lugar, entregándose los mismos en forma indivisa [...].²²

El art. 16º establecía que el Banco de la Nación Argentina “extenderá a los adjudicatarios un título de usufructo vitalicio que acredite sus derechos, sea individual o colectivamente, los que serán inscriptos en el Registro Inmobiliario local”. Además (art. 18º) “en estos títulos se insertará una cláusula que prohíba ceder o transferir en cualquier forma los derechos emergentes del mismo”. Todo lo que se coronaba con

Art. 19º- El usufructo reglado en las disposiciones anteriores, constituye una concesión administrativa de uso y goce de la tierra que el Estado acuerda dentro de este régimen especial de colonización; en consecuencia, no son aplicables las disposiciones del

derecho real de usufructo contenidas en el Código Civil.²³

Sin duda, podemos calificar al régimen pensado para el altiplano, como una enfiteusis encubierta. Había triunfado la idea de Tanco.

5. Colofón

El decreto de Perón resultó un punto de inflexión, articulador de dos etapas en relación a los reclamos por la posesión y/o la propiedad de la tierra en las regiones de altura en la provincia de Jujuy.

En el año 1952 se plasmó en la reglamentación del decreto el triunfo de aquellas propuestas que defendían la posesión segura por sobre la propiedad privada, el usufructo a largo tiempo, inclusive vitalicio, y la tierra como bien público. Aún más, consideraba la posibilidad de formalizar –con títulos de usufructo registrados– el aprovechamiento en común de las tierras de pastoreo.

Sin embargo, este propósito no tuvo consecución en disposiciones que asegurasen su cumplimiento y, aún más importante, que bregaran por mantener la esencia de esa reforma. Ello llevó a que se interpretara como una reforma inconclusa, que quedó a medio camino entre la expropiación y la entrega en propiedad a sus ocupantes, tal como de alguna manera lo había vaticinado el diputado Sarmiento en su proyecto de ley.

Tres decretos sucesivos de los años 1952, 1954 y 1955, fueron prorrogando las disposiciones para establecer los mecanismos del pago del primer canon móvil que debían satisfacer los usufructuarios.

Aparentemente este cobro nunca se llevó a cabo. Luego, el golpe de Estado de 1955 puso fin a todo intento de continuar con ese proceso.

En el año 1958 se transfirió el dominio de las tierras expropiadas a la provincia de Jujuy. Ello fue el comienzo de otro capítulo de esta historia, no menos compleja y de vigente actualidad.

Agradecimientos:

A la Red de Estudios Interdisciplinarios sobre la Propiedad y sus Derechos, por el estímulo que significa el intercambio de saberes e ideas que se propicia en sus reuniones. A Víctor Brangier, por generar los espacios de discusión. Un agradecimiento especial a María Rosario Polotto, por la generosidad con que brinda sus conocimientos de historia del derecho.

Referencias citadas

Allende, G. L. (1964): *Tratado de enfiteusis y demás derechos reales suprimidos o restringidos por el Código Civil*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

Balsa, J. (2012): “Discursos y políticas agrarias en Argentina, 1920-1955”, *América Latina en la Historia Económica*, 19 (3), pp. 98-128

Balsa, J. (2013): “Los avatares de la reforma de la ley de colonización durante el primer peronismo (1946-1955)”, *Programa Interuniversitario de Historia Política*, pp. 1-23. http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/agro_balsa.pdf

Bushnell, D. (1977): “La política indígena en Jujuy en la época de Rosas”, *Revista Historia del Derecho*,

25, pp. 59-84.

De Lucia, D. (2004): “¡Ni capitalistas rentistas ni socialistas! Los liberales georgistas”, en Biagini, H. y A. Roig, dirs., *El pensamiento alternativo de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Biblos, T.I.

Díaz Rementería, C. J. (1995): “Supervivencia y disolución de la comunidad de bienes indígena en la Argentina del siglo XIX”, *Revista Historia del Derecho*, 30, pp.11-39.

Congost, R. (2007): *Tierras, leyes, historia. Estudios sobre la gran obra de la propiedad*, Barcelona, Crítica.

Congost, R. y P. F. Luna, eds. (2018): *Agrarian Change and Imperfect Property: Emphyteusis in Europe (16th to 19th centuries)*, Turnhout, Brepols.

Fandos, C. y A. Teruel (2012): “¿Cómo quitarles esas tierras en un día después de 200 años de posesión?” *Enfiteusis, legislación y práctica en la Quebrada de Humahuaca (Argentina)*, *Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines*, 41 (2), pp. 209-239.

Fandos, C. y A. Teruel, (2013): “La compra venta de tierra fiscal y los procesos de ‘perfeccionamiento de la propiedad’ en la Quebrada de Humahuaca, provincia de Jujuy (1860- 1922)”, en Banzato, G. ed., *Tierras Rurales. Políticas, transacciones y mercados durante el siglo XIX en Argentina*. Rosario, Prohistoria, pp. 139-166.

Fleitas, M. y A. Teruel (2011): “Los campesinos puneños en el contexto de los gobiernos radicales: política de tierras y conflictividad social en Jujuy”, *Revista Estudios del ISHIR*, 1, pp. 102-123. <https://ojs.rosario-conicet.gov.ar/index.php/revistaISHIR/issue/view/9>

Georges, H. [1879] (2004): *Progreso y Miseria. Indagación acerca de la causa de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza. El remedio*. Versión condensada por A. W. Madsen. Traducción de Jesús Paluzie-Borrell
Revisión de Germán Lema, eumed-net.

Grossi, P. (1992): *La propiedad y las propiedades*, Madrid, Civitas.

Infesta, M. E. (1993): “La enfiteusis en Buenos Aires. 1820- 1850”, en Bonaudo, M. y A. Pucciarelli, comps.: *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones*, Buenos Aires, CEAL. T. 1, pp. 93-120.

Kindgard, A. (2019): “Cuestión agraria e identidades políticas en clave local. El peronismo y los arrenderos de Yavi (Jujuy)”, en Andújar, A. y Lichtmajer, L., comps.: *Lo local en debate. Abordajes desde la Historia social, política y de los estudios de género (Argentina, 1900-1960)*, Buenos Aires, Teseo, pp. 157-182.

Lagos, G. (2020): “El problema del latifundio. Conflicto y soluciones durante el primer peronismo en Jujuy (1943-1949)”, en Fandos, C. y Fleitas, M.S. dirs.: *Jujuy bajo la lupa. Cuestiones de poder, política y actores de la historia del siglo XX*, Jujuy, Cuadernos del Duende, pp. 169-200.

Lenton, D. (2005): *De centauros a protegidos. La construcción del sujeto de la política indigenista argentina desde los debates parlamentarios (1880-1970)*, Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires

Madrazo, G. (1990): “El proceso enfiteutico y las tierras de indios en la Quebrada de Humahuaca (Provincia de Jujuy, República Argentina). Período Nacional”,

Andes. *Antropología e Historia*, 1, pp. 89-114.

Mazza, C. (2019): "Argentina 1934-1946. El campo en reconsideración: ideas, propuestas y proyectos para transformar el territorio rural", *Registros*, 15 (1), pp. 83-105.

Molinari, A. M. (1940): *La Ley de colonización y la enmienda Palacios*, Buenos Aires, El Ateneo.

Lafaille, H. (1925): *Curso de Derecho Civil (Derechos reales)*. T.III. *Derechos reales sobre la cosa ajena*, Buenos Aires, Biblioteca Jurídica Argentina.

Lafaille, H. (1929): *Curso de Derecho Civil (Derechos reales)*. T.I. *Posesión. Dominio y Condominio*. Buenos Aires, Biblioteca Jurídica Argentina.

Lattuada, M. (2002): "El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción", *Mundo Agrario*, 3 (5), pp. 1-20.

León C. A. y Rossi, C. (2003): "Aportes para la historia de las instituciones agrarias en la Argentina. El Consejo Agrario Nacional", *Realidad Económica*, n° 198. <https://www.iade.org.ar/noticias/aportes-para-la-historia-de-las-instituciones-agrarias-de-la-argentina-ii>

Levaggi, A. (2012): *La enfiteusis en la Argentina (siglos XVII-XX)*. Estudio histórico-jurídico, Buenos Aires, Universidad del Salvador.

Luna, P. F. (2021): "Enfiteusis y desdoblamiento de la posesión de la tierra. Entre Europa y América", *Mundo Agrario*, 22 (49), <https://doi.org/10.24215/15155994e166>

Oddone, J. (1967): *La burguesía terrateniente argentina*, Buenos Aires, Libera.

Palacios, A. (1955): *Estevan Echeverría. Albacea del pensamiento de mayo*, Buenos Aires, Claridad.

Parise, A. (2006): "La comisión de reformas al Código Civil (1926). Aproximación histórico-jurídica a su proyección", *Iushistoria, Revista Electrónica*, 3, pp. 1-26 www.salvador.edu.ar/juri/reih/index.htm

Polotto, M. R. (2006): "Hacia una nueva experiencia del derecho: el debate en torno a la enseñanza práctica del derecho en la Universidad de Buenos Aires a comienzos del siglo XX". *Revista de Historia del Derecho*, 34, pp. 213-239. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9481>

Polotto, M. R. (2012): "Argumentación jurídica y trasfondo ideológico. Análisis del debate legislativo sobre prórroga de alquileres en Argentina a principios del siglo XX", *Rechtsgeschichte*, 20, pp. 309-327.

Polotto, M. R.: (2020): "Saber jurisprudencial, derecho científico y soberanía legislativa. reflexiones iushistóricas sobre el proceso de codificación civil en la argentina (1852-1936)", *Revista de Historia del Derecho*, 59, pp. 37-77. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_serial&pid=1853-1784&lng=es&nrm=iso

Ramos Gorostiza, J. (2004): "Henry George y el Georismo", en *Contribuciones a la Economía*, pp.1-35. <http://www.eumed.net/ce/>

Tanco, M. A. (1924): "El problema de la tierra en todas partes y en particular en Jujuy", en Tanco, M. A. *Forma en que debe quedar el problema de la Unión*

Cívica Radical, Jujuy.

Tanco, M. A. (1946): *Fórmula del equilibrio Económico-Social*, Buenos Aires.

Teruel, A. A. (2019): “Adaptarse para resistir. El reclamo de tierras en una región de los Andes argentinos en la primera centuria republicana”, *Caravelle, Cahiers du monde hispanique et luso-bresilien*, 112, pp. 109-122. <https://journals.openedition.org/caravelle/5117>

Notas

¹ Estimamos que al mencionar el “reciente y triste colapso francés” se refiere a la caída de Francia tras la ocupación de las tropas de la Alemania nazi, en junio de 1940.

² Cándido Villalobos Domínguez, español radicado en Argentina, fue Profesor en la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires. Defensor del georgismo, escribió *Bases y Método para la Apropiación Social de la Tierra* (1932). Sus conferencias y escritos fueron muy citados por Molinari y por Palacios en coincidencia con la discusión sobre el sentido de la pequeña propiedad, el objetivo de propiciar la estabilidad en la posesión por sobre la propiedad, y la imposibilidad práctica de la subdivisión de la propiedad agraria (Mazza, 2019: 95).

³ Miguel Aníbal Tanco, teniente de fragata, en 1921 regresó a Jujuy, su provincia natal, por expresa petición de Hipólito Yrigoyen para apoyar al gobierno local asediado por la oposición. En 1922 Tanco asumió como ministro de Gobierno y solicitó su retiro de la Armada (Kindgard, 2019)

⁴ Un estudio sobre el desarrollo de los pleitos puede verse en Teruel, 2019.

⁵ Archivo Histórico de la Provincia de Jujuy (AHJ). Ley 880, 7 de mayo de 1930

⁶ AHJ. Ley 881. 7 de mayo de 1930

⁷ En 1945, Miguel A. Tanco formó en Jujuy la Unión Cívica Radical Yrigoyenista (UCR-Y), que se hallaba en consonancia a nivel Nacional con la UCR Junta Renovadora, la cual comenzaría a tender lazos con Perón (Kindgard, 2019).

⁸ Cámara de Diputados, Saravia. Expropiación de extensiones de tierras en los departamentos de Humahuaca, Yavi, Cochinoca, Santa Catalina y Rinconada, Provincia de Jujuy, para su distribución entre las familias de trabajadores nativos de esas zonas. Setiembre 2 de 1946. República Argentina. Expte. N 811, 2/9/1946. Recuperado desde <https://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/811-d-1946.pdf>.

⁹ Cámara de Diputados. Declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación los terrenos de la provincia de Jujuy que pertenecieron a las comunidades aborígenes. República Argentina. Expte. 80, 4/9/1947. Recuperado de <https://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/811-d-1947.pdf>.

¹⁰ Esas regiones de la provincia de Salta constituyen el borde oriental de la Puna jujeña y Quebrada de Humahuaca. En parte habían sido dominios del Marquesado de Tojo y, hacia la década de 1930, estaba bajo el control del ingenio San Martín del Tabacal que, en propiedad y en arriendo las mantenía como reservorio de mano de obra cautiva.

¹¹ Cámara de Diputados. Declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación los terrenos de la provincia de Jujuy que pertenecieron a las comunidades aborígenes. República Argentina. Expte. 80, 4/9/1947. Fs. 11. Recuperado de <https://apym.hcdn.gob.ar/uploads/expedientes/pdf/811-d-1947.pdf>.

¹² Ibid. Fs. 30

¹³ Cámara de Diputados. Honorable Legislatura de la provincia de Jujuy solicita la sanción del proyecto de ley sobre expropiación de tierras de Quebrada y Puna que pertenecieron a las comunidades aborígenes. Expte.49-OV-1948. 4 fs.

¹⁴ Las notas mencionadas pueden verse en el sitio web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina, <http://hcdp.gov.ar/secparl/dmuseo/archivo-Parlamentario>

¹⁵ Cámara de Diputados. Bloque de diputados peronistas de la provincia de Jujuy solicita la sanción del proyecto de ley sobre expropiación de los terrenos de la provincia de Jujuy que pertenecieron a las comunidades aborígenes. Expte. 2334-P-1948. 7fs.

¹⁶ Luego del triunfo de Perón en 1946, Antonio Molinari insistió con la propuesta de nacionalización de las tierras que se expropiasen a los terratenientes y su entrega en arriendo vitalicio a los arrendatarios. En los primeros meses de 1946 logró imponer por decreto una reforma a la ley de colonización para impulsar arrendamientos vitalicios. Pero sus propuestas comenzaron a distanciarlo del candidato presidencial. Cinco días antes de la asunción de Perón a la presidencia, presentó su renuncia a la dirección del C.A.N en disconformidad con el decreto de Farrell que ponía al

organismo bajo dependencia del Banco de la Nación Argentina (León y Rossi, 2003; Balsa, 2012).

¹⁷ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley 13.264 de 1948. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/13264-nacional-lnn0026182-1948-09-17/123456789-0abc-defg-g28-16200ncanyel>

¹⁸ En 1946 se había transformado la Comisión Honoraria de Reducciones de Indios en la Dirección de Protección del Aborigen. A la vez, en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional, a propuesta del diputado Sarmiento, se creaba la Comisión Especial de Protección al Aborigen.

¹⁹ Cámara de Diputados AP. República Argentina. Expte. N 920, 13/7/1948.

²⁰ El decreto fue reproducido en Senado de la Nación. Redención del altiplano argentino. Discurso pronunciado por el senador de la nación Don Miguel A. Tanco, Buenos Aires, 1949.

²¹ Ibid.

²² Biblioteca de la Honorable Legislatura de Jujuy. Carpeta N 8 A-1, Decreto 926/52, 16/1/1952.

²³ Ibid.