

# Revista de Ciencias Económicas

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO  
DE GRADUADOS

---

La dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

### DIRECTORES

**Dr. Luis A. Podestá Costa**

Por la Facultad

**Emilio Bernat**

Por el Centro de Estudiantes

**José S. Mari**

Por el Centro de Estudiantes

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

**Carlos E. Daverio**

### REDACTORES

**Silvio Pascale**

**Ovidio V. Schiopetto**

Por la Facultad

**Angel Boigen**

Por el Centro de Estudiantes

**Armando Massacane**

Por el Centro de Estudiantes

---

**Año XIX**

**Agosto, 1931**

**Serie II, N° 121**

---

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
**CALLE CHARCAS 1835**  
BUENOS AIRES

de Miguel Angel Cárcano

## Política agraria argentina (1)

La Constitución argentina es la ley fundamental que gobierna la república. Sancionada en 1853 y reformada en 1860, 1866 y 1898, sus disposiciones continúan marcando las orientaciones fundamentales para la acción eficiente del Estado. Sus conceptos generales se mantienen vivos e inconvertibles. Dentro de sus disposiciones permite la evolución de los diferentes medios para llevar a cabo sus fines.

En materia agraria, sigue teniendo un verdadero valor impulsivo. Ha gobernado e inspirado todas nuestras leyes fundamentales, desde el Código Civil hasta las leyes de colonización y aprovechamiento de las tierras fiscales que acabamos de estudiar.

La importancia fundamental y trascendente de la Constitución está en que condensa, define, y concreta en forma legal las fuerzas, modalidades y aspiraciones que la propia vida nacional fue definiendo. Ha tomado los diversos conceptos de orden político, étnico, social, económico y agrario que existían dispersos en el ambiente, y por el hecho de agruparlos, de definirlos, en una carta orgánica constitucional, les ha impreso un poder trascendente. No crea intereses, ni vínculos, ni aspiraciones; define y da fuerza de ley a lo que ya existía en el ambiente, en la conciencia colectiva. Y así forma una nueva palanca de acción, una fuerza actuante. La política directriz del estado ha dejado de ser contingente para recobrar su firmeza en sus puntos generales y fundamentales.

---

(1) Esta publicación forma parte de unos apuntes tomados al doctor Miguel Angel Cárcano, de sus clases dictadas en el año 1921. Los damos a luz por considerar que debe ser de interés para los alumnos del curso del que se ha hecho cargo nuevamente.

La Constitución es un producto de nuestra historia; de nuestro medio. Es una obra esencialmente argentina y si esto puedo afirmarlo en un sentido general, el concepto es más verídico si me refiero especialmente a su política agraria. He aquí su bondad y su eficacia como estatuto legal.

Su política colonizadora y de desprendimiento de la tierra fiscal por parte del estado; su concepto sobre inmigración y sus garantías; su definida tendencia a facilitar el comercio y fomentar las industrias, tienen características propias arraigadas en nuestra historia e inspiradas en nuestro medio geográfico y social. Es una reacción de la política española del siglo XVIII. Es la continuación de las primeras ideas revolucionarias sostenidas por los intereses en marcha.

La Constitución es un producto social perfeccionado por la razón inteligente del hombre de estado. Todos los proyectos y cartas constitucionales anteriores tenían mayores elementos de carácter subjetivo e individual sin arraigo en el medio social. Por eso aquellas fracasaron y la constitución de 1853 vive.

La capacidad de los hombres que la concibieron, y su clarividencia residió en la interpretación clara y concreta de hechos que se habían producido y sus efectos en el medio económico y social; su selección, coordinación y definición; hasta crear una estructura sólida de ideas y conceptos, cuyo contenido sería la realización práctica de un ideal democrático, fundado en el desarrollo constante de la riqueza económica a base de la explotación de la tierra, el aumento de la población y la extensión de la cultura.

Indudablemente que tuvo un gran poder de sugestión el ejemplo de la república Norteamericana, cuya expansión política, económica y social comenzaba a llamar la atención. Realizábase con éxito el ensayo más fecundo de la nueva democracia, a base también del aprovechamiento de su suelo y del aumento de su población. Es natural que dentro del gran mareo de una república democrática, fundada sobre elementos tan semejantes, las ideas generales de ambos estados, debieron concretarse en conceptos parecidos. Pero indudablemente las características propias derivadas de todo un conjunto de circunstancias que no sería oportuno estudiar aquí, aparecen en el texto de nuestra constitución en todo su valor práctico.

No deseo hacer un paralelo y balance de diferencias

entre las constituciones argentina y norteamericana, en cuanto se refiere al contenido de su política agraria. No cabe dentro de la extensión de este curso. Pero sí deseo afirmar que la constitución argentina, contiene una política agraria, propia, original, eficiente, en armonía con nuestras necesidades y aspiraciones.

La política agraria de la Constitución, está vinculada a su estructura general, a su sistema. Forma diremos así dentro de la gran construcción, uno de los departamentos, uno de los círculos de la gran figura. Los círculos agrarios, económicos, rentístico, político, jurídico, son los pequeños departamentos concordantes y relacionados de la gran estructura republicana y democrática.

Las distintas actividades que señala la Constitución y especialmente su política agraria tienen un real valor impulsivo. No es una ley estática que solo se limita a fijar el radio de acción de una actividad o un derecho, sino que además determina, estimula y orienta esa actividad. Trata que la acción se realice, trata de aumentar la actividad. La Constitución en materia de política agraria es un gran propulsor de energías. Es así como al establecer todo lo conducente a la prosperidad del país en el orden económico y social, fija no solamente, los medios a emplearse sino también los estímulos, prestigiando leyes protectoras y concesiones temporales de privilegios y recompensas. Lo mismo cuando se refiere al uso y la enagenación de las tierras fiscales, fija como norma para su aprovechamiento la locación y la venta.

Uno de los factores que ha determinado la eficacia de nuestra política agraria ha sido sin duda la delimitación que señala la Constitución entre la acción política del Estado y la acción privada del individuo. Y tanto más fué sabia, cuanto que acaba de pasar el país por uno de esos períodos en el cual el Estado era el tutor celoso, suspicaz y bravo de las actividades individuales. El poder político intervenía en las actividades individuales, las transacciones, el comercio y las industrias. Y como consecuencia indudable la riqueza individual no tenía garantías, ni seguridades, ni libertad de acción. La vida en provincia, había sido un elocuente ejemplo de la sumisión del individuo al interés político. La propiedad, el comercio, las industrias, estaban supeditados a la discreción del gobernante. No bastaba la tierra fértil, ni el

brazo trabajador, ni el capital pronto, era necesario la libertad de acción del individuo.

Puede decirse que la Constitución ha trazado dos grandes esferas de diferentes movimientos pero impulsadas por una misma fuerza: la esfera política y la esfera económica. Esta última entregada a la acción individual, secundada indudablemente por los altos estímulos del gobierno, pero no protegido, ni estrechado su desenvolvimiento por una política socialista, intervencionista. Las tierras fiscales distribuidas en enfiteusis hubiera sido el concepto opuesto del establecido por la Constitución, concepto opuesto no sólo respecto a su orientación colonizadora sino también a la constante vinculación del hombre con el Estado.

Los constituyentes se dieron cuenta perfectamente que el interés del país estaba en delimitar y aislar la intervención del poder político en las actividades individuales. Allí donde había libertad de trabajo, garantía y protección al comercio, la riqueza era una consecuencia lógica, y el progreso una característica impuesta por el medio. La fertilidad del suelo y el aumento de los elementos de trabajo, libres de toda intervención política, labrarían la riqueza nacional. El Estado no podrá sustituir en forma alguna la acción privada. Basta que el Estado construya ferrocarriles, funde escuelas y afiance la justicia para que la iniciativa individual realice lo demás. Los hechos posteriores han demostrado la verdad de lo que afirmo.

El concepto fundamental, la política general que sigue la Constitución es el bienestar general. Esta designación amplia de sus fines la realiza por los distintos medios o sistemas que hemos mencionado: ¿Cómo la política agraria trabaja por el bienestar general, cómo se armoniza en el conjunto de la función del Estado? Lo hace por medio de la colonización. Colonización es la palabra sintética de la política agraria de la Constitución. Colonización significa aprovechar la riqueza de la tierra por una población seleccionada y laboriosa. Colonización en su acepción más amplia, es la explotación racional y progresiva del suelo por la combinación armónica del trabajo y el capital, por el arraigo y desenvolvimiento de un pueblo que estimulado por el medio, desarrolla su personalidad económica, intelectual y política.

La política agraria colonizadora de la Constitución está gobernada por estos cuatro grandes principios, inspirados

por el movimiento filosófico francés: libertad, igualdad, propiedad y justicia.

Libertad del individuo para desarrollar ampliamente todas sus actividades, sujeto y eje de todos los derechos. Libertad de movimiento, de transacciones, de ideas, de industrias, de comercio, de prosperidad.

Igualdad ante la ley, iguales medios para desenvolverse en la lucha, supresión de privilegios, estímulos a todos los individuos. El trabajo y la fortuna no son prebendas vedadas para quien las busca. Igualdad de derechos no solamente de los hombres entre sí, sino también de los ciudadanos con el gobierno. Todos iguales ante la ley.

Propiedad de la tierra, del fruto del trabajo, como un estímulo y una garantía al esfuerzo individual, como la mejor fórmula para poblar el territorio y fundar una democracia económica vigorosa.

Justicia que es el númen tutelar de la república, la estructura fundamental de toda organización social. Toda política agraria quedaría vana e infecunda sino hubiera este inmenso organismo distribuidor y garantizador de derechos que se llama justicia. Y la Constitución la organizó admirablemente.

Para realizar la política agraria la Constitución usa de los elementos que el país dispone, buscando la incorporación de lo indispensable, que no tiene, pero que se puede y debe tener.

Así realiza su política agraria a base de dos grandes elementos:

1) La tierra, fértil y abundante, que se ofrece al Estado para distribuirla — la tierra fiscal baldía — la tierra de los individuos, despoblada y apenas labrada, que debe trabajarse intensamente.

2) El hombre, el poblador, que nuestro medio esta pidiendo, el inmigrante, que debe incorporarse para llenar la función colonizadora.

Y como elementos concurrentes, el fomento del comercio, las industrias y la producción, que desde otros puntos de vista yo sintetizaría, en la política de las vías de comunicación o ferrocarriles, y la política de las escuelas o de la cultura.

El engranaje de la política agraria de la Constitución, que funda nuestro derecho agrario, está movido por dos gran-

des motores: la nación y las provincias. Paralelos, concurrentes, independientes y concordantes, ambas energías tienden al mismo fin, pero con recursos, medios y propósitos distintos.

El sistema constitucional es una acertada transacción entre las tradicionales tendencias federales y unitarias, provincianas y porteñas, del litoral y del interior, que desde la colonia venían luchando en nuestro ambiente social. No es éste el lugar para detenerse a estudiar este punto, y su influencia en el régimen agrario y el fundamento del artículo 108 de la Constitución, pero sí debo referirme a él para puntualizar los sujetos propulsores de la política agraria nacional.

El gobierno central ejerce solamente el poder que las provincias le delegaron, dice el art. 108. Su política agraria debe en consecuencia seguir una orientación general de unidad y equilibrio nacional. Su acción vasta de por sí, en los desiertos territorios nacionales no puede circunscribirse únicamente a ellos, sino que también debe dirigirse a estimular las fuerzas fecundas de las provincias allí donde su economía y su estado social lo demande, para el mejor desarrollo y armonía de la república. La política agraria del estado nacional en las provincias es la de un gran poder ordenador y estimulante. Debe estudiar y solucionar los grandes problemas de interés general, proveer lo necesario para que el poder central realice su obra esencial de unificación y armonía de los distintos intereses locales.

Es así, como, le corresponde a la nación planear un gran programa de colonización interior, una red de caminos y ferrocarriles, un sistema de crédito agrario, un régimen de la propiedad y sus garantías.

Las provincias en cambio se han reservado complementar la acción del gobierno central, fijándose en sus propios intereses, sus menores fuerzas, estimulando sus particularismos, perfeccionando en el detalle la obra general de la nación.

Es así, como es posible, que a alguna provincia le convenga orientarse en una colonización intensiva, a base del cultivo del tabaco o la viña, el arroz o la caña de azúcar, creando facilidades de crédito adecuadas, desarrollando una política de irrigación propia, etc.

Son dos grandes corrientes de acción, una de centrali-

zación y unificación y otra de autonomía de aquellos grupos que habiendo alcanzado un valor económico propio, forman su propia vida, con prescindencia del gobierno central.

La política agraria del gobierno federal se ha desarrollado ampliamente, no solamente en los territorios nacionales, sino también en las provincias, por la propia inacción de ellas. En materia de colonización, de policía sanitaria, crédito agrario, enseñanza y defensa agrícola, las provincias se sienten invadidas por la acción central. La reacción se operó en las provincias más ricas, se opera hoy lentamente como tendencia de los intereses locales. Son ejemplos, la acción colonizadora de Santa Fé desde 1870 y el movimiento sobre cooperativas y crédito agrario de Entre Ríos en la actualidad. Es la consecuencia permanente de una corriente de acción mecánica e imperativa, otra de acción espontánea, lenta y progresiva que tiende a recompensar a cada núcleo provincial su propia independencia y fuerza de expansión.

*(Continuará).*