



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Las reformas agrarias de post guerra

Mancini, Luis J.

1937

Cita APA:

Mancini, L. (1937). Las reformas agrarias de post guerra. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.  
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Universidad de Buenos Aires  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

---

1501  
1/68

LAS REFORMAS AGRARIAS  
DE POST GUERRA

---

TESIS PARA EL DOCTORADO  
POR  
LUIS J. MANCINI



Buenos Aires  
1937

## :: INTRODUCCIÓN ::

---

Las cuestiones económicas, siempre vivas y de actualidad, despiertan para cada día una inquietud y para cada época un gran problema. La transformación material que se opera en el mundo durante los últimos años nos ha traído el de la distribución de la tierra que, visto desde el prisma social, resulta el eje sobre el cual giran nuestras más sólidas instituciones. Esta afirmación no es, en modo alguno, exagerada. La línea temática del agrarismo absorbe la atención de todos y se dejan a un lado cuestiones que antes se consideraron vitales, ante el apremiante problema de los campesinos.

El problema se estudia, analiza y soluciona desde distintos aspectos, pero, muchas veces, los ideales o los intereses deforman la visión y no se aprecian factores complejos que constituyen la esencia de la cuestión.

Después de la guerra casi todos los países de Europa, y algunos de América, le dieron una solución, —mínima o máxima— tomando como base y punto de partida modificaciones en el régimen jurídico de la propiedad. Pero, el problema agrario no reside simplemente en una transformación de la propiedad, sino en un replanteamiento de todas las actividades que tienen como fin la explotación del suelo.

La solución no está en borrar del mapa agrícola el latifundio o el minifundio, —que pueden ser tan nocivos el u-

no como el otro— ni en la desaparición del terrateniente, sino en corregir una organización defectuosa siguiendo toda la línea creadora. Antes de repartir las tierras hay que dotarlas; crear al hombre que las labre, —que no es el peón— el técnico que las organice, el economista que engarce su función con el engranaje de la vida nacional e internacional, y el comerciante que distribuya los productos mediante un precio remunerador. Es preciso auxiliar al agricultor con los mejores recursos de la ciencia y de la técnica para que pueda luchar ventajosamente contra las poderosas fuerzas económicas que controlan la producción y regulan el consumo; difundir la instrucción adecuada, organizar el crédito, fomentar la cooperación, etc.

A esas ideas responde el presente trabajo, que ha sido dividido en tres partes: En la primera se exponen antecedentes, principios y doctrinas que sirven para precisar el alcance de la cuestión agraria, su contenido, y a la vez destacar la importancia que dentro de ella tiene el régimen jurídico-económico de la propiedad de la tierra, tratando de conciliar las tradicionales teorías individualistas y colectivistas, para dar a la reforma agraria una base sólida y científica, ajustada a un concepto moderno.

En la misma primera parte se explica la acción que corresponde desarrollar al Estado, de acuerdo con ese concepto, y la acción internacional que la complejidad de los problemas agrarios requiere actualmente, como ha quedado demostrado en la última crisis.

En la segunda parte se ha hecho una síntesis de las reformas agrarias europeas, tratando de dar una vista panorá-

*mica de conjunto, pero, examinando más detenidamente las de Rusia y de España por ser los puntos inicial y final del proceso de renovación.*

*La tercera parte contiene las conclusiones determinadas por el exámen de los hechos, considerándose la posibilidad y oportunidad de una reforma agraria argentina, aprovechando la experiencia de las europeas.*

Buenos Aires, septiembre de 1937.

PRIMERA PARTE



LA CUESTIÓN AGRARIA

## Capítulo I.- REGIMEN ECONOMICO DE LA PRODUCCION.

1.-Los problemas agrarios y su influencia social.- 2.-Nacio-  
nalismo y humanismo.- 3.-La producción y los productores.-  
4.-Los factores de la producción.- 5.-La distribución de la  
tierra.- 6.- Las doctrinas y los hechos.- 7.-La economía  
agraria y la economía industrial.- 8.-Sistemas de explota-  
ción.- 9.-Formas de administración.- 10.-Explotación direc-  
ta por el propietario.- 11.- La extensión de la propiedad.-  
12.- La teoría de Otto Bauer sobre la pequeña propiedad.-  
13.-Los arrendatarios.- 14.- Los sub-arrendatarios.- 15.-  
Los medieros o aparceros.-

-----°-----

1.- La magnitud que alcanzan los problemas agrarios se pone de manifiesto de inmediato en aquellos países que, como el nuestro, basan su prosperidad y su riqueza en la extensión e importancia de la agricultura cuyo desenvolvimiento afecta, impulsando o deteniendo, infinidad de actividades de la vida rural, urbana, nacional o mundial.

Los fenómenos agropecuarios no pueden ser ya considera-  
dos aisladamente como si se produjeran e influenciaran en un  
círculo <sup>limitado</sup> determinado. Son fenómenos sociales, complejos, que  
producidos en un país determinado repercuten en todos los de-  
más, constituyendo problemas que requieren, en muchos casos,  
soluciones internacionales con caracteres impostergables.

2.- No obstante el nacionalismo exasperado que se produce  
después de la gran guerra y que ha erizado de espadas las  
fronteras de todos los países, la humanidad sigue una marcha  
incesante hacia la unidad. Y, si subjetivamente, en el campo  
de las ideas está detenida, objetivamente, avanza cada día

más. En oposición al pensamiento que trata de separar a los pueblos, los hechos determinan una interdependencia que los une.

Cuando la modificación del regimen agrario en Rusia determina la siembra de millones de hectareas y la exportación de trigo invade los mercados extranjeros, se planteó un problema internacional de proporciones inesperadas. El fracaso de la cosecha de un país cualquiera altera el equilibrio económico de los demás, en forma directa e indirecta, en escala mayor o menor, pero, siempre dejando sentir su influencia.

3.- Al referirnos a la cuestión agraria, anunciamos un problema de manera imprecisa porque se refiere tanto a la producción como a los productores. Pero, existe entre ambos una diferencia fundamental: mientras los gobiernos se han preocupado de la primera fomentándola por los medios más diversos, controlándola por medio de estadísticas de extensión sembrada, de rendimiento, de exportación, etc., los productores han permanecido en el mayor abandono.

Todos los países han dictado leyes que estimularon y protegieron sus industrias y leyes que, a su vez, aseguraron a los obreros de las mismas condiciones favorables de trabajo y una remuneración que, si no es la justa parte que le corresponde en la distribución del producto, les permite, al menos en determinados ramos, un "standard" de vida apreciable.

Sólo los trabajadores del campo permanecieron durante mucho tiempo, y permanecen aún en algunas partes, sin leyes que los protejan ante la brutal desigualdad que determina el libre

juego de las fuerzas económicas.

No podemos ~~v~~<sup>va</sup>gloriamos de haber alcanzado el primer puesto en la exportación de maíz y de lino del mundo y el tercero en la del trigo si a esa ostentación de riqueza se opone la miseria de los que la crearon.

Es necesario, pues, una nueva legislación que contemple tanto a la producción como a los productores y para ello hay que buscar una solución adecuada a los problemas que afectan a la agricultura como a los agricultores. Ambos no pueden considerarse ni resolverse separadamente si se quiere alcanzar el progreso sobre base estable, y un mayor bienestar social.

4.- El bienestar social depende de la armonía y equilibrio de los tres factores fundamentales de la producción: la tierra, el trabajo y el capital.

La tierra, por extensa que sea, nos dará la ilusión de una riqueza pero no es un verdadero valor económico mientras no se la fecunde con el trabajo, que, a su vez, requiere el auxilio del capital -indispensable en la forma de producción contemporánea- para hacer eficiente su esfuerzo.

Sin disminuir, por cierto, la importancia de los otros, el factor tierra tiene una proyección social tan preponderante que hace pasar a un segundo plano todas las cuestiones que pudieran presentarse, a tal punto que, cuando se habla de Reforma Agraria, es muy común entender que se trata del régimen de la tierra.

5.- Los hombres, con sus actos o sus leyes, distribuyen la tierra y se dan de esta manera un estado social que reaccio-

na sobre ellos. Si la distribución es injusta constituye un privilegio que ahonda las desigualdades sociales. Pero si la propiedad territorial está constituida de manera que sea accesible a aquellos que por su esfuerzo sean dignos de alcanzarla, cimienta fuertemente el orden público, que sólo en el bienestar colectivo encuentra su baluarte más inexpugnable.

La cuestión agraria era una de las facetas del problema social que existía en toda europa; se advertía perfectamente en toda europa antes de la guerra, pero ésta lo puso en primer plano de actualidad.

Las reformas agrarias de post-guerra tuvieron como principal finalidad, en casi todos los países, la obtención de tierras suplementarias donde asentar, mediante una acertada concentración parcelaria, el naciente proletariado rural que creó la gran guerra.

La transformación mundial que a partir de entonces se lleva a cabo se realiza por diversos medios: una revolución caótica y sangrienta como en Rusia, que implanta el comunismo; una evolución jurídica que afecta directamente el régimen de la propiedad, o bien diversas medidas que gravitan indirectamente sobre la propiedad por el juego de las fuerzas económicas.

El problema agrario que ha de resolverse con reformas tiene varios aspectos, pero, el más urgente es el social, que presenta dos puntos fundamentales: la excesiva concentración de la propiedad que engendra el latifundio y que debe desaparecer para dar lugar a los patrimonios familiares; y el arren

damiento como forma general de explotación que engendra el absentismo.

Esa es la reforma agraria, fecunda y positiva.

La parcelación es una garantía de paz social y si exige sacrificios para realizarla hay que tener presente que los avances sociales, en la medida que los países pueden sopor-  
tarlos, son medios de conservación social. Se da una parte pa  
ra poder conservar el resto.

6.- Para poder apreciar debidamente el valor de las solucio-  
nes propuestas a las cuestiones agrarias es necesario conocer  
algunos aspectos que caracterizan a esta rama de la produc-  
ción y la distinguen fundamentalmente de las demás.

Si los hechos demostraron el fracaso de algunas teorías  
que gozaron al tiempo de ser enunciadas de gran predicamento,  
fué debido, precisamente, a la creencia que tuvieron sus au-  
tores de que eran aplicables los mismos métodos a la economía  
agraria y a la economía industrial.

Tal sucede con la teoría de Marx, de la concentración ca  
pitalista. Los hechos demuestran, sin embargo, que mientras  
las industrias urbanas van reduciendo su número mediante fu-  
siones, corporaciones, trusts, etc., las rurales se dividen  
en millones de productores. Los primeros eliminan así la com-  
petencia, reducen los costos, imponen los precios. En los otros  
se opera el fenómeno contrario.

Después de Marx y de Engels, los socialistas que se ocu-  
paron de las cuestiones agrarias se esforzaron por demostrar  
que la industria agrícola no podrá substraerse a las influen-

cias del régimen capitalista; su evolución será diferente por que se opera por medios distintos, pero, en definitiva, ambas coincidirán en la colectivización de los medios de producción.

7.- Después de resuelto el problema de los transportes rápidos y económicos, cuando el ferrocarril unió los campos lejanos con los puertos de embarque, el vapor acercó los continentes y el camino unió los centros urbanos con los rurales, la agricultura se incorpora al proceso del capitalismo industrial.

El producto agrario tiene ya el carácter de mercancía y está destinado al mercado, ya sea local, nacional o mundial. El producto agrario y el industrial son en este aspecto idénticos y los rigen las mismas leyes económicas.

Pero, en cambio, existen diferencias extraordinarias en cuanto a los métodos de producción y a la organización del trabajo, que separa ambas economías, profundamente.

En la industria los factores de producción pueden ser aumentados indefinidamente; por lo menos teóricamente, pues, sabido es que en la práctica siempre hay un punto de producción más económico y un punto de saturación de la producción. La división del trabajo, los descubrimientos científicos, los perfeccionamientos técnicos, permiten aumentar la productividad industrial de una manera tan considerable que es, prácticamente, ilimitada. Los instrumentos de producción, los capitales fijos, pueden ser multiplicados hasta el infinito; construir mayor número de máquinas y más perfectas, levantar fábricas cada vez más grandes.

En cambio, en el terreno agrícola la productividad es li-

mitada. Ciertamente es que se han aumentado los abonos químicos, la lucha contra los parásitos, los procedimientos para la conservación de los frutos, la selección de productos animales y vegetales, la desecación, la irrigación y la mecanización del trabajo, pero, el suelo está limitado en el espacio y si se aumentan el capital y el trabajo el rendimiento no crece proporcionalmente como en la industria sino que tiende bien pronto a decrecer.

A primera vista parecería que con sólo esta diferencia, la posición de la industria fuera inmensamente superior a la de la agricultura, pero, en los hechos, la producción agraria y la industrial deben guardar correlación. Si la primera permanece estable y la segunda crece, será mayor la cantidad de productos industriales que habrá que dar en cambio de los agrícolas.

Una segunda diferencia consiste en la velocidad de la circulación del capital. En la industria el proceso de elaboración es breve, dura días o meses, al cabo de los cuales el industrial tiene nuevamente el dinero invertido; en la agricultura el proceso es muy lento, dura meses o años, durante los cuales está sujeto a todos los riesgos que ofrece la naturaleza: sequías, lluvias, granizo, peste, plagas, etc. La acumulación de capital también es más lenta en la agricultura que en la industria.

Otra diferencia que es sin duda la que ha impedido la concentración de capitales en la agricultura, es que en su mayor parte son inmobiliarios, a diferencia de los de la indus-

tria y el comercio que son mobiliarios, en general, y aún en la forma de acciones que los hace fácilmente transferibles, a la inversa de los primeros, pues las pequeñas explotaciones o propiedades difícilmente se prestan a la subdivisión de títulos negociables en la Bolsa.

Además, el costo de producción agrícola es muy variable, según las tierras, las épocas, los métodos y aún con las mismas tierras y los mismos métodos, varía de un año a otro. El costo de producción industrial, en cambio si no puede decirse que es absolutamente fijo por lo menos es poco elástico, en las condiciones normales de producción. Por otra parte, las grandes organizaciones industriales tienen un costo casi uniforme y ejercen control en el precio de sus productos que ellos mismos fijan.

8.- Todas estas modalidades gravitan en el régimen de la producción y determinan sistemas especiales de explotación, que, según sea la relación económica en que estén la tierra, el capital y el trabajo clasificaremos de grande, mediana o pequeña explotación y de grande, mediana o pequeña propiedad, según la relación jurídica que exista entre ellos. El régimen de la producción variará en función de cada uno de los tres factores enunciados, en el tiempo y en el espacio, combinándose en distintas formas para obtener el máximo de rendimiento con el mínimo de esfuerzo.

Cuando abunda la tierra y, en cambio, escasea el trabajo y el capital, la explotación se hará por medio del sistema "extensivo" que, generalmente, coincide con el tipo de propiedad

conocido con el nombre de "latifundio".

En el caso inverso, el trabajo y el capital actuarán de una manera activa sobre la tierra, procurando obtener un rendimiento máximo en relación a la superficie cultivada; ya sea por medios mecánicos, químicos o físicos; es decir, el sistema de explotación "intensivo" que coincide, generalmente con la propiedad mediana o pequeña.

Es interesante conocer las características de cada una de estos sistemas, pero, no podemos hacerlos con respecto a nuestro país porque los estudios y estadísticas son hasta ahora deficientes, pues, recién en los últimos tiempos se han iniciado investigaciones serias que están todavía en elaboración.

En europa, en cambio, se han hecho estudios muy interesantes. En Dinamarca se clasificaron las explotaciones en menores de 10 hectáreas, mayores de 10 hasta 100 y mayores de 100, analizándose el capital invertido, el rendimiento bruto, el neto, los gastos de explotación etc., llegándose a la conclusión de que la pequeña explotación requiere, en relación a la superficie cultivada, el doble de capital que la grande, siendo la mediana la que produce un rendimiento neto más favorable.

Este estudio repetido en diversos países hizo variar el criterio que dominaba en europa antes de la guerra y que consideraba a la pequeña explotación como la más conveniente. La tendencia posterior fué de agrandar las pequeñas explotaciones y de multiplicar las medianas para obtener el rendimien-

to máximo.

Pero, esta es una solución simplista del problema. No podemos considerar tan solo el rendimiento económico sino también el rendimiento social y analizar entonces cual es la que más beneficios produce en razón de los impuestos que paga al estado, la cantidad de trabajadores que utiliza y las familias que mantienen esos trabajadores y tendremos entonces que el bienestar social que producen las pequeñas explotaciones es superior al de las grandes y aún al de las medianas.

9.- Es indudable que uno de los elementos que contribuyen al éxito de la producción es la forma de administración de la tierra, entendiéndose por esto si la explotación se hace directamente por el propietario, o si se hace por medio de arrendatarios, medieros o aparceros.

Cada una de estas formas tiene su fisonomía característica y tiene sobre las demás sus ventajas o sus desventajas, según la finalidad que se persiga.

10.- La explotación directa por el propietario, es el sistema que ha gozado de mayor prestigio, que ha dado mejores resultados en todo lugar y en todo tiempo.

El agricultor se identifica con la tierra que trabaja familiarizándose con ella a tal punto que conoce todas sus bondades y sus defectos. Su esfuerzo, pues, se encamina a obtener el mayor provecho de las primeras y atenuar los efectos de los últimos.

Entre las ventajas de este sistema, no es la menor, la seguridad que ofrece de permanencia y estabilidad. El agricultor

propietario que dispone de capital puede invertirlo en su tierra aprovechando todos los adelantos de la técnica para impulsar el rendimiento. Si no dispone de capital tiene facilidad para obtenerlo, si lo desea, con la garantía de su propiedad.

11.- La extensión de la propiedad rural plantea un problema complejo de orden económico, jurídico y social que ha agitado el espíritu de la humanidad durante siglos. Las ventajas y los inconvenientes de cada uno de ellos han sido expuestas, defendiéndolas y atacándolas de todas las maneras posibles.

Considerando la cuestión en su conjunto y desde el punto de vista del interés general, tendremos que aceptar que no puede haber un tipo perfecto. Deberán coexistir los tres, predominando uno sobre otro según la época, el lugar, los medios de producción, las ideas o doctrinas imperantes, y otros factores.

Si el derecho de propiedad está lo suficientemente reglamentado que no lesiona los intereses de la colectividad, poco importa la superficie más o menos grande poseída por cada individuo, lo que interesa es saber cual es la forma que se debe estimular y en que circunstancias.

12.- Está perfectamente comprobado que, económicamente, la pequeña propiedad es menos conveniente que la grande, pues, salvo, para cierta clase de cultivos, ésta es mucho más productiva.

Cuales son las razones que la abonan y que justifican el desarrollo que ha alcanzado en europa?

Otto Bauer ha explicado este fenómeno con una teoría muy

interesante que Wauters la reproduce en "La reforma agraria en Europa":

Cuando un gran propietario desea arrendar el suelo que posee, se encuentra en presencia, ya de un gran colono que desea explotar el terreno por procedimientos capitalistas, ya de una multitud de pequeños colonos que desean explotarlo según el procedimiento familiar. A quien irán sus preferencias?

Por una parte el gran colono capitalista en el ofrecimiento que hace por una finca determinada tiene a su favor la ventaja de que puede producir más que el pequeño; puede, por lo tanto ofrecer más. Así, opera en su beneficio lo que Bauer llama la "diferencia de productividad" y que Wauters tratando de ser más claro llama la "prima" de productividad.

Del otro lado, el pequeño agricultor que trabaja con su mujer y sus hijos, pone un precio considerable a su independencia. Teme la suerte del asalariado agrícola o industrial. que llega a obtener recursos superiores a los que el colono independiente puede procurarse, pero, que cae bajo la dominación de un amo; corre el riesgo del pago y tiene una vejez llena de incertidumbres. Para el pequeño agricultor el panorama es completamente distinto: no parará jamás puesto que siempre podrá trabajar el suelo que arrienda. Ese mismo suelo constituirá una seguridad en los días de su vejez, a condición de que conserve el arrendamiento, y jamás estará sometido, aparentemente al menos, a la voluntad ajena.

Para obtener esta triple satisfacción el pequeño agricultor no duda en trabajar infinitamente más que trabajaría

un asalariado, ganando infinitamente menos.

Así, en el ofrecimiento para arrendar un terreno ofrecido por un gran propietario el pequeño colono hace intervenir en su favor lo que Bauer llama la "prima de independencia". Si la "prima de productividad" es superior a la "prima de independencia", el gran propietario no dudará en arrendar sus tierras al colono capitalista. Si es al contrario, arrendará al pequeño colono.

Bauer agrega que en la formación del precio de la tierra cuando se trata de venta ocurre exactamente lo mismo que cuando se trata de arriendo. X

13.- La explotación por medio de arrendatarios, no obstante las críticas agudas que este sistema ha suscitado, ha alcanzado un gran desarrollo en todos los tiempos. Claro está, que no tiene las ventajas de estabilidad y seguridad que posee el sistema de explotación directa por el propietario, pero, cuando hay exceso de empresarios deseosos de dirigir explotaciones agrícolas y los dueños de las tierras de labor no se inclinan hacia esa actividad, es preferible la explotación por el sistema de arrendamiento a dejar la tierra improductiva, pues, siempre se incorporan valores a la riqueza social.

Si bien es cierto que esta institución tiene una larga tradición que la justifica, no por eso debemos de dejar de pensar en una transformación que la habilite para satisfacer mejor las necesidades actuales y los ideales de una distribución más equitativa de la riqueza.

El arrendamiento debe ser encauzado de manera que facili-

te la adquisición de la tierra por el arrendatario. Y el derecho del propietario debe estar tan minuciosamente reglamentado que ofrezca al arrendatario garantías de estabilidad, pues, es sin duda uno de sus mayores inconvenientes porque de termina su negligencia, no estimula la mejora de los terrenos y le impulsa a dedicarse a cultivos que son de rápido rendimiento.

14.- Los inconvenientes que se señalan al arrendamiento se agravan cuando, además del propietario y del arrendatario, interviene un tercer elemento, muy difundido en nuestro medio agrícola: el intermediario arrendador.

Sabido es que la acción de los intermediarios es perjudicial y gravosa en cualquier función económica? pero, en la economía agraria desempeñan un papel de parásitos que determina el encarecimiento de los productos para los consumidores y la desvalorización del mismo para los productores. La diferencia con que se benefician se <sup>halla</sup> ~~haya~~ multiplicada por las veces que se repite su intervención iniciada generalmente con la provisión de los artículos de primera necesidad, la venta de implementos y la negociación de los productos.

El intermediario arrendador se ocupa en tomar en locación grandes extensiones de tierra para arrendarlas a su vez en pequeñas parcelas a los agricultores, realizando siempre en estas transacciones una cuantiosa ganancia, sin ningún riesgo ni esfuerzo.

Son conocidos los casos en que la mediación del intermediario a encarecido en un 20%, 30% y, hasta el 100%, el pre-

cio del arrendamiento, además de las múltiples combinaciones a que puede prestarse y de esa manera se sustrae a los trabajadores del campo una utilidad que legítimamente les corresponde.

15.- La explotación por medieros o aparceros cuenta con algunos partidarios que lo consideran como un paso más dado por el agricultor para poseer la tierra que trabaja, pero no es más que una variante del arrendamiento que, según las características de cada caso tiene un matiz, mayor o menor del contrato de sociedad, reuniéndose así, bajo una suerte común, una conjunción de los factores de la producción.

De esta manera el propietario del campo se asocia con el agricultor en las pérdidas o ganancias del año. Es un sistema generalizado con aquellas tierras menos solicitadas, lejanas de los puertos de embarque o en épocas desfavorables cuando los malos resultados de una cosecha han dejado a los agricultores sin el capital necesario para el pago del primer año de arrendamiento.

Si bien es cierto que este sistema tiene, a primera vista, ventajas sobre el de arrendamiento, en cambio, tiene mayores inconvenientes, pues, el pago en dinero del arrendamiento concede al trabajador mayor libertad en la explotación del campo ya que no ha de someterse a la vigilancia constante del propietario, que en los casos de medianería o aparcería lo obliga a dedicarse a determinado cultivo, le fija las fechas de siembra o de cosecha y le acumula una cantidad de prohibiciones que gravitan desfavorablemente sobre la economía del productor.

la  
23/6

## Capítulo II.- LA CRISIS AGRICOLA.

1.-La crisis general y mundial.- 2.-Las causas.- 3.-La crisis agrícola.- 4.-Sus efectos.- 5.-La lucha contra la crisis.- 6.- Organización de la producción y de la venta.- 7.- La disminución del costo.- 8.-La disminución de la producción.- 9.- La organización del comercio internacional.- 10. Los convenios entre exportadores.- 11.- El aumento del consumo.- 12.- Necesidad de la acción internacional.- 13.-Acción nacional o acción internacional?.- 14.- La agremiación de los agricultores.- 15.- El interés de los consumidores.-

-----o-----

1.- Con gran frecuencia se ha hecho la historia de la crisis, la búsqueda de sus causas y la descripción de sus consecuencias, sin que nadie hasta ahora haya puesto punto final a sus investigaciones, con un estudio que pueda considerarse de carácter definitivo. A pesar de algunos asomos de restauración económica la crisis perdura y día a día aporta nuevos elementos de juicio que modifican anteriores manifestaciones sobre sus causas y efectos.-

Dada la índole de este trabajo, nos referiremos aquí solo a un aspecto particular de la crisis general: la crisis agrícola, de cuya solución depende -al menos así lo parece-, el fin de la crisis mundial y el retorno a una economía más próspera.-

En su miseria común, los Estados, los agricultores, los

comerciantes, los industriales, los financistas, constatando la importancia del factor agrícola en la vida económica, nacional e internacional, han propuesto diversos remedios; unos generales para sanear la economía rural entera, otros más li-mitados, reservados a un solo cultivo, o a un sólo país.

Vamos a examinarlos brevemente historiando de paso en forma sintética el proceso preliminar de la última crisis.

2.- En la interdependencia de causas y efectos, en la reper-cusión de unos sobre otros, es muy difícil atribuir a cada fenómeno el lugar que le corresponde. Una situación determi-nada hoy, será mañana la causa determinante de otra y aún el azar puede desbaratar las previsiones basadas sobre un análi-sis exacto de los hechos.

La situación económica mundial en vísperas de la guerra estaba amenazada por serios peligros para el porvenir por una evolución lenta de producción cuyo ritmo se trastorna de in-mediato. Estando ocupadas la mayor parte de las fuerzas eco-nómicas de los países beligerantes en satisfacer las necesi-dades de la defensa nacional, aumenta su demanda de produc-tos de toda clase pero, especialmente de productos alimenti-cios, que alcanzó proporciones formidables; respondiendo a esta demanda, los países de América y Oceanía aumentaron con-siderablemente su producción.

Al mismo tiempo, los precios, debido a la escasez de las ofertas y las dificultades del comercio ascendieron vertigi-nosamente. Fué para los productores agrícolas de estos países un período de desarrollo brusco y de gran prosperidad finan-

ciera. Terminada la guerra los países europeos volvieron a su producción. Este retorno se hizo gradual y progresivamente, faltaba poner en condiciones de productividad los territorios devastados, reconstruir lo destruido.

Las reformas agrarias puestas en práctica en los países de Europa Central y Oriental en los primeros años de la post-guerra, sembraron el suelo de una gran cantidad de explotaciones cuyos propietarios y dirigentes eran paisanos inexpertos, que no habían recibido una educación adecuada, no tenían experiencia y carecían, en muchos casos, de aptitudes para las tareas directivas, lo que determinaba un escaso rendimiento.

Por otra parte ellos vivían mejor y consumían más que bajo el régimen de las grandes propiedades. En consecuencia las exportaciones de estos países disminuían. Rusia en la época de su revolución, desaparecía en el mercado mundial como país exportador. No hubo por consiguiente, una disminución muy apreciable en la demanda europea de productos agrícolas a los países de otros continentes.

Mientras la economía agrícola europea se reconstruía lentamente, la producción de los países nuevos de América y Oceanía continuaba en aumento.

La política de los altos precios—sostenida por poderosos organismos privados o por la acción de los gobiernos— las recomendaciones de los Expertos en la Conferencia Económica Internacional de 1927, y las de la Conferencia del Trigo del mismo año, contribuían a dar al productor la sensación de una producción inferior a las necesidades mundiales; y así nació la superproducción.

Quizá no se hubiera advertido la gravedad de la situación sino por la baja continuada de los precios determinada por las cosechas "records" de los productos más importantes y que tuvieron como resultado inmediato hacer desaparecer el espejismo de la prosperidad agrícola.

La superproducción es por consiguiente debida al aumento de la producción de los países americanos en ~~especial~~ <sup>primer lugar</sup> y al retorno a la producción de los países europeos.

Esta crisis de producción ha puesto en evidencia la diferencia que existe en la estructura económica de los viejos países de europa y los nuevos de américa y oceanía. Estos últimos producen por así decirlo con miras únicamente al mercado internacional, mientras que <sup>en</sup> los primeros la tierra de los pequeños cultivadores está íntimamente ligada a su existencia y hasta se podría decir que para algunos está unida estrechamente a su historia nacional.

La superioridad económica de los países nuevos choca con las necesidades sociales de los viejos, y si bien es cierto la productividad de una región está en función de la fertilidad del suelo, es decir, de sus características físicas y climáticas, ella está también influenciada por el medio social y económico de los hombres que la habitan.

A la reducción inaudita de los precios de venta de los productos agrícolas en los países nuevos, corresponde un mantenimiento de los precios elevados de ciertos cultivos necesarios para la conservación de las explotaciones europeas que se mantienen artificialmente por razones ajenas al orden eco-

nómico.

En efecto, las ventajas de los países de América con relación a los países de explotaciones antiguas son enormes. Ellos trabajan un suelo nuevo, a menudo hasta una tierra forestal cultivada por desmonte, y cuando el rendimiento comienza a disminuir, continúan la explotación reemplazando las tierras agotadas por otras que están todavía vírgenes.

En esos países poco poblados la mano de obra es cara, y el éxodo rural se presenta como un fenómeno social, pero la gran extensión cultivada y el maquinismo suple esas desventajas con mayor facilidad que en las explotaciones de mediana extensión.

El mismo desequilibrio que señalamos entre los precios de los productos agrícolas, se ha producido también en los precios de los artículos industriales. Estos habían llegado a un nivel de precios más elevado aún que el de los productos agrícolas. Mientras los primeros efectos de la depresión se hacían sentir, la baja de los productos agrícolas no fué compensada con el descenso equivalente en los gastos de explotación y en los objetos de consumo doméstico. En estas condiciones la agricultura se volvió rápidamente una ocupación no lucrativa.

4.- Este pauperismo de las masas agrícolas repercutió al cabo de algunos meses sobre el comercio y la industria.

La baja de los productos agrícolas que no había beneficiado mas que en una pequeña medida al consumidor, se tradujo pronto en una disminución en el volumen de ventas y en una interrupción en la actividad económica.

La interrupción del trabajo de los obreros, la disminución de las ventas y los beneficios determinaron a su vez un bajo consumo de productos agrícolas.-La bola de nieve estaba formada, la avalancha era inminente.

El bajo consumo que afecta sobre todo a ciertos productos tiene también por causa el cambio de gustos de los consumidores, especialmente en la alimentación, siendo lenta <sup>la</sup> adaptación de la agricultura a este cambio.

La crisis tuvo dos consecuencias opuestas: en primer término una tendencia que fué debilitándose, hacia la colaboración internacional; enseguida el establecimiento en cada país de un conjunto de medidas protectoras.

Este último sistema que ha triunfado en muchos países, tiene por objeto proteger la producción nacional contra las importaciones provenientes de mejores mercados del extranjero. Pero su fin primordial es la defensa de la actividad económica del país contra la crisis y contra las tentativas desesperadas que inspira a otros países. La economía cerrada, la autonomía, el "espléndido aislamiento" como calificara el Dr. Jorge Cabral la política de <sup>E. Unidos</sup> ~~la tierra~~ al parangonarla con la de Egipto, antes de la iniciación en él de intercambio alguno con el exterior, parece ser la última palabra de la terapéutica económica para <sup>re</sup>establecer el progreso.

"La caridad bien entendida comienza por sí mismo" dice el proverbio. Las naciones han hecho una gran aplicación de este adagio; queda por saber si ellas tendrán la fuerza necesaria para continuar esta política hasta el fin y si la cura

del mal no exigirá la unión de todos estos esfuerzos aislados.

Una por lo menos de estas ilusiones del principio ha desaparecido: no se piensa que sea posible vender sin comprar, la autonomía suprime la exportación; la vieja ley: las mercancías se cambian por mercancías es siempre verdadera.

Durará esta política? Se permite dudar. Ciertas declaraciones de hombres de estado (especialmente Schmitt en Alemania, y Wallace en E.E.U.U.), señalan, sin contar con la constante prédica de los economistas tradicionalistas, al intercambio internacional como factor importante para el retorno a un estado económico normal.

Cualquiera que sea el futuro, es necesario que examinemos qué cambios ha producido la presente política en la estructura de la economía rural.

Las medidas nacionales solamente han podido demorar la marcha de los acontecimientos, no detenerla.

Teniendo en cuenta los distintos grados del mal, los agricultores de diferentes países han colaborado en la extirpación del mismo, buscando y aportando soluciones que entienden adecuadas. En el momento actual la tendencia es crear organizaciones, donde las explotaciones se basten a sí mismas.

La modificación de la estructura de la industria agrícola afecta directamente las explotaciones individuales, especialmente en el caso en que una expansión de sus cultivos principales no sea posible donde de hecho las restricciones se imponen.

El agricultor se vió obligado a abandonar su producción que estaba concentrada en algunos productos determinados y adoptar una explotación que satisfaga en primer lugar sus propias necesidades y las de su familia, aceptar un nivel de vida más modesto y fabricar él mismo los artículos que obtenía hasta entonces en cambio de sus propios productos especializados.

Esta transformación se hizo más sensible en los países donde la agricultura comercial estaba más desarrollada.

Ella afectó la comunidad rural entera, provocó cambios importantes en la industria y en el asalariado más capaz de adaptarse a la nueva situación de la producción de los artículos y de servicios que los agricultores, quienes estaban acostumbrados a obtenerlos directamente de la industria urbana.

Las medidas propuestas para luchar contra la crisis, son de naturaleza tan diversa, afectan tantos dominios, revelan tantas preocupaciones que su sola enumeración bastaría para dar una idea de la gravedad de la situación y lo complejo del problema. En rigor de verdad constituye una verdadera reorganización de la crisis, de la cual nos ocuparemos.

Medios de producción, métodos de trabajo, agremiaciones profesionales, política comercial y aduanera, transporte, propaganda al consumidor, todo debe ser reorganizado y adaptado a las nuevas condiciones económicas del mundo.

Esta tarea inmensa que empieza antes de la siembra, cuando el cultivador establece su plan de producción y que no ter

mina sino con la compra del producto por el consumidor, no debe estar solamente a cargo de los agricultores: todos deben colaborar en ella. Tanto los Estados, cuya prosperidad general depende de la agricultura, los industriales o comerciantes para quienes su actividad es función de la actividad agrícola, los bancos que necesitan que se use y extienda el crédito para obtener utilidades, un gran conjunto, en fin, sobre el cual repercute la miseria de una parte de la población.

Una buena parte de las deliberaciones de la Conferencia Económica Internacional de 1927 fué consagrada a ese aspecto de la depresión mundial; la acción de la Soc. de las Naciones en los años siguientes tendió a la estabilidad y a la reducción colectiva de las barreras aduaneras, la cual chocó con dificultades considerables. Es necesario admitir, en fin, que el "laissez faire" despues de haber aportado un empuje magnífico al progreso económico del mundo, no es capaz de satisfacer las exigencias esenciales de seguridad y regularidad que cada uno de nosotros-sobre todo despues de los choques violentos que han quebrado el equilibrio del universo-formula en el fondo de sí mismo.

El proteccionismo tiene por consiguiente, su razón de ser, especialmente para compensar el desvío de los precios de venta entre dos países. No es dudoso por otra parte, que las medidas que hayan podido parecer necesarias a un país hayan tenido por resultado agravar la situación general.

Antes de haber falseado el automatismo- tanto en la formación de precios como en el juego de cambios- se denuncia la

insuficiencia del principio liberal y se exalta la coerción, como un medio y como un fin.

Para sustraer a la anarquía de las medidas nacionales y de las iniciativas individuales, un estado económico racional, se había pensado desde 1927 reorganizar sobre mejores bases la producción y el comercio; dos puntos, la cooperación y el crédito habían sido particularmente estudiados y esa tendencia se ha desarrollado después considerablemente. La sub-comisión de coordinación de la producción y la venta, de la Conferencia Monetaria y Económica de Londres, en 1933, ha formulado una serie de principios generales aplicables a la materia. En la práctica, diversos acuerdos se han realizado para reglamentar la producción y el comercio de algunos productos como el trigo, azúcar, té, caucho, etc., y existen numerosas tentativas hechas en favor de otros, lo que hace prever la extensión de ese movimiento.

El móvil que persiguen estas medidas es hacer de nuevo de la agricultura una ocupación lucrativa; para esto es necesario disminuir el precio de costo e aumentar el precio de venta, disminuyendo la producción, suprimiendo los concurrentes, o extendiendo el campo de consumo. También puede ser aumentada la capacidad de compra de los agricultores y gracias a ello la actividad industrial y económica podrá rehacerse.

Para llegar a este resultado se deberá hacer un llamado tanto a las iniciativas privadas como a las instituciones oficiales; según los casos el mejoramiento puede ser obtenido por un conjunto de medidas nacionales inspiradas en los mismos

principios, por la adopción simultánea de convenciones bilaterales, o bien por la conclusión de un tratado internacional. Este último procedimiento es el que ofrece mayor número de ventajas y la mayor seguridad, pero no por eso conviene descuidar los otros. Es tan difícil obtener un resultado positivo en esta materia, que es necesario recurrir a todos los medios que puedan dar una solución.

6.- En el dominio de la producción agrícola pueden distinguirse por lo menos, tres clases de progresos: unos permiten aumentar la producción mas que el consumo (por ejemplo, utilización de abonos); otros no alteran la producción, pero disminuyen el <sup>coste</sup>~~gasto~~ (el uso de mayor número de máquinas); los otros disminuyen menos la producción que el <sup>costo</sup>~~gasto~~ (sustitución de un cultivo extensivo por otro intensivo).

Dejando a un lado el tercer caso que no nos interesa vamos a estudiar los dos primeros. El aumento de la producción, ya sea por medio de los abonos o bien por el empleo de mejores métodos de cultivo, no procura el alza de los precios. Acrecentando una producción, ya super abundante por un consumo disminuído, se provocará una baja de precios, y de esta manera, el beneficio adquirido por la disminución del precio de costo se perderá.

7.- El segundo método, la mecanización del cultivo, tiene ventajas evidentes, pero se aplica mejor a la explotación en gran escala. Los agricultores de los países europeos solo pueden aprovecharlas en pequeña escala. Al lado de las dificultades técnicas-cuando no se adaptan a las pequeñas explota-

ciones- hay a menudo una dificultad financiera; los créditos agrícolas en diversos países pueden suplir estas insuficiencias pecuniarias, unos en una medida satisfactoria, otros más difícilmente, pero una colaboración financiera internacional permitiría a estos últimos responder satisfactoriamente a los empréstitos contraídos, y este ha sido el objeto de las tentativas de crédito agrícola internacional.

Este mismo crédito agrícola internacional habría tenido como finalidad, prestar dinero a los países agrícolas a pequeño interés.

El alivio del peso de las deudas que sería su resultado, hubiera permitido una disminución sensible de los costos, pues suprimiendo cargas constantes y aumentando el margen de utilidades, hubiera aumentado también el poder adquisitivo de los agricultores.

Las economías que se pueden realizar sobre los otros factores que inciden sobre el costo de productos son: unas insignificantes, como ser una reducción importante de los impuestos y cargas que tienden a satisfacer necesidades sociales y otras, rebajando la renta de una parte de la población, por ejemplo, disminuyendo los salarios de los obreros agrícolas, lo que determina a su vez una disminución en los consumos de los productos de las chacras.-Es dable apreciar que el maquinismo puede producir los mismos efectos contraproducentes.

Por el contrario, como veremos mas adelante, todas las medidas que tienden a aumentar el poder adquisitivo de clases importantes de la población contribuyen a la solución de la crisis.

Sobre sus compras el agricultor puede realizar economías. Si examinamos la organización comercial agrícola, vemos que el precio de todo lo necesario para la explotación—máquinas, semillas, pastos, alimentos concentrados para el ganado, etc,—y para la vida del agricultor, todo lo que no produce y debe comprar, no es rebajado en la misma proporción que los precios de los productos agrícolas, consecuencia derivada de la dispersión de los compradores y la concentración de las casas de venta. Lo más indicado para agrupar las compras es la forma cooperativa que funciona con éxito en el orden local y nacional habiéndose igualmente hecho tentativas en el orden internacional.

Una de las dificultades con que tropieza la reducción de los gastos de producción, es la falta de contabilidad en la mayoría de las explotaciones agrícolas. Se ha establecido, sin duda el precio medio de costo y se ha cifrado el porcentaje de gastos que exigen los diversos agentes de producción pero las conclusiones que se desprenden de tales cifras tienen solamente un valor general y no pueden servir de guía en los países donde el precio de costo y la parte respectiva del capital y el trabajo varían de una explotación a otra. A cada explotación corresponde entonces una política distinta, en general es necesario dedicarse a reducir la parte de los agentes más costosos de la producción.

8.- Tanto la limitación de las superficies cultivadas en los países no europeos como la reducción en la intensidad de la explotación racional en los países importadores aumentan los gastos de producción y si estas medidas son necesarias ac-

tualmente desde el punto de vista de la política de los precios, ellas son inapropiadas desde el doble aspecto técnico y económico.- Sin embargo aparecen como imprescindibles, en la solución de la crisis de superproducción o mejor dicho, de de equilibrio entre la oferta y la demanda.-Pero numerosas dificultades complican el problema, teóricamente simple: la producción disminuye, los precios aumentan.-No serían necesarios -teóricamente- acuerdos entre los Estados, ni violencia sobre los individuos para obtener la producción correspondiente al consumo; el equilibrio debería restablecerse por sí mismo, el productor debería haber abandonado la explotación cuando dejó de ser ocupación lucrativa.

Aunque las preocupaciones nacionales no existieran, ciertos cultivos como el trigo, la remolacha, etc., tienen tal importancia social, que <sup>las</sup> consideraciones puramente económicas no serían suficientes para evitarlas.

Por otra parte, no se puede exigir a todos los países una disminución igual de sus productos. Las responsabilidades de la superproducción imponen medidas muy diferentes a los diversos estados, aún considerando un sólo producto.-Una reducción es más fácil de obtener en una gran explotación que en una pequeña; es más natural allí donde el terreno es barato que donde es caro.-Por estas diversas razones, la disminución de la producción del trigo deberá ser consentida principalmente por los cuatro fuertes exportadores: Canadá, Estados Unidos, Argentina y Australia,- que han aumentado considerablemente sus sembrados después de 1914- donde las grandes explotaciones

predoniman y donde el valor del suelo es bastante reducido todavía.

Otra razón para disminuir las superficies cultivadas en los países nuevos se encuentra en el agotamiento sucesivo de las tierras laboradas, en cuya fecundidad se procura recobrar con el descanso sin recurrir a los abonos como se hace en aquellos países de tierras escasas y caras.

La reducción o la limitación de las superficies cultivadas podría, por otra parte, coincidir con un aumento de la producción, pasando de un cultivo extensivo a uno intensivo, siendo posible en esta forma, obtener una producción mayor en una superficie más pequeña.- La reducción del grado de intensidad de la explotación, por anhelada que sea, aparece como un problema arduo y difícilmente controlable.

La producción, no tiene más que una importancia secundaria en la fijación de los precios de venta. La cantidad de los productos puestos en el mercado influye mucho más; de allí la política del abarrotamiento practicada por muchos gobiernos.- Esta política que exige grandes recursos financieros, pero capaz de evitar un hundimiento brusco de los precios, presenta un defecto capital: ella prejuzga sobre el porvenir, no se concibe sino ante las perspectivas de malas cosechas, y si esta alternativa no se presenta en un breve plazo, los "stocks" deben ser liquidados, incidiendo así los excedentes de varios años, sobre el mercado.- La industria de las conservas que presenta, en parte, los mismos inconvenientes, ofrece sin embargo la ventaja de permitir el consumo de artículos deteriora-

bles, en épocas y lugares distintos a los de su producción.

La destrucción de las cosechas, es también una manera de eliminar del mercado excedentes demasiado considerables. Los ejemplos no faltan: café arrojado al mar, algodón quemado,<sup>ce</sup> ~~ca-~~ pas de viñedos destruidas, etc.

Un procedimiento más racional es el que consiste en utilizar no el producto en sí, sino las calorías que contiene, por ejemplo mediante la transformación de la producción vegetal en animal: cereales en leche y carne. -He aquí las cifras que cita el Dr. Laur después de Wiegner en su informe en el XVI° Congreso Internacional de Agricultura: "Sobre 100 calorías contenidas en forrajes y utilizables por el hombre, la fracción aprovechable mediante la transformación en productos animales, es:

Con engorde de cerdos	35 calorías
Con la producción lechera	29 "
Con engorde de novillos	8 "
Con engorde de terneros	5 "

Lo que permite a ese autor llegar a la siguiente conclusión: "Cuanto más consume un pueblo productos que provienen de la explotación del ganado, más grande debe ser la superficie cultivada, necesaria para su aprovisionamiento y menor el peligro de una superproducción.

9.- Acabamos de ver todas las dificultades que existen para someter la producción a una reglamentación estricta. El gran número de las explotaciones entorpece el control de las medidas prescriptas. Al contrario es relativamente fácil vigilar las exportaciones e importaciones ya que es escaso el número de comerciantes que consiguen eludir el control establecido so

bre esta clase de operaciones. Algunos países han establecido además, un Instituto Central de Exportaciones por el cual deben pasar todos los productos destinados al extranjero (países agrícolas de Europa Central y Oriental), u otra clase de organismos con la misma finalidad. Otros han autorizado las cooperativas que reúnen un número importante de productores del país, para desempeñar el mismo papel y obtener los mismos resultados que las oficinas gubernamentales.-

10.- Una "entente" entre estas diversas casas centrales de exportación permite en primer lugar, suprimir una concurrencia nefasta para todos los productores de un país, y ella se propone el mismo fin que la política del almacenamiento; procura evitar que cantidades considerables de un producto sean remitidas a la vez a los mercados de los países importadores.

Si los contingentes de exportación quedan establecidos para cada uno de los países que forman parte de la "entente", aparte de la racionalización internacional, se obtiene indirectamente una nueva organización de la producción.-

No debe cuidarse más que en parte la disminución de la producción, en las "ententes" internacionales, pues ya hemos expuesto por qué razones toda reglamentación de esta clase corre el riesgo de fracasar. Puede esperarse, sin embargo, que al fijar la cantidad exportable la producción se establecerá dentro del nivel determinado por la suma del consumo nacional y el contingente de exportación acordado. (excluyendo el caso del total de las exportaciones).-

Nuevamente se restablecería el equilibrio entre la pro-

ducción y el consumo, y este resultado sería menos difícil si se hubiese tenido más en cuenta al concluir estos acuerdos, las condiciones particulares de cada país, sus posibilidades económicas, su estructura social y la situación respectiva de las diversas ramas de su actividad.

Esta organización del comercio de los productos agrícolas abarca tantos problemas diferentes como productos. Hemos dado aquí, solamente los principios generales de estas organizaciones, pronto estudiaremos cada una de ellas detalladamente.-

11.- La mejor manera de obtener el aumento del consumo, es evidentemente, aumentando el poder de compra de las clases más numerosas de la sociedad, pero los medios propuestos para llegar a ese resultado (disminuir la desocupación, aumento de salarios, etc.) resultan difíciles de aplicar antes del fin de la crisis, y queriendo ir contra la crisis, estamos en un círculo vicioso. Es necesario, pues, encontrar otros medios.

Para aumentar la venta de un producto se ha recurrido a la publicidad. Durante mucho tiempo la agricultura había ignorado el uso de este procedimiento a causa de la debilidad de su organización. En nuestros días la formación de poderosas organizaciones de agricultura ha hecho posible el empleo de tal propaganda para el café, cacao, azúcar, vino y productos de viña, etc. Conferencias, artículos, intervenciones de médicos, recetas culinarias, todo sirve para hacer conocer el producto. Uno de los medios más eficaces es hacer gustar el

producto gratuitamente. Se ha propuesto emplear este procedimiento en una forma gigantesca para el trigo, para acrecentar el consumo y liquidar los "stocks". Se hubieran transportado algunas decenas de millones de quintales de trigo a las comarcas de Asia y Africa que no consumen todavía este cereal, esperándose de esta enorme distribución un aumento de consumo para el porvenir; pero el precio de los transportes, el temor de crearse centros de producción en esos países, han impedido la operación. Debe observarse que esto ocurría<sup>ra</sup> en regiones donde el hambre es casi permanente y se había<sup>ra</sup> encargado a los indigentes la distribución de los stocks. Medida humanitaria, por cierto, pero contraproducente para el aumento del consumo; ella no hubiera tenido otro resultado que la desaparición de una parte de los "stocks".

La mejor propaganda para un producto es todavía su calidad. Los productores deben pues esforzarse cada día más en obtener un producto mejor.

En el mismo sentido la lucha contra el fraude y los engaños sobre el nombre o la calidad de la mercadería, constituyen una obra indispensable para conservar los consumidores y aumentar su número. Es necesario además, satisfacer los gustos nuevos del públicos y seguir la evolución de sus necesidades. Es una operación delicada y en extremo costosa; no se puede dedicar una explotación a todos los cultivos y a la crianza de toda clase de ganado; pero, el agricultor debe conocer los productos con que podrá sustituir aquellos que le den un rendimiento deficiente.

Tanto la falta de datos precisos, como la falta de dinero

hará que se proceda muy lentamente en esta reorganización.

12.- La disminución de la producción y el aumento del consumo tienen un mismo fin: restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda de los productos agrícolas. No puede considerarse ello difícil si tenemos en cuenta que los excedentes anuales no consumidos son muy poco elevados; una proporción que varía entre 3 y 4 % en general. Luego, haciendo desaparecer esta diferencia y consiguiendo el agotamiento de los "stocks" estaría resuelto el problema y volveríamos a un nivel de precios remuneradores.

Una mejor organización del comercio internacional, que diera los resultados esperados pondría fin sobre todo a la concurrencia desordenada de los países productores, y a las medidas extraordinarias adoptadas para combatir la crisis que en muchos casos resultaron ruinosas para la economía de cada nación.

En lugar de perder el tiempo con una política aduanera que no dá ninguna solución mientras persistan en cada país los hechos que han provocado las medidas de defensa, es preferible abordar directamente el problema central, el de la anarquía en la producción.

Los diversos métodos que pueden emplearse para tratar de resolver dicho problema son: la vuelta a la economía liberal que significa la supresión de barreras aduaneras, libre acción a la ley de la oferta y la demanda, etc; o bien, los métodos intervencionistas consistentes en medidas nacionales aisladas, acciones concertadas pero no obligatorias entre los estados o grupos de productores interesados, (por ejemplo las resoluciones de un congreso o las recomendaciones de una conferencia)

acción concertada y obligatoria por efecto de convenciones bi laterales o de un acuerdo internacional.

Debe preferirse la acción nacional a la acción internacional? Esta pregunta no tiene una respuesta general, pues los casos que difieren unos de otros, pero recordemos que la acción internacional supone la acción nacional: en verdad, sin la segunda la primera no existiría, no basta firmar una convención, hay que aplicarla luego en cada nación. Hay entonces cooperación entre estas dos clases de acción. Esta constatación nos permite juzgar el conflicto actual entre un nacionalismo y un internacionalismo a la vez sentimentales e ideológicos, donde unos creen algunas veces reconocer que la colaboración internacional es necesaria al desenvolvimiento de la economía nacional, mientras otros pretenden organizar la colaboración internacional haciendo abstracción de la nación y hasta negándola.

Bajo estos aspectos, el principio de acción internacional es indiscutible.-Podríamos dar una larga lista de economistas, de hombres de estado, de agricultores, de profesionales, que la han reclamado; otros, en cambio, de competencia igualmente acreditada se han pronunciado en sentido contrario. Sin embargo los motivos de esta acción son tan simples, las ideas fundamentales tan claras, que parece imposible apartarnos de la opinión de los primeros.

No se trata de someter la producción y el comercio de un producto agrícola a una autoridad superior a todas las naciones sino tan solo lograr la unificación de las distintas me-

didadas nacionales para impedir que unas destruyan a las otras; en una palabra, sustituir la anarquía por el orden.

Para efectuar esta sustitución, tendremos que usar de la coerción; cada país se comprometerá a promulgar disposiciones obligatorias sobre su territorio. No es una cosa nueva; hace tiempo que los estados se preocupan por la valorización de sus productos; se sabe, por otra parte, que tales tentativas han fracasado, -aunque esta afirmación tiene solo un valor muy relativo, pues, habría que preguntarse también cual hubiera sido la situación si no se hubieran tomado tales medidas.- Los partidarios del liberalismo objetan-? qué resultado piensan obtener transplantando al campo internacional medidas ineficaces, en el plan nacional? Extendiendo su campo de aplicación se irá a una catástrofe mundial.

El estudio de estos fracasos conduce a la convicción de que son debidos unicamente a la aplicación excesivamente estricta de los reglamentos, pues para que tales medidas tengan probabilidades de éxito, es indispensable tener casi monopolizado el producto a valorizar. Esto explica el abandono que hicieron los ingleses del plan Stevenson en lo que se refería al caucho, las dificultades financieras del Brasil por la defensa del café, la quiebra de la política de los altos precios del trigo en el Canadá y en los Estados Unidos, etc. Es muy raro que un solo país disponga de un porcentaje tan importante de la producción que permita que sus propias medidas de control logren elevar los precios de tal modo que compense los sacrificios exigidos. De donde inducimos que es necesario un

acuerdo entre todos los países productores, ó al menos, entre los más importantes.

La primer condición de dicho acuerdo es pues, reunir la totalidad de los productores de un mismo producto aunque no tendría importancia que algunos pequeños productores se negaran a unirse a los otros: esto no disminuye su eficacia, pero todos los que tienen posibilidad de aumentar sus producciones, sean exportadores o importadores, deben participar del acuerdo. En efecto, se benefician más con las valorizaciones los que no participan en el acuerdo. Sin hacer ningún sacrificio, sin participar de las cargas financieras, ellos se benefician por el alza de los precios y por el aumento de su producción, determinada por los precios elevados, y sin el freno de las medidas restrictivas, hacen fracasar completamente los esfuerzos de los otros productores.

Si la "entente" reúne solamente un porcentaje limitado de productores todavía puede subsistir, si el precio de costo de los participante es menor que el de los otros. Este último caso no se presentará para los productos agrícolas con la misma sencillez, que para los productos industriales. El precio de costo no desempeña el mismo papel con los primeros que con los segundos.

14.- El procedimiento que debe ponerse en práctica para concluir estos acuerdos, puede ser dirigido por los gobiernos a las agremiaciones de agricultores.

Según la opinión general, los gobiernos deben limitarse a intervenir en los casos graves y si los interesados no pue-

den ponerse de acuerdo o si las agrupaciones no son suficientemente representativas. A los agricultores no les gusta ver a los funcionarios que creen mal informados discutir con razón o sin ella las cuestiones agrícolas, y les repugna poner en práctica decisiones en que no han participado; pero es imposible abandonar la dirección de los negocios en manos de personas del mundo agrícola si ellas no representan la mayoría del mundo agrícola. Una condición de la acción internacional es pues, la organización nacional de los agricultores, necesidad primordial, tanto para elaborar un plan como para aplicar las determinaciones tomadas; sin ella, no es posible crear un orden internacional no contando más que con elementos desordenados para constituirlo. Entre estos organismos nacionales es como la acción internacional es posible. En este caso la función de los gobiernos y de la Sociedad de las Naciones, será de control y de coordinación.

15.- Que actitud deben adoptar los consumidores ante estos acuerdos?. Parece a primera vista que debieran perjudicarle pues ellas tienen por fin el alza de los precios. En lo que respecta a un cierto número de productos ellas impiden el estacionamiento de la producción, el encarecimiento del producto, y como consecuencia el alza exagerada de los precios. Además, ponene fin a las fluctuaciones <sup>e in</sup> ~~ya~~ estabilidad de los precios <sup>lo cual</sup> ~~que resulta~~ compensa el leve aumento impuesto al consumidor. Por otra parte el consumidor propiamente dicho, es un mito: todo individuo encuentra en la producción-más o menos directamente- el origen de sus rentas; el productor es

también, por lo tanto consumidor.- Al elevarse los precios, se producirá un mejoramiento en la situación económica, lo cual influirá favorablemente sobre el conjunto de las rentas, en todas las actividades.

Los temores de los consumidores, que pudieron tener su razón de ser, en otras épocas son hoy injustificados.-No se trata de asegurar a los productores ventajas artificiales, en el mercado mundial, pero sí las suficientes como para que puedan subsistir. Para completar el acuerdo, los representantes de los consumidores pueden intervenir en la fijación de los precios, con lo cual se logrará contrabalancear la tendencia natural del productor de pedir un precio mínimo demasiado elevado. La colaboración de productores y consumidores aumentará la fuerza del acuerdo.

Cuantas mas partes haya, menos fácil será el acuerdo, pero en cambio, son mayores las posibilidades de lograr resultados satisfactorios. A menudo para disfrazar el fracaso de las gestiones efectuadas se redacta una convención donde las declaraciones de principios y la vaguedad de los términos no obligan a los signatarios a nada positivo. Es preferible, por lo tanto, que éstas sean menos numerosas y que alcancen un resultado positivo.

El acuerdo debe ser pues, preciso y flexible, es decir dejar a cada país la libertad de adaptar las medidas prescritas con arreglo a sus condiciones económicas y a sus características nacionales.

Dicha flexibilidad le permitirá responder a las nuevas

condiciones del mercado y en especial al aumento de la demanda.

En lo que respecta al producto reglamentado, el acuerdo debe tener un poder de extensión tal que le permita englobar a sus sucedaneos y los productos afines para evitar que su consumo extienda o reduzca el del producto, reglamentado.

La Comisión de Coordinación de la Venta de productos de la Conferencia Monetaria y Económica de Londres ha dejado oír su palabra en el texto que reproducimos, referente a la elección de los productos sobre los cuales es posible el acuerdo internacional, : "el producto debe tener una gran importancia para el mercado internacional y ser de aquellos por lo cuales existe un excedente de producción o de "stocks", que exige una acción concertada especial".-

En cuanto a la duración de estos acuerdos es evidente que deben subsistir tanto tiempo como sea necesario para procurar las ventajas que todos los participantes esperan, aunque en la práctica ellas no sobreviven a la liquidación de los "stocks".

Pero no sería útil, vuelta la prosperidad, desaparecidos los stocks, la producción equilibrada con el consumo, los precios estabilizados convenientemente, que estos acuerdos persigieran de otro modo que como simples recuerdos?

Se va a permitir de nuevo la concurrencia inadecuada, elegir el camino que no se sabe donde termina? La colaboración de algunos pueblos terminará al día siguiente de la crisis, como desapareció la solidaridad económica creada por la guerra entre los aliados y que las conferencias agrícolas inter-aliadas

de 1919 habían procurado continuar?

Los problemas cambian con el tiempo y no se trata de aplicar las mismas reglas en tiempo de crisis y en tiempo normal. Un acuerdo no es inmutable: puede ser retocado para responder a nuevas necesidades.-Sin disimular las dificultades contra las que ~~la~~ chocaría en el porvenir toda tentativa para pasar este proyecto al campo de las realidades, auguremos una mas exacta apreciación de sus intereses y un sentido más realista de la interdependencia económica del mundo; que los hombres no renieguen, en la embriaguez de los años prósperos, de los principios que la crisis les ha obligado aplicar.-

### Capítulo III.- REGIMEN ECONOMICO-JURIDICO DE LA PROPIEDAD.

1.-Ideas generales.-2.-Concepto y definicón.-3.-La institución civil "propiedad" y el "régimen de la propiedad".-4.-Origen y fundamentos.-5.-Evolución histórica.-6.-Las Constituciones de post guerra y el derecho de propiedad.-7.-La propiedad en el derecho positivo.-8.-Límites del derecho de propiedad.-9.-La reacción de los hechos.-10.-La obra de la legislación.-11.-La Jurisprudencia.-12.-La doctrina.-13.-El abuso del derecho de propiedad.-14.-El derecho de propiedad en el código civil argentino.-15.-La teoría de los fisiócratas.-16.-Su fundamento social.-17.-Concepto de la propiedad funcional.-18.-Crítica de la teoría fisiocrática.-19.-La teoría de Duguit.-20.-Crítica de la teoría de Duguit.-

-----o-----

1.- Si consideramos que en torno de la propiedad gira todo el engranaje social, ya que ella constituye la base del derecho privado y de la economía política, resulta evidente su gran importancia y su mayor trascendencia en la vida social.

Sus relaciones íntimas con las demás instituciones sociales, al mismo tiempo que con las jurídicas, ha sido motivo suficiente para que sea estudiada en todos sus aspectos. Los problemas que plantea han sido discutidos y resueltos con los criterios más divergentes por toda clase de autores: filósofos, teólogos, juristas, sociólogos y economistas. De ahí resultan una serie de principios que responden al punto de vista desde el cual se ha considerado la cuestión y que la complican en lugar de resolverla.

Sus orígenes son tan remotos como la sociedad misma y, puede decirse que es inherente a ella ya que no se concibe la

41

existencia de la una sin la otra, aunque en su trayectoria histórico-evolutiva haya adoptado formas diversas, según los fines a que ha respondido o a las ideas que dominaron.

2.- Del estudio de las diversas corrientes jurídicas y económicas, de la obra de los autores, no resulta un criterio uniforme con respecto al contenido de la palabra "propiedad", ni puede lograrse una definición que nos dé su concepto exacto.

La propiedad natural es la facultad de dominio que tiene el hombre sobre las cosas, derivada de su relación necesaria con la naturaleza.

La concepción más antigua que de ella se tiene, expuesta en forma de norma jurídica, es la de los romanos quienes la definían así: plena in re potestas quatenus juris ratio patitur; este concepto de la propiedad sirve de fuente jurídica de la misma y en ella se inspiran muchas legislaciones, aún las modernas, en la reglamentación de esta institución.

Es cierto que el derecho romano representa en la historia del derecho sistematizado en general, el primer jalón de avanzada en su evolución, pero, no por ello, ni porque todavía se conserva en alguna de sus modulaciones, vamos a aceptar que es la fuente única de las instituciones modernas del derecho.

Si lo consideramos con criterio positivista, el derecho romano resulta ya no sólo anticuado y anacrónico en muchos aspectos, sino que es antagónico a las costumbres y tendencias renovadoras que existen en la actualidad.

La revolución francesa después de terminar con el régimen feudal ~~del~~ anterior, por la fuerza de las armas y la penetra-

ción pacífica de las ideas, estableció el principio <sup>según el cual</sup> ~~de que~~  
 "la propiedad es un derecho inviolable y sagrado del cual nadie puede ser despojado, a menos que la necesidad pública legalmente probada lo exija, y bajo la condición de justa y previa indemnización".

Cuando este principio fué enunciado y recogido en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano como conquista suprema de la revolución, se le consideró como la aspiración máxima que garantizaba a los hombres en sus derechos de propiedad contra los frecuentes abusos del poder público.

Ese principio tuvo su explicación en la época en que nació, porque significaba la reacción enérgica e indispensable contra un sistema. Pero esto no justifica que permanezca en la actualidad en casi todos los cuerpos legales cuando los tiempos han cambiado tan radicalmente.

3.- Ante todo es preciso distinguir, porque ello ha dado origen a confusiones desconcertantes, la propiedad como institución <sup>y la propiedad como derecho, o sea la institución</sup> civil "propiedad" y el "regimen" de la propiedad, que son dos cosas distintas.

Nadie desconoce que hay un derecho de propiedad, pero, su latitud, su modalidad, su sustancia, están en perpetua evolución, sin que al afirmar esto se exponga una teoría revolucionaria.

Ahora bien; se puede no ser enemigo de la institución "propiedad" y se puede combatir el actual "regimen" de la propiedad, por estimarlo contrario a la armonía y equilibrio de los intereses generales que, en definitiva, realizan el

concierto social.

En cada época histórica la propiedad se ha desarrollado diferentemente y en una serie de relaciones sociales completamente distintas. Cual es el tipo del derecho de propiedad? Conforme a la razón, ninguno. Conforme a los hechos: variados y muchos, pero ninguno se puede tomar como definitivo, pues, cualquiera, por bueno que sea puede ser superado.

4.- No es necesario buscar, al objeto de nuestro estudio, el origen de la propiedad en la noche de los tiempos, pero sí es preciso conocer las teorías mas importantes que han pretendido explicar sus fundamentos para poder apreciar la consistencia que tienen las bases del regimen actual.

Según algunas teorías la primera propiedad la tiene el hombre en su propia personalidad, en su propia mentalidad, en su propia potencia física, es decir, en su propio yo.

En cuanto esta moción sale al exterior y comienza la relación de persona o cosa, o sea, del hombre con la naturaleza, debemos aceptar que la propiedad nace provocada por causas diferentes, según el lugar y el tiempo en que esa evolución se opera. Si bien es cierto que la mayor parte de las instituciones sociales hoy son comunes a todos los pueblos que tienen igual grado de desarrollo y de civilización, hay que admitir que aparecen en ellos de muy distinta manera y evolucionan en distinta forma.

En cuanto al fundamento racional de la propiedad está expuesto por diversas escuelas que se basan unas en el concepto subjetivo, derivadas de la ocupación y del trabajo; otras la

cifran en el pacto social y en la ley. Separando dichas escuelas en dos grupos podríamos clasificarlas de individualistas y socialistas. Estas escuelas que sustentan diferentes teorías, al parecer antagónicas, lo son sólo en sus medios para una idéntica finalidad: el bienestar del individuo que debe coincidir con el de la sociedad para ser verdadero y estable.

5.- El hombre es un ser esencial e instintivamente social. Desde que aparece en la tierra vive apremiado por sus necesidades que son muchas y variables, en el tiempo y en el espacio, y a las que, en principio, sólo puede oponer sus fuerzas, muy limitadas. Este desequilibrio entre sus necesidades y su capacidad lo nivela el hombre asociándose a los demás y forma así la familia, la tribu, el clan, la ciudad, el pueblo, el estado. A medida que aumentan sus necesidades se ensancha el círculo de sus relaciones en una tendencia que lo lleva a abarcar la humanidad entera.

Pero, esta tendencia social del hombre determina a la vez un problema concreto: hasta donde llega su libertad individual y donde comienza su sometimiento a las exigencias de la interdependencia social.

Desde que nace el hombre va educándose, instintivamente, en los moldes del grupo en que vive. Es un proceso lento de adaptación.

Cómo se justifica que con el transcurso de los siglos no se hayan ya conciliado, de una manera natural, las dos tendencias?

Posiblemente el hombre acepta, sin satisfacerle, diversas formas de organización social que las circunstancias le determinan en un momento dado, pero, lleva en sí un ideal de superación que lo encuentra siempre dispuesto para las transformaciones legales o violentas, y en torno a ese ideal las sociedades se conmueven periódicamente.

Así, a la comunidad primitiva en la que el hombre aparece como una mera parte o instrumento de ella, sigue un período en el que se afirma en su individualidad tratando de separarse de la sociedad y, por fin, procura armonizar racionalmente su forma singular con la social.

Similarmente la propiedad recorre las mismas faces: comienza siendo colectiva, se hace después individual y egoísta y tiende por último a limitarse acomodándose a los antiguos y nuevos fines de la sociedad y del estado.

La propiedad evoluciona paralelamente con la sociedad. Cuando el hombre vivía de la caza y de la pesca y esas actividades eran determinantes en su vida, existía la propiedad en común. A medida que se va civilizando encuentra en el laboreo de la tierra una ocupación más apropiada y productiva para subvenir a sus necesidades; sustituyó la caza y la pesca por la agricultura y el pastoreo, lo que despertó su interés por poseer y conservar el dominio de la tierra.

Saltando por diversas etapas llegamos a la edad media donde la propiedad se confunde con la soberanía. El propietario no cultivaba sus extensos dominios sino que desde su castillo los dividía en villas, en donde vivían los siervos

ligados a la tierra, lo mismo que sus descendientes.

La revolución francesa trata de hacer del hombre una potencia máxima proclamando la libertad individual y la igualdad de los derechos. Al declarar, entre los derechos fundamentales del hombre, el de propiedad, condenó la organización social y económica del antiguo regimen donde dos clases-la nobleza y el clero- detentaban la mayor parte de la propiedad inmobiliaria.

La propiedad se elevó entonces a la categoría de "derecho inviolable y sagrado", del cual nadie podía ser despojado, para protegerlo contra los abusos del poder público.

Libertada y generalizada la tierra aumentó muy pronto de valor. La que antes pertenecía a los grandes propietarios tuvo un principio de división y la agricultura floreció libre de las trabas que antes se le oponían.

Pero, las ideas evolucionan y las más nuevas destruyen los conceptos viejos con una fuerza incontrarrestable. Nada hay de permanente ni de definitivo en ellas. La concepción individualista sirvió para abatir la propiedad feudal cuando ésta no respondió más a las exigencias sociales y económicas del momento; de la misma manera aquella concepción individualista fué debilitándose, cada vez más, a medida que las circunstancias lo exigían y el pensamiento avanzaba impulsado por la fuerza de concepciones más modernas.

Ya durante el siglo pasado no fueron escasas las protestas de los economistas contra ese principio individualista que emana del derecho romano: "usar y abusar" exaltando el carácter social de la propiedad.

La nueva concepción del derecho justifica la propiedad privada sólo cuando llena la función social que le corresponde. Así, el propietario de una herramienta cumple una función social cuando la usa, el de una casa si la habita y el de la tierra cuando la cultiva; o bien, si incapacitado para hacerlo directamente lo pone a disposición de un tercero, mediante una retribución. Pero, lesiona el derecho de la colectividad si deja su herramienta inactiva, su casa deshabitada o su tierra sin cultivar. Sólo mientras cumpla su función, sus derechos estarán protegidos.

Los partidarios de la escuela socialista han exigido su colectivización. Otros, sin llegar al extremo de los que sostienen que "la propiedad es un robo" han pretendido que la propiedad individual se someta a las necesidades de la colectividad, de manera que prevalezca el interés de la sociedad sobre el del individuo.

6.- Esta idea ha penetrado ya en numerosos textos legales, y hasta constitucionales, de países civilizados. Todas las Constituciones creadas o reformadas en los últimos años consagran el derecho de propiedad, pero, limitándolo de acuerdo con el principio de "utilidad pública".

Claro está que este concepto de la "utilidad pública" tiene un contenido variable de mayor o menor amplitud en el tiempo y en el espacio, pero, podemos constatar que se han hecho de él dos interpretaciones diferentes, antes y después de la guerra.

Hasta la iniciación de la conflagración europea, la no-

ción de "utilidad pública" hubo de tener el alcance restringido que le imponían las ideas dominantes sobre la soberanía del individuo y la autonomía de la voluntad; pero, se advierte ya su dilatación cuando logra sustituir en los textos legales al primitivo concepto de "necesidad pública" notoriamente más limitado que aquél.

El artículo 19 de nuestra constitución es el exponente de las ideas de su tiempo: "Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la Ley ni privado de lo que ella no prohíbe."

En consecuencia, el propietario hace de su cosa lo que desee, mientras no choque con la ley escrita; y, si ella no lo obliga, puede mantener sus tierras sin cultivar aunque la carestía de la vida exija un aumento de la producción, o mantener baldíos sus terrenos urbanos por aguda que sea la escasez de viviendas.

En los textos constitucionales de post-guerra, la idea de la propiedad aparece con caracteres socialistas más definidos. Aparte de la constitución de la República de los soviets, y dentro de un regimen que respeta el principio de la propiedad privada pero con las necesarias limitaciones que impone el interés social, las constituciones de Alemania, de España, huyendo de las anticuadas normas de derecho que la misma realidad ha invalidado, han consignado preceptos en plena armonía con las necesidades de la economía moderna.

La Constitución Alemana promulgada el 11 de agosto de 1919, establece en su artículo 153:

"La Constitución garantiza la propiedad. La naturaleza y los límites de esta serán determinados por las leyes.

La expropiación puede ejecutarse solamente en beneficio de la comunidad y en virtud de las leyes. Trae como consecuencia una indemnización siempre que una Ley del Reich no disponga otra cosa. En caso de litigio por causa del monto de la indemnización, queda el recurso de presentarse a los tribunales ordinarios, siempre que las leyes del Reich no determinen otra cosa. La expropiación por parte del Reich, contra los países, municipios o comunidades, puede efectuarse solamente mediante una indemnización.

La propiedad trae consigo deberes para el que la disfruta. Su goce debe ser al mismo tiempo un beneficio para el bien común."

Y más adelante en el artículo 155 señala la acción que corresponde al Estado para <sup>hacer</sup> ser efectivos los principios que consagra:

"La repartición y usufructo del suelo serán vigilados por parte del Estado en tal forma que se impidan los abusos y se obtenga la finalidad de asegurar a cada alemán una habitación sana, y a todas las familias alemanas, en particular a las que tienen muchos hijos, habitación y alimentación correspondientes a sus necesidades. <sup>En el</sup> ~~El~~ establecimiento de los derechos relativos al hogar se tomarán particularmente en cuenta a los que han tomado parte en una guerra."

"La propiedad cuya adquisición sea necesaria para satisfacer las necesidades de habitación, paara fomentar la

población establecida, la labranza de las tierras o el fomento de la agricultura, puede ser expropiada. Quedan suprimidos los fideicomisos.

El trabajo y aprovechamiento del suelo es un deber del propietario con respecto a la comunidad. El aumento del valor del suelo, que se produce sin emplear trabajo o capital en la propiedad, se debe utilizar en favor de la comunidad.

Todos los productos naturales del suelo y todas las fuerzas naturales utilizables en el régimen económico quedan bajo la vigilancia del Estado. Las prerrogativas privadas deberán pasar al Estado, en virtud de una legislación."

La constitución española de 1931 en su artículo 44 hace una declaración que contiene una serie de autorizaciones, con arreglo a las cuales y siguiendo el criterio de subordinación a los intereses de la economía nacional, los órganos del Estado pueden transformar el actual régimen de la propiedad: mediante la expropiación forzosa, mediante socialización, mediante nacionalización y mediante intervención:

"Art.44.-Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta el sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la constitución y a las Leyes.

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social, mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una Ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta

de las Cortes.

Con los mismo requisitos la propiedad podrá ser socializada.

Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizadas en los casos en que la necesidad social así lo exija.

El Estado podrá intervenir por Ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional.

En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes."

Para proteger al campesino, no proletario, pero como él, economicamente débil, el artículo 47 establece:

"La República protegerá al campesino, y a este fin legislará entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación.

La República protegerá en términos equivalente<sup>a</sup> a los pescadores."

7.- El Código de Napoleón consideraba la propiedad como un derecho absoluto para hacer posible la plena libertad del propietario y en el artículo 544 establece que "la propiedad

es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos." Los Códigos posteriores que se inspiraron en aquél, reprodujeron el principio, sino con las mismas palabras, generalizando un sistema que caracteriza toda una época.

El liberalismo exaltado que domina todo el siglo XIX no es otra cosa que una reacción contra las restricciones al regimen feudal. La revolución francesa se propone hacer del hombre una potencia máxima sin preocuparse del interés social. Pero, la igualdad de los derechos políticos que proclama para el hombre lleva el germen que ha de reproducir mas tarde el deseo de la igualdad en los derechos económicos fundamentales, entre los cuales el de la propiedad ha de ser el primero en suscitarse.

La doctrina moderna condena abiertamente la propiedad absoluta. Duguit sostiene en "Les transformations generales du droit privé depuis le code Napoléon" que "el poseedor de una cosa cuyo derecho está asegurado por el regimen social en que vive, tiene una misión de orden colectivo que cumplir: la de emplear la riqueza para mantener y acrecentar la interdependencia social."

Este concepto ha salido ya del campo de la doctrina para abrirse paso, aceleradamente, en los textos legales.

Pero, cabe preguntarse; este concepto moderno del derecho de propiedad es opuesto al que encierra el código francés y los que en él se inspiraron, o culmina en esta teoría la evolución de un principio cuyas raíces se encuentran, pre

cisamente, en dicho Código?

Si examinamos, la redacción del artículo 544 de aquel código, podremos hacer de inmediato algunas observaciones que sugiere la simple lectura.

Ante todo no se comprende la necesidad que han experimentado sus redactores para utilizar el vocablo superlativo "absoluto", puesto que un poder tal, es por su misma definición ilimitado.

Se ha incurrido, por consiguiente en una evidente contradicción al definir la propiedad como un derecho absoluto, soberano, pretendiendo al mismo tiempo fijarle límites a ese derecho lo que ha hecho decir a de Vareilles-Sommières, que : "la definición del Código civil conduce exactamente a otra definición: la propiedad es un poder absoluto que no es, de ninguna manera, absoluto" (1).

Esta definición del derecho de propiedad, a pesar de ~~ex~~cesiva y contradictoria a la vez, tuvo un éxito ruidoso.

Precisamente por esta circunstancia ha sido inmediatamente examinada por diversos comentaristas que se apresuraron a erigir en verdadero axioma jurídico la primera parte del artículo 544, proclamando como un postulado, que "la propiedad es el derecho de disfrutar y de disponer de las cosas de la manera más absoluta". Durante más de un siglo, este principio incontestable, ha dominado la ciencia jurídica, y es por este motivo, que lo examinaremos detalladamente.

---

1.- De Vareilles-Sommières, "La définition et la notion juridique de la propriété", Revue trimestrielle de droit civil, 1905, page 477.

La primera parte del artículo 544 puede dividirse en dos elementos:

1°.-La propiedad es el derecho de gozar y de disponer de una cosa.

2°.-El derecho de propiedad es un derecho absoluto.

Ninguno de estos dos elementos parece aceptable.

Por de pronto no se puede concebir que significa un derecho sobre una cosa(1). Según Fernand de Wissaer: "Nuestros sentidos nos permiten entrar en contacto físico con las cosas; pero no conocemos ningún sentido capaz de abrir nuestra conciencia al misterio de <sup>las</sup> relaciones jurídicas que existan entre nosotros y ellas." Y agrega: "Que si se mantuviera esta concepción, sería inexplicable que otros seres humanos tuvieran la obligación de respetar un estado de cosas respecto al cual están completamente ajenos". Dice después: "Nuestra situación material frente a las cosas, no adquiere un significado jurídico, sino la ponemos en relación social de oposición con nuestros semejantes"(2).

Ripert expresa la misma idea diciendo: "No se sabría interpretar un derecho existente entre una persona y una cosa, puesto que a todo derecho de la parte activa corresponde, necesariamente, una obligación de la parte pasiva; está demás decir que una cosa no se le podrían crear deberes(3)".

1.-De Wissaer, "Du jus abutendi", Revue trimestrielle de droit civil, 1913, pag. 338.-

2.-Item,

3.-Ripert, "De l'exercice du droit de propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines", Aix, 1902, pag. 290.

En cuanto al segundo elemento de la definición del código, tampoco puede ser aceptado. Ripert dice al respecto: "En la práctica no puede haber derechos absolutos, ya que el derecho presupone, necesariamente, el conflicto de actividades y el encuentro de individualidades diferentes; deberían existir, en consecuencia, diversos derechos semejantes; pero eso no es posible puesto que dos derechos absolutos se excluyen recíprocamente."

8.- Habiendo determinado de esta manera, la concepción, que tuvieron los redactores del Código civil francés del derecho de propiedad, entraremos a examinar los límites materiales que fijaron al ejercicio del mismo. El art. 552 expresa los principios siguiente:

"La propiedad del suelo comprende la propiedad sobre y debajo del suelo".

"El propietario puede hacer sobre el suelo todas las plantaciones y construcciones que juzgue convenientes, salvo las excepciones establecidas a título de servidumbre y de contribución territorial.

"Puede efectuar en el subsuelo, toda clase de construcciones y excavaciones y conservar de las mismas todos los productos obtenidos, salvo las modificaciones que resulten de las leyes relativas a minas y las leyes y reglamentos de policía".

En cuanto a la limitación extensiva a los bienes raíces, el artículo 646 nos dice que: "Todo propietario puede obligar a su vecino al amojonamiento de las propiedades contiguas".

De esta manera, los redactores del Código civil, que concibieron el derecho de propiedad, como absoluto por naturaleza, pensaron igualmente que era ilimitado en el espacio, puesto que establecieron el principio de que: "La propiedad del suelo incluye la propiedad debajo y sobre el mismo". Para los codificadores, por lo tanto, el propietario es soberano absoluto. El disfruta de derechos ilimitados sobre la casa y no es responsable de los perjuicios que pudieran resultar de cualquier ejercicio de su derecho. Esta teoría del derecho de propiedad es la consecuencia normal, de dos grandes principios, que son la base del código francés y del nuestro como así también de los demás códigos modernos: la soberanía del individuo y la autonomía de la voluntad.

9.- Pero el hombre existe para la sociedad y no la sociedad para el hombre. La soberanía del individuo, como tal, no es más que un mito, mientras que la interdependencia de los hombres, la gran ley de solidaridad humana es una realidad indiscutible que no podía dejar de imponerse.

Tanto en lo que respecta al derecho de propiedad, como a otros, "la rebelión de los hechos contra el Código", ha demostrado la insuficiencia de la teoría individualista. Múltiples restricciones de orden legal o de jurisprudencia, sabias construcciones doctrinales, han reducido a la nada la idea de soberanía absoluta del propietario. No podemos exponer aquí todo ese movimiento, cuyo estudio no entra en el cuadro del problema que tratamos, pero, nos limitaremos a

considerarlo suscintamente.

Más adelante examinaremos las principales leyes contemporáneas restrictivas del derecho de propiedad. Por el momento procederemos a demostrar, de que manera se ve obligado el legislador, desde la promulgación del código y durante el período inmediato posterior, a recurrir a restricciones esenciales contra el absolutismo de ese derecho, absolutismo que el artículo 544 había erigido, sin embargo, en un principio fundamental.

Las restricciones legales al derecho de propiedad son, desde luego, muy numerosas. Se las puede dividir en dos grandes categorías: Las impuestas al propietario con una finalidad de interés público, y aquellas que está obligado a acatar por razones de vecindad con otro propietario.

Entre las primeras, la mas importante es la que resulta del art.545 del Código civil, que expone el principio de expropiación por causa de utilidad pública; principio cuya aplicación está reglamentado por leyes posteriores.

Además, existen numerosas restricciones que resultan de las leyes impositivas.

Debido a lo extenso del tema no nos es posible entrar en detalle sobre las mismas, nos limitaremos a mencionar las más importantes.

De acuerdo al artículo 640 del Código civil francés, el propietario de un terreno inferior, está obligado a recibir las aguas que emanen, naturalmente, de un terreno superior cuyo propietario, a su vez, no puede ejecutar actos que agra-

ven la servidumbre del predio inferior.

10.- Ya la ley del 29 de abril de 1845 impuso a los dueños de propiedad<sup>de</sup> intermedias, la obligación, mediante una justa y equitativa indemnización, de dejar un pasaje, sobre sus propios terrenos, para la irrigación de las propiedades vecinas. Es el derecho que asiste a todo propietario de disponer de las aguas naturales o artificiales. Y más, siempre con derecho a indemnización, los propietario de terrenos inferiores deberán recibir las aguas de regadío provenientes de terrenos más elevados.

La ley del 11 de julio de 1847 prescribe, en su artículo 1° que: "todo propietario que desee servirse, para la irrigación de su propiedad, de las aguas naturales o artificiales a que tenga derecho, podrá obtener la facultad de apoyar sobre la propiedad del ribereño opuesto, las obras de arte necesarias a la toma de agua, siempre mediante una justa y equitativa indemnización".

La ley del 10 de junio de 1854 impuso a los propietarios diversas obligaciones con el objeto de asegurar el libre curso de las aguas provenientes de drenaje.

Los artículos 653 a 673 del código, reglamentan la cuestión de los muros y fosas divisorias. El art. 674 estatuye: "la distancia y las obras intermedias para ciertas construcciones".

Los artículos 675 a 681 reglamentan la visión sobre la propiedad del vecino. El art. 681 prescribe que: "todo propietario debe techar su casa, de tal modo, que las aguas pluvia

les caigan dentro de su propio terreno o bien en la vía pública; no puede hacerlas caer sobre el terreno del vecino". Los art. 682 a 686 estatuyen lo relativo al derecho de pasaje.

Según los casos citados, extraídos del código mismo o de leyes contemporáneas a su promulgación, observamos como la teoría pura es impotente contra la realidad de las cosas y en que forma, el hecho mismo de la vida social, basta para destruir la doctrina individualista, la teoría del propietario como dueño absoluto. Sin embargo, según algunos autores, la restricciones legales precedentes, no destruirían la teoría del código, puesto que todas ellas están implícitamente contenidas en el art. 544 "in fine".

Hemos demostrado ya la notable contradicción que encierra el art. 544. Por otra parte el punto de vista de dichos autores y la línea de apoyo en que se atrincheran, no han resistido, ante el empuje de las necesidades económicas y sociales.

11.- La ley, en efecto, no puede preveerlo todo. La jurisprudencia ha sido la que se ha encargado de declarar responsables a los propietarios por haber realizado actos no prohibidos por la ley; actos que ellos hubieran tenido el perfecto derecho de ejecutar, amparados por la teoría individualista. Así por ejemplo, un fallo de la Justicia de Paz de Toulouse (1° de abril de 1925) determinó que los letreros luminosos constitufan una molestia excesiva para los vecinos y acordó a estos el derecho de reclamo por daños y per-

12.- La doctrina discute sobre el fundamento jurídico de esas obligaciones vecinales, determinadas por la jurisprudencia que establece verdaderas prohibiciones. Colin y Capitant, Planiol y Cornil ven en ello una aplicación de la teoría del abuso de derecho. Encambio, Josserand reconoce un caso de responsabilidad en razón del riesgo creado:

"Tradicionalmente"-escribe-"como en nuestro derecho positivo actual, el abuso implica la desviación de un derecho, su separación del objeto para el cual había sido instituido. Ahora bien, el propietario que causa a su alrededor, molestias que exceden las ordinarias de vecindad no comete ninguna desviación, ninguna separación de ese género; lleva a cabo un acto de propietario intensamente, apasionadamente..."(1).

"...En realidad esta responsabilidad es de orden objetivo; ella se explica no por una falsa dirección transmitida al Derecho, pero sí por la intensidad del daño causado; por un riesgo particular y no por un delito; por un riesgo exorbitante de derecho común, que el propietario o el jefe del establecimiento había creado en su propio interés y sin reciprocidad posible. Ese riesgo debe realizarse, bien analizado, no en detrimento de terceros, sino que a expensas de la persona que lo creó por su cuenta personal y en su propio beneficio, debiendo asumir las incidencias desagradables que le ocasiona:

---

1.- Josserand, "De l'esprit des faits et de leur relativité, théorie dite de l'abus des droits, Paris, 1927, pag.17.

13.- Sin embargo, la teoría del abuso del Derecho de propiedad ha sido sancionada, formalmente, en otros dominios, donde proclama que: la responsabilidad de un propietario se verá comprometida, si usa de su derecho con la intención de perjudicar. Notemos que el art. 552 del código francés permite realizar al propietario, sobre su terreno, "todas las plantaciones y construcciones que juzgue convenientes". Sin embargo, La Corte de Colmar decidió, en una aplicación incontestable de la teoría del abuso de Derecho y en un fallo que se hizo célebre, que un propietario no tenía derecho a edificar una falsa chimenea, de gran elevación, sobre el techo de su casa, con el único objeto de llevarle sombra a su vecino (Colmar, 2 de mayo de 1855).

De este importante veredicto transcribiremos la parte siguiente: "...si es de principio que el derecho de propiedad es un derecho en algún modo absoluto, que autoriza al propietario a usar y a abusar de la cosa, el ejercicio de este derecho, como asimismo, el de todo otro, debe tener, no obstante, por límite, la satisfacción de un interés serio y legítimo."

Y es así, como apenas medio siglo después de la promulgación del Código civil, la jurisprudencia francesa que se esfuerza todavía en afirmar que el derecho de propiedad es, en principio, absoluto, se ve obligada a fijar límites a su ejercicio, además <sup>de los legales</sup>, ante la imperiosa necesidad de los hechos.

Un año más tarde, la Corte de Justicia de Lyon, en un fallo de fecha 18 de abril de 1856, confirmó los mismos prin

cipios:

"El derecho del propietario halla necesariamente un límite, en la obligación de dejar al vecino, disfrutar, también, de su propiedad...El poder de abusar de la cosa no puede servir para justificar un acto que, inspirado exclusivamente en el deseo de perjudicar, adquiere el carácter de una invasión en el terreno vecino..."

El movimiento estaba desde ya, lanzado. Las decisiones judiciales, admitiendo el abuso del derecho de propiedad, se multiplicaron.

Es un hecho, cuya importancia no se puede negar que la ley, la jurisprudencia, la doctrina con la teoría del abuso de derecho y la responsabilidad fundada sobre el riesgo, han venido a debilitar completamente la teoría del Código que proclamaba al propietario como dueño absoluto.

Notemos también como el superlativo "absoluto" del artículo 544, ha sido reemplazado en el texto del fallo por una fórmula que lo atenúa considerablemente.

Ante el evidente desacuerdo, entre la doctrina del Código y el derecho positivo, algunos autores han tratado de reconstruir el derecho de propiedad, sobre nuevas bases jurídicas. Más adelante haremos el estudio de dichas concepciones.

14.- De la misma manera que el código francés, nuestro código civil está inspirado en una filosofía jurídica individualista, y en un liberalismo económico que fue revolucionario con Adam Smith, pero que ya no responde a la dirección señalada por la evolución de las ideas, que avanzan transformándolo todo.

Como todos los códigos de su época, que siguieron los preceptos del de Napoleón llamado "el código del propietario" el nuestro es un "código de la propiedad" que considera a esta como un derecho absoluto para hacer posible la plena libertad del propietario, lo que es condenado abiertamente por la doctrina moderna.

El artículo 2506 de nuestro código dice: "El dominio es el derecho real en virtud de lo cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona".

A pesar de no contener la palabra "absoluta" que usa el código francés, esta definición no es menos categórica, no obstante, ser numerosas las formas de propiedad en que está limitada la voluntad y la acción del individuo.

Hemos visto ya, al examinar las disposiciones del código civil francés que varios artículos evidenciaban un debilitamiento del derecho de propiedad a pesar del carácter "absoluto" que le atribuye al definirla.

Lo mismo ocurre con el nuestro, pues, si bien la definición del artículo 2506 es categórica, son numerosas las formas de propiedad en que el individuo no tiene la libre disposición. El artículo 2807 expresa: "el usufructo es el derecho real de usar y gozar de una cosa, cuya propiedad pertenece a otro, con tal que no sea altere su substancia". Es decir, se impide el consumo inmediato de la cosa, ya que conservar la substancia, es una consecuencia necesaria del principio que separa el derecho de gozar del derecho de disponer. Es evidente que esto implica una desmembración de la

propiedad, pues si bien ella permanece individual, desde que son individuos los que detentan los fragmentos de propiedad descompuesta, la verdad es que una parte de la riqueza territorial o mobiliaria queda fuera del derecho pleno del propietario, cuando el dominio está separado del usufructo.

El artículo 2948 establece: "El derecho de uso es un derecho real que consiste en la facultad de servirse de la cosa de otro, independiente de la posesión de heredad alguna, con el cargo de conservar la substancia de ella; o de tomar sobre los frutos de un fondo ajeno lo que sea preciso para las necesidades del usuario y su familia.

Si se refiere a una casa, y a la utilidad de morar en ella, se llama derecho de habitación."

El codificador, en la nota de este artículo, dice que el uso como el usufructo, es un derecho puramente personal, en el sentido de que no es debido sino a la persona, sin ser accesorio a la posesión de alguna heredad, para utilidad de aquel a cuyo beneficio se ha establecido, y que no pasa a los herederos del usuario. Pero, considerado en el objeto a que se aplica, el uso es un derecho real en la cosa que le está sometida, derecho que lo asocia en el dominio de esa cosa, pues que no queda íntegro en poder del dueño. Hay una desmembración de la propiedad desde que el usuario puede percibir la totalidad o una parte de los productos de un fundo.

El artículo 2970 del Código argentino se ocupa de la servidumbre y la define como el derecho real, perpetuo o temporario sobre un inmueble ajeno, en virtud del cual se puede usar de él, o ejercer ciertos derechos de disposición, o bien impedir que el propietario ejerza alguno de sus derechos de propiedad.

El codificador nos expresa en la nota del artículo que la palabra servidumbre dice ya, la naturaleza de esta carga o de este derecho. Indica, con sus palabras, "una restricción de la libertad"; aplicada a las cosas corporales, significa que la propiedad de estas cosas está sujeta a ciertas restricciones que tienen por efecto disminuir la libertad ilimitada que es de la "naturaleza de la propiedad". Toda desmembración del derecho de propiedad constituye una servidumbre. Para que haya una servidumbre es preciso por lo tanto que el ejercicio del derecho de propiedad haya sido restringido por la desmembración de ciertos elementos contenidos en la idea originaria del mismo.

Se trata, pues, aquí, <sup>como</sup> en los anteriores derechos reales, de un desmembramiento de la propiedad. ¿Donde está el derecho absoluto y exclusivo y donde la libertad ilimitada que es "de la naturaleza de la propiedad"? Parece que hubiera sido menester proclamar el "principio", aún en la seguridad de que los hechos, la realidad, exigieran después su mutilación.

La hipoteca también es una desmembramiento de la propiedad, pues, se trata de una deuda que se incorpora a una

73  
propiedad identificándose con ella, cualquiera que sea el individuo que la adquiriera (Art.3108).

En la parte relativa a sucesiones también está en pugna el código civil argentino con la declaración absoluta que consagra el artículo 2506.

El artículo 3545, dice, respecto de las sucesiones intestadas, que ellas corresponden a los descendientes legítimos y naturales del difunto, a sus ascendientes legítimos y naturales, al cónyuge sobreviviente y a los parientes dentro del sexto grado inclusive, en el orden y según las reglas establecidas en el código. No habiendo sucesores legítimos, los bienes corresponden al estado general o provincial.

Esto significa claramente, que los individuos no disponen con libertad de sus bienes desde el momento que el estado interviene para repartir la propiedad individual "en el orden y según las reglas establecidas en el código".

De las combinaciones que se han hecho de los derechos individuales resulta un debilitamiento y una dispersión del derecho de propiedad que ya no es tan absoluto como se lo quiere considerar. Pues, de la cosa sobre la cual se ejerce un derecho de uso, del inmueble sobre el cual se ejerce un derecho de habitación, nadie puede disponer plenamente: ni el usador ni el propietario, y puede suceder que no siendo este derecho de uso, de habitación, más que parcial, deje coexistir para un mismo inmueble el derecho de uso que restringe la propiedad y el derecho pleno de la misma.

15.- Es evidente que a pesar de la proclamación teórica del principio de absolutismo de la propiedad individual, en todos los códigos, no se ha podido asegurar su funcionamiento sin desmembrarla, sin restringirla, sin limitarla, facilitando así la expansión imprevista de algunos germenos ocultos que suscitará relaciones nuevas de la propiedad de acuerdo con las exigencias de la vida social.

También es evidente que no es la propiedad colectiva la que puede satisfacer esas exigencias, luego; es preciso buscar una forma de la propiedad comprensiva de su elemento individual y social a la vez.

Tal es la teoría de Duguit de la propiedad funcional cuyo antecedente se halla, sin duda, en las doctrinas fisiocráticas .

A primera vista parecería paradójico buscar entre los fisiócratas la primera construcción doctrinaria de la propiedad como función social, y, cabe preguntarse como pueden haber sido inducidos esos economistas, a profundizar un problema de pura técnica jurídica y de que manera han podido concebir la idea de la propiedad funcional.

"Basta darse cuenta, explica Gurvitch(1) que las premisas filosóficas de las doctrinas fisiocráticas los aproximan a Malebranche y a Leibnitz; llevándolos a fundar el orden social natural, que constituye la piedra angular de todo su sistema, basado sobre una armonía esencial entre el mundo moral y el mundo físico (elementos parciales

1.-G. Gurvitch, "L'idée du droit social", Sirey. 1932, pag. 236/7.

del orden de la armonía universal, excluyendo todo determinismo en beneficio del finalismo). Basta aún notar, que todas las categorías de la doctrina fisiocrática, se presentan como funciones sociales al servicio de la totalidad de la sociedad económica, espontánea y primordial" .

Ha sido pues, de esta manera que esos fogosos defensores de la propiedad individual idearon la propiedad como función social.

16.- Por otra parte, la doctrina fisiocrática se basa, enteramente, sobre principios opuestos a los de la doctrina individualista. Para los fisiócratas, el principio de la soberanía del individuo, por ejemplo, no es más que un mito. He aquí lo que ha escrito Mercier de la Rivière, uno de los mas brillantes expositores de la teoría fisiocrática: "Reconozco que nuestro estado natural es el de vivir en sociedad... , que, por lo tanto, debemos considerar la sociedad como la obra de Dios mismo y como necesarias, las leyes de orden social que la constituyen"(1). De esta sociedad necesaria se desprenderá, inevitablemente, la regla de Derecho: (La sociedad... no es otra cosa que un encadenamiento de derechos y de deberes, resultante unos de los otros"(2). En consecuencia: "ni hay derecho sin deber ni deber sin derecho"(3). "El usufructo de todos los derechos del hombre por el cumplimiento de sus deberes, se funda en las leyes naturales y esenciales del orden social"(4).

1.- Mercier de la Rivière, "L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques", Disc. prelim. p. XII, XIII y pag. 3/4, 11.

2.- Le Trosne, "De l'ordre social", 1777, pag. 86/7.

3.- Dupont de Nemours, edit. Daire, pag. 342.

4.- Le Trosne, op. cit. pag. 15.

En que consiste este orden social? He aquí el resumen de todas las instituciones sociales, basadas en el orden natural. Propiedad personal establecida por la naturaleza... "(1)" La seguridad de la propiedad es el fundamento esencial del orden económico de la sociedad"(2).

De que manera justificaron los fisiócratas la necesidad de ese derecho de propiedad, que, según ellos, es ineludiblemente la base fundamental del orden social? Y sobre todo, que base jurídica los asiste?

Hector Denis, escribió, en 1881, una obra notable: "Des origines et de l'évolution du droit économique, la physiocratie", de la cual extraemos los siguientes pasajes: "... "Para la doctrina fisiocrática es necesaria la propiedad individual en calidad de condición orgánica del conjunto de la nutrición colectiva de la sociedad"(3).

Con referencia a autores de esta escuela las condiciones mas comunes que exigen de la propiedad, son las necesidades orgánicas de la sociedad, a las cuales debe adaptarse. Los fisiócratas nos presentan pues, la combinación de una aproximación individual y de una función social"(4).

Para ello, "desde entonces, pierde su caracter puramente individual, conservando, en cambio, un caracter social y orgánico, puesto que contribuye a la consideración y al desen-

---

1.- Dupont de Nemours, op.cit. pag. 562.

2.- Quesnay, "Œuvres économiques et philosophiques" edit. Oncken p. 330.

3.- H. Denis, "Des origines et de l'évolution du droit économique, la physiocratie", 1881, pag. 69.

4.- Idem, pag. 50.

volvimiento de la vida colectiva<sup>(1)</sup>.

17.- Es así como los fisiócratas, precursores de genio, habían concebido la idea de la propiedad como función social, mucho antes de que fuera popularizada por Duguit. Hemos observado, en efecto, que se hace uso de la expresión misma: "función social" para calificar la propiedad, en el estudio que publicó Hector Denis en 1881, sobre la doctrina fisiocrática.

Por otra parte, nos bastará consultar las obras de Quesnay para hallar la concepción de la propiedad funcional. Quesnay escribe: "En el orden natural de la sociedad, todos los hombres que la componen, deben ser útiles y contribuir al bien general, de acuerdo a sus facultades. Los propietarios pudientes han sido establecidos por la providencia"<sup>(2)</sup>. En consecuencia ellos han recibido su propiedad de Dios, con la misión de ponerla al servicio del bien común.

Consecuente con esta doctrina, Quesnay no titubea en decir: "El monopolio, las grandes operaciones comerciales y usurpaciones de intereses particulares, en base al interés común, quedan, naturalmente, excluidos"<sup>(3)</sup>.

Los fisiócratas sacaron consecuencias eminentemente prácticas, de la teoría de la propiedad como función social. Podemos citar en primer término, su teoría sobre el impuesto... Entre las clases productivas, solo las de los terratenientes debía pagar impuestos. Estos cumplían pues, una obligación pecu-

1.- H. Denis, "Histoire des doctrines économiques", t. I, pag. 112/3.

2.- Quesnay, op. cit. pag. 656.

3.- Idem, pag. 655.

niaria para con la sociedad, en razón de su misma calidad de propietarios.

18.- Que se puede deducir de esta teoría fisiocrática?

La teoría fisiocrática es una teoría descriptiva. Afirma que la propiedad es una función social, pero no trata, por eso, ni de explicarnos el derecho positivo de su tiempo -completamente impregnado de las ideas absolutistas- ni, como mayor razón, trata de transformar la concepción que se tenía entonces, de la propiedad y de realizar esta función social del propietario; el fisiócrata se limita, en resumidas cuentas, a poner de manifiesto su existencia.

Y más, esta teoría descriptiva-y esta sería la segunda objeción- puede prestarse a todas las construcciones posibles. Dice Gurvitch: "...Pero como su derecho natural no era, en el fondo, más que un "derecho positivo-intuitivo"- derecho que varía con los "hechos de norma", bastaba constatar un cambio en las condiciones de prosperidad de la sociedad económica, o bien dar otro giro a la interpretación de las exigencias del "derecho económico", en la misma época, para llegar, en cuanto a la propiedad individual, a conclusiones bien distintas de aquellas.

En este sentido se ha dicho, y con razón, que los fisiócratas eran al mismo tiempo precursores del socialismo y de la escuela de Manchester. Su justificación de la propiedad individual, por las exigencias del derecho social de la comunidad económica, abría un camino a la crítica socialista, mientras que la propia interpretación de esas exigencias se orien

taba en la dirección opuesta"(1).

Pero, los hechos se encargan pronto de producir una situación paradójica y poco después de proclamarse la idea de la propiedad funcional, una tendencia favorable al individualismo económico produce la trasmutación de ese concepto por otro de subordinación.

La Revolución es la que se encarga de imprimir una nueva dirección a la concepción fisiocrática de la propiedad.

Como dice Jaurès: "La Revolución responde neta y osadamente, por intermedio de todos sus grandes hombres, como Mirabeau, y Robespierre, a través de sus grandes economistas y sus grandes juristas como Dupont de Nemours y Tronchet, que la propiedad es un hecho social, que deriva de la sociedad, que no existe y no puede existir sino por la sociedad, que sin duda ésta en su propio interés y en el de la libertad, ha dado a ese hecho social, una forma individual; pero que los individuos que poseen, gracias a la sociedad, deben ser sometidos, en el uso que ellos hacen de su propiedad, á las condiciones que aquella les impone...subordinar la propiedad individual al derecho social"(2).

No hay duda de que la doctrina fisiocrática, ha tenido el gran mérito de dar a luz esta idea de la propiedad como función social; idea que debía tomar un vuelo tan maravilloso. A ellos se debe recurrir en busca de los orígenes de las teorías de Proudhon sobre la propiedad, que, retomando la tesis

1.- Gurvitch, op.cit. pag.252.

2.- J.Jaurès, "Etudes Socialistes, 1902, pag.213.

fisiocrática, se esforzará en conducirla hacia el plano constructivo. Será el prelude de un magnífico movimiento de ideas, que nos llevará a la concepción de Duguit que expondremos a continuación.

19.- Duguit, en "Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon.", ha tratado de demostrar que la evolución jurídica es, en sus líneas generales, idéntica en todos los países que han llegado, mas o menos, al mismo grado de civilización, y que ella se caracteriza por la substitución constante y progresiva de un sistema jurídico de orden metafísico e individualista, por uno de orden realista y socialista.

Esta evolución tiene, pues, a su juicio por carácter esencial, substituir la concepción metafísica del derecho subjetivo, por la noción de la función social.

No corresponde ensayar aquí, una exposición crítica completa de las doctrinas del sabio profesor de la Facultad de Burdeos, sino, solamente, exponer su doctrina sobre el Derecho de Propiedad.

Desde su primera exposición, Duguit resume su pensamiento, sobre este punto, en términos muy claros. Luego de haber afirmado que la propiedad es una condición indispensable de la prosperidad y de la grandeza de las sociedades, y que las doctrinas colectivistas constituyen una vuelta a la barbarie, agrega

"Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseerla, que llenar esa función; sus actos de propietario serán protegidos, siempre que

cumpla esta misión. Si no la cumple o la cumple mal, si, por ejemplo, no cultiva su tierra, deja que su casa se vaya derrumbando, entonces, la intervención de las autoridades será legítima, para conminarlo a llenar sus obligaciones como propietario, que consisten en asegurar el empleo de las riquezas que detenta, conforme a su destino".

Examinando con más detenimiento la noción jurídica de la propiedad, Duguit trata de demostrarnos que la concepción individualista del Código de Napoleón es reemplazada por la de función social, y para explicar este proceso evolutivo expone el siguiente razonamiento:..

"La propiedad es una institución fundada para responder a una necesidad económica; ahora bien, las necesidades económicas evolucionan; por lo tanto la noción de propiedad también evoluciona. En qué sentido se efectúa esta transformación? En un sentido socialista, lo que no quiere decir colectivista, pero significa: "primero, que la propiedad individual cesa de ser un derecho del individuo para convertirse en una función social, y, en segundo lugar, que los casos de afectación de riqueza a las colectividades que deben ser jurídicamente protegidas, se tornan cada vez más numerosas" (1)

Duguit advierte de paso que no se detendrá en la cuestión de la propiedad de los objetos de consumo, lo cual, por otra parte, no evoluciona absolutamente en un sentido socialista, sino que examinará la propiedad capitalista mobiliaria, como asimismo la propiedad inmobiliaria.

Entrando en lo vivo de la cuestión, el citado autor exa-

1.- Duguit, op.cit. pag. 21, 148, 149.

mina luego la concepción de la propiedad en el Código civil, y demuestra como esté en profundo desacuerdo con el derecho positivo.

Habiendo hecho de esta manera la crítica de la noción individualista de la propiedad, Duguit trata de hacer obra constructiva. Comienza por afirmar que... "la propiedad constituye para todo dueño de una riqueza el deber, la obligación de orden objetivo, de emplear esta riqueza que posee en mantener y acrecentar la interdependencia social".

En efecto, afirma, cada miembro de la sociedad debe llevar una función en razón del lugar que en ella ocupa; ahora bien, el poseedor de un bien puede, haciéndolo valer, aumentar la riqueza general; por lo tanto está obligado socialmente a ese deber y la sociedad no le deberá mas protección que la que corresponde a ese fin.

El eminente profesor, luego de haber expuesto sus concepciones doctrinales trata de demostrar que ellas dan una explicación clara a las decisiones de los cuerpos legislativos o de la jurisprudencia. Primeramente refuta una posible objeción que podría hacersele: si la propiedad fuera en nuestro derecho positivo, una función social, una obligación para el poseedor de una riqueza de hacerla producir, el legislador sancionaría esta obligación, forzando por ejemplo, al propietario de terrenos incultos a trabajarlos, al capitalista a moralizar sus capitales... A este argumento, Duguit responde hábilmente que si el legislador no lo ha hecho fué porque su intervención no era necesaria puesto que en Francia los capita-

les son, por lo general, puestos en actividad espontáneamente.

Habiendo descartado la objeción, Duguit formula en dos proposiciones "el contenido de la propiedad funcional" a fin de demostrar que esta nación es en realidad la de nuestro derecho positivo.

"1° El propietario tiene el deber y por lo tanto el poder de emplear la cosa que posee, para satisfacer necesidades individuales y en particular las suyas propias usando de ella para el desenvolvimiento de su actividad física, intelectual y moral...

"2° El propietario tiene el deber y por lo tanto el poder de emplear la cosa para satisfacer necesidades comunes, de una colectividad nacional entera o de las colectividades secundaria"

De la primera proposición se desprende que solo serán protegidos los actos llevados a cabo por el propietario en pro de un libre desenvolvimiento de la actividad individual; que en consecuencia, los tribunales le rehusarán el derecho de cometer acciones cuya ejecución no sería de ninguna utilidad para él. Es así que yo podría edificar sobre mi terreno una casa, aun cuando ello comportara un grave perjuicio para mi vecino, porque al emplear la cosa en mi propio interés, persigo una finalidad de interdependencia social; pero, como lo ha decidido la Corte de Colmar (2 de mayo de 1885), yo no podría construir, sobre el techo de mi casa, una falsa chimenea perjudicial a la vecindad, porque ello no representa nin

guna utilidad para mí y no sirve en nada a la sociedad.

Es cierto, dice Duguit, que algunos autores y la jurisprudencia han recurrido a la teoría del abuso del derecho para explicar esas resoluciones. Pero ello no es más que un "procedimiento inventado por los juristas para descartar las consecuencias que lógicamente se desprenderían del carácter absoluto del derecho de propiedad, y mantener al mismo tiempo ese carácter". Por lo demás "el abuso de un derecho comportaría el ejercicio normal del mismo. Queda por determinar que es el ejercicio normal y que es el ejercicio anormal de un derecho general y en especial del derecho de propiedad. Evidentemente no es una cosa fácil, o mejor dicho, es imposible".

En realidad, la teoría del abuso de derecho no es más que un procedimiento cómodo, cierto modo de ficción doctrinal que sirve, como la ficciones de la época pretorial romana, para armonizar los conceptos doctrinarios oficiales con un derecho positivo que se inspira, ante todo en los principios de equidad.

Duguit deduce, de su segunda proposición, una obligación que tiende a "reconocer la autonomía de todo patrimonio colectivo constituido por individuos o, en otros términos, a reconocer la libertad de asociación y la libertad de fundación". Cita como ejemplo las leyes del 3 de diciembre de 1905 y del 2 de enero de 1907. La ley del 3 de diciembre de 1905, que trata de la separación de la Iglesia y del Estado, reconoce que la propiedad de los edificios del culto pertenece al Estado, a los departamentos y en su mayor parte a las comunas, pe-

ro declara que las asociaciones religiosas tienen derecho a su uso con el fin de asegurar el ejercicio del culto. Considerando que el Papa Pío X había prohibido a los católicos formar asociaciones para el ejercicio del culto, el art. 5 párrafo 1 de la ley del 2 de enero de 1907 prescribía: "A falta de asociaciones, los edificios afectados al ejercicio del culto, como asimismo su mobiliario, continuarán a disposición de los fieles y de los ministros de culto para la práctica de su religión". La jurisprudencia del Consejo de Estado reconoce tanto al cura como a cualquiera de los fieles el derecho de iniciar una acción judicial aún contra la comuna, en salvaguardia de esta afectación.

Duguit saca en conclusión: (He aquí pues una propiedad que ya no es nada y una afectación que es todo, una afectación amparada en contra del mismo propietario; una afectación protegida energicamente en su calidad de tal, sin trazas de un motivo de derecho ni de un derecho subjetivo". Espera que nos hayamos identificado con su idea "de como la nueva noción de propiedad" que él llama "propiedad-afectación", substituye a la anticuada de "propiedad-derecho" de un propietario.

20.- ? Que debemos pensar nosotros de esta doctrina?..Que es decisiva en su parte destructiva. Duguit ha demostrado, de manera definitiva, la insuficiencia de la teoría individualista tradicional frente a las soluciones de nuestro derecho positivo.

Sin embargo, en su parte constructiva parece a la vez errónea e insuficiente.

Errónea porque, como dice Morin: la propiedad no es solamente una función social, sino que persigue también un fin de utilidad individual para el propietario, cuyo derecho subjetivo persiste; ese derecho subjetivo que Duguit, de acuerdo a su sistema, se ve obligado a descartar<sup>(1)</sup>. Es ahí, precisamente, donde reside la verdadera debilidad de la teoría de Duguit. Al afirmar como lo hace, en efecto, que la propiedad no es un derecho, que es únicamente una función social, este autor se veda a si mismo una verdadera definición jurídica del propietario.

?Qué es, en efecto, un propietario?. A primera vista, es aquel que posee el derecho de propiedad. Pero si la propiedad no constituye un derecho, de qué manera vamos a definirla?. Si es una función social, se impone, evidentemente, a todo poseedor de una riqueza. Y es por eso que Duguit escribe: "La propiedad es para todo poseedor de una riqueza... (2)

Esta afirmación bastaría para condenar su doctrina, puesto que es evidente que todo poseedor de una riqueza no es necesariamente el propietario.

Duguit, al negar el derecho subjetivo del propietario, ha interpretado concretamente la finalidad de la utilidad individual, integrándola en su sistema. Por eso enseña que el propietario tiene el deber particular de emplear la cosa que posee para satisfacer sus propias necesidades individuales. Pero afirma simplemente que ese deber está involucrado en la propiedad

1.- Morin, "L'oeuvre de Duguit et le droit privé". Archives de philosophie du droit, 1932, pag. 159.

2.- Duguit, op.cit. 160.

funcional, no nos explica el porqué; y si no lo puede explicar, no será porque es contradictorio decir que la satisfacción de deseos individuales es para el hombre una función social?. Duguit ha definido, en efecto, la propiedad como obligación de orden objetivo del poseedor de una riqueza, de emplearla "en mantener y en acrecentar la interdependencia social". Sería aventurado afirmar que él llena esa finalidad con esta satisfacción, concedida a sus necesidades personales, de un modo que, en resumidas cuentas, es egoísta.

Por otra parte, si damos el nombre de propietario a todo poseedor de una riqueza, ¿podemos afirmar nosotros, en honor a la verdad, que un simple poseedor, tenga el deber particular de emplear la cosa que detenta, para satisfacer sus propias necesidades?. Si fuera así, toda la teoría prendaria, por ejemplo, se tornaría ilusoria; y sería factible aseverar que la propiedad es un robo-o cuando menos, que el robo es un atributo de propiedad- porque el ladrón en parangón al mismo detentor, no solamente podría servirse de la cosa robada en su propio interés, sino que, así debería hacerlo.

Duguit, al negar la existencia de un derecho natural, sobre el cual se basa el derecho de propiedad, al afirmar que un derecho subjetivo del propietario no es posible, condena su idea a una finalidad insuficiente del derecho de propiedad.

Su concepción es, de hecho, errónea, precisamente por ser insuficiente. No se puede negar la existencia de una función social de la propiedad, pero esto representa solamente una parte del derecho con respecto a la colectividad; resta lo esencial: el elemento individual que debe ejercerla.

Aún más, la teoría de Duguit resulta deficiente, si consideramos únicamente la función social de la propiedad como él afirma, sin darnos, una explicación satisfactoria. Y suponiendo que su tesis sobre el particular sea admitida, no encontraríamos, durante su desarrollo, las normas necesarias para deducir de ella todas las consecuencias jurídicas y prácticas de su concepción.

Hay que reconocer sin embargo, que Duguit, al exponer su teoría sobre la propiedad, tiene un mérito doble, porque demostrando de manera evidente la insuficiencia de la teoría clásica y al mismo tiempo recordando la existencia de la función social de la propiedad, que permanecía olvidada desde el tiempo de los fisiócratas. De esa manera, ha ejercido una influencia decisiva en la evolución ulterior de nuestro derecho positivo.

## Capítulo IV.- LA FUNCION ECONOMICA DEL ESTADO.

1.-Concepto y fines.-2.-Individualismo.-3.-Economía liberal-  
4.-Estatismo.-5.-El estado y el derecho de propiedad.-6.-  
Nacionalismo económico.-7.-Los sistemas de producción y las  
instituciones políticas.-8.-Intervencionismo o economía di-  
rigida.-9.-Posición del estado frente a las industrias agro-  
pecuarias.-10.-La obra de los partidos socialistas.-11.-  
La socialización de la propiedad.-12.-La intervención del  
Estado en las actividades agropecuarias.-

-----0-----

1.- Acabamos de ver como el concepto de propiedad se trans-  
forma al punto de convertir un derecho individual absoluto,  
o casi absoluto, en una función social que se ejercita de  
acuerdo a las normas que impone el sentir común.

Ello trae aparejado un cambio radical en la concepción  
del Estado que corresponde a la economía liberal. Este pier-  
de su caracter policial que garantiza el libre goce de los de-  
rechos reconocidos a cada cual y limita, cada vez más, la  
autonomía de la voluntad hasta llegar a límites que resulta  
difícil sino imposible precisar.

Fijar este límite sería dar una solución al difícil pro-  
blema del derecho público que se refiere a los fines del Es-  
tado y que los tratadistas encaran con criterio divergente.

Es evidente que el Estado tiene fines que cumplir. Pero,  
cuáles son los fines? Sería imposible concretarlos en una

enumeración que sólo podría ser ejemplificativa, pues, el concepto de estado es diverso según la época, el lugar, el grado de civilización, el momento político. La idea del Estado -que es esencialmente jurídica- se transforma de la misma manera que el Derecho que, como se sabe está en continua evolución.

Podría expresarse, con una fórmula vaga, que el Estado tiene por fin la satisfacción de las necesidades sociales y colectivas, pero, cuales son esas necesidades? En que forma serán satisfechas? Una enumeración que se hiciera debería dejar siempre abierta la puerta para la idea nueva, para la necesidad futura.

De una manera general podría decirse que el Estado interviene en la actividad del individuo en defensa del "interés social", y lo hace evolucionando, diariamente, sobre una base cada vez más socialista-para indicar el sentido contrario a individualista- abarcando una esfera inmensa y siendo cada día más amplio su radio de acción.

Este movimiento de restricción de la actividad del individuo a la vez que de ampliación de la del Estado lo estimulamos nosotros mismos cada vez que reclamamos su intervención para corregir las situaciones injustas que determinan el libre juego de las fuerzas económicas.

De la libertad de comercio y de industria no queda sino el recuerdo; ya no basta producir mejor o más barato que otro para conquistar un mercado; pues, está reglamentada la producción, la venta, los precios, la moneda, la importación y

la exportación.

2.- En todos los tiempos, el Estado, por el simple hecho de su existencia ha dirigido, en mayor o menor grado, la actividad privada. El individuo considerado como entidad económica choca siempre con una fuerza opuesta a su interés que obstaculiza su acción y que no es solo de carácter moral o económico, sino, muchas veces, legal.

Por medio de sus servicios públicos, por su intervención en los de utilidad pública, su política económica, su regimen impositivo, etc., el Estado altera el "equilibrio" natural de que nos hablan los economistas clásicos, de una manera permanente y con una intensidad creciente.

3.- El liberalismo absoluto, en efecto, conduce a la anarquía económica; la falta de coordinación entre el capital y el trabajo, por ejemplo, o entre la producción o el consumo, trastorna el ritmo de la economía tras el cual la producción debe seguir las posibilidades del consumo. A la insuficiencia actual de esa coordinación se debe, sin duda, la coexistencia de una producción superabundante que no encuentra mercado y la de necesidades que no pueden ser satisfechas.

Si la crisis económica que atravesamos no es, precisamente, una crisis del capitalismo, al menos lo es del liberalismo; la iniciativa privada, indisciplinada e irresponsable va cediendo a la fuerza de la colectividad organizada en el Estado. Todos los ataques que hoy se llevan contra el capitalismo consisten, en síntesis, en combatir un sistema carente de orden y de organización.

Tanto los economistas como los estadistas reconocen la oportunidad y al mismo tiempo la necesidad de intervenir en las actividades económicas debido a las imperativas exigencias de la interdependencia social.

El mismo Adam Smith, fundador del liberalismo económico, reconoce que en ciertos casos se impone el sacrificio de la libertad económica del individuo por razones de interés general.

Stuart Mill admite que existen casos en que el individuo no conoce cual es su interés o bien, si lo conoce, no tiene los medios de realizarlo, o también, su interés personal puede estar en oposición con el interés general. La intervención del Estado es entonces útil tanto para el interés del individuo como para el de la colectividad.

4.- Simón de Sismondi afirma que la intervención del Estado en el terreno económico no rompe el "curso natural" de las cosas por la sencilla razón que éste "curso natural" no existe.

El número de economistas que sostiene actualmente la tesis de la intervención del Estado, es considerable.

Keynes mismo, ha auspiciado la intervención activa del Estado para resolver las dificultades económicas de Gran Bretaña, el país liberal por excelencia, en la doctrina y en la práctica.

Werner Sombart considera que el sistema capitalista iniciado por el año 1760 alcanzó la plenitud de su desarrollo antes de la guerra mundial, pero, después de 1914 ha entrado en una época nueva: de post-capitalismo y afirma que el sistema

capitalista perdurará todavía por largo tiempo aunque sufriendo grandes transformaciones, entre las cuales, la más importante será su sometimiento a las limitaciones e intervenciones de parte de los poderes públicos.

El derrumbe de los principios del liberalismo económico, se ha debido, en gran parte, a la guerra mundial. El sistema de economía que la guerra determina marcó el principio de la transformación del mundo capitalista que ha debido someterse a una disciplina orgánica, renunciando, en gran parte, al principio fundamental de la libre concurrencia. En efecto, la guerra avivó de tal manera el movimiento de control e intervención de las industrias que, en muchas partes llegó a lindar con el verdadero socialismo de Estado.

Las grandes organizaciones capitalistas, trusts o cartels no pueden luchar contra un Estado potente que dicta leyes que les traba su acción y se origina así una evolución del capitalismo privado hacia el capitalismo de Estado.

5.- Con respecto a la propiedad inmueble, es evidente la mayor ingerencia del Estado contemporáneo. Cuando el problema de la vivienda agitó al mundo-problema planteado entre el propietario y el inquilino que se advirtió en casi todos los Estados- se agitó la idea de la propiedad. Mientras que el propietario decía: "Soy dueño de la propiedad y, en consecuencia, establezco su rendimiento", el Estado le dice: "Vd. será dueño, pero no puede cobrar más alquiler que el que representa un rendimiento de tanto".

El Estado interviene entonces, de manera tan preponderante

te, en lo que era hasta entonces la esencia del derecho de propiedad: la libre disposición del inmueble para obtener el rendimiento que el propietario juzgaba conveniente a su arbitrio. Juzgaba libremente la ley de la oferta y la demanda. Es evidente que todo ello lo interrumpe la idea moderna de la función pública del derecho de propiedad; cuando el estado le fija un rendimiento de 50 aunque de la oferta<sup>y</sup> la demanda pueda resultar un precio de 100, por razones de "interés social".

El interés social asomaba pocas veces en los viejos cuerpos legales, pero, no obstante, no podemos negar su existencia. La servidumbre en materia de aguas, la sucesión intestada a favor del Estado, el fin lícito de los contratos, el ordenamiento de la prescripción y las limitaciones a la propiedad como servidumbres, restricciones y expropiaciones.

Todos estos principios han tenido un desarrollo extraordinario alcanzando orientaciones substancialmente distintas de la que tenían.

Es el régimen sucesorio el que prepara la primera reforma en el dominio de la tierra. Por una parte, limitando el derecho hereditario hasta cierto grado de parentesco-6° grado según el código civil argentino- se adelanta el Estado como beneficiario de los bienes vacantes, enriqueciendo el patrimonio social. Por otra parte, por medio del impuesto, participa en las porciones legítimas de los herederos en una proporción tanto más grande cuanto más alejado el vínculo de parentesco con el causante, llegando para la legislación ar-

gentina al 33%.

6.- Después de la guerra fracasaron todos los esfuerzos hechos para retrotraer la economía a su libertad anterior y el Estado mantiene su intervención en forma cada vez más preponderante. La nacionalización y la municipalización de servicios que anteriormente se miraban con recelo como el resultado de principios socialistas, evoluciona continuamente. Tenemos el ejemplo de Rusia que ha querido transformar completamente la base de la economía capitalista evolucionando sobre principios que niegan todas las leyes de la economía liberal, ya sea suprimiendo la propiedad privada, fundamento del actual sistema económico, sea renovando los principios de la producción, de la circulación y de la distribución, o bien convirtiendo al Estado en propietario, industrial y comerciante.

Pero, aún en aquellos países donde no se han transformado los principios de la economía clásica, se advierte una tendencia, cada día mayor, a confiar determinadas funciones propias de la iniciativa individual, a organismos intermedios, públicos o casi públicos, autónomos o casi autónomos, y, aún a combinar la iniciativa privada con la del estado para realizar los fines complejos de la economía moderna.

Los países industriales europeos bajo la impresión de las necesidades sufridas por la escasez de alimentos que se produjo durante la guerra quisieron independizarse de sus proveedores que mañana podían ser sus contrincantes y dieron gran impulso a la agricultura produciéndose así una transformación de una economía esencialmente industrial a una econo-

mía mixta: industrial-agrícola, la mayor parte de las veces fomentada con sacrificios y mantenida artificialmente.

Nacieron así las subvenciones a los productores y a los exportadores. Las restricciones a las importaciones por medio de contingentes; cuotas o cupos supercontingentes, permisos de importación, altas tarifas aduaneras elevadas, control de cambios, etc., y, subsidiariamente, desvalorización de la moneda, juntas reguladoras de la producción y el comercio, fijación de precios mínimos; todas las armas del arsenal proteccionistas fueron empleadas por los gobiernos.

7.- No puede negarse que la contextura del estado sufre la influencia de los cambios que se operan en los métodos de producción y el paso de un sistema a otro produce graves perturbaciones en la organización social al punto de que muchas resoluciones han obedecido a razones de carácter técnico económico mas que a un proceso puramente político.

Claro está que no hay que exagerar este concepto llegando a la unilateralidad pues si bien se destaca el factor apuntado no puede negarse la existencia de otros.

Por eso conviene recordar las palabras con que Marx explica en el prefacio de su "Crítica de la Economía Política" la teoría desarrollada luego en otras obras y que muchos de sus discípulos o comentaristas deformaron luego, exajerándola:

"En la producción social de su existencia los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad. Esas relaciones de producción corresponden a un grado de desarrollo dado de sus fuerzas pro-

ductivas materiales. El conjunto de esas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se eleva una superestructura jurídica y política, a la cual corresponden formas de conciencia social determinadas.

"El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política e intelectual en general. No es la conciencia de los hombres la que determina la realidad; es, al contrario, la realidad social la que determina su conciencia.

"En cierto estado de su desarrollo las fuerzas productivas de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes".

Los hechos nos demuestran como los medios mecánicos de producción han invadido los campos de la agricultura y la ganadería sustituyendo la economía individual, doméstica, para el consumo, por la producción en serie para el mercado, el cambio de los sistemas de explotación y <sup>el nacimiento</sup> una legislación que busca contrapesar las fuerzas económicas con los intereses sociales.

8.- El desarrollo y perfeccionamiento de la técnica aumenta la producción, rebaja los precios de costo y, a su vez, la libre competencia reduce los de venta con beneficio para la población. Para contrarrestar esta última tendencia los productores se asocian formando grupos de distintas características: trusts, cartells, pools, etc., que luchan por elevar los precios con perjuicio para la masa consumidora.

Frente a las organizaciones capitalistas se produce la de los obreros que tratan <sup>de obtener</sup> mejores condiciones de trabajo y aumento de los salarios.

Estos grupos, inevitables en las nuevas formas de producción, constituyen fuerzas poderosas que gravitan social, económica y políticamente, determinando la intervención del Estado para conciliar intereses opuestos, si se consideran aisladamente, pero que, en conjunto, deben estar subordinadas al beneficio de la colectividad.

La clásica ley de la oferta y la demanda que parecía una ley inmutable -y que posiblemente siga siéndolo- deja de funcionar con la holgura y la eficiencia de antes. Los precios que antes eran reguladores de la economía, pierden su natural elasticidad y determinan la anarquía que estamos sintiendo.

Las medidas que toma el Estado para limitar o controlar la libre actividad privada, dan lugar a una política planificada que algunos han llamado "intervencionistas" y otros "economía dirigida", según el criterio que se tenga para la denominación, pero, <sup>que</sup> no es un hecho completamente nuevo en la evolución económica del mundo.

Esta nueva forma de política intervencionista o de economía dirigida, no tiene todavía la tradición necesaria para crear una doctrina bien definida; vive al día siguiendo las impresiones del momento, las presiones circunstanciales; está buscando, empíricamente, los principios que deben regir la organización actual de la producción. En realidad, es el re-

sultado de la lucha entre dos ideas fundamentales: el individualismo y el colectivismo que lo mismo se encuentran en el régimen de la tierra, que es el regimen civil inmobiliario, como en el ejercicio de las actividades individuales.

Las oscilaciones de los hechos sociales van orientando y transformando la política del estado que, en una época toma caracteres netamente individualistas, determinando el liberalismo, y en otras se impregna de principios socialistas, buscando siempre el equilibrio que el momento económico requiere.

9.- Esta política que podríamos llamar de proteccionismo agrario, viene desarrollándose desde hace muchos años, no sólo en países de economía rural preponderante sino también en otros de economía industrial muy evolucionada, con el propósito de ayudar a las clases agrícolas que constituyen el elemento vital del Estado, por la fuerza política que representan y su influencia en la estabilidad social, aparte de su valor económico.

La protección razonable y moderada dió, y debe dar beneficios positivos para los que se dedican a las actividades agropecuarias y, al mismo tiempo, tonificar toda la economía de la nación. Exagerada, produce efectos contraproducentes; determina una elevación artificial de los precios que, a su vez, origina una superproducción. Luego, la consiguiente caída de precios y para mantenerlos los Gobiernos se ven obligados a tomar una serie de medidas onerosas, a veces sin resultado alguno, que no contentan a los productores.

res mas que temporariamente y que, en cambio, perjudican seriamente al resto de la población.

Después de la guerra, Alemania aumentó los derechos sobre el trigo en forma tan intensa que en un solo año, de 1929 a 1930 se registraron 6 aumentos sucesivos. Los derechos sobre la carne fueron aumentados en un 20% en 1930, un 22% en 1931 y, en 1933 el derecho llegó a representar el 124% de su precio. Además fijó precios mínimos a los productos agrícolas, reguló las importaciones y prohibió la entrada de los que podrían competir con los nacionales.

Francia fué la iniciadora de la política de los contingentes, después de haber practicado una intensa lucha por medio de las tarifas aduaneras para proteger su producción agraria. Con los subsidios a los agricultores, a los molineros y los precios mínimos, pasó de importador a exportador.

Italia inició una política conocida por el nombre de "batalla del trigo" que no ha terminado todavía tendiente a independizarse de los productos extranjeros. Se intensificó el cultivo, aún en las regiones mas inadecuadas; se restringieron las importaciones y se aumentaron los derechos de aduana, al punto de que llegaron a alcanzar el 150% de su valor. Para las carnes también se elevaron los derechos con escalas variables de 100% al 400%.

Inglaterra puso en práctica una serie de medidas que en forma directa o indirecta tienen por objeto prestar ayuda a los agricultores y nos da una idea de la importancia social y política de esta cuestión el hecho de que a pesar de que sólo el 7% de la población de ese país está dedicado a las

industrias rurales, se dictaron el poco tiempo diversas leyes para proteger a esa minoría, como ser: la Import Duties Act (marzo 1931), Horticultural Products Importation Act (1932) y las Marketing Act de 1931 y 1933, etc.

La economía de la Argentina resultó fuertemente perturbada como consecuencia de esa política. Alterado el libre juego de la oferta y la demanda, ya no bastaba producir a bajo costo para vender en el mercado internacional, pues, los consumidores decidían sus compras teniendo en cuenta otras ventajas de orden social o político.

A pesar de sus ideales democráticos, de su tradición y de la tendencia liberal que la Constitución le señala, el Gobierno bajo la presión de las circunstancias va variando insensiblemente la política agraria. Fija los precios, controla los cambios, regula el comercio y observa la marcha de las exportaciones. Inicia así una nueva política planificada que no esté como en otros países dentro del concepto doctrinario de la economía dirigida con carácter permanente, sino que, circunstancialmente, tiende a ayudar a la población rural y a la economía nacional profundamente afectada por las exigencias de un nacionalismo económico exasperado.

10.- Esta posición del estado en materia de política agraria la señalan y la inician más que nada los partidos socialistas, que surgieron a raíz del maquinismo. En un principio se dedicaron a la propaganda urbana y olvidaron el campo. Su acción política dió grandes resultados. Organizaron primeramente los trabajadores de la ciudad, les dieron toda clase de beneficios y pensaron que había organizado definitivamente la cues-

ción económica y social. En Europa donde tuvieron su gran auge, llegaban los productos de las colonias en gran cantidad y su baratura determinaba un apreciable "standard" de vida a la vez que el progreso de las ciudades y el bienestar de la población entera.

Es conocida la teoría de Marx que dice que en la economía moderna debido a la concentración de los grandes capitales el pequeño trabajador queda en manos de las grandes organizaciones capitalistas y tiende a desaparecer. Aunque Marx había contemplado en cierta forma la agricultura estaba impresionado por la acción de la economía de las ciudades, sin embargo, los hechos demostraron <sup>que</sup> esta profecía respecto de la concentración de los capitales, especialmente en las industrias no se realizaba en la campaña. Los pequeños propietarios capitalistas, los pequeños trabajadores que según la profecía socialista debían desaparecer frente a las concentraciones monopolistas, de las grandes empresas, no desaparecieron y por el contrario en alguna parte aumentaron y subsistieron a pesar de todo. Los partidos socialistas frente a esta situación comenzaron a considerar con más atención el problema agrario. Ya no se preocupaban únicamente de los obreros y de las industrias de la ciudad sino que se preocuparon también de las industrias y obreros del campo tanto más cuanto veían que su acción política y su propósito de llegar al gobierno para realizar sus ideales no tenía eco en la campaña; necesitaban del voto de los agricultores y no tenían éxito en su propaganda puesto que no habían estudiado el problema del campo.

11.- En realidad la socialización de la propiedad en cierta manera no es un estímulo para el trabajador del campo. Lo que le interesa es conservar una parcela de tierra, y apropiársela. Todos los partidos políticos europeos comenzaron a estudiar la economía agraria lo mismo que estudiaron antes la economía urbana y pudieron ver que el proceso de concentración de las industrias urbanas no corría paralelo con el de las industrias rurales.

Pensaron entonces que la alimentación era, indudablemente, el fundamento esencial de la vida humana y de la prosperidad de las ciudades lo mismo que del campo; la vida de las ciudades dependía directamente de la agricultura, y a su vez la prosperidad de la agricultura hacía próspera a las industrias urbanas. Luego, la interdependencia entre las dos actividades era evidente y muy íntima. Como consecuencia de estas observaciones, una nueva política agraria se puso en movimiento en los últimos veinte años, y así, cambiando su criterio no trataron ya de luchar contra el pequeño propietario. Concibieron a la pequeña propiedad, a la granja, a la explotación de pequeñas parcelas de tierra como un instrumento de trabajo inseparable, como una necesidad del obrero. Defendieron la propiedad privada de la tierra en pequeñas parcelas, la estimularon y la fomentaron. Partiendo de la base de que la alimentación es el fundamento de la vida humana buscaron cuatro o cinco conceptos que pusieron en movimiento esta idea: el aumento de la producción agraria que trataron de obtener mediante la mejor explotación de la tierra.

La mejor explotación de la tierra la concibieron por la difusión de la pequeña propiedad, por la defensa de la misma, e iniciaron entonces la campaña de fomentar la subdivisión de la propiedad y de crear y desarrollar la pequeña explotación; pero, constatan luego que la pequeña propiedad y la subdivisión de la propiedad no resuelven la cuestión agraria; que la cuestión agraria es más compleja y para solucionarla no basta hacer propietarios a todos los trabajadores de la tierra.

Hemos visto que la pequeña propiedad según las condiciones en que se desenvuelve puede resultar una explotación sin ventajas económicas y que en cambio la explotación media puede producir mejores resultados; y para que se desarrolle la pequeña propiedad es necesario la organización del crédito agrario, darle a los propietarios de la tierra el capital necesario para ponerla en movimiento, e iniciaron una nueva política en este sentido.

Después que movieron estas dos palancas: subdivisión de la propiedad y crédito agrario, se dan cuenta los socialistas de que hacia falta un tercer factor: la venta de los productos agrarios, la organización del comercio, la vinculación de los trabajadores agrarios con los consumidores de las ciudades. Entonces presentan y desarrollan toda una política del estado. Tratan que el estado cambie de posición frente a este problema que estudiaron a fondo y, poco a poco, como consecuencia de los estudios realizados por ellos la mayoría de los estadistas del mundo se dieron cuenta de que era necesario echar la vista hacia la producción agraria; dejaron de

contemplar, únicamente la industria de las ciudades, vieron que era necesario e indispensable poner en movimiento también una política adecuada frente a las industrias rurales y se desarrolló toda esta política contemporánea surgida después de la guerra en que el estado interviene directamente en las actividades agropecuarias limitando las actividades de los grandes productores, produciendo el fraccionamiento compulsivo de las grandes explotaciones, interviniendo con los bancos oficiales e instituciones privadas para la organización mejor del crédito agrario, controlando las organizaciones comerciales, creándolas o mejorándolas y realizando todo un plan regulador para defender a los agricultores y a las industrias del campo.

La nueva política del estado intervencionista es manifiesta y también en nuestro país se han hecho ensayos interesantes ya que no ha podido escapar al movimiento mundial que lo presiona. Cuando se habla de la nueva política del estado argentino, cuando se le señalan sus errores o se le fijan sus ventajas, hay que tener en cuenta que ella no es más que un resultado, una manifestación de la política agraria que siguen los principales países del mundo. No es más que un cambio de posición del estado frente a las industrias agropecuarias debido a las causas fundamentales y graves que la determinaron.

La intervención del estado puede estar inspirada, en la práctica, por la necesidad política de corregir los efectos de la libre competencia, las injusticias que se operan por

deficiencias o imperfecciones del regimen legal o económico, o bien para modificar el curso de la actividad económica deformando el sentido de la fuerza espontanea de las cosas.

Su primer fin es impedir los males de caracter social que el uso arbitrario de los resortes económicos puede producir y aún se adueña, en ciertos casos, de algunos de esos resortes invocando los intereses superiores de la comunidad.

Es esta fase actual, un estado intermedio para preparar la victoria de una fórmula socialista?

Si hemos de dar a nuestras afirmaciones algún caracter científico, no debemos atribuir demasiado valor a los hechos presentes y deducir de ellos una norma para el porvenir económico del mundo. Lo prudente es limitarse a observarlos, pues no sabemos si esa orientación será temporaria o definitiva

Nadie puede ser profeta en economía. El error de muchos ha consistido en construir razonamientos abstractos, mientras la vida económica como la vida física, se desarrolla, se reduce, se comprime, sin que podamos hacer otra cosa que constatarlo y adaptarnos.

12.- Hemos visto ya como va evolucionando la orientación de los partidos políticos, particularmente la de los socialistas, de todos los países europeos, y aparecen en sus programas aspiraciones que evidencian una preocupación nueva y contante por todo lo que se relaciona con el regimen de explotación de la tierra.

Ellos fueron, al principio, la expresión concreta del espí-

ritu de clase que se desarrolla con la gran industria y sus primeros esfuerzos se dirigieron a obtener beneficios para el grupo a que pertenecían, llegando a alcanzar los trabajadores de las industrias urbanas un relativo bienestar y un "standard" de vida superior al de los trabajadores del campo.

Pero, la inestabilidad de la situación conquistada, les hizo comprender pronto que era necesario resolver la cuestión social integralmente, dada la íntima interdependencia entre las dos clases de actividades y comenzaron entonces a considerar con más atención los problemas agrarios. Pensaron que la alimentación era, indispensable, el fundamento esencial de la vida humana y de la prosperidad de las ciudades lo mismo que de la del campo; la vida de las ciudades dependía directamente de la agricultura y, a su vez, la prosperidad de la agricultura hacía prósperas a las industrias urbanas.

Como consecuencia de los estudios realizados por ellos la mayoría de los estadistas del mundo se dieron cuenta de que era necesario dirigir la vista hacia la producción agraria y comienzan así a estudiar a fondo sus problemas.

Resulta así una nueva política del estado que se manifiesta en una serie de medidas entre las que hay que distinguir dos clases completamente diferentes: aquellas que manteniendo el actual régimen jurídico tiene por objeto solucionar problemas del momento y las que transforman el régimen jurídico, buscando soluciones permanentes que eviten la repetición de los problemas. Las primeras son medidas simplemente socializantes; las otras tiene caracter netamente socialista.

Las medidas socializantes - y así se pueden clasificar casi todos los programas de economía dirigida puesto en práctica- no coinciden con los ideales de los partidos socialistas desde el punto de vista de la doctrina pura, pero, no obstante, ellas han sido aceptadas para conquistar la masa agraria cuya importancia política hoy nadie desconoce y como un medio de penetración en el actual sistema jurídico que asegure conquistas posteriores.

Convencidos de que la socialización de la propiedad no es un estímulo para los trabajadores del campo, los partidos socialistas han hecho un programa agraria sobre la base de una transformación del régimen de la propiedad.

El manifiesto para los trabajadores de la tierra adoptado por unanimidad en el Congreso de partidos socialista realizado en Limoges, contiene la siguiente declaración:

"El socialismo no amenaza la pequeña propiedad explotada por el agricultor y su familia, sino que, por el contrario, la defiende..."

Vemos, luego, que se busca la transformación del régimen de propiedad privada, pero no su abolición. Claro esté que de ésta tendencia hay que eliminar a los ortodoxos que continúan preconizando la abolición inmediata de toda forma de propiedad individual.

SEGUNDA PARTE

---

LAS REFORMAS AGRARIAS EUROPEAS

## Capítulo I.- REGIMEN AGRARIO SOVIETICO.

1.-Las ideas al iniciarse la revolución.- 2.-La actitud de los soviets con respecto a los agrarios.- 3.- El programa de socialización.-4.-Medidas transitorias.- 5.- Resultados del comunismo agrario.- 6.-El descenso de la producción.- 7.-La adaptación del hombre al suelo.- 8.- Cambio de la política agraria.- 9.- El código agrícola de 30 de octubre de 1922.- 10.-Evolución política.-11.- Resultados de la reforma agraria.- 12.-Tendencias actuales de la agricultura soviética.- 13.-La técnica en la producción colectiva.- 14.-Orientación hacia el cooperativismo.- 15.-Kautsky y el materialismo histórico.-

-----0-----

Entre los distintos efectos de trascendencia mundial que produjo la revolución rusa, cabe destacar por su importancia extraordinaria, el movimiento de colectivización de los campos. Punto de partida de una nueva legislación que se impone por la violencia en un principio, pero, que la fuerza de los acontecimientos, -las perturbaciones económicas que siguen a toda revolución- la van transformando, adaptándola y expandiéndola, paulatinamente por el mundo entero.

1.- Al estallar la Revolución en Febrero de 1917, el gobierno provisional llevó al Ministerio de Agricultura, a Tchernov, luego conocido como el ministro "moujik", quien se propuso efectuar la reforma agraria por periodos sucesivos, sin violencias, a fin de no trastornar la producción y asegurar el abastecimiento del país. Su propósito era no lesionar nada, pués, como Lenin, aspiraba dejar indivisas las tierras

de grandes cultivos, hasta entonces en poder de la Iglesia, de los nobles o de la corona. Pero los labriegos rusos no estaban de acuerdo con estas contemporizaciones; solo deseaban, imperativamente, satisfacer su "hambre de tierra".

Dos corrientes de opinión dividían la masa de los paisanos: una comprendía a los que no tenían tierra o tenían poca y deseaban un reparto general de todas las que pertenecían a los señores, al Estado, o a los paisanos pudientes; la otra comprendía a los que aspiraban a engrandecer sus propiedades por medio de la división de los dominios señoriales y de los reales.

Todos en conjunto aspiraban a la revolución agraria, aunque divergían en la forma de realizarla y, en muchos municipios, no atendieron las decisiones tomadas por las Asambleas Constituyentes que eligieron. Tchernov, autorizó a los Comités Agrícolas locales que se habían creado por todas partes, a apoderarse provisoriamente de las tierras "en vista de su mejor utilización" y dió también la señal del "reparto negro".

2.- Cuál era la actitud de los soviets con respecto a los agrarios?. En un principio fué desde luego, netamente comunista; estimaban que una socialización total de la tierra era indispensable; socialización que significaba no solamente la abolición de la propiedad privada sino, además, la del usufructo de la tierra. Así, las primeras medidas tomadas por los soviets en esta materia fueron inspiradas por esas ideas. Es la obra revolucionaria de los socialistas de extrema izquierda.

Es necesario reproducir sus principios para advertir mejor la importancia de los cambios que sobrevinieron ulteriormente aparecidos en "Izvestia"(1) con el caracter de "Instrucciones":

"La cuestión agraria, en todo su conjunto, no puede ser resuelta más que por la Asamblea Constituyente. La Solución mas equitativa de la cuestión agraria debe ser la siguiente:

1ª)"El Derecho de propiedad privada sobre la tierra es abolido para siempre; la tierra no puede ser comprada, ni vendida, ni dada en arrendamiento, ni en hipoteca, ni expropiada por ningún medio. Todas las tierras patrimoniales... iglesias, privadas, comunales y locales, son confiscadas sin indemnización convirtiéndose en propiedades nacionales y se ponen a disposición de los trabajadores que las cultivan".

2ª)"Todas las riquezas subterráneas así como los bosques y las aguas, teniendo una importancia nacional, pasan exclusivamente a poder del Estado".

3ª)"Los terrenos parcelarios científicamente cultivados, jardines, plantaciones, semilleros, invernaderos, y otros quedan indivisos pero son transformados en explotaciones agrícolas modelos, y pasan exclusivamente a poder del Estado o de las comunas, según su superficie y su importancia".

4ª)"Las construcciones, las tierras municipales, las casas con sus jardines, las huertas quedan para sus pro-

---

(1) "Izvestia", 19 de agosto de 1917.

pietarios actuales".

52) "La confiscación del material agrícola y del ganado no se extiende a los pequeños propietarios".

62) "El derecho del usufructo de la tierra es acordado a todos los ciudadanos del Estado, sin distinción de sexos, que deseen trabajarla por sí mismos, con su propia familia, o en sociedad y solamente mientras que estén capacitados para." "Todo contrato es prohibido".-

72) "El usufructo de la tierra debe ser igual para todos, es decir que la tierra debe ser repartida entre los trabajadores, siguiendo las condiciones locales y las formas de trabajo o las necesidades; los medios de hacer uso de la tierra deben ser absolutamente libres para cada casa, hostería, ó comuna, como lo decidan los pueblos y las agrupaciones rurales".

"La tierra toda, después de su confiscación es transferida a un fondo agrario popular"

"El fondo agrario es sometido periódicamente a nuevas reparticiones siguiendo el aumento de la población, el aumento de la productividad y el perfeccionamiento de la agricultura"

De acuerdo con estos principios, el Estado se sustituye al antiguo terrateniente y el usufructo de la tierra, en lo sucesivo, se basa sobre el trabajo.

En cuanto al decreto del 26 de octubre muy breve en su contenido no agrega nada a las "Instrucciones" referidas puesto que se apoya en el art. 2º de las mismas.

3.- Las tierras fueron así repartidas durante los años 1919

y 1919; hacia 1920 los labriegos poseían el 96,8% de las tierras cultivadas de Rusia (Izvestia 7 de Nov. de 1920)

El 1° de Febrero de 1918 la Constituyente se dispersó. El 19 de Febrero aparecía la ley de socialización de la tierra, con lo cual se buscaba poner en práctica una de las ideas maestras de Lenin: la creación de la explotación colectiva modelo, equipado con todos los implementos de la técnica moderna, explotando el suelo racionalesmente y debiendo educar a los labriegos rusos a fin de que en un porvenir no muy lejano abandonen sus medios de cultivo primitivos en beneficio de sus explotaciones, "hasta la abolición total de toda explotación individual". Las nuevas formas de explotación agraria que caracterizan la revolución técnica, económica y social del campo en Rusia son los "sovjoses" - palabra que, etimológicamente significa "Economía soviética" - y que constituyen grandes explotaciones directas por el Estado, y los "koljoses" - abreviatura de "economías colectivas", entre los cuales podemos distinguir tres tipos según el grado de colectivización que corresponde a diversas etapas de su evolución: el "tos", el "artel" y la comuna.

La primera es una explotación en comun tan solo en cuanto se refiere a los métodos de trabajo y a veces de alguna maquinaria, pero, cada cual utiliza sus propios instrumentos de trabajo y recoge el producto de la parcela que le corresponde, señalada previamente.

El "artel" tiene ya mayores características de la explotación colectiva pues se han mancomunado la tierra, los ins-

trumentos y los animales de diversos productores. Con excepción de la tierra que, teóricamente, es propiedad del estado, se ha acreditado a cada uno de los asociados el valor de su aporte, que es el capital individual aparte del fondo común que se forma con las cuotas de entrada, las contribuciones del estado y las confiscaciones. Las utilidades de cada año se dividen entre los dos fondos.

Por último, la forma más avanzada de colectivización, al menos en apariencia, es la comuna. El producto líquido se reparte íntegramente entre todos los miembros de la comuna, primero respondiendo al principio: "cada cual según sus aptitudes y a cada cual según sus necesidades" pero, luego va evolucionando y el reparto se hace en proporción al trabajo de cada cual.

4.- Para organizar la agricultura sobre la base del socialismo y para unir al proletariado y los elementos pobres de la campaña en su lucha contra el capital, era necesaria una transición entre las formas individualistas de la agricultura y las formas socialistas. Las grandes explotaciones, las comunas, el cultivo colectivo, y las otras formas del usufructo en común de la tierra proporcionaron el mejor medio de alcanzar ese fin. Y es por ésto, que fué necesario considerar todos los aspectos de la explotación individual con formas transitorias degenerantes(1).

Estas explotaciones tenían por fin:

a) Aumentar lo más que fuera posible la cantidad de pro-

---

(1) Milioutine, "Socialisme et Agriculture", pag.51.

ductos, elevando el rendimiento de la agricultura y extendiendo la superficie de la tierra cultivada.

b) Crear las condiciones indispensables para transición definitiva hacia el cultivo común de la tierra.

c) Crear y desarrollar los centros de cultivo en la campaña.

5.- Que resultados han dado estos ensayos de comunismo agrario? En su origen los labriegos fueron obligados a participar de la vida de estas comunas agrarias, pero, protestaron un decreto del 9 de Abril de 1919 por el cual coercitivamente se los obligaba a tomar parte en esas "comunidades agrícolas"

Dice Milioutine, que aun cuando sobre el mismo regimen de la libertad, las comunas tiene que vencer grandes dificultades; los agricultores las consideraban con desconfianza y aun mismo con mala voluntad. (1).-Esta opinión es corroborada por el Informe del Congreso Pan-Ruso de las colectividades agrícolas que reconocía que "la mayoría de las colectividades dejan todavía traslucir un fuerte deseo de volver al régimen de la propiedad, tendencia que los participantes de las explotaciones individuales han introducido en la comunidad", que, "en Ucrania la obra de la colectivización progresa muy lentamente", que "en Siberia, todos los cosacos y una parte de la población indígena no participa del movimiento colectivista", -Ossinsky, comisario de agricultura debió reconocer que en la mayoría de los casos fueron malas las condiciones particulares de la economía rusa después de la revolución y que los

---

"sovjoses" no podían dar más que resultados parcialmente satisfactorios.—"Desear transformar la agricultura-dice-fortaleciendo sucesivamente las explotaciones soviéticas y las asociaciones voluntarias adheridas es enmarañarse en una vía utópica .....Las explotaciones soviéticas (habiendo dado una cantidad insignificante de proletariado agrícola en su mayoría humillante para la masa agricultora) no pueden servir de explotaciones modelos desde el punto de vista técnico y menos aún social.(1)"

Después de estos diversos testimonios la creación de los "sovjoses" hubiera debido considerarse como un fracaso parcial. Lo que parece discutible, si se confrontan las cifras que ellos mismo citan.

Zagorsky nos da el balance de las explotaciones colectivas al 1° de Febrero de 1921:

Número de comunas	2.153
Número de asociaciones(artels)	10.925
Número de explotaciones colectivas	1.473

El número de "sovjoses" es, pues, de 1.473 en Febrero de 1921.

Según las cifras dadas por Daude-Bancel, en noviembre de 1921 vale decir 11 meses después del empadronamiento de Zagorsky, había 25.297 "sovjoses" de los cuales 906 estaban en Siberia! En ese mismo período de tiempo, la superficie de estas explotaciones habrían pasado de 1.463.189 "deciatinas" "medida algo mayor de una hectárea" a 2.124.000 "deciatinas"

---

(1) Citado por Zagorsky en "L'evolution actuelle du bolchevisme russe", pag.104.

(no comprendidas la Siberia y Ukrania). Si se avalúa la superficie media de un "sovjoses" en 377 deciatinas, la superficie explotada en Diciembre de 1921, se hubieran elevado a mas de 9 millones de deciatinas o sea un aumento de una proporción de 1 a 6.-(1).

Para conciliar testimonios y cifras, puédese pensar que gracias a los medios pujantes de que disponía el gobierno soviético los, "sovjoses" pudieron crearse por todas partes más o menos facilmente. Pero este acontecimiento material ha sido también de índole moral, y el sovjose, " la forma más perfecta de la economía comunista en el campo, no ha sido como lo esperaba Lenin el hecho catalítico que debía provocar la transformación profunda de las campañas rusas.

Pronto se advierte el retorno paulatino de la economía rural a las formas primitivas de la producción, limitadas a las necesidades doméstica de los agricultores y a las posibilidades del cambio natural lo que da lugar a una desorganización económica general, y a un proceso de nivelamiento entre los agricultores, lo que explica la falta de entusiasmo de los labriegos rusos por los "sovjoses", sino también los cambios sobrevenidos posteriormente en la política agraria soviética.

6.- Grandes perturbaciones precedieron y siguieron el reparto de las tierras con el resultado, casi inmediato de la desaparición de las grandes explotaciones que eran las que proveían de cereales el mercado interno, ya que, debido

---

(1) Daudé-Bancel, "La réforme agraire en Russie", pag.126.

a la guerra, no podía hablarse en esos momentos de mercado exterior.

El descenso de la producción agraria en general y de la del trigo en particular, produjo una grave escasez de alimentos de primera necesidad, sobre todo en las ciudades. Para lograr el abastecimiento de las mismas el gobierno tuvo que echar mano al recurso de las contribuciones, procediendo por medio de la coerción, para percibir de cualquier forma lo indispensable, ya que no era posible el impuesto teórico que debían entregar los campesinos en concepto de renta del suelo como un excedente de producción.

El comisariado del Abastecimiento fijaba en globo la cantidad de trigo a requisar, entre los productores haciéndose enseguida una repartición por regiones y por explotaciones. Como todo impuesto de repartición, el sistema soviético no tenía en cuenta los recursos de las diferentes regiones, ni sobre todo los sobrantes de las explotaciones aisladas. Implicaba la necesidad de percibir tal cantidad de trigo independientemente de la voluntad de los agricultores a entregar dichos sobrantes que en realidad no existían, ya que cada una de las pequeñas economías integrales de una sola familia, dedicadas a cultivar, en término medio, no mas de cinco hectáreas, podía producir estrictamente lo indispensable para la familia misma. Es por ello que la exacción se convertía en confiscación, y este procedimiento que solo puede ser excepcional, si se le erige en sistema da resultados negativos, el agricultor empieza por reducir su producción de cereales para reemplazarlos por otros

cultivos no susceptibles de confiscación.

Los agricultores empezaron a disminuir las superficies cultivadas- dice Zagorsky- las cosechas bajaron fuertemente, los pequeños excedentes que quedaban fueron empleados para sus necesidades domésticas, se dedicaron a sacar ellos mismos el lino, y a fabricar la tela o a trabajar el cuero, por sus propios medios, etc.-Una tendencia determinada a volver a la economía doméstica cerrada se manifestó en la campaña.

(1).

Varga hace la misma constatación:

"Los tres años de la revolución han hecho aparecer con una evidencia impresionanate la tendencia al retorno de la economía doméstica cerrada.-El area sembrada disminuye, el promedio de la cosecha baja, la diferenciación de los cultivos permite al agricultor aplicar los procedimientos que convienen a las necesidades de su propia familia. Al mismo tiempo, los agricultores buscan satisfacer sus necesidades con sus propios medios, sustituyendo a los productos fabricados.

..(2).

El gobierno resuelve entonces fomentar la colectivización son un plan que se concreta en los considerandos de un decreto:

"Para asegurar la eliminación de toda explotación del hombre por el hombre; para organizar la agricultura sobre bases socialistas con el empleo de todos los desubrimientos de

(1) Zagorsky, op.cit.pag.39.

(2) Varga E., "La cuestión agraria en la Revolución Rusa".

la ciencia y de la técnica; para educar a las masas trabajadoras en el espíritu del socialismo; para unir al proletariado (se refiere a los obreros urbanos) con los campesinos más pobres, en su lucha contra el capitalismo, es necesario abandonar las formas individuales de utilización del suelo y poner en práctica las de utilización colectivas: grandes empresas del Estado, comunas, trabajo colectivo del suelo, etc, son los mejores medios para este fin; por lo cual las formas individuales actuales deben ser consideradas como algo pasajero y moribundo".

7.- Después de la revolución de Octubre, los soviets intensificaron en el campo la lucha de clase. Los "biednota"-paisanos pobres organizados- debían a su vez perseguir a los "koulaks"-paisanos ricos- controlar la repartición de tierras, y el restablecimiento de la industria agrícola y la organización de las comunidades de trabajo. Tal como el control obrero en las usinas, los soviets querían instituir el control de los "biednota" en la campaña.-Pero ese proletariado agrario era bastante importante para asumir la tarea que le asignaba el gobierno soviético?

Refirámonos a las cifras.-Según Rykov, presidente del Consejo Superior de la economía nacional en 1917 el 87,6%, del número total de agricultores poseían tierras. En 1919 esa cifra se elevaba a 93,5% repartiéndose como sigue, para cada 100 explotaciones :

	1917	1919	Más o menos
Propiedades pequeñas..	51,1	45,9	- 5,2 %
Medianas.....	29,6	44,5	+14,9 %
Mayores que medianas..	7,0	3,0	- 4,0 %
Grandes.....	0,9	0,1	- 0,8 %

Los agricultores sin tierra, han disminuido mucho. Las pequeñas y sobre todo medianas explotaciones han aumentado considerablemente. Ante estas transformaciones, el control de los "biednotas" organizados podía ejercerse como lo deseaba el gobierno soviético? Evidentemente no. Es por ello que desde 1918 los dirigentes bolcheviques cambiaron de actitud.

8.- A partir de este momento la política agraria soviética va a orientarse hacia la creación y la protección de las explotaciones agrícolas medianas. Esta política no tendía más que a desenvolver y a consolidar la propiedad agrícola. Es sorprendente y cabe preguntarse si podemos considerar, -como se ha hecho- este cambio de actitud como un renunciamiento a los principios bolcheviques? No lo creemos, pues ella reflejaba fielmente la concepción leninista del objeto y de los resultados de la revolución agraria, que debía en las campañas conducir al desarrollo de los intereses burgueses y capitalistas.

En el año 1921 se produce una catástrofe debido a la intensa sequía que dejó improductivos los campos, aun los de la región más rica. Los campesinos no tenían reservas

porque les habían sido confiscadas para alimentar a los obreros de las ciudades y a los soldados del ejército. El hambre produjo la muerte de millones de personas alcanzando cifras que no se recordaban en Rusia desde hacía más de treinta años.

El gobierno soviético tenía que fomentar la producción, por cualquier medio y para ello no encontró otro recurso que definir los nuevos principios de la propiedad inmobiliaria individual:

"Sobre la base de normas que varían, según la región, fué implantado lo que se llama el "principio del trabajo" es decir la pequeña propiedad territorial. Sin embargo pronto sucedió que las pequeñas explotaciones realizaban difícilmente las formas perfectas de la agricultura. El poder soviético debió promulgar un decreto en virtud del cual los agricultores practicando un cultivo intensivo obtendrían el derecho de propiedad sobre toda la tierra que disponían de hecho, aún en el caso donde la extensión de esta propiedad pasara los límites fijados por la localidad en cuestión.

El mismo decreto admitía la posibilidad de un nuevo engrandecimiento de la propiedad raíz para los cultivadores que podían, en el porvenir mejorar su producción"(1)

Aunque Zagorsky no sea favorable al régimen de los soviets, no podemos menos que creer justificada su información, pues en Marzo de 1920, Lenin exponía francamente-como le era habitual- al Congreso de los obreros de los transportes ferroviarios y fluviales, la necesidad de esas concesiones.

---

(1) Zagorsky, op.cit., pag.25.

Esta nueva política agraria debía producir otros cambios. Fué desde luego el renunciamiento al sistema de confiscación y su reemplazo por un impuesto. En lo sucesivo el monto del impuesto es fijado para cada explotación teniendo en cuenta la superficie cultivada, las necesidades y la importancia de la cosecha. La única manera de estimular al agricultor para aumentar su producción, era la de acceder a acordarle el derecho de disponer de sus excedentes. Una ley de Mayo de 1922, ratificando los votos de IX Congreso de los Soviets, en Diciembre de 1921, establecía los derechos de los agricultores sobre la tierra. En principio, el Estado era el único propietario de la tierra, los productores no tenían mas que la explotación: "la tierra es adjudicada en posesión estable y perpetua a las comunidades de pueblos y a otras uniones agrarias". Si la tierra era de hecho de propiedad de sus detentores actuales, la cuestión de principio, estaba al menos salvaguardada.

9.- No parece ser así después de la promulgación del código agrícola de 30 de Octubre de 1922 que con el fin de poner término al manifiesto dió por terminados los repartos de tierra y reconoció el derecho de goce perpetuo e individual sobre la tierra, legalizando así el principio de la apropiación privada. Cada "mir" puede, contando con la mayoría de sus miembros "establecer la forma de usufructo del suelo que prefiera, colectivo o individual, sobre la tierra, por un tiempo o a perpetuidad". La sola restricción, es que el agricultor no tiene el derecho de disponer de su fondo, ni por

hipoteca, ni por venta, pero, puede cederlo a sus hijos si trabajan con él.

Las tres categorías de tierra que conocemos subsisten:

1° La de los "mirs" con usufructo colectivo o personal.

2° La de los soviets municipales (koljoses)

3° La de los dominios soviéticos. (sovjoses)

Nos faltan elementos de información para conocer como estos diversos modos de explotación del suelo han evolucionado hasta 1929-1930.

Pero antes de preguntarnos si las concesiones hechas por el poder soviético han sido temporarias o definitivas, importa señalar el aspecto político de la N.E.P.

Al enmarañarse por el camino de los empréstitos, el Estado soviético hizo un llamado a los agricultores pudientes y por ello fué que la composición de los soviets rurales se modificó en provecho de elementos anticomunistas. La influencia política de los agricultores iba creciendo sin cesar.

En 1925, el 16, 4% de los paisanos pobres eran todavía presidentes de soviets lugareños. En 1926 esta cifra desciende a 14,3%.

El número de miembros agricultores pobres disminuía también.

	1925	1926
Provincia de Stalingrado.....	33,8 %	18 %
Región del Ural.....	15,3 %	9 %
Distrito de extremo oriente...	11,8 %	2,4 %

Por otra parte los agricultores eliminan los obreros agrícolas de los soviets rurales y de los soviets comunales. Desde 1925 a 1926 estas cifras bajan de 3,1% a 1; de 7% a 6; y de 1% a 4. He aquí la repartición de electores de soviets.

	obreros	burgueses
1923.....	51,9%	?
1924.....	51,3%	24,2 %
1925-26....	50,7%	37,3 %

10.- Los burgueses conquistaron el 36,4% de bancas en 1925-26 contra el 23% en 1924.

El derecho del voto es acordado a individuos que hasta entonces habian sido considerados como indignos. Esta evolución interior ha sido duplicada por una evolución parecida en política exterior. Ella ha tenido su epílogo en la lucha entre la mayoría stalinista y la minoría trotskysta, lucha que terminó por el destierro de los jefes de la Revolución.

Como quiera que sea el poder político de los soviets parece hoy estar sólidamente establecido. Wanters hace observar que todas las tentativas de restauración monárquica en Rusia se han estrellado contra la reforma agraria a pesar de que los agricultores que no son de ningún modo comunistas, pero tampoco ignoran que los generales blancos Denikine, Kottschalk y Wrangel, llevaban en sus furgones a los grandes terratenientes que lo hubieran hecho víctimas

de horribles represalias y les hubieran obligado a tomar sus instrumentos de trabajo; es por esto que se han unido estrechamente a los bolcheviques para defender la tierra.

11.- Este sostén de la pequeña burguesía agrícola ha arrastrado al poder soviético a efectuar otras concesiones? La revolución agraria de 1917-1918 tuvo por resultado el establecimiento de un régimen similar al de la propiedad privada? El estado ha perdido este último vestigio de socialismo que constituye su derecho teórico de dominio eminente sobre el suelo?

Como es difícil contestar categóricamente a estas preguntas que nos planteamos examinaremos los resultados que la reforma ha operado y para formular conclusiones tomaremos los datos suministrados por el Bureau Económico de la Sociedad de las Naciones. Para no deformar estos datos con ningún comentario nos contentaremos con citar después el informe de D. Batourinski (1)

Hemos visto como los dirigentes soviéticos se vieron forzados por las circunstancias a dar marcha atrás para no conducir a Rusia a un desastre económico.

Nos preguntaremos pues: 1° que resultados ha dado esta política que consistía en introducir en una economía socialista, ciertos fragmentos de capitalismo?. 2° Cuáles son las tendencias actuales de la agricultura soviética; conservación de un capitalismo de Estado o progresión nueva hacia la socialización integral que soñaron las doctrinas marxistas?

Después de tres años de aplicación la nueva política

había dado ya excelentes resultados. Hay numerosos cuadros dados por Simon Zagorsky, pero, tomaremos nada más que el de números índices.

Años	Cereales		papas	plantas industriales
	primavera	otoño		
1913	100	100	100	100
1916	94,8	90.7	83	108
1917	88.7	92.1	77.9	106
1920	69.5	71.2	61.4	66
1921	58.1	64.8	51.5	62
1922	45	70.2	53.5	86.7
1923	52	83.6	100	109.1

12.- Según el informe de Batourinski, que data de 1931, vamos a dar un cálculo general del desenvolvimiento de la agricultura en U.R.S.S., indicando las condiciones que han acompañado este desenvolvimiento y los factores que lo han determinado. Estaremos entonces en condiciones de responder a nuestra segunda pregunta.

El hecho saliente, que después de 1929 domina la agricultura rusa, es la extraordinaria expansión que han tomado los "sovjoses" (explotaciones agrícolas del Estado) y los "koljoses" (explotaciones agrícolas colectivas). Las esperanzas de Lenin fundadas sobre estas explotaciones que él llamaba "la espina dorsal de la agricultura socializada" parece en nuestros días estar en vías de realizarse. Los dirigentes soviéticos, aún en la época en que hacían muchas concesiones al capitalismo, no concebían, sin embargo, abandonar la realización de la gran idea de Lenin. También la pusieron en práctica desde que las dificultades que habían motivado su nueva política comenzaron a desaparecer. El comisario de pue

blo de la agricultura J. Jakovlev, en su informe al XVI Congreso del Partido Comunista, Marzo de 1930, se expresaba así: "Si la confiscación de la tierra de los grandes terratenientes hecha en el campo, fué el primer paso de la revolución de Octubre, el paso a las explotaciones agrícolas colectivas (koljoses) fué el segundo, y éste es el paso decisivo que marca una etapa de las mas alta importancia para el establecimiento de los fundamentos socialistas en la U.R.S.S."

Tal es la importancia que el poder soviético atribuye a esta reforma. Es en 1929 que este paso de las explotaciones individuales a las explotaciones colectivas ha empezado. Posteriormente el ritmo de la colectivización se aceleró. Las razones de una transformación tan profunda de la vida agrícola son de orden técnico: "Millones de agricultores pequeños, y propietarios de medianas extensiones, se ponen a organizar la gran producción sobre la base de la asociación. Pueden así aplicar los nuevos perfeccionamientos científicos y técnicos, la división racional del trabajo es realizado de la manera que promete el máximo de productividad. Las primeras encuestas sobre el movimiento de colectivización de 1929, han demostrado que el hecho de ponerse en común los instrumentos y los medios de producción de que disponían los agricultores, ha aumentado en una vez y media, el rendimiento de la propiedad agrícola"(1)

Cuales han sido las condiciones que han permitido la expansión de este movimiento? Apreciamos tres:

---

(1) Informe de D<sup>1</sup>/<sub>2</sub>Batourinsky.

1° El desarrollo de la industria soviética que ha permitido construir numerosas máquinas agrícolas que han abastecido nuevamente las campañas.

En 1929, se han organizado 61 estaciones de maquinarias agrícolas y tractores destinados a mejorar el servicio de las explotaciones agrícolas pequeñas y medianas; en 1930 se contaban 158. Hay que señalar igualmente un aumento considerable en la producción y en el aprovisionamiento de las campañas, en cultivos seleccionados y en animales reproductores.

2° La creación de un extenso movimiento cooperativo entre la ciudad y el campo.

Desde 1929 se comprueba también un extenso desarrollo de las cooperativas agrícolas de todas clases que agrupan alrededor de un tercio de todas las propiedades agrícolas. Estas han sido reunidas mediante el sistema de la venta anticipada, hechas por contrato. Este sistema tiende a asegurar por vía contractual entre la industria y la agricultura, el abastecimiento recíproco de productos industriales y agrícolas, y a favorecer la reconstrucción de la economía agraria.

3° La reconstrucción y la consolidación de los "sovjozes" han contribuido al desenvolvimiento de los "koljozes". Para las masas agrícolas, los "sovjozes" han sido modelos de grandes empresas utilizando la fuerza mecánica. La población agrícola ha visto cada vez más netamente la prueba concreta de las ventajas que asegura, con relación a la pequeña

explotación primitiva, la gran explotación racionalmente organizada. Al mismo tiempo, los "sovjozes" realizaban otra tarea; llevaban un socorro directo a la población vecina poniendo a su disposición sus máquinas, sus semillas, su experiencia agronómica...

Antes de dar los resultados numéricos del rendimiento de los "sovjozes" y de los "keljozes" nos parece útil dar a conocer algunos detalles de la estructura administrativa de los dominios nacionales.

Bajo el punto de vista administrativo el Estado soviético aplica a los "sovjozes" el mismo sistema que a las empresas industriales. Le asigna cierta autonomía a cada "sovjoze" que está ligado a otro "sovjoze" de la región en una especie de trust. El trust a su vez, funciona como un organismo encargado de contribuir al desenvolvimiento de sus partes componentes. En fin, un organismo central, controlado por el comisariado de la agricultura, ponen en relación los diversos trusts regionales.

El lazo entre el poder y cada "sovjoze" no deja nunca de existir, pero no pone trabas a la actividad de este último y esta unión no revela jamás el carácter de una superposición burocrática.-

Algunos "sovjozes" son contratados en otras empresas; también las refinerías están casi todas instaladas entre los "sovjozes", de manera que sus explotaciones se hacen como las explotaciones agrícolas.

Como son reglamentadas las condiciones de trabajo de los

asalariados de los "sovjozes"? El trabajador del "sovjoze" es similar al obrero de una usina, porque hay un contrato colectivo tipo, entre el trust de los "sovjozes" y el sindicato de los trabajadores de la tierra, representando a los agricultores.

Este contrato fija las modalidades del enganchamiento, la escala de los salarios, las normas del trabajo, las cargas de la empresa, etc. El obrero del "sovjoze" es un asalariado ordinario, pero, como tal, no tiene él ninguna influencia sobre la marcha de la empresa, no tiene ningún derecho sobre ella? Su condición no está sin embargo limitada a la de un simple asalariado que da su trabajo en cambio de una remuneración. Tiene también un derecho sobre el "sovjoze". derecho garantido por el estado y que hace que el asalariado pueda llegar a ser el sucesor de la empresa de Estado, transformada en una empresa cooperativa agrícola.

En este informe de Batourinski hemos encontrado algunas cifras que nos dan una idea de los resultados obtenidos por las explotaciones colectivas. Pero, para que estas cifras fueran verdaderamente sugestivas habría que haberlas comparado con las de la producción general de Rusia.

He aquí para los "sovjozes" las cifras de las superficies sembradas y las cantidades producidas. La progresión es extremadamente creciente:

Años	Superficie sembrada	Producción de cereales
1928	1.700.000 deciatinas	11.300.000 quintales
1929	2.300.000	13.300.000
1930	4.900.000	31.500.000
1931	9.500.000	77.000.000
1932	14.000.000	94.000.000
1933	19.000.000	110.000.000

Estos resultados favorables han permitido al poder soviético de 1930, abordar el problema de la crianza de ganado. Ese mismo año "sovjozes" de crianza de ganado se desarrollan. El "skotovod" (crianza de ganado vacuno, lanar y cabrío) ha organizado en 1930, 140 "sovjozes", disponiendo de 20.000.000 Has. y de una tropa de 1.200.000 vacunos. El "snivotod" (crianza de cerdos) ha organizado 350 explotaciones disponiendo de 1.200.000 Has. y de 218.000 cerdos. Los "ovtzevod" (crianza de lanares) ha organizado 115 explotaciones en un territorio de 13.000.000 de Has. con 2.700.000 lanares. El "maslotrust" (trust de los productos lácteos) fundado en Julio de 1930, contaba en 1931, con 52 explotaciones en un territorio de 1.300.000 Has. y 50.000 vacas lecheras; nuevos trusts han sido creados para las aves y los caballos.

He aquí ahora los resultados obtenidos por los "koljozes". En 1928 los "koljozes" agrupaban alrededor de 400.000 propiedades agrícolas. En 1929 el número de propiedades colectivistas alcanzaban 1.000.000 y en 1930 pasaban de ----- 6.000.000. El 1° de Febrero de 1931, se contaba ya con ---- 9.400.000 propiedades colectivizadas. Actualmente los "koljozes" agrupan 13.000.000 de pequeñas y medianas propiedades

es decir, 53, 7% de todas las propiedades agrícolas y más del 60 % de los sembrados del trigo. La superficie cultivada dependiente de los "koljoes" comprendían alrededor de 2.000.000 de Has. en 1928, 6.500.000 en 1929, mientras que en 1930 la colectivización abarcaba 43.000.000 de Has. En 1931 los "koljoes" han sembrado 66.000.000 de Has. Las cifras siguientes en valores porcentuales con relación a la cifra total de las propiedades agrícolas indican el ritmo de la colectivización.

1er. Octubre 1928.....	2	3%
1929.....	7	6%
1930.....	22	1%
1er. Febrero 1931.....	32	6%
1er. Junio 1931.....	52	0%
10 Octubre 1931.....	53	7%

En los principales sectores de la producción de los cereales (Caucaso del Norte, Volga) la proporción de la colectivización ha invadido actualmente más del 80 % del número total de las propiedades, así como el 90 % de las tierras sembradas y de todos los medios de producción. Las ventajas que brotan del paso a la producción colectiva se han manifestado con evidencia en 1930 al final de la siembra. El promedio de tierras sembradas en propiedad, alcanzaba entonces entre los miembros de los "koljoes" 5, 2 Has. y entre los cultivadores individuales 2. 7 has. En los principales sectores de cereales este informe era, respectivamente, de 7.7 has. y 3,7 has. Un término medio de las propiedades agrupadas en un "koljoze" era en la U.R.S.S. el 1° de Octubre de 1929 de 88; el 1° de

Octubre de 1930 de 58. El término medio de la superficie sembrada por "koljoze" de 72,9; en 1930 de 428,1 has.

Las ventajas de la producción colectiva sobre la producción individual se han ya manifestado en lo que concierne al rendimiento medio por ha., las cantidades disponibles para el mercado y el total general de la producción.

Así el rendimiento medio se elevaba en el Cáucaso del Norte: para el centeno, entre los cultivadores individuales, a 8,4 por ha. y en las explotaciones colectivas a 9,1 quintales; para la avena a 9,3 y a 10, 3 quintales. Se observa la misma diferencia en Ucrania.

El rendimiento medio de los "koljoses" en U.R.S.S. sobrepasa ya en 1930 de 10 a 15 % a las de las propiedades individuales. Gracias a estas condiciones y a otras circunstancias que ya se ha hecho alusión, los "koljoses" benefician con una producción y con una renta superiores, así como aparece en el cuadro siguiente:

	Número de "koljoses"	Renta global por propiedad en rublos	
		"koljoses"	propiedad individual
Cáucaso del Norte	8	749	402
Volga medio.....	7	583	279
Volga inferior....	9	1.016	282

13.- La producción colectiva se apoya sobre bases técnicas, a saber estaciones de máquinas agrícolas y tractores que juegan un papel importante en la socialización del lugar.

Las estaciones de máquinas agrícolas y de tractores son

centros de organización y energía, provisto de un parque para los tractores con todos los accesorios y de un personal técnico calificado. Ellas sirven a la población agrícola mediante contratos. Las ventajas que por el aumento del rendimiento de toda la producción resultan del trabajo mecanizado, de la unidad y acercamiento que se produce de las tierras en labor por la desaparición de los baldíos considerables que existían hasta no hace mucho en el campo, así como la asistencia agronómica y técnica, atraen en número creciente de explotaciones en los alrededores de las estaciones de máquinas agrícolas y de tractores y por consiguiente también entre las explotaciones colectivas.

Tales son los últimos informes que hemos podido recoger sobre los resultados de la reforma agraria en la Rusia soviética.

El informe de Batourinski parece favorable al régimen de los soviets. Pero esto no es de mucha importancia, pues el hecho económico es el sólo criterio susceptible de establecer el valor de una doctrina: En 1920, Simon Zagorsky había predicho que la Rusia bolchevique no tenía más que unos meses de vida!! Nada menos científico que estas profecias. Lo mismo las simpatías de Batourinsky acerca de la U.R.S.S. no son para el régimen bolchevique una garantía de longevidad. Lo político está subordinado a lo económico: si la estructura económica del régimen soviético adolece de defectos no podrá subsistir, sobre esta falsa base, su ordenamiento político.

Pero debemos aquí responder a nuestra segunda cuestión. Cuales son actualmente las tendencias de la agricultura soviética?

En presencia de temores contradictorios es difícil, responder de manera precisa. Pero si presumimos exactas y auténticas las cifras y los hechos comunicados por Batourinsky, podemos decir que el régimen soviético después de haberse visto obligado a practicar durante unos años un capitalismo de estado en contradicción formal con la doctrina que preconizaba, parece encaminarse actualmente hacia una especie de federalismo económico de un carácter muy particular.

14.- Debemos también señalar un hecho capital, del cual no hemos hablado todavía para no extender nuestro desarrollo: la orientación de Rusia en la vía del cooperativismo.

Se sabe, porque los comunistas participaban en esta materia del juicio de Kautsky que había manifestado cierta desconfianza con respecto a la cooperación, originada, posiblemente por la hostilidad que los marxistas ortodoxos hacia ella demostraron.

Pero, los acontecimientos han sido más fuertes que la teoría. Es por esto que Gide pudo escribir: "No creo hacer traición al pensamiento de Lenin expresándolo, mas o menos, de esta manera: "Una vez cumplida la obra demolidora de la Revolución; corresponde a la cooperación hacer el resto, es decir reconstruir, sobre esta tabla rasa, una nueva economía".

Aunque sea un poco pueril comparar el pensamiento similar de autores muy diferentes, por la época y por las ideas conviene señalar la coincidencia entre Lenin y Stuart Mill, que consideraban la pequeña propiedad agrícola como una etapa necesaria hacia la asociación.

Y para concluir, acercaremos todavía dos opiniones; la de Vandervelde, y la de Marx: "Para nosotros como para Marx Engels, no hay revoluciones socialistas posibles más que en los países que han llegado a un alto grado de concentración capitalista e industrial, o donde el proletariado forme la gran mayoría de la población y donde esta mayoría proletaria haya elevado a la plena conciencia sus intereses de clase por un largo esfuerzo de educación y de organización, conquistando de buen grado o por fuerza el poder político". Tales son para Vandervelde las condiciones previas de una transformación socialista.

Muchos antes, en su "Crítica de la Economía Política" Carlos Marx, había escrito:

"Una sociedad no desaparece antes de que se ~~hayan~~ desarrollado todas las fuerzas productivas que ella es bastante grande para contener; y jamás relaciones de producción nuevas o superiores se sustituyen a ella antes que las condiciones de existencia material de esas relaciones ~~hayan~~ sido incubadas en el seno de la vieja sociedad. Es por ~~eso~~ que la humanidad no se plantea jamás sino los problemas que puede resolver, porque mirando mas de cerca se encontrará siempre que el problema mismo no se presenta sino cuando las condiciones mate-

riales para resolverlo existen o al menos, están en vías de devenir".

Las explotaciones colectivas fundadas por los bolcheviques desde el año 1917 vegetaron cuando nó fracasaron. Necesitaban continuamente la subvención del Estado hasta tanto que el desarrollo de la técnica, agronómica y mecánica hicieron posible el mayor rendimiento de la gran explotación agraria con respecto a la pequeña. Se llegó así, con el impulso de una necesidad sentida, a realizar una aspiración inalcanzable cuando se le perseguía por un concepto político sin contar con los medios técnicoeconómico para ello.

No es paradójico que la nación menos evolucionada económicamente haya sido, contrariamente a las previsiones de Marx la primera en sufrir la experiencia socialista?

No es extraño que los que tentaron esta realización marxista, hayan negado las ideas de Marx para cumplirla?

La fuerza creadora de las doctrinas económicas es bastante pujante para acelerar la evolución normal de las sociedades?

Estas cuestiones sobrepasan del marco de nuestro estudio. Concluiremos simplemente haciendo notar que la nueva política de los dirigentes soviéticos es todavía muy reciente, poseemos todavía muy pocos datos seguros para apresurarnos a afirmar que la experiencia bolchevique es una confirmación alarmante o una quiebra disfrazada de las teorías socialistas.

15.- En materia social el hecho de poner en práctica las doctrinas es una obra de gran aliento, pues la historia es-

tá allí para recordarnos que no es en dos décadas que un régimen autoritario puede cambiar al mismo tiempo, la manera de pensar de un pueblo entero y su estructura económica.

El porvenir nos dirá si Kautsky ha tenido razón al escribir:

"Las leyes económicas se restablecen siempre, cualquiera que sea, la organización del estado, absoluto, democrático, constitucional o soviético. Toda tentativa para violar estas leyes, para sustituir la realidad económica por la violencia y para establecer en este sentido la dictadura, sobre cualquier base constitucional que sea, no puede cambiar el resultado final determinado por las fuerzas económicas. No puede ser mas que una experiencia destinada al fracaso, después de haber costado enormes sacrificios. Nada, bajo el punto de vista marxista, puede ser más absurdo que tratar de constituir un Estado que garantice la realización del socialismo, prescindiendo de las condiciones económicas."

## Capítulo II.- LA REFORMA EUROPEA.

1.-Alemania.- 2.-Austria.- 3.-Bulgaria.- 4.-Estonia.-  
 5.-Finlandia.- 6.-Grecia.- 7.-Hungria.- 8.-Italia.-  
 9.-Letonia.- 10.-Lituania.- 11.-Polonia.- 12.-Rumania.-  
 13.-Checoslovaquia.- 14.-Yugoeslavia.-

-----0-----

### 1.-ALEMANIA.-

La reforma agraria alemana ha sido enteramente incluida en la ley del 12 de Agosto de 1919, que creaba organismos encargados de consolidar las pequeñas propiedades agrícolas que existían ya, y colonizar todos los terrenos incultos para valorizarlos.

Estas empresas de colonización podían también ejercer un derecho de control siempre que una propiedad territorial superior a 25 has. estuviera en venta. Además ella autorizaba el parcelamiento en las regiones donde los grandes dominios (mayores de 100 hectáreas) representaban más del 10 % de tierra cultivable.

El derecho de expropiación, no está concedido al Estado, sino a Asociaciones particulares compuestas de los grandes propietarios rurales del distrito de colonización (Landlieferungs-Verbände). De tal suerte se espera llegar a que el organismo del Estado encargado de la expropiación, intervenga recién al conocer ampliamente las condiciones, y en primer lugar proceda a expropiar-ya sea parcial o totalmente-

solamente los terrenos que tengan menos importancia desde el punto de vista de la producción agrícola, a saber: terrenos pantanosos, tierra no cultivada y propiedades que, a su juicio, están mal administradas; por ejemplo: en terrenos que hayan cambiado varias veces de propietarios o los dominios que no sean explotados directamente por el propietario, y, finalmente, propiedades excepcionalmente extensas. Toda posibilidad de expropiación desaparece si la importancia de la gran propiedad rural está por debajo del 10% de la superficie total del "distrito", o si una tercera parte de la superficie reconocida en 1907 como perteneciente a la gran propiedad rural, ha sido ya parcelada.

Sin entrar en detalles más amplios, constatamos que esta reforma ha sido inoperante. Por otra parte, ella no ofrecía ninguna originalidad, puesto que se limitaba a continuar la política de colonización practicada por Prusia desde 1886, en los territorios polacos anexos, y se inspira en el método llamado de colonización interior.

La revolución nacional-socialista que se inicia el 30 de enero de 1933 pone en ejecución un plan que obedece a las doctrinas económicas y sociales del nuevo régimen que incluye, como es de suponer, importantes cuestiones relativas a la organización de la agricultura, como son las leyes sobre "Organización alimenticia" y "dominio hereditario", además de las diversas medidas que evidencian una intervención del Estado muy pronunciada.

Alemania no lucha contra un tipo determinado de propie-

dad sino que favorece el desarrollo de la pequeña por razones sociales ya que las  $4/5$  partes de la superficie agrícola explotada está en poder de unos cinco millones de pequeños agricultores que obtienen de su trabajo únicamente lo necesario para satisfacer sus propias necesidades. La otra parte, o sea  $1/5$  del total, representa 18.700 grandes explotaciones que, en su mayor parte, se asemejan a las granjas de los Estados Unidos y destinan una parte de sus productos a la venta.

Los resultados de la nueva política del partido nacional-socialista no pueden apreciarse con exactitud, pero, sus efectos inmediatos son: disminución del "standard" de vida y endeudamiento extraordinario del Estado.

## 2.- AUSTRIA.

Cual era antes de la guerra la situación de los territorios que no fueron anexados?

Dominaba la pequeña y mediana propiedad de manera que, lo mismo que Alemania no tiene que luchar contra un tipo determinado de propiedad. Pero un movimiento <sup>tendiente a</sup> transformar las tierras cultivables en territorios de caza y dominios de diversión, corría el riesgo de engendrar una caída vertical de la producción. Es por ello que la legislación austriaca, por medidas legislativas repetidas ha buscado impedir la desaparición de las propiedades agrícolas. Aquí todavía el aspecto dominante de la legislación es la consolidación o el desarrollo de la pequeña propiedad.

En 9 de agosto de 1915, por medio de una ordenanza, se trata de evitar la transformación del suelo cultivable en pro-

propiedades de recreo, y el mismo principio se repite en la ley de 31 de diciembre de 1919.

Otra ley de 31 de mayo de 1919 denominada "ley de recolonización" estaba inspirada en el propósito de reconstruir las pequeñas propiedades que habían ido desapareciendo desde 1870 y autorizaba la expropiación para lo cual acepta el concurso de la iniciativa particular. Tiene disposiciones bastante detalladas sobre cualquier acción de fraccionamiento y estipula expresamente que los terrenos expropiados de acuerdo con la ley pueden ser cedidos a asociaciones o cooperativas agrícolas. Además, estipula que el adquirente de un terreno expropiado no puede enriquecerse a costa del antiguo propietario.

Son terrenos expropiables los que se encuentran abandonados, sin cultivar, o bien están destinados a la caza u otros fines suntuarios, los que son motivo de especulaciones, los que están explotados puramente como bosques y los que excedan la superficie de una pequeña propiedad.

La ley autoriza la venta de los terrenos expropiados y permite adquirirlos a todas las personas que los soliciten y siempre que no posean una propiedad suficiente para mantener una familia de siete personas.

La base para la indemnización se fija de acuerdo con el término medio del precio de los productos entre los años 1914 y 1921.

Por último la ley de 26 de abril de 1921, dictada a favor de los arrendatarios, les permite adquirir, mediante la indemnización correspondiente las propiedades en las cuales

hubieran edificado locales.

### 3.ª BULGARIA.

Después de Rusia, es éste uno de los países donde la reforma legal ha tenido caracteres más pronunciados.

La Ley de 10 de mayo de 1931 se propone estimular anti-  
vamente la pequeña propiedad rural no obstante que ya en  
esa época el 80% de las explotaciones agrícolas en Bulgaria  
tenían una superficie variable entre 2 y 30 hectáreas.

La Ley comienza limitando la extensión de tierra labora-  
ble susceptible de ser poseída por cada familia de agricultores,  
ya que la base de las explotaciones debe ser de acuerdo con  
el espíritu de reforma de la ley- el trabajo familiar, median-  
te el cultivo directo y , sólo como excepción el trabajo al-  
quilado. La familia agraria debe obtener de su propiedad to-  
dos los medios de subsistencia sin tener que recurrir a otras  
actividades.

Las tierras de propiedad del estado deben ser puestas en  
actividad, ya sea explotándolas directamente, arrendándolas  
o transfiriéndolas al dominio privado.

Las propiedades de los particulares serán examinadas por  
una comisión comunal, creada a ese efecto, la que declarará  
la necesidad de las expropiaciones. Las tierras expropiadas  
se pagan al precio medio del mercado, calculado sobre el pe-  
ríodo decenal de 1905 a 1915, pero, con reducciones del 10 al  
50 % según la superficie del terreno expropiado.

Son expropiables todas aquellas tierras que no sean ex-

plotadas directamente por sus dueños, así como las propiedades que pasan del límite fijado por la Ley. Lo radical de la reforma se pone de manifiesto en este punto al exigir la expropiación de extensiones superiores a 30 hectáreas, cuando sean explotadas por sus dueños y permitiendo tener tan sólo cuatro hectáreas como máximo cuando no son explotadas directamente por los propietarios.

Las tierras expropiadas, así como las propiedades del Estado constituyen un fondo de reserva para la enajenación posterior a los particulares en las condiciones que la ley dispone, administrándolas mientras tanto la comisión comunal que debe ponerlas en actividad por cualquiera de los medios señalados.

La repartición de las tierras se hace mediante una clasificación de los futuros propietarios: agricultores no propietarios, propietarios de extensiones muy reducidas, cooperativas agrícolas, obreros agrícolas que deseen convertirse en agricultores y que demuestren tener condiciones para ello.

Con el propósito de hacer más eficaz el plan de colonización, el Estado trata de formar verdaderas zonas agrícolas mediante el agrupamiento de las parcelas, adquiriendo y permutando entre los particulares determinadas extensiones.

La ley también contiene disposiciones de carácter penal para evitar que sus disposiciones sean burladas: declara sin valor las transacciones efectuadas durante el año anterior a su promulgación y prohíbe la venta de las tierras adquiridas hasta pasado un plazo de veinte años.

Las leyes de 7 de diciembre de 1921 y 20 de diciembre de 1922 moderaron las exigencias de la ley anterior. Ampliaron hasta 150 hectáreas el límite de superficie no expropiable y se fijó como precio la mitad del valor del terreno en 1923.

Los resultados han sido mediocres.

#### 4.- ESTONIA.

Al iniciarse la guerra de 1914, las tierras de Estonia estaban divididas en dos grandes categorías: las propiedades señoriales, exentas de impuestos y las tierras pertenecientes a los campesinos que soportaban, además del precio de los arrendamientos, diversos gravámenes. Las primeras representaban el 57,9% de la superficie total del país comprendiendo 2.428.087 hectáreas divididas en 1.149 propiedades. Cerca de dos millones de hectáreas estaban en las manos de 619 propietarios. Las tierras de los campesinos representaban el 42,1% de la superficie total, o sea 1.761.015 hectáreas divididas en 51.640 propiedades de muy variable extensión.

La reforma agraria se inicia con la ley de 10 de octubre de 1919 que dispone la expropiación a favor del Estado, de todas aquellas propiedades cuya superficie sea superior a 300 deciatinas. La expropiación se hace con indemnización que debe ser fijada por comisiones especiales y, con ese procedimiento el Estado rescató 2.346.494 hectáreas, es decir, el 96% de las grandes propiedades.

La ley establece que el Estado puede retener las tierras expropiadas para explotarlas directamente o bien otorgarlas:

- a) como pequeñas explotaciones rurales, con goce hereditario;
- b) a los establecimientos de enseñanza, instituciones públicas y cooperativas, a largo plazo, y a las corporaciones de artesanos en propiedades colectivas;
- c) en arrendamiento por corto plazo a los particulares.

El artículo 21 dispone que los ex-combatientes e inválidos para el trabajo rústico, así como los miembros de las familias de los soldados muertos en la guerra, tienen derecho de prioridad en la repartición de las tierras.

La tierra no se concede en propiedad sino a las personas que vivan exclusivamente del trabajo agrícola y la parcela adjudicada no podrá exceder la superficie necesaria para atender las necesidades de una familia que trabaje con dos caballos.

En cambio, la ley autoriza la cesión de terrenos a las asociaciones cooperativas aunque sus miembros no hagan de la agricultura más que una ocupación accesoria.

Como hecho de principal importancia corresponde señalar la creación de una Caja de Crédito, mediante la cual el Estado presta ayuda a los pequeños propietarios para construir los edificios necesarios para la explotación, comprar los instrumentos de trabajo y mejorar las condiciones del suelo.

Los resultados de la reforma son excelentes, pues, de acuerdo con las estadísticas publicadas las grandes propiedades han desaparecido prácticamente. Las propiedades medianas son las que ocupan el lugar más importante representando el 39, 17% del total y tienen superficies que varían de 30 a 60 hectáreas. Las pequeñas explotaciones representan el 25, 31%

y lo constituyen, en general, extensiones de 10 a 20 hectáreas.

#### 5.- FINLANDIA.

Ya antes de la guerra Finlandia había tratado de ejercer una acción reformadora corrigiendo las leyes por las cuales se regía el arrendamiento de tierras, pero, recién después de 1917 cuando se desliga completamente de su vinculación política con Rusia pudo dedicarse a una reforma agraria seria.

Antes de esa fecha el número de familias agrícolas ascendía a 478.142, de las cuales sólo 110.629 tenían tierras en propiedad; 160.525 tenían tierras en arrendamiento y el resto de 206.988 familias estaban desprovistas de tierra para trabajar. Es decir, que el 24% solamente de la población agraria eran propietarios y el 33% vivía bajo el régimen de los arrendamientos.

De acuerdo con su superficie, el mayor número de propiedades estaba distribuido entre las 50 a 250 hectáreas que representaban el 39,3% y de 250 a 1.000 hectáreas representando el 38,7%. Las pequeñas propiedades, comprendiendo en esta clasificación hasta 50 hectáreas de superficie alcanzaban tan solo al 4,4% y los grandes dominios de más de 1.000 hectáreas a 17,6%.

La reforma agraria se efectuó en tres etapas, caracterizándose por ser muy moderada.

La primera ley de 1918 autoriza a los colonos para adquirir las tierras que cultivaban. Se autoriza la expropia-

ción, pero, sólo como medida extrema cuando las tentativas amistosas hechas por el ocupante para adquirir la tierra que trabaja no han dado resultado. Son expropiables todas las propiedades de superficie mayor a 200 hectáreas, pero, únicamente aquellas que están mal cultivadas caen bajo la acción de la ley. Para indemnizar a los propietarios expropiados se toma como base el término medio de los precios de la tierra, según la localidad durante los cinco años anteriores a la guerra mundial.

Una segunda ley, en 1921, extendió los alcances de la de 1918 a los bienes del clero y una tercera, de 1922, permitió a los tenedores de tierras y bosques de propiedad del Estado, adquirirlos.

Estas tres leyes están inspiradas en la reforma inglesa de 1907, de lo cual resulta su moderación.

A raíz de la reforma se rescataron unas 100.000 propiedades, de las cuales 40.000 lo fueron emistosamente. La superficie media es de 18,32 hectáreas, límite que, en general, se considera excesivamente pequeño, pero hay que tener en cuenta que la legislación finlandesa considera pequeñas explotaciones a los menores de 50 hectáreas.

Uno de los resultados más importantes de la reforma consiste en que la explotación directa ha hecho considerables progresos en perjuicio del arrendamiento, elevándose del 56, 6% en 1910 a 72.7 en 1920; se ha difundido el tipo de mediana propiedad si así puede considerarse el de 5 a 50 hectáreas y, por último, ha aumentado en un 8,1% la superficie total en explotación.

## 6.- GRECIA.

Los dos modos de tenencia del suelo que existían en Grecia antes de la reforma agraria nos explican las modalidades de la misma. Por un lado un grupo de agricultores independientes constituían los pueblos libres que realizaban, generalmente el cultivo intensivo. Por otra parte existían pueblos pertenecientes a grandes señores en los que todavía dominaba el régimen feudal y el sistema extensivo de cultivo. Antes de la guerra mundial el 75% de la tierra cultivada estaba sometida al régimen de la gran propiedad.

Las características geográficas determinan regímenes agrarios distintos, y así, la antigua Grecia es una región de pequeñas propiedades debido a su naturaleza montañosa, mientras que la Tesalia y la Macedonia son regiones de grandes llanuras donde el problema agrario se plantea en forma más aguda.

Al iniciarse la reforma existían aún en Macedonia propiedades que estaban regidas por el sistema del "tesaruf" turco. El derecho del "tesaruf" significa más que el derecho de posesión y usufructo y menos que el de propiedad de nuestro derecho moderno. El Estado ejerce sobre esas tierras el derecho de dominio eminente y el beneficiario no puede edificar en ellas, ni plantar árboles, ni emplear la tierra para cerámica, ni transformarla sin autorización del Estado. Además, sólo los hijos, las esposas y los hermanos pueden heredar derechos ejercidos por el ocupante sobre las tierras y a condición de que se reconozca el derecho del legatario en nuevo documento público.

Por otra parte, si el ocupante abandonaba el cultivo de la tierra durante tres años se le retiraba la concesión. Nos encontramos en realidad frente a una especie de nacionalización de la tierra que no dió todo lo que generalmente se espera de este género de explotaciones del suelo, porque el poder central turco se debilitó rápidamente y aquellos terrenos evolucionaron muy pronto hacia la propiedad privada.

La ley de 29 de diciembre de 1917 somete al reparto las tierras del dominio público y las de los particulares expropiadas, comprendiéndose dentro de las primeras aquellas que todavía estaban regidas por el sistema del "tesaruf".

La expropiación se hace con indemnización, excepto los propietarios feudales que deben ceder al Estado, gratuitamente, un quinto de sus tierras. La expropiación no es total sino de un tercio de la propiedad, siempre que le quede al propietario como mínimo 1.000 "stremas". En algunas regiones donde la densidad de la población es considerable se reduce la superficie que puede reservarse al propietario expropiado. Se indemniza a los propietarios con obligaciones del estado amortizables en treinta años. El interés y la amortización de estos títulos están garantizados por la renta del suelo expropiado.

Los cambios de régimen que se han venido operando en Grecia desde 1920 han suspendido varias veces la aplicación de la reforma que sufrió debido a ello muchas vicisitudes, a pesar de lo cual se calcula en más de 5.000 el número de agricultores que se han beneficiado con las expropiaciones en Tesalia

y 18.000 colonos que se han instalado en Macedonia.

## 7.- HUNGRÍA.

En 1913, la grande y mediana propiedad representaban el 54 % del suelo. Después de los trastornos territoriales sufridos como consecuencia del Tratado de Trianon y la dictadura pasajera de Belakun que se derrumba en Agosto de 1919, la ley de 7 de Diciembre de 1920 busca organizar una repartición más equitativa de las tierras cuya concentración en pocas manos se debía a la política excesivamente liberal del Estado.

La reforma legal era mas aparente que real ya que al no crear ninguna clase de crédito agrícola, no tendía mas que a hacerla inoperante, a fin de asegurar el reclutamiento fácil de la mano de obra para los grandes dominios.

La primera modificación importante establecida en la ley húngara de 7 de diciembre de 1920 la constituye la compra amigable de los terrenos necesarios a la reforma. Establece, además, un derecho de prioridad muy extenso en todos los casos de venta y de arrendamiento; sólo cuando todas las medidas mencionadas no tengan éxito, recién entonces se puede proceder a la expropiación.

En Hungría, el derecho de expropiación está bastante más limitado que en otros países. En primer lugar tiene limitación en lo que se refiere al tiempo, en el sentido de que toda posibilidad de una expropiación fundada sobre la ley de 7 de diciembre, termina cinco años después que dicha ley haya entrado en vigor. Luego está limitada en su alcance; tanto en

lo que se refiere a los terrenos mayores de cien "arpentes" (medida romana y francesa) como a las selvas racionalmente explotadas, las cuales quedan siempre eximidas de expropiación; para las demás propiedades rurales se ha establecido una escala semejante a la de Alemania. Cada propietario tiene el derecho de solicitar de las autoridades competentes que declaren si su terreno debe ser expropiado y cuando debe serlo, y en caso de una expropiación parcial, el propietario debe conservar una cantidad de terreno suficiente para una explotación racional.

Lo mismo que Alemania y que Austria, Hungría no lucha contra un tipo especial de propiedad rural, sino que favorece sencillamente el desarrollo de la pequeña propiedad por razones sociales.

Ante todo la propiedad rural del Estado esté sometida a una acción de parcelamiento. Sin embargo, previendo que estos medios puedan resultar insuficientes se ha introducido un derecho de preferencia para las compras, en cada caso de transmisión de dominio. Para que se admita el derecho de expropiación en los límites claramente definidos, es necesario que el derecho de preferencia introducido para las compras resulte ineficaz.

Como en otros países, uno de los puntos capitales de la reforma consiste en dar tierra a los soldados condecorados en la última guerra, a los ex-soldados inválidos y a los huérfanos a causa de la misma. También se trata de mejorar la situación de los obreros agrarios facilitando la construcción de lo-

cales, fundando institutos de enseñanza agrícola y repartiendo parcelas de tierra entre los agricultores no propietarios o los que lo sean de cantidades insuficientes; asimismo se trata de retribuir a los soldados con buena foja de servicios y, en casos especiales, a los funcionarios públicos.

Varias leyes posteriores y decretos gubernamentales tratan de completar y corregir la ley primitiva, comprobada su ineficacia para la pequeña propiedad, pero, en conjunto, sus resultados han sido negativos para la misma.

### 8.- ITALIA.

El régimen corporativo implantado en Italia es una construcción experimental de vastas proporciones que involucra una reforma agraria completa si bien con finalidades y medios distintos a los de otros países, con principios semejantes a los que sirvieron de base a las más modernas legislaciones.

Así, con respecto a la propiedad, el fascismo repudia la definición clásica del artículo 436 del código civil italiano, según el cual "...es el derecho de gozar y disponer de la cosa de la manera más absoluta..." Con un concepto opuesto al individualismo del siglo XVIII no admite la anterioridad e independencia del individuo frente al Estado, ni la existencia de "derechos naturales" entre los cuales generalmente se coloca el de propiedad.

La concepción de la propiedad contenida en la "Carta del Trabajo" está en completa armonía con las ideas de León Duguit y los principios consignados en las Constituciones de Alemania, Checoslovaquia y España: la propiedad no es un derecho

absoluto, sino que determina obligaciones para el propietario con respecto a la colectividad.

Por otra parte, el artículo 1° del Estatuto de la Confederación Nacional fascista de Agricultores afirma que: "la propiedad es considerada no solamente como un derecho absoluto de la persona sobre las cosas sino, además, como una función social y, por consiguiente, la producción no es solo una fuente de riqueza sino un deber para con la nación".

Bajo el régimen corporativo, la propiedad privada subsiste, pero no ya como un derecho inviolable y sagrado sino como una concesión que acuerda el Estado, ya que ella es "el instrumento más útil y eficaz para los intereses de la Nación".

Luego, el propietario adquiere la capacidad de funcionario y siendo la propiedad privada "un instrumento del interés nacional" el Estado se reserva el derecho de intervenir cuando el propietario negligente no llene debidamente su función.

Napolitano dice que mientras que antes el propietario no era responsable más que del "damnum emergens" causado a un tercero, ahora es responsable del "lucrum cessans" frente a la colectividad nacional, de manera que está obligado a obtener de su propiedad el máximo de rendimiento(1)

Si un propietario no obtiene el rendimiento máximo puede ser reemplazado por otro más apto para satisfacer el interés nacional. El que posee tierras y no las cultiva puede llegar a perder su derecho sobre ellas. La renta viene a ser así la

---

(1) NAPOLITANO G., "Le Corporazione fasciste comme nuovi sentieri della economia" Roma, 1933, pag. 114.

legítima recompensa que corresponde al que usa debidamente su propiedad teniendo en cuenta el interés general. Se entiende "usar bien" su propiedad no a aquel que se limita a explotarla intensamente sino que obedece a las exigencias de la ley que le obligan a un cultivo determinado. Por ejemplo, la ley de bonificación integral señaló las tierras que debían dedicarse al cultivo del trigo. El propietario expropiado por ineptitud, tiene derecho de una indemnización.

Una larga serie de leyes y decretos fueron producidos por el Gobierno fascista para favorecer la agricultura. Son bien conocidas las dos grandes realizaciones que cambiaron la estructura económica del país: la "bonificación integral" y la "campaña del trigo". La primera consiste en una política de ruralización que, en un país densamente poblado y con tierras incultas, no podía limitarse a intensificar las explotaciones existentes sino a aumentar la superficie susceptible de producir. La bonificación integral tiene dos caras: una negativa y la otra positiva. En la primera se trata de librar a la tierra de todos los obstáculos que se oponen a su productividad y en la segunda, construir las obras necesarias para mejorar dicha productividad.

La batalla del trigo que se inicia en el año 1925 obedece a fines de nacionalismo económico. Se trata de independizar a la nación de los productos extranjeros a que debía recurrir anualmente por la insuficiencia de su producción. Se consigue por medio de ella casi duplicar la producción total de trigo y aumentar considerablemente el rendimiento me-

dio, utilizando toda clase de estímulos.

Las demás medidas que merecen destacarse, son:

a) Métodos nuevos de cultivo introducidos gracias a una organización especial de enseñanza agrícola. El gobierno se ha preocupado de difundir la educación agraria y ha instituido escuelas ambulantes para divulgar conocimientos útiles en los medios rurales. El empleo de abonos para mejorar la calidad de las tierras, comparado con lo que se había hecho hasta entonces, alcanzó proporciones considerables.

b) Para combatir el éxodo rural que es un fenómeno común a todos los países, se han mejorado las condiciones del trabajo y de la vida agrícola aparte de medidas directas tomadas por el poder público. Una de los medios más eficaces para mantener la población rural en los campos ha sido proporcionables las comodidades y las atracciones que ofrece la vida social y espiritual de la ciudad, tales como: luz y energía eléctrica, teléfono, radio, cine, bibliotecas circulantes, campos de deporte, educación doméstica para las mujeres, etc.

c) Los productores agrarios han sido favorecidos por diversas medidas en material fiscal y por la organización del crédito agrícola. En aquellas regiones donde ya existían industrias especializadas del gobierno favoreció su concentración y las creó donde no las había. A todas las formas del crédito agrícola a largo plazo, el gobierno le acordó una garantía del  $2\frac{1}{2}$  % de interés. También se disminuyó y hasta se abolió el impuesto sucesorio que afectaba a los inmuebles lo

que ha estimulado la propiedad agrícola.

A diferencia de los demás países europeos que tuvieron que luchar contra determinado tipo de propiedad para crear o fomentar otro más conveniente, el problema agrario para Italia presentaba graves dificultades por la configuración de su territorio. En efecto, de los 26,2 millones de hectáreas de superficie total de las tres regiones agrícolas, algo más de los diez millones están en las montañas, 10,7 millones en las colinas y tan solo 5,4 millones en el llano.

La propiedad agraria italiana es en un 59 por ciento explotada por sus mismos propietarios; otro 13,5 por ciento se encuentra en alquiler; otro 12,7 por ciento es trabajada por los colonos y el 14,8 por ciento restante es objeto de explotación mixta. El porcentaje de la explotada por sus dueños pertenece a terrenos montañosos, mientras los porcentajes más altos de la explotada por colonos y arrendatarios se encuentra en las propiedades de la colina y el llano, respectivamente.

Es característico de la economía rural italiana el elevadísimo número de propiedades de pequeña superficie: así es que el 21,6% de ellas es de extensión menor de media hectárea; el 35,5 por ciento de extensión no superior a una hectárea; el 30,5 por ciento de extensión superior a una hectárea y menor de tres, y el 12,7 por ciento entre tres y cinco hectáreas.

De modo que más de las tres cuartas partes de ellas, es decir, el 78,5 por ciento, no alcanzan a las cinco hectáreas y tan sólo cinco propiedades de mil llegan a 100 hectáreas.

Estos datos encierran muchas consideraciones. La principal es la de la insuficiencia territorial del país. Verdadero drama italiano, en el sentido de que el país no tiene forma de alimentar a sus hijos.

Las propiedades rurales de extensión no superior a una hectárea, constituyen en la Italia septentrional el 36,2; en la central el 30,2; en la meridional el 35,4; en la insular 36,9. Debe recordarse que generalmente, una propiedad rural sintetiza el trabajo y la fuente de alimento de una familia entera. Y por más intensivo que pueda ser el cultivo, la exiguidad de la superficie cultivada no permite un ritmo suficiente de vida.

La emigración italiana, como gran fenómeno étnico y demográfico que tanta influencia tuvo en el desarrollo de los dos continentes, no fué mas que una derivación necesaria de una verdadera hambre de tierra.

Indudablemente la diferente productividad de la tierra, no permite juzgar de la capacidad de cada propiedad agraria para ofrecer empleo o proveer rédito a los cultivadores, basándose únicamente sobre el dato de su superficie; pero no hay duda que propiedades tan extremadamente reducidas pueden producir solamente réditos mínimos.

Las propiedades rurales italianas, con una superficie comprendida entre 20 y 200 hectáreas, representan solamente el 3,5 por ciento de su número y cubren el 25 por ciento de la superficie total; por lo tanto, la esencia de la agricultura italiana no esté en las grandes propiedades, sino en el frac-

cionamiento, índice de mayores esfuerzos, de tenacidad que conoce todos los sacrificios especialmente en las regiones de montaña donde, muy a menudo, es imposible que todos los componentes de la familia del cultivador logren una ocupación prolficua. De ahí que se ven obligados a buscar trabajo alejados de su familia y de región.

Más que todo, en la Italia septentrional el problema de la montaña se agrava, pues el 46% de la superficie agraria se encuentra en terreno montañoso, mientras que en otras regiones de Italia, el máximo de la superficie de montaña es el 38 por ciento.

Es por ello que aún la vida áspera de Etiopía sea bien tolerada por los italianos, que en su mismo país han sabido transformar zonas palúdicas y pantanosas en campos fecundos y, casi por obra de prodigio, hacer surgir viñedos en aquellas rocas donde no podría crecer ni el pasto.

#### 9.- LETONIA.

Antes de la reforma, las grandes propiedades agrícolas representaban el 48 % de la superficie total; el 39,½ % estaba en poder de campesinos que trabajaban directamente y el resto alrededor de un 10 % en poder del Estado y el clero. La superficie media de las grandes propiedades era de 1.050 hectáreas, mientras que la de los campesinos era de 22 hectáreas. De la primera existían 2.850 propiedades y de la última 117.000.

Existe un gran número de pequeñas propiedades con super-

ficies variables de 2 a 11 hectáreas, pero, el 87% de la superficie total está en poder de los propietarios medianos y grandes con extensiones superiores a 22 hectáreas.

La reforma agraria se hace en dos veces. La primera ley del 16 de setiembre de 1920 crea un dominio territorial del Estado, que comprendía los antiguos bienes patrimoniales del mismo, tales como las tierras, bosques y todos los bienes expropiados (superiores a 100 hectáreas). La expropiación englobaba igualmente el material de explotación (maquinarias, arneses, etc.).

La ley está dirigida contra determinada categoría social. Así, deben expropiarse, en primer lugar los "Rittergüter", propiedades pertenecientes a los nobles. Se efectuaba mediante el pago previo de una indemnización, salvo el caso de que el propietario cedente estuviese convicto de actos hostiles contra el pueblo letón, o si las rentas anteriores de su dominio fueran suficientes para amortizar el precio desembolsado para su adquisición. Sin embargo, no hay leyes especiales que fijen la forma de las indemnizaciones.

El fondo rural así constituido se cede por medio de venta a perpetuidad, con transmisión hereditaria, o por arrendamiento, también hereditario, con la facultad a favor del arrendatario de adquirir el lote en propiedad para el futuro, siempre que esté desprovisto de tierra o que posea un lote insuficiente. Las explotaciones así creadas deben tener un límite de 22 hectáreas como máximo.

La segunda etapa de la reforma es señalada por la ley de 3 de marzo de 1922 que prohíbe reunir en una sola mano lotes

mayores de 50 hectáreas, como así también repartir una propiedad rural en parcelas inferiores a 10 hectáreas. Esta ley determina la creación de comités mixtos compuestos por delegados de los ministerios de Agricultura, Justicia, Hacienda e Industria y cinco representantes de los interesados, los cuales tendrán a su cargo la aplicación de las leyes agrarias y la vigilancia de su cumplimiento,

Una ley de 14 de abril de 1924 suprime la obligación de indemnizar a los expropiados.

La reforma ha favorecido a las explotaciones medianas, considerándose como tales las propiedades de 10 a 50 hectáreas que ocupan casi el 52 % de la superficie total. La pequeña propiedad, de menos de 10 hectáreas de superficie, ocupa el segundo lugar representando alrededor del 40% del total.

Ha favorecido el progreso de la economía de Letonia la intensificación de los cultivos que la reforma determina y las posibilidades industriales aparecidas, a lo cual no es ajeno al desarrollo extraordinario de las asociaciones, sindicatos y cooperativas agrícolas.

#### 10.- LITUANIA.

La reforma agraria Lituana ha sido concebida tan científicamente y ejecutada con tanto método y autoridad, que puede pasar por una de las más perfectas que se han realizado.

Antes de 1914 el estado de las tierras en Lituania era el siguiente: la gran propiedad constituía en ese país una creación artificial no correspondiendo a las condiciones eco-

nómicas y naturales de la región. Los grandes dominios territoriales habían sido creados por las donaciones de Catalina II y por las tentativas repetidas de rusificación, por dádidas de tierras a nobles rusos en los periodos ulteriores. Pero la configuración del suelo y las condiciones climáticas hacían difícil el cultivo de cereales por la diferencia muy notable de la calidad de los terrenos, excluyendo casi totalmente el uso de las máquinas. La necesidad de diversificar los cultivos, descartando el monocultivo, perjudican considerablemente la gran propiedad.

✧ El Estado ocupaba el 40% de estos grandes dominios y la Iglesia el 10%; el resto era retenido por los paisanos. Como 1/3 de la población laboriosa había emigrado a los E.E.U.U. el estado de la pequeña propiedad no era floreciente.

La reforma agraria iba a cambiarlo todo. El primer decreto del 18 de diciembre de 1918 expropia las tierras sin cultivar y los dominios otorgados de favor por lo zares. El segundo decreto de mayo de 1919 ordena el arrendamiento obligatorio de las que excedan de 50 has. Un tercer decreto del 20 de junio de 1919 concede tierras a todos aquellos ex-combatientes que poseían menos de 10 has. Para esto, había sido creado un fondo con las tierras que pertenecían al estado y las que provenían de la confiscación. Si las tierras expropiadas están comprendidas dentro de una superficie de 300 a 800 hectáreas, entonces se confisca sin indemnización el 15 por ciento de la extensión territorial; porcentaje que llega hasta el 30 % si la propiedad expropiada excede de 800 hectá-

reas.

En los demás casos se indemniza a los propietarios sobre la base de los precios medios de antes de la guerra.

Las propiedades, de 8 a 20 has. constituían una especie de bien de familia, que no podía enajenarse sin autorización del Estado y la legislación tiende, precisamente, a crear y sostener ese tipo. Un cuarto decreto de 28 de junio de 1919 prohibía todo cambio de dueño (salvo herederos) para los dominios superiores a 70 has.

Una ley del 1° de julio del mismo año colocaba todos los bosques bajo el control del estado.

Por fin el 15 de febrero de 1922 fué promulgada la ley fundamental de la reforma ratificando las medidas tomadas por decretos. El fondo agrario estaba definitivamente constituido por:

- a) las tierras del Estado;
- b) las tierras expropiadas por los decretos precedentes;
- c) las tierras vendidas anteriormente con propósitos de rusificación;
- d) las tierras confiscadas por Rusia en 1863;
- e) las tierras de los individuos que hayan combatido contra la república;
- f) Las propiedades de superficie mayor de 80 has. cualquiera que fuera su origen.

Además, imitando a Rusia, se crean por todas partes colonias modelos, campos de experimentación, estaciones de maquinarias agrícolas, y centros de crianza de animales.

El gobierno lituano para asegurar el éxito de su reforma agraria contaba mucho con la cooperación. Es por ello, sin duda, que esta reforma bien adaptada al estado económico del país, parece haber sido profunda y eficaz puesto que las pequeñas explotaciones que ella quería crear, se han constituido efectivamente. /

## 11.- POLONIA.

Antes de la guerra el estado agrícola de Polonia se caracterizaba por una concentración excesiva de la propiedad en algunas regiones y una subdivisión <sup>también</sup> excesiva en el resto del territorio. Se advierte, al mismo tiempo, una superpoblación en los campos de la parte sudoeste del país mientras que las provincias del este no están pobladas lo suficiente como para desarrollar un sistema de cultivo intensivo.

La causa del fenómeno es histórica. Despedazada por vecinos turbulentos, reducida por el juego de los tratados a no ser más que un país ambiguo, Polonia ha conocido tantos cambios en su organización agraria como variaciones tuvo su estructura política. La tierra fué un verdadero instrumento de dominación; tan pronto donada generosamente a los nobles vinculados al nuevo soberano, como confiscada y distribuida por razones religiosas.

La primera ley de 15 de julio de 1920 dispone la división de los dominios del Estado, de la Iglesia, de las dinastías caducas y de otras instituciones. También se dispone la expropiación de la grandes propiedades con superficies mayores de

60, 180 ó 400 hectáreas, según la situación geográfica y las de aquellas que, aún con superficie menor, se encuentren en las siguientes condiciones:

- a) mal administradas desde el punto de vista de la producción nacional;
- b) parceladas por instituciones privadas sin la debida autorización del organo gubernamental competente;
- c) las adquiridas por personas ajenas a la agricultura o que no llegaron a ser agricultores, durante el periodo comprendido entre el 1° de agosto y 14 de setiembre de 1919;
- d) las que han cambiado de dueño dos veces durante los últimos cinco años, salvo en los casos de sucesión;
- e) adquiridas durante la guerra por medio de procedimientos ilícitos;
- f) las revendidas a sus propietarios por la Comisión de Colonización Prusiana y que se habían adquirido para ser divididas;
- g) las próximas a las grandes ciudades y centro industriales.

De la misma manera que otros Estados, Polonia ha tratado de resolver, por medio de la reforma agraria, el problema de la utilización de los ex-combatientes y de las familias de los soldados muertos en la guerra.

El derecho de prioridad acordado en la repartición de los terrenos, no debe ser considerado únicamente como testimonio de reconocimiento por parte del Estado por los servicios prestados durante la guerra, sino que ese derecho tiene igual importancia desde el punto de vista financiero y social. El Estado quiere crear así un nuevo campo de actividad para los individuos que por la guerra han perdido su medio de subsistencia; por otra parte, aprovecha para disminuir, sin su-

primir completamente, los subsidios pendientes por medio del reparto de tierras. Así, la ley de 17 de diciembre de 1920, expropió casi totalmente los terrenos situados en su frontera oriental, reservándolos exclusivamente para la colonización de ex-soldados. Con el objeto de reivindicar en el menor tiempo posible estos terrenos para destinarlos a la agricultura, los primeros trabajos agrícolas serán ejecutados en común por equipos de soldados, y la repartición de la tierra tendrá lugar después de terminados los trabajos más difíciles. El Estado sostiene esa clase de colonización, poniendo a disposición de los colonos madera de construcción extraída previamente de los bosques fiscales y prestándoles ayuda financiera muy eficaz.

La aplicación de la ley estaba a cargo de un organismo creado por la misma con el nombre de Oficinas Agrarias. Entre otras facultades, tenía la de avaluar las propiedades que debían expropiarse, para lo cual no se daba ningún criterio fijo, pues la Ley no hablaba sino muy vagamente de la cuestión de la indemnización de los propietarios perjudicados, prometiéndoles pagar cuando se votase la ley especial que determinaría el precio, modalidades del pago, etc.

La nueva ley de 17 de diciembre de 1920 tiene por principal objeto llenar ese vacío de la anterior y al mismo tiempo legislar lo pertinente en las provincias orientales que no estaban comprendidas en la de 15 de julio.

Una tercera ley votada el 28 de diciembre de 1925, viene a modificar las precedentes corrigiendo y atenuando sus efec-

tos. Permite conservar propiedades hasta de 700 hectáreas de superficie, según la ubicación. Regula el parcelamiento que será de 200.000 hectáreas anuales y estimula las ventas privadas y los arreglos amistosos, haciendo uso el Estado del derecho de expropiación solo en los casos en que la acción privada no se ha ejercido en la época determinada. Establece que las indemnizaciones se fijarán sobre la base del valor real determinado periódicamente por el Ministerio respectivo, pagándose parte -del 20 al 50 % en dinero efectivo y el resto en títulos de renta. Se dispone también la creación de granjas modelo cuya superficie máxima no podrá exceder de 60 a 75 hectáreas.

Es preciso hacer resaltar que si bien el fraccionamiento de la tierra puede ser realizado por las oficinas agrarias del Estado y por instituciones privadas, la resolución de la dieta de 10 de julio de 1919 dispone que los terrenos expropiados no pueden <sup>ser</sup> cedidos a cooperativas de producción, sino provisoriamente, y bajo la forma de arrendamiento.

## 12.- RUMANIA.

La reforma rumana es una de las más radicales de Europa, no solamente en los textos que nos demuestran el espíritu de sus redactores, sino también en los hechos.

Antes de iniciarse, la gran propiedad representaba el 47% de las tierras cultivables que estaba en manos de unos ochocientos propietarios. Un millón doscientos cincuenta mil propietarios poseían cuatro millones de hectáreas cultivables

y una extensión igual/<sup>era</sup> poseída por otros cuatro mil propietarios.

El decreto-ley de 14 de diciembre de 1918 completado por la ley general de 17 de julio condució, prácticamente a una redistribución completa de la propiedad agrícola.

La ley dispone que todas las propiedades de superficie mayor de 100 hectáreas sean expropiadas en proporción creciente a su extensión: las de personas ausentes se expropian por completo.

La expropiación se hace con indemnización de acuerdo con los precios que fija una comisión mixta tomando por base el promedio de precios durante los años 1911 a 1915. Una ley posterior, de 27 de julio de 1921, modificó la base para calcular la indemnización fijándola en cuarenta veces el tipo del alquiler regional medio pagado desde 1917 a 1922. Las parcelas se venden a la mitad de su precio de compra, cargando el Estado con la otra mitad. A los propietarios se les paga en títulos de renta amortizables en cincuenta años alimentado por un fondo especial formado con la contribución del Estado y de los beneficios.

Una de las primeras preocupaciones del Estado, una vez realizadas las expropiaciones, fue su adjudicación a los agricultores, primero bajo la forma de contrato provisional y después en propiedad definitiva.

La Ley estipulaba minuciosamente quienes tenían derecho a las tierras y, en que forma debían adjudicarse. La obra señalada por la reforma exigió sumas enormes que fueron anticipa-

das por el Estado y una gran cantidad de técnicos para las tareas de tasación y parcelamiento.

A fin de no demorar la entrega de las tierras mientras se realizaban los trámites administrativos, la tierra fué entregada en forma de arrendamiento, sobre la base del lote tipo establecido por la ley y de acuerdo con las listas de adjudicación que redactaban, para cada pueblo, separadamente, los órganos agrarios correspondientes.

Después de la reforma, la gran propiedad no representa más que el 8% del total de tierra cultivable. Sobre un total de 6.882.250 hectáreas de tierra expropiables, se expropiaron 6.008.098 hectáreas, es decir, que mas de seis millones de hectáreas pasaron de la grande a la pequeña propiedad.

Como consecuencia de una reforma tan radical se produjo un cambio profundo en la estructuración agraria del país. Las 12.025.814 propiedades con superficie menor de 100 hectáreas que existían en Rumania antes de la reforma se elevaron a 18.033.911, mientras que las mayores de 100 hectáreas disminuyeron de 8.108,847 a 2.100.750, resultando beneficiados más de 700.000 agricultores.

### 13.- CHECOESLOVAQUIA

Nos encontramos aquí en presencia de un estado nuevo, salido de trastorno político engendrado por la gran guerra: la república de Checoslovaquia fué en efecto constituida el 28 de octubre de 1918. Los territorios que la componen pertenecen al antiguo reino de Bohemia (Bohemia, Moravia y Silesia) y

170  
al reinado de Hungría (Eslovaquia, y Rusia subcarpática).

Entre estas diferentes regiones sólo el 15% de los habitantes poseían tierras. En el antiguo reino el 45% de los propietarios no poseían entre todos más que el 1,32% del suelo del país, mientras que 236 familias que no representaban más que 0,2% de los propietarios disponían de 27% de las tierras (2.150.680 hectáreas) es decir, un poco más de 1/4 de la superficie total del país.

En Eslovaquia y en Rusia subcarpática el 51,7% de los terratenientes no poseían, en conjunto, antes de la reforma, más que 5,8% del suelo mientras que el 6,1% retenían el 35,6%, es decir, más de un tercio.

La reforma agraria rechaza, en principio, la gran propiedad, y su tendencia es a suprimirla totalmente.

La ley del 16 de abril de 1919 puso todos los grandes dominios bajo la tutela del Estado. Ella creó, como en otros países, una oficina agraria encargada de adquirir los excedentes de todos los dominios que pasasen de 150 a 250 has. según la región.

Una ley del 27 de mayo de 1919 autoriza a todo colono para comprar los terrenos que explotaban. Otra ley del 30 de octubre de 1919 garantizaba contra el despojo jurídico de bienes a todo locatario que explotase menos de 8 hectáreas, a condición que el arrendador poseyera 15 hectáreas de tierra sin alquilar.

En fin el 30 de enero de 1920 la ley fundamental de la reforma estaba agotada. Ella implica la división del suelo

en parcelas de 6 a 10 hectáreas y hasta 15 hectáreas en circunstancias excepcionales según las calidades. La misma ley tiene apego por conservar lo que han llamado en Checoeslovaquia los "dominios-tronco" en los que se contaba dar una superficie alrededor de 80 has. a fin de preservar el promedio de grandes propiedades y permitir también la utilización de instalaciones costosas de estos grandes dominios.

La legislación de Checoeslovaquia favorece muy especialmente y en diversas oportunidades la explotación agrícola por medio de cooperativas de producción. Así la ley de 30 de enero de 1920 establece que la "Oficina rural" del Estado, puede repartir los terrenos expropiados entre asociaciones compuestas de pequeños propietarios, empleados y obreros agrícolas y forestales, y particularmente entre asociaciones de antiguos guerreros del ejército checoeslovaco.

Sin embargo, se ha establecido como condición expresa, para la cesión de terrenos a las asociaciones de esta clase, que la explotación agrícola debería ser el único propósito de las mismas y sus miembros deberán estar personal y constantemente ocupados en la ejecución o vigilancia de los trabajos agrícolas, sobre el terreno cedido a ellos. Además, está prohibida la distribución de las rentas del capital entregado, con excepción de un interés proporcionado a las entregas efectuadas y los estatutos deben estar conformes a las prescripciones de la "Oficina rural".

La asociación debe recibir un terreno bastante grande para que pueda corresponder a cada miembro una superficie de

6 a 15 hectáreas, según la calidad de la tierra.

También fija la ley la superficie de las explotaciones individuales, de 6 a 10 hectáreas como máximo y en casos excepcionales 15 hectáreas.

De las cifras dadas por A. Wauters, resulta que los beneficiarios de la reforma (400.000 familias) han sido los pequeños propietarios, como en casi todos los países que hemos pasado revista.

#### 14.- YUGOESLAVIA.

Al terminar la guerra mundial Yugoslavia se encontró con un problema agrario bastante complicado debido a los distintos regímenes de los territorios que formaron el nuevo reino.

Servia en 1914 era un país de pequeñas propiedades. Había 273.420 propietarios que cultivaban 2.527.888 hectáreas y sólo 86 personas poseían propiedades con superficie mayor de 100 hectáreas. La mayor parte de las explotaciones rurales se repartían en propiedades de 2 a 10 hectáreas y de 10 a 30.

El Tratado de Paz agrandó considerablemente la Servia antigua debido a lo cual se encontró en presencia de tantos regímenes agrarios especiales como regiones nuevas adquiridas. En Macedonia estaban en vigor el régimen turco, que había sustituido al antiguo sistema feudal.

En Bosnia y Herzegovina, por el contrario, el gobierno austriaco había mantenido las instituciones feudales, mientras que en Dalmacia el régimen era más confuso todavía ya que

el antiguo derecho medieval servio se había complicado con las instituciones del feudalismo militar turco y con el régimen agrario de la República de Venecia.

En todos estos territorios no se había hecho todavía a fondo la liberación de los siervos y en Bosnia y Herzegovina existían todavía dos años antes de declararse la guerra mundial.

En Croacia y Vaivodinia se había abolido la servidumbre y repartido las tierras señoriales entre los campesinos, pero no se logró más que convertir a los siervos en proletarios que debieron aceptar durísimas condiciones.

Tal era la situación de Yugoslavia al promulgarse la ley de 25 de febrero de 1919 que dispuso, como primeras medidas: abolir la servidumbre, expropiar las grandes propiedades agrícolas y proceder a un reparto provisional.

La Ley dispone que serán expropiadas las propiedades cuya superficie sea mayor de 75 a 300 hectáreas, según la calidad de las tierras y la densidad de la población. Se indemniza a los propietarios con títulos del Estado, amortizables en veinte años y que gozan del 5% de interés.

Como así todas las demás leyes, la de Yugoslavia reconoce un derecho de preferencia en el reparto de las tierras a los ex-combatientes, a los inválidos y huérfanos a causa de la guerra.

Han sido expropiadas 15.000 grandes propiedades con una superficie total de 755.333 hectáreas que se han repartido entre 210.912 familias. Si consideramos que cada familia agraria

se compone generalmente de 5 miembros, resulta que han tenido acceso a la tierra como propietarios alrededor de un millón de personas.

### Capítulo III.- REGIMEN AGRARIO DE LA REPUBLICA ESPAÑOLA.

1.-La cuestión agraria.- 2.-Estructura física.- 3.-Estructura social.- 4.-Estructura económica.- 5.-El derecho de propiedad en la Constitución española de 1931.- 6.-Antecedentes de la Reforma agraria.- 7.-Proyecto de ley.- 8.-Las leyes de 19 y 23 de setiembre de 1932.- 9.-Carácter retroactivo.-10.-Alcances.-11.-El Instituto de Reforma Agraria.- 12.-Los bienes expropiables.-13.-Los bienes exceptuados.- 14.-Mecanismo de las expropiaciones.-15.-La tasación de las propiedades a expropiar.-16.-El pago de las propiedades expropiadas.-17.-El asentamiento de campesinos.-18.-Otras formas de asentamiento.-19.-Colonización particular.-20.-El régimen de los arrendamientos.-21.-La revisión de los contratos de arrendamiento.-22.-La ley de arrendamientos agrarios.- 23.-Crítica de la Reforma.-24.-Resultados.-25.-Decreto de expropiación de fincas rústicas de 7 de octubre de 1936.-

-----o-----

#### ESPAÑA.

1.- Es evidente la importancia que tenía para España una reforma agraria si se tiene en cuenta, aparte de otros factores, que la agricultura es la base esencial y más sólida de su economía, ya que ella ocupa alrededor de cinco millones de personas, mientras que los obreros de la industria no alcanzan a dos millones.

Pero, no obstante ser su principal fuente de riqueza ella se encuentra en un estado de atraso considerable comparándola con la de los demás países agrarios europeos debido a numerosas causas: unas relacionadas con su estructura económica, otras con la distribución de la tierra y otras con los métodos de explotación.

2.- Por su situación geográfica España está separada de la Europa occidental por la muralla inmensa de los Pirineos y ese

aislamiento material que limita sus relaciones comerciales con el exterior determina también un aislamiento espiritual desfavorable para el intercambio de las ideas, lo que la hace reacia a las renovaciones que exige el creciente liberalismo que se desarrolla en Europa después de la guerra manteniendo en cambio vestigios de la organización feudal.

Aislada de Europa, tampoco presenta dentro de ella ninguna unidad. Los contrastos son violentos entre las regiones del norte, del este y el sur. A la potencialidad industrial de Cataluña que concentra toda la actividad económica y financiera de la Nación, se opone el carácter eminentemente agrícola de Andalucía, y se alternan los campos de pastoreo, los baldíos y las zonas de cultivo. El centro mismo, erizado de montañas dificulta las comunicaciones entre el norte y el sur convirtiendo a las grandes ciudades en núcleos aislados.

El ambiente físico, luego, fue propicio para el regionalismo, que floreció en todos los tiempos. Cada provincia o cada ciudad no tenía mayor preocupación que la defensa de sus libertades y de sus fueros. No supo emplear para sí la unidad de acción que utilizó para sus conquistas exteriores. Siete siglos emplea para emanciparse de África; cuatro para la conquista de América y, mientras tanto descuida sus relaciones con los países de Europa que hubieran favorecido no solo su actividad económica sino también su evolución intelectual.

El clima del país tampoco es favorable, lluvias excesivas en el norte, pero muy escasas en el centro y en el sur,

lo mismo que ríos que, según la estación, se secan o arrastran masas considerables de agua, que, desbordándose, inundan las riberas y no permiten, por consiguiente la navegación regular. Como no existe irrigación artificial las cosechas varían considerablemente porque siguen la suerte de las lluvias.

3.- Su superficie de 504.550 kilómetros cuadrados contiene una población no mayor de 24 millones de habitantes, es decir, una densidad de apenas 50 habitantes por kilómetro contra 76 en Francia, 133 en Italia, 140 en Alemania, 264 en Gran Bretaña. A pesar de esta abundancia de espacio, el pueblo es enteramente pobre porque la distribución de la rentas y de las fortunas es extremadamente desigual. Grandes latifundistas dominan provincias enteras y millones de campesinos están totalmente desprovistos de tierra, ricas congregaciones religiosas, apreciable cantidad de analfabetos, un grupo de familias que detentan algunas importantes industrias y el resto en manos de capitalistas extranjeros.

A pesar de la gran extensión de territorio en comparación con la población, no está de modo alguno asegurado el sostenimiento del pueblo. Aunque el 70 % de la población se ocupa en la agricultura y el país, es, por consiguiente un país claramente agrícola, la cosecha apenas es suficiente para alimentar a la población y algunos años España se vé obligada a importar cereales panificables. La causa directa de esta insuficiencia de productos alimenticios es la deficiente explotación de la tierra. Para el año 1932, (última estadística conocida) las cifras son las siguientes:

Millones de hectáreas.

Superficie total.....	50.510
Terrenos desiertos.....	5.097
Montañas y pastoreo.....	23.642
Ciudades, carreteras, etc.....	1.441
Territorios cultivables.....	20.330
Terrenos sin cultivar.....	5.019
Superficie cultivada.....	15.311

Por consiguiente, en un país en que el setenta por ciento de la población se ocupa de la agricultura, solamente el 40% de la tierra es utilizable, y de esta, una cuarta parte queda todos los años improductiva.

4.- Después de la pérdida de su imperio colonial la situación económica de España fué poco floreciente. Privada de los beneficios que obtenía con la exportación de metales preciosos y productos coloniales, la balanza comercial revelaba un déficit cada año mayor. Solo durante la guerra de 1914 en que, gracias a su neutralidad, disfrutó de una prosperidad momentánea, no ha dejado de empobrecerse.

En 1923, cuando llega al poder el general Primo de Rivera, la producción agrícola apenas alcanzaba para alimentar a la población, mientras que las industrias, escasamente desarrolladas no satisfacían las necesidades del mercado nacional y las exportaciones eran de escasa importancia.

Primo de Rivera para afirmar su autoridad y su prestigio preconiza una política de grandes obras públicas con las que creía atraerse las simpatías populares, pero, los medios que puso en acción, seguramente excesivos, no estaban en proporción con los débiles recursos del Estado. Las dificultades financieras con que tropieza durante la ejecución de sus pro-

yectos coincidió con la aparición de la crisis económica que agravó la situación y precipitó la caída de la monarquía.

Durante ese período se reconstruyeron caminos, se realizaron trabajos gigantescos para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas del país y se construyeron nuevos ferrocarriles. Al mismo tiempo se adoptó una política de intervención y de protección industrial, como también de reglamentación de la emigración. Pero, interviniendo demasiado en todos los dominios se llegó al descontento de todos, pues, ya no era posible establecer ni agrandar una industria sin aprobación ministerial. La dictadura tendía a una concentración excesiva de las actividades económicas de la nación.

El resultado de esta política fué sumamente perjudicial para las finanzas públicas. El control, de las empresas privadas hizo necesario un número crecido de funcionarios y los trabajos públicos gravitaron pesadamente sobre el presupuesto. La deuda pública se eleva rápidamente. De cerca de quince mil millones de pesetas en 1923 se eleva a 25 al final de la dictadura, sin contar más de 67 millones de dólares debidos a los bancos y sociedades extranjeras. Las deudas municipales se triplicaron, y, aunque el déficit real del presupuesto ordinario estaba disimulado por un abultado presupuesto extraordinario, la ruptura del equilibrio produjo una baja pronunciada de la peseta que repercutió hondamente en toda la economía de la nación.

5.- La concepción tradicional de "dominium" = derecho subjetivo del propietario = se transforma en la nueva constitución

española para dar lugar a la nueva concepción de la propiedad "función social" ya consagrada por la Constitución de Alemania: "la propiedad trae consigo deberes para el que la disfruta. Su goce debe ser al mismo tiempo un beneficio para el bien común.

Se advierte como van penetrando las ideas socialistas en los textos legales. La Constitución española no acepta el principio que figuraba en uno de los proyectos que le precedieron de "socialización gradual de la propiedad", pero, avanza bastante cuando adopta el de la expropiación forzosa en caso de utilidad pública, mediante una adecuada indemnización y aun sin indemnización cuando lo disponga una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.

Con respecto a este punto La Constitución española es la más radical de todas las de post-guerra, pues, solo las de Checoslovaquia y Alemania contienen disposiciones semejantes.

La discusión que se produce en las Cortes al discutirse el artículo 44, nos demuestra como palpitaba el problema del régimen de la propiedad y la distribución de la tierra. A las objeciones hechas a la tendencia socializante de la Constitución, el miembro informante de la Comisión dijo: "Hacemos a la burguesía la concesión de reconocerle la propiedad privada y a la clase obrera la concesión de dejarle la posibilidad de socializar poco a poco la tierra". El diputado socialista Bujeda hizo notar que el texto propuesto había sido aceptado por su partido por espíritu de conciliación, pero que no era una expresión de sus principios que hubieran exigido una so-

cialización general e inmediata de la propiedad. A su juicio, el artículo 44 no sería más que el punto de partida de un vasto programa de reforma destinado a desplazar la economía individualista que había conducido al mundo a la crisis actual. Recordó que aun en constituciones no socialistas, recientes, como las de Alemania, Checoslovaquia, Perú, y Chile aparece limitado el derecho de propiedad, ya que no se concibe un régimen liberal sino sometido al concepto de función social. Luego, el presidente de Las Cortes, Besteiro, tomó la defensa del proyecto y convenció a la asamblea demostrando que el pueblo esperaba una división de las tierras pertenecientes a los grandes propietarios y que una decepción a este respecto podría traer graves consecuencias para la República. Efectivamente, un año más tarde, La Asamblea Constituyente, de acuerdo con los principios expresados votó la reforma agraria.

6.- Al día siguiente de producida la revolución en España el Conde de Romanones declaraba que el provenir del nuevo régimen dependía en gran parte de la solución que se diera a la cuestión agraria. El problema no consistía solamente en modificar la distribución inequitativa que permitía concentrar en pocas manos la mayor parte de la tierra cultivable sino también que, precisamente, esa concentración era un obstáculo para intensificar la producción.

El mal venía de muy atrás y varias fueron las tentativas que se llevaron a cabo para remediarlo. Aparte de algunas iniciativas llevadas a cabo por particulares para el fraccionamiento de la propiedad y la colonización, en 1860 se realizó

una nacionalización de las tierras de los eclesiásticos, las comunas repartieron los bienes confiscados entre los habitantes. Pero, debido a la falta de útiles para trabajarla, a la inseguridad en el porvenir, casi todos revendieron sus parcelas a precios irrisorios y el resultado fué que se agrandaron aún más las grandes propiedades.

La Ley de 1907 llamada de "colonización interior" tenía por objeto la creación de pequeñas propiedades para familias numerosas pero, concebidas sobre un plan muy limitado no dió más que resultados mediocres. Apenas se colonizaron 11.705 hectáreas dentro de los dominios del Estado y de las comunas, es decir, en las tierras de peor calidad. La reforma de 1907 al dejar intactas las grandes propiedades particulares no abordó el problema fundamental de la España contemporánea: la desocupación agraria, que no encontró otra salida que la emigración. Pero, después de 1930 debido a la crisis económica, por una parte, y las trabas puestas por diversas naciones a los movimientos migratorios por otra parte, la situación se agravó en tal forma que la nueva república tuvo que buscar soluciones radicales de acuerdo con los principios de la técnica moderna, para transformar a la tierra en instrumento de producción insustituible.

La tierra tiene una función social que desempeñar y ha de modificarse en ese sentido. Debe buscarse una redistribución que borre los privilegios creados al amparo de una legislación que los favoreció, pero que no concuerda ya con las ideas actuales sobre justicia social ni con las exigencias

económicas del momento. La tierra no puede estar en pocas manos que carecen muchas veces de la capacidad o de los medios para hacerla producir,; tampoco debe estar pulverizada en parcelas tan reducidas que esterilicen el esfuerzo del agricultor por resultar, antieconómico. Es conveniente que ella esté distribuida en los límites que la técnica señale para obtener el máximo de productividad.

La distribución de la propiedad agrícola en España, en la fecha en que se inicia la Reforma agraria, se puede apreciar por el cuadro siguiente que se ha confeccionado en base a las cifras estadísticas publicadas por el Instituto Internacional de agricultura de Roma (Boletín mensual de informaciones económicas y sociales, Abril de 1933):

Extensión fincas	Nº de fincas	Extensión en ha.	% de fincas	% de extensión.
menores de 1 ha.	7.933.298	2.969.242	76.841.367	13.229.307
de 1 a 5 ha.	1.877.033	3.665.457	18.180.809	16.331.258
de 5 a 10 ha.	205.784	1.379.416	1.993.210	6.145.918
de 10 a 50 ha.	253.678	2.920.983	2.457.108	13.014.291
de 50 a 100 ha.	25.689	1.690.806	0.248.822	7.533.301
de 100 a 250 ha.				
de 250 a 500 ha.	27.328	6.959.375	0.264.697	31.007.144
de 500 a 1.000 ha.				
de 1.000 a 2.500 ha.				
de 2.500 a 5.000 ha.	1.444	2.859.146	0.015.981	12.738.781
de más de 5.000 ha.				
Totales	10.034.254	22.444.425	100.-	100.-

7.- El Ministro de Justicia, Fernando de los Ríos, encarga a una comisión especial, compuesta de ingenieros agrónomos, economistas, propietarios y obreros agrarios, presidida por el jurista Sánchez Román, de preparar un proyecto de reforma agraria.

ria que deberá ser discutido y sancionado por las Cortes Constituyentes a cuyo estudio se abocará una vez finiquitada la discusión de la Constitución.

Era más importante para España, en esos momentos, la Reforma agraria que la propia Constitución política ya que aquella podía modificar esencialmente su constitución económica que exigía con apremio una renovación.

Sin esperar a que el proyecto estuviera redactado se autorizó a las asociaciones de agricultores para contratar arriendos colectivos de granjas y trabajarlas en común, imponiendo a los propietarios la obligación de continuar el cultivo de sus campos en explotación. Al mismo tiempo se tomaron diversas medidas con el objeto de encauzar la reforma e impedir que los intereses afectados por ella dificultaran su realización. El proyecto de la Comisión técnica fué entregado al gobierno en el mes de julio de 1931 que a su vez lo remitió a las Cortes Constituyentes.

Ese proyecto evidenciaba las tendencias socialistas, no sólo al declarar el principio de utilidad social para justificar la expropiación -que luego fué consagrado por el artículo 44 de la Constitución- sino por el hecho de que no establecía indemnización para los propietarios expropiados. El Gobierno elabora un nuevo proyecto que armoniza los intereses de los propietarios desposeídos con los de la masa agraria y la colectividad.

8.- Dicho proyecto, remitido a las Cortes en 5 de abril de 1932, fué aprobado el 15 de setiembre del mismo año a pesar

de la violenta oposición de los agrarios, y pocos días después, el 23 de setiembre, otra ley crea el Instituto de Reforma Agraria, es decir, el órgano encargado de su realización.

Con anterioridad a la promulgación de la ley de reforma agraria, el 25 de agosto de 1932, el Gobierno decretó la confiscación de todas las fincas rústicas y casas de campo pertenecientes a todas aquellas personas que hubiesen participado en el movimiento revolucionario del día 10 del mismo mes de agosto. La expropiación se hace sin indemnización de ninguna clase y pasan en su totalidad a beneficio del Estado quien las destinará a los fines de la reforma agraria. Obliga la ley a los propietarios comprometidos en el movimiento revolucionario a seguir cultivando sus fincas hasta el momento de la incautación del Estado, en el caso de explotación directa, y dispone que los canones de arriendo, en caso de explotación arrendada, los perciba el Estado. También señala la ley de confiscación penas de prisión, de mayor o menor cuantía, a los propietarios que causen daños en las fincas rústicas objeto de confiscación, ya sea por deficiencias en el cultivo que pudieran traducirse en merma de su producción normal o por destrucción de las mejoras permanentes de los predios confiscados.

9.- La base primera dispone que "La presente ley empezará a regir el día de su publicación en la Gaceta de Madrid". Y enseguida añade: "Esto no obstante, las situaciones jurídicas particulares relativas a la propiedad rústica que se hubiesen

creado voluntariamente desde el 14 de abril de 1931 hasta el momento de la promulgación de esta ley, se tendrán por no constituidas a los efectos de la misma, en cuanto se opongan de cualquier modo a la plena efectividad de sus preceptos."

El caracter retroactivo que resulta de la disposición precedente fué una necesidad impuesta por las circunstancias para evitar que los intereses particulares amenazados con la reforma hubieran tomado precauciones durante el lapso que estuvo gestándose para sustraerse a sus disposiciones y, de esa manera, entorpecer los efectos de la ley.

La retroactividad no alcanza a las operaciones legítimas hechas de buena fé realizadas durante el período que se señala las limitaciones con que debe aplicarse dicho artículo.

10.- La base segunda establece que los efectos de la ley se extienden a todo el territorio de la República, pero, comenzará a implantarse inmediatamente, en orden a los asentamientos de campesinos, en los términos municipales de Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca, debido a la abundancia de desocupados que existe en esos lugares.

11.- El Instituto de Reforma Agraria.

Antes de sancionarse la ley de reforma agraria, se creó por decreto (1931) la Junta Central de reforma agraria, organismo autónomo, con personería jurídica y en relación directa con el presidente del Consejo de ministros, encargada de:

- a) promover la constitución de juntas locales agrarias;
- b) levantar y estudiar censos de campesinos;
- c) reunir datos sobre la distribución de las fincas rústicas y demás tierras aprovechables;

d) estudiar y preparar planes para la aplicación de la reforma agraria;

e) estudiar y proponer al gobierno disposiciones sobre arrendamiento, aparcerías, censos y demás contratos.

La Junta Central Agraria debía, igualmente: fomentar el crédito agrícola, la cooperación y el perfeccionamiento técnico.

Sancionada la ley de reforma agraria en septiembre de 1932, la base 3a. de la misma dispone que la ejecución de sus disposiciones quedará encomendada al Instituto de Reforma Agraria. La Junta Central de Reforma Agraria se transformó, por una ley posterior, en el Instituto de Reforma Agraria, órgano encargado de transformar la constitución rural española.

El Instituto está regido por un Consejo compuesto de:

técnicos,

juristas,

propietarios de tierras,

arrendatarios,

obreros del campo,

representantes del crédito agrícola.

El Instituto tiene una dotación de 50 millones de pesetas anuales, puede recibir anticipos del Estado, concertar operaciones financieras y emitir obligaciones con garantía hipotecaria de los bienes inmuebles o derechos reales que constituyen su patrimonio. Los valores emitidos por el Instituto se cotizarán en la Bolsa y se admitirán como depósito, caución o fianza en los centros oficiales.

El Instituto establece y fomenta la enseñanza técnicoagrícola, creando:

escuelas profesionales,  
laboratorios,  
granjas experimentales,  
cursos y misiones demostrativos,  
aprovechamiento del suelo,  
prácticas de la cooperación.

El Instituto organizará el crédito agrícola para:  
estimular la cooperación,  
facilitar la adquisición de semillas, abonos, etc.,  
industrialización de productos,  
fomento e higienización de la vivienda rural,  
concentración de parcelas,  
cría de ganado.

## 12.- Los bienes expropiables.

Son expropiables:

- 1° Las tierras ofrecidas por sus dueños, siempre que interesen al Estado.
- 2° Las que se transmitan a título oneroso.
- 3° Las tierras adjudicadas al Estado por razón de débito, herencia, legado.
- 4° Las fincas rústicas de corporaciones, fundaciones o establecimientos públicos y que no las exploten directamente.
- 5° Las tierras que fueron compradas con fines de especulación o sólo para percibir la renta.
- 6° Las tierras incultas o mal cultivadas situadas en regiones fértiles.
- 7° Las tierras que pudiendo y debiendo haber sido regadas,

no lo hayan sido.

8° Las tierras explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija, en dinero o especie, durante doce o más años .

9° Las tierras en la extensión que exceda a las cifras que señalen las juntas locales para término de los municipios.

13.- Los bienes exceptuados.

Están exceptuados:

1° Las tierras comunales pertenecientes a los pueblos.

2° Las vías pecuarias, abrevaderos, descansaderos de ganado y los prados boyales de aprovechamiento comunal.

3° Los terrenos dedicados a explotaciones forestales.

4° Los prados de pasto y monte bajo y los de puro pasto, así como los baldíos, eriales y espartizales no susceptibles de un cultivo permanente en un 75% de su extensión.

5° Las fincas que por su ejemplar explotación o transformación puedan ser consideradas como tipo de buen cultivo técnico o económico.

14.- Mecanismo de las expropiaciones.

En principio el Estado indemniza a los propietarios, salvo que se trate de bienes expropiables de señorío jurisdiccional o pertenecientes a la extinguida grandeza de España, en cuyo caso solo se indemnizarán las mejoras no amortizadas.

15.- La tasación de las propiedades a expropiar.

Se ha establecido en la ley un sistema de capitalización práctico y sencillo, que consiste en trazar una escala de rentas y en fijar un tipo de capitalización que aumenta a medida

que aumenta la renta. Las rentas inferiores a 15.000 pesetas se capitalizan al 5%; las comprendidas entre 15.000 y 30.000 pesetas, se capitalizan al 6% y así sucesivamente. De acuerdo a este sistema, una finca que produce una renta anual de ---- 14.000 pesetas, sería tasada en 280.000 pesetas; otra cuya renta fuera de 20.000 pesetas, valdría 332.000 pesetas.

#### 16.- El pago de las propiedades expropiadas.

Las expropiaciones se pagarán parte en dinero efectivo y el resto en títulos de una deuda especial amortizable en 50 años con un interés del 5% sobre el valor nominal de los títulos. Las indemnizaciones en dinero efectivo se sujetarán a una escala decreciente. Las fincas de una renta no superior a --- 15.000 recibirán el 20% en efectivo; entre 15.000 y 30.000 pesetas, el 15% en efectivo; entre 30.000 y 43.000 pesetas el 14%, y así sucesivamente.

Conviene retener que los títulos recibidos por el propietario en pago de parte de la expropiación, no podrá disponer libremente cada año más que del 10% de esos títulos.

Las tierras expropiables pueden ser ocupadas de inmediato para anticipar los asentamientos en tanto la expropiación se lleva a cabo. A este fin el Estado abonará una renta no inferior al 4% del valor fijado a la finca.

#### 17.- El asentamiento de campesinos.

Las Juntas Agrarias locales formarán el censo de los campesinos que deban ser asentados, es decir, de las familias de agricultores que deben recibir en posesión y no en propiedad un lote de tierra de dimensiones adecuadas para la producción

y la vida.

La ley tiende a asentar en primer lugar a los obreros agrícolas y ganaderos que no labren por su cuenta ni posean porción alguna de tierra.

En segundo lugar a las sociedades de obreros campesinos para ensayar con ellos el sistema de los arrendamientos colectivos.

En tercer lugar a los pequeños propietarios que paguen menos de 50 pesetas anuales de contribución por tierras cultivadas directamente.

En cuarto lugar los arrendatarios o aparceros de superficies menores a 10 hectáreas de secano y 1 de regadío.

18.- Otras formas de asentamiento.

La creación de núcleos urbanos mediante la distribución de parcelas constitutivas de bienes de familia; la creación de grandes fincas del Estado dedicadas a la enseñanza; la concesión temporal de tierras a ayudantamientos, particulares, empresas o compañías explotadoras nacionales capaces de realizar las mejoras y transformaciones que indique el Instituto de Reforma Agraria; conceder en censo reservativo o enfitéutico a los arrendatarios que lleven durante 6 o más años en arrendamiento fincas no mayores de 20 hectáreas en secano y 2 en regadío; conceder en igual forma a los arrendatarios actuales que lleven durante 30 o más años fincas de una extensión mayor de 20 hectáreas; dar pequeñas cantidades de terreno proporcionadas a los medios de explotación de que dispongan los más modestos obreros agrícolas.

### 19.- Colonización particular.

La ley tiende a fomentar la colonización particular estableciendo que los particulares o sociedades que se formen para asentar campesinos facilitándoles vivienda adecuada y los medios de sostenimiento hasta llegar al pleno rendimiento de su trabajo, todo ello con la directa intervención del "Instituto de Reforma Agraria", gozarán por un plazo de 20 años exenciones de impuestos, de toda clase, del Estado, provincias y municipalidades.

### 20.- El régimen de los arrendamientos.

Los arrendamientos serán objeto de una ley especial de acuerdo a los preceptos siguientes:

- a) regulación de las rentas o cánones;
- b) abono de las mejoras útiles y necesarias al arrendatario;
- c) duración a largo plazo del arrendamiento;
- d) derecho de opción y preferencia acordado a los arrendamientos colectivos;
- e) prohibición del subarrendamiento de fincas rústicas.

### 21.- La revisión de los contratos de arrendamiento.

En los contratos de arrendamiento de las fincas rústicas, cualquiera que sea su precio y forma, podrán los arrendatarios y aparceros solicitar la revisión del contrato al único efecto de la reducción de la renta o participación del año agrícola presente. Los subarrendatarios tendrán el mismo derecho en relación a los subarrendadores. De esta revisión están encargados los jurados mixtos de la propiedad rústica, designados por sociedades de propietarios y sociedades de arrenda-

tarios, cuyas funciones son determinar las bases de los contratos de arrendamiento, en regular el precio a petición de parte interesada, en dejar sin efecto las cláusulas abusivas, intervenir en las diferencias provocadas por las mejoras, en intervenir en los conflictos entre propietarios y arrendatarios.

## 22.- La ley de arrendamientos agrícolas .

Intimamente vinculada con la reforma agraria, ya que es una consecuencia y complemento de la misma, fué promulgada el 15 de marzo de 1935 la nueva ley de arrendamientos votadas por Las Cortes Españolas.

Una de las finalidades de la ley es imposibilitar el absentismo para que la tierra sea explotada directamente a fin de producir buenos rendimientos económicos y sociales.

Se da al arrendatario seguridades de permanencia en la tierra fijando al contrato inicial una duración mínima de 4 años con opción a prorrogarlo indefinidamente a favor del colono.

El precio del arrendamiento puede ser fijado libremente por el arrendador pero el arrendatario tiene la facultad de apelar ante el juez de la instancia si lo considera exagerado.

El colono tiene derecho a indemnización por las mejoras que haya introducido y que fueran necesarias a la explotación y dentro de los límites que la ley fija.

En caso de venta de la propiedad el arrendatario tiene derecho de preferencia para adquirirla en las mismas condicio-

nes que un tercero, salvo el caso que éste fuera el que va a explotarla directamente.

La venta no hace cesar, como ocurría anteriormente, los contratos de arrendamiento en vigor, pasando al nuevo propietario todos los derechos y obligaciones de su antecesor.

### 23.- Crítica de la reforma.

A pesar de que la reforma agraria española condensó la experiencia realizada por los demás países europeos que la precedieron en ese movimiento, la ley no está exenta de defectos y ha suscitado numerosas críticas.

Si la expropiación se justifica con respecto a las tierras inexploradas e improductivas no lo es cuando tan solo se tiene en cuenta su extensión sin mirar las condiciones de aprovechamiento y sus rendimientos.

La confiscación como castigo para los propietarios que se mostraron hostiles a la república, es una medida injusta repudiada por la misma Constitución española, cuyo artículo 44, in fine, dice: "En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes".

Casi todas las reformas europeas contienen el principio de la expropiación la cual va acompañada indefectiblemente de la indemnización. Aparte de Rusia que realiza un ensayo de socialización bajo un régimen revolucionario tendiente a igualar las clases agrarias, los demás países que excepcionalmente adoptaron el sistema de expropiación sin indemnización han sentido su fracaso y reformaron los textos legales o moderaron su aplicación.

La comisión técnica española, encargada de redactar el

proyecto de reforma, ha encontrado una figura o modalidad jurídica que llama "ocupación por utilidad social," la que no tiene parentesco alguno con la "expropiación por causa de utilidad pública" que acepta el derecho moderno.

El sistema que sirve de base a la ley, o sea, los asentamientos de campesinos no les dá la propiedad de la tierra sino la posesión, lo cual los convierte en colonos del estado. No hay duda que las ideas socialistas han contribuido a fijar dicho sistema, pero también han de haber influido los lamentables resultados de las tentativas anteriores de colonización y fraccionamiento.

Es posible que esa solución haya defraudado las esperanzas de los campesinos a quienes la revolución había alentado el deseo de convertirse en propietarios y que en la precaria situación de colonos su actividad no rinda los resultados esperados.

En su esencia, la reforma española difiere de las demás reformas agrarias europeas, Ella desposee a unos cuantos grandes propietarios para crear otros muchos pequeños. Al campesino se le dá una ocupación temporal. No sabe si por mucho tiempo o, por poco, si mientras dura una corriente política o se hace un ensayo social. En esas condiciones ¿qué interés va a tomarse por la tierra? ¿qué desembolsos va a hacer? Lo que procurará es agotar su rendimiento en el más breve plazo posible, porque después todo se arreglará con volvérsela al dueño. El crédito se lo abrirán Cooperativas, cuya creación fomentarán las asambleas locales agrarias. Poco pasará bastante tiempo an-

tes de que esas Cooperativas funcionen; cuando lo hagan, ¿querra empeñarse el campesino que no es propietario, sino ocupante temporal de la tierra?

En todas partes la expropiación de latifundios se ha llevado a cabo con la mirada puesta en la creación de muchos pequeños propietarios; pero en España se ha temido, sin duda, a esa pequeña burguesía del campo que la más socialmente conservadora- el ejemplo de Francia lo demuestra-, se va a esa entelequía mixta de ocupación temporal por utilidad social que agravia al propietario más que con la expropiación; es un nuevo y fatal golpe para el crédito, y destruye económicamente la mejor de las propiedades del país.

La reforma agraria española es la más amplia de cuantas se han realizado en Europa en el período de post guerra y, a la vez, la más difícil por la magnitud de problemas que abarca y por el cambio trascendental que introduce en el régimen legal y económico de la tierra.

En casi todos los países europeos la reforma tenía como principal finalidad dar tierra a los soldados condecorados durante la última guerra, a los ex-soldados inválidos y a los huérfanos a causa de la misma. Al mismo tiempo, unos combaten determinado tipo de propiedad, mientras que otros fomentan el desarrollo de aquella cuyas características consideran más conveniente, por razones económicas y sociales.

En España, en cambio, el problema era mucho más complejo por las cuestiones económicas, sociales y técnicas que debía resolver. Ello explica, en parte la lentitud con que ha tenido que desarrollarse.

## 24.- Resultados.

Trunco el proceso de la reforma por la guerra civil podemos apreciar algunos efectos producidos durante los primeros años de su aplicación.

En la práctica, la ley ha encontrado grandes dificultades. El Instituto de Reforma agraria tuvo que interpretar la ley en numerosos casos ya que ella no indicaba más que las líneas generales de la reforma, aparte de que muchas disposiciones son vagas, abstractas y hasta contradictorias. Todos los trámites previstos, desde las formalidades preliminares a la expropiación hasta la instalación de los agricultores son largos y complicados, no pudiendo implantarse un procedimiento uniforme para todo el país dadas las diversas condiciones de explotación debido a las características de cada región.

El Instituto ha debido resolver cuantos asuntos le competen que son la realización de todas las disposiciones legales promulgadas en relación con la reforma. Ha intervenido directamente y por mediación de las juntas provinciales en la incautación de las fincas confiscadas y en la ejecución de los decretos de intensificación de cultivos.

Según datos del Instituto de Reforma Agraria en 1935 la confiscación de explotaciones alcanzó a 99 propietarios con una superficie total de 577.359 hectáreas de las cuales se distribuyeron 89.133 entre 8.609 nuevos propietarios. A medida que se van terminando los trámites de parcelamiento se realizan nuevos asentamientos de agricultores.

Para apresurar los efectos de la reforma sin aplicar de

inmediato las disposiciones de la ley, se dictó en noviembre de 1932 un decreto sobre intensificación de cultivos a fin de aumentar la producción y combatir el paro de obreros agrícolas que en algunas regiones era clamoroso. En virtud de dicho decreto que permitía la ocupación temporal de las tierras se beneficiaron 5.253 individuos con sus respectivas familias. Con posteriores renovaciones del permiso de ocupación se fue dando cierta estabilidad a los agricultores como solución momentánea mientras se implantaba la reforma definitiva.

Pero el principal obstáculo que ha encontrado la ley ha sido la resistencia de los agrarios que no comprendían el necesario retardo que exigía su aplicación en muchos lugares.

Según un decreto del mes de diciembre de 1933, España abandona el sistema de economía liberal para adoptar el sistema de contingentes. En los considerandos del decreto declara que lo hace después de dos años de lucha incesante "contra una política en pugna con los postulados de la economía liberal y que retrotrae las transacciones al concepto y la ética de varios siglos atrás".

Sin embargo, España no abandona totalmente su política liberal. Los contingentes no serán cuantitativos sino discriminatorios. Su propósito no es limitar las importaciones sino encauzarlas hacia aquellos países que sean los mejores compradores de sus productos y para ello el articulado del decreto autoriza a los ministros de Estado e Industria a fijar los contingentes que afecten los artículos que crean necesarios.

España, por su especial economía se había sustraído en

buena parte a los efectos de la crisis mundial manteniéndose en segundo lugar entre los países que mejor supieron defender sus posiciones; pero, en 1931 el comercio exterior quedó reducido a la mitad del comercio de 1929 y continuó descendiendo en los años subsiguientes.

La producción agraria aumentada considerablemente por las nuevas tierras que la reforma puso en explotación no encontraba mercado. El exterior estaba cerrado por la crisis mundial y las diversas medidas proteccionistas; en el interior, la desvalorización de la moneda había determinado un encarecimiento de la vida y disminución de la capacidad adquisitiva de la población. La situación de los agricultores empeoraba paulatinamente, agravada por diversos factores: desproporción entre el costo de producción y los precios de venta, inseguridad de los agricultores debido a la reciente, nutrida y confusa legislación, desvalorizamiento de la propiedad rural, excesiva intervención de los poderes públicos en la producción que debilita cuando no sofoca su libre desarrollo.

El 29 de Mayo de 1933, el Consejo de Ministros, en vista del anuncio de la huelga general de campesinos acordó declarar servicio público nacional la recolección de las cosechas con el objeto, dice en los considerandos, "de prevenir o frustrar los extravíos a que puedan ser conducidos los obreros, que tan necesitados se hallan de paz y de un normal seguro, como los excesos de los egoistas que pudieran turbar el sentido del deber de algunos patronos, llamados por su condición a dar ejemplo de respeto a la ley".

A fines de 1934 el Ministro de Agricultura, Manuel Jiménez Fernández declaraba que era necesario introducir modificaciones substanciales en la ley de reforma agraria para darle efectividad adaptándolo a las necesidades reales de la agricultura española. Agregaba que, hasta entonces, el Instituto de Reforma Agraria no había dado los resultados esperados en consonancia con los cincuenta millones de pesetas que el gobierno ha pagado anualmente. Su programa lo concretaba en los términos siguientes:

"Es menester instituir la justicia social en la producción y consumo, así como en leyes para la protección de los trabajadores. Todo debe realizarse sobre la base del absoluto respeto de la propiedad individual, pero de acuerdo también con los principios fundamentales de una justa redistribución de la tierra".

25.- Decreto de expropiación de fincas rústicas de 7 de octubre de 1936.

El actual gobierno de Madrid hace recaer sobre el grupo de grandes propietarios latifundistas la responsabilidad del movimiento subversivo iniciado el 18 de julio de 1936, y por decreto dictado el 7 de octubre último resolvió expropiar a favor del Estado sin indemnización, las fincas rústicas de los que participaron en dicho movimiento.

El texto íntegro del referido decreto es el siguiente:

"Desde la implantación del nuevo Régimen se ha venido manteniendo una pugna entre los elementos sinceramente republicanos y los que no lo eran; éstos, oponiéndose a la inevitable transformación política y social que España tenía que experimentar, dentro de una perfecta legalidad.

Los republicanos leales a los principios democráticos

han realizado a través de cinco años de incesante labor todos los esfuerzos imaginables para gobernar dentro de la Ley y con el máximo respeto a sus principios. En contraste, los desafectos al Régimen, lo mismo desde el Poder, cuando los usufructuaron, y fuera de él cuando el sufragio universal hubo de llevarlos a la oposición, se han movido siempre fuera de la Ley, y han sido moral y materialmente los promotores del desorden y los generadores de las más condenables rebeldías.

Culmina esta criminal conducta en el movimiento subversivo militar-fascista que se inició el 18 de julio último, y que tiene sus antecedentes en la resistencia y ataque a la República, de las castas reaccionario-militarista, desde la instauración del Régimen democrático. Buena parte de los sublevados y financiadores de la rebelión la constituyen grandes propietarios latifundistas; militares de graduación y alto clero, dueños de riquezas considerables. Pues bien: así como los Tribunales de Justicia ejercen su recta función contra los insurgentes, es necesario que la República castigue en sus medios económicos a los más destacados fomentadores y participantes del movimiento faccioso, logrando de ese modo resarcir al país de una parte de los perjuicios que la subversión le ocasiona.

Lo que está sucediendo en España pone de relieve que no es posible contemporizar con esos elementos perturbadores, que, incompatibles con el progreso de la República tratan de llevarla en el momento presente a la más completa ruina económica. Ellos han mantenido en el suelo español un régimen de explotación semifeudal, puesto de relieve en las formas de contrato conocidas con los nombres de "Rabassa

morta"; foros, etc.

Es, pues, indispensable, para asegurar la existencia de España como país libre e independiente, privarles de una fuerza que en sus manos tiene tan censurable empleo; por lo que antecede, de acuerdo con el Consejo de Ministros y a propuesta del de Agricultura.

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1º.-Se acuerda la expropiación sin indemnización y a favor del Estado de las fincas rústicas, cualesquiera que sean su extensión y aprovechamiento, pertenecientes en 18 de Julio de 1936 a las personas naturales o sus cónyuges y a las jurídicas que hayan intervenido de manera directa o indirecta en el movimiento insurreccional contra la República.

Artículo 2º.-Para la determinación de las personas incursoas en las medidas que se señalan en el artículo anterior se reunirá, en cada término municipal, una Junta calificadora, integrada por el Ayuntamiento, el Comité del Frente Popular y una representación de cada una de las organizaciones sindicales de obreros del campo y agrupaciones de pequeños cultivadores y colonos, legalmente constituidos. Dicha Junta formará la relación de propietarios que, por haber prestado su colaboración en cualquier forma al movimiento subversivo, o su ayuda con recursos en moneda o especie, auxilios, servicios, confidencias o simple resistencia o desobediencia a las disposiciones o acuerdos del Gobierno legítimo de la República, deban ser clasificados como enemigos del Régimen y comprendidos en el grupo de insurrectos a que se contrae el artículo primero. Estas relaciones, con

la propuesta razonada para cada inclusión, serán elevadas a la Junta provincial, y, con el informe de esta misma, transmitidas al Gobierno, quien dará estado oficial en la "Gaceta de Madrid" a los nombres de las personas que definitivamente deban ser así clasificadas.

Las Juntas provinciales calificadoras tendrán análoga constitución que las Juntas municipales antes citadas, siendo presididas por un delegado del Ministerio de Agricultura, nombrado de entre los Jefes de los Servicios provinciales dependientes de dicho Ministerio, e intervendrán resolviendo en primera instancia las incidencias y cuestiones de competencia que se ofrezcan en la aplicación de este Decreto.

Contra la declaración de insurrecto a que se contrae este artículo cabrá un recurso, al solo efecto de rectificación de conceptos, ante el Ministro de Agricultura, previo informe de las Juntas municipales y provinciales correspondientes.

Artículo 3º.- A efectos de este Decreto, se considerarán como bienes rústicos los que figuran inscritos como tales en el Registro de la Propiedad, los no inscritos que por su producción agrícola-pecuaria tengan ese carácter; las industrias rurales, con sus útiles y edificios; los montes, las tierras de pasto y cotos de aplicaciones industriales o deportivas y las fincas de recreo que tengan arbolado, matorrales, huertas, jardines o praderas que exijan atenciones agrícolas, aunque el valor de las edificaciones sea predominante en el total de la finca.

Artículo 4º.- El uso y disfrute de las fincas rústicas expropiadas según el artículo 1º se darán a los braceros y

campesinos del término municipal de su emplazamiento o de los colindantes, según los casos, con sujeción a las siguientes normas:

a) Cuando la explotación de la finca se llevara directamente por el interesado o por medio de encargados o administradores, o cuando se explote en régimen de gran arrendamiento, será entregada en usufructo a perpetuidad, en tanto se les dé por los usufructuarios y sus descendientes el destino agrícola adecuado, a las organizaciones de obreros agrícolas y a los campesinos que figuren en los censos municipales correspondientes.

En uno y otro caso, la explotación de estas fincas se hará colectiva o individualmente, según la voluntad de la mayoría de los beneficiados, mediante acuerdo tomado en la asamblea convocada a tal efecto.

Los técnicos del Ministerio aconsejarán y orientarán en cada caso la forma más racional del cultivo de la tierra.

b) En el caso en que la propiedad rústica fuera llevada en régimen de arrendamiento, colonia o aparcería por agricultores que por la extensión de tierra cultivada, que no debe pasar de treinta hectáreas en secano, cinco hectáreas en regadío y tres hectáreas en huerta, y, beneficio industrial anual calculable a su empresa agrícola, fuesen técnica y prácticamente clasificables como pequeños cultivadores, éstos y sus descendientes serán confirmados en el usufructo a perpetuidad, siempre que se mantenga por los usufructuarios la racional explotación agrícola correspondiente del lote o finca por ellos cultivada.

Sobre las tierras comprendidas en uno y otro caso, todo combatiente encuadrado en las Milicias populares o unidades

de voluntarios del Ejército que esté clasificado en el Ayuntamiento de su vecindad como brasero del campo o pequeño arrendatario o propietario, según los apartados de la base II de la ley de Reforma agraria vigente, será tenido en cuenta en primer lugar para recibir en uso a perpetuidad una porción de tierra de labor que en el lugar de su emplazamiento dé un beneficio líquido suficiente para el sustento de su familia.

Cuando los beneficiados por esta disposición pertenezcan a una organización sindical de carácter agrario, o deseen constituirla, podrán reunir sus lotes para formar una explotación colectiva.

Los beneficios a que hace referencia el párrafo anterior se harán extensivos a las familias constituídas por parientes en primer grado de los fallecidos por acción de guerra, teniendo preferencia en la aplicación y siguiendo a estos los heridos e inutilizados físicamente por consecuencia de su actuación al servicio militar de la República en este período.

Artículo 5º.-La expropiación de las tierras señaladas en el artículo 1º se realizará con el capital fijo de explotación existente en las fincas expropiadas, que no podrá ser desvinculado de la finca donde se halle, o, en caso de separación, será reintegrado en la medida de lo posible para volver la explotación rural que se considere al ser y estado en que aparecía y en cuanto sea dable en la fecha del 18 de Julio del año en curso antes mencionada.

Artículo 6º.- El Instituto de Reforma Agraria, que será el órgano de enlace y tutelar de las fincas expropiadas según los preceptos de este Decreto, procederá a redactar

los adecuados planes de explotación y dotará a los beneficiados de medios económicos, así como de aperos, semillas, abonos y demás elementos del capital circulante requeridos por los cultivos, para un período de dos años agrícolas, contados a partir del de la incautación y entrega a los beneficiados, procurando alcanzar la mayor eficacia en la intensificación de esos cultivos por medio de los servicios del Banco de Crédito Agrícola, que se creará a tal efecto. Una reglamentación complementaria proveerá a la ordenación de esta propiedad y en aquélla se fijará el canon que los usufructuarios de la tierra nacionalizada habrán de pagar al Estado.

Artículo 7º.- Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto por este Decreto, del cual se dará oportuna cuenta a las Cortes.

Artículo transitorio.- Este Decreto se aplicará a los términos municipales de todo el territorio nacional, poniéndose en vigor en las zonas que se hallan bajo el dominio de los elementos rebeldes en cuanto estas sean sometidas al Gobierno de la República.

Dado en Madrid a siete de Octubre de mil novecientos treinta y seis. Manuel Azaña. El Ministro de Agricultura, Vicente Urabe Galdano."

TERCERA PARTE

LA REFORMA AGRARIA ARGENTINA



## Capítulo I.- NUESTRA CUESTION AGRARIA.

- 1.-Contenido de las reformas europeas.-
- 2.-Estabilidad de la distribución de la tierra.
- 3.-Las doctrinas y los hechos.-
- 4.-Influencias de las doctrinas en las reformas.-
- 5.-Influencia de las escuelas socialistas.
- 6.-Necesidad de la reforma argentina.-



1.- Las reformas agrarias europeas que acabamos de examinar consistieron, en síntesis, en expropiar, a veces indemnizando integralmente y otras sin indemnizar ni siquiera en parte a los propietarios desposeídos, las tierras de las comunidades religiosas y demás manos muertas y los latifundios de los particulares para entregarlas en parcelas pequeñas a los trabajadores rurales capaces de explotárlas directamente.

Si bien es todavía prematuro considerar sus resultados definitivos, por lo pronto debemos reconocer que ha corregido o está corrigiendo la situación injustamente desfavorable en que se encontraban esta clase de trabajadores, sobre todo si se la compara con los de las demás industrias.

2.- Los reformadores de la europa central y oriental han cometido errores que pueden servirnos de experiencia para no repetirlos. Así, vemos que cuando la distribución de la tierra se hace por medios violentos, faltándoles a los campesinos

dirección, capital, técnica, etc., deben pasar muchos años antes que el nuevo sistema produzca efectos sociales favorables. En cambio, la reforma agraria orgánica los producirá de inmediato. Los propietarios expropiados recibirán un capital que podrán aplicar a otras actividades económicas, con beneficio general.

Las medidas legislativas que se propongan para la subdivisión de la tierra y la creación de la pequeña propiedad, pero, sin formar el ambiente adecuado para su existencia, consolidación y desarrollo, están destinadas al fracaso, porque el pequeño propietario se ve pronto obligado a vender su lote, sus animales y sus útiles, con lo que se reconstruye el latifundio. En cambio, si nace rodeada de todas las medidas de defensa necesarias para protegerla contra una nueva concentración, acabará por imponerse y ser la forma de propiedad predominante.

3.- Si examinamos comparativamente las doctrinas que se han expuesto respecto de la distribución de la tierra y las diversas reformas llevadas a cabo, vemos que ninguna ha logrado triunfar plenamente. Ninguno de los sistemas preconizados ha demostrado una superioridad tal que excluya a los demás y la coexistencia de ellos parece ser lo más saludable desde el punto de vista social y económico, no sólo para Europa sino para todos los países.

4.- Cual ha sido la influencia de esas doctrinas sobre los textos legales de las reformas agrarias que acabamos de exa-

minar?

La respuesta es difícil porque después de la guerra se producen numerosos cambios en los programas agrarios de los partidos políticos que tratan de obtener ventajas inmediatas y positivas a cambio de una postergación de aspiraciones teóricas irrealizables todavía. Muchas tendencias que antes se declaraban marxistas preconizaron o aceptaron la creación de la pequeña propiedad agrícola y fueron muy pocos los que, manteniéndose fieles a sus principios ortodoxos, repudiaron todo programa que no declarara expresamente la nacionalización o la socialización de la tierra.

El mejor método, sin duda, para contestar a la pregunta planteada, sería tomar los programas agrarios de cada uno de los países que hemos estudiado y confrontarlos con las reformas realizadas en el mismo país. Pero, ello nos hubiera llevado a largos desarrollos obligándonos a entrar en detalles que hemos sacrificado para conservar en esta tercera parte de nuestro estudio un carácter de generalidad. Por eso vamos a limitarnos a extraer conclusiones generales tomando las reformas agrarias en su conjunto.

5.- Un punto que conviene destacar es lo que llamaremos la influencia virtual del socialismo, que fué de gran importancia en todas ellas, y si bien es cierto que la finalidad principal de todas las reformas, casi sin excepción, fué el desarrollo de la pequeña propiedad individual, también lo es que la idea socialista estuvo presente con frecuencia. Claro está,

que, en un principio muchos legisladores consintieron reformas radicales por el temor de que las masas rurales, apremiadas por el hambre y estimuladas por el ejemplo de la revolución Rusa, tuviera mayores exigencias, pero, a medida que se alejaban del período revolucionario, de la hoguera bolchevique, esos mismos legisladores corrigieron sus reformas primitivas en un sentido más moderado, como ocurrió particularmente en Grecia y Polonia.

Todas, sin excepción, ponen de manifiesto una reacción violenta contra el concepto jurídico de la propiedad dominante en el siglo XIX, que lo define como derecho absoluto, exclusivo y perpetuo. Ese repudio ha empujado muchas veces a los reformadores hacia la idea de nacionalización de las tierras que es el camino que lleva más directamente a la socialización, pues, cuando no se concede al individuo la propiedad del suelo sino el goce, se están reconociendo, evidentemente los derechos superiores de la colectividad.

Lo mismo ocurre con la expropiación que disponen todas las reformas que se llevan a cabo sin o con indemnización. El primer sistema se aplica sólo por excepción. Rusia que trata de resolver revolucionariamente un problema económico que exige larga meditación no tarda en advertir su fracaso y volver sobre sus pasos. Los pocos países que en los textos legales siguieron su ejemplo, no lo pusieron en práctica o se rectificaron casi de inmediato. La expropiación con indemnización, en cambio, que es la regla general, no es un principio específicamente socialista porque más que un ataque a la propie-

dad privada es un verdadero reconocimiento de ella, pero, es una negación del individualismo que afirma una tendencia evidente hacia el socialismo. El concepto de la expropiación va íntimamente unido al de la propiedad y ambos responden a los principios hoy dominantes de "utilidad pública" y de "propiedad funcional".

La idea de igualdad, -que es para Pirou uno de los puntales más sólidos del socialismo- campea en todas las reformas. Claro está, que la igualdad debe satisfacer principios de justicia y para ello requiere que los beneficiados estén en igualdad de condiciones. Por eso hay una desigualdad aparente en los repartos de parcelas; se dá preferencia a los soldados condecorados, por los servicios que han prestado a la nación, a los ex-combatientes, a los inválidos de la guerra y a los huérfanos por la misma causa. De esta manera, el Estado desarrolla una acción social a la vez que ejecuta un plan económico.

Existen también numerosas disposiciones legales que implican medidas preventivas o coercitivas tendientes a convertir al propietario en una especie de funcionario del estado y que se encarga de tutelar los intereses de la colectividad y si bien es cierto que el socialismo pretende ser la única doctrina capaz de lograr la emancipación del individuo, es evidente que, por ese medio, aparece/<sup>COMO</sup> una doctrina reglamentaria de los derechos individuales.

Es indudable también que a ella se debe el principio cristalizado en todas las legislaciones: "La tierra para el

que la trabaje", es decir, la unión de esos dos factores fundamentales de la producción: el trabajo y la tierra, y, es en virtud de ese principio que casi no hay ley que no disponga la expropiación o la limitación de la propiedad cuando el propietario no dirija directamente la explotación.

Y, por último, la influencia socialista se hace sentir en todas las legislaciones que tratan de organizar la producción agraria. Wauters hace notar que Jorge Sorel profetizó una organización previa de la producción como transición necesaria para transformar el régimen capitalista en colectivista.

Esto nos demuestra, una vez más, que cuando una doctrina sale del dominio teórico para entrar en acción, no puede hacerlo sin deformarse exteriormente, sin perder la forma intransigente que caracteriza a las teorías que implican una acción revolucionaria.

6.- Es tiempo ya de emprender una reforma en nuestro país tanto con respecto a la tierra pública como de los latifundios privados sirviéndonos la experiencia europea en aquellos aspectos que la reforma agraria presenta de común en todas partes, pero, con las particularidades que sean del caso, pues no estaría determinada por los mismos motivos ni actúan los mismo factores sociales, económicos, políticos y hasta psicológicos.

Los hechos se han encargado de demostrarnos que el problema agrario no se resuelve buscando la mayor renta de la

tierra y descuidando sus medios y sus fines. Es necesario utilizar del mejor modo la cooperación de la familia colona para obtener buenos resultados económicos, morales y sociales.

## Capítulo II.- POLITICA AGRARIA DE LA CONSTITUCION.-

- 1.-Disposiciones constitucionales.-
- 2.-La tierra como fuente de recursos.-
- 3.-Fomento de la colonización.-
- 4.-Tierras nacionales y provinciales.-
- 5.-Facultades del Gobierno Nacional.-
- 6.-Facultades de los gobiernos de provincias.-
- 7.-Facultades concurrentes.-



1.- Nuestra Constitución considera a la tierra fiscal, desde dos puntos de vista, aparentemente antagónicos, pero que ha obligado a los legisladores a contemplarlos introduciendo en las leyes de tierras diversas disposiciones que procuran la conciliación de dos intereses contradictorios.

El artículo 4° enumera entre los recursos del Gobierno Federal para proveer a los gastos de la Nación, el producto de la venta o locación de tierras de propiedad nacional.

A su vez, en el inc. 16 del artículo 67 se dispone que el Congreso deberá dictar planes para la colonización de las tierras de propiedad nacional.

La conciliación de los dos fines no es fácil porque si se considera a la tierra como un factor meramente productor de recursos es evidente que habrá de procurarse obtener de ella el mayor rendimiento, mientras que si se la ha de considerar como un factor de progreso y bienestar general desde el

punto de vista de la colonización, la adjudicación de la tierra fiscal debe hacerse al más bajo precio, pues es un elemento secundario dentro de la finalidad que se persigue.

¿Cual de ellos debe predominar? Indiscutiblemente: la colonización.

2.- La tierra considerada como una fuente de recursos, no es más que una eventualidad que nuestros constituyentes tuvieron en cuenta y de la cual dejaron constancia. Prueba de ello son las palabras del constitucional Leiva que al discutirse el artículo 4° dice que la venta y locación de tierras era por ahora, un recurso quimérico, pues por muchos años las tierras de propiedad pública nacional no tendrían valor alguno por falta de compradores y locatarios.

3.- La segunda finalidad, en cambio, se repite y se confirma en numerosas disposiciones de la misma constitución, pues, aunque se emplee distintas palabras el propósito es el mismo siempre: colonizar.

Toda la política agraria de nuestra constitución se puede resumir con esa palabra.

Es el propósito de Alberdi que lo repite hasta el cansancio dominado por una idea básica: "Sin grandes poblaciones no hay desarrollo de cultura, no hay progreso considerable, todo es mezquino y pequeño."

Nuestra carta magna recoge ese pensamiento en su preámbulo con una amplitud que no tiene precedentes en la historia constitucional de los pueblos: "... para nuestra posteridad y

para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino"; y lo desarrolla en sus artículos 25,67(inc.16), 104 y 107, aparte de otros que atañen a la colonización indirectamente.

4.- Nuestro sistema federal de gobierno determina dos esferas de acción distintas: la nacional y la provincial. Ya sea que consideremos a la tierra como una fuente de recursos o como un medio de colonización, es decir, como factor progresivo, conviene precisar los límites de cada una de ellas.

La cuestión, que hoy aparece resuelta, dió lugar, sin embargo, a discusiones trascendentales respecto de si las tierras públicas eran de propiedad nacional o provincial, discusión análoga, por otra parte, a la que se produjo en los Estados Unidos cuando éstos se independizaron de Inglaterra.

A pesar de las autorizadas opiniones de Alberdi y de Sarmiento que sostuvieron que la propiedad de todas las tierras que estaban fuera del dominio privado eran propiedad de la Nación, la Comisión examinadora de la Constitución de 1853 precisó su criterio en el informe que acompañó al proyecto de reformas: "Tierras públicas jamás las tuvo la Nación después de la revolución", por consiguiente, ellas forman parte del patrimonio provincial, según el criterio de dicha Comisión que fué aceptado, más tarde, por la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo con esa doctrina, la Nación no tiene más tierra que la que existe fuera de los límites jurisdiccionales de las provincias.

5.- El inciso 14 del artículo 67 de la Constitución acuerda al Congreso la facultad de "arrearlar definitivamente los límites de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias".

Si bien resulta de la primera parte de la disposición transcripta que el Gobierno Nacional tiene facultades para fijar los límites de las provincias, una vez establecidos, la tierra pública encerrada dentro de ellos pertenece a las provincias, y nó a la Nación. A su vez, la última parte deja establecido, sin lugar a dudas, que no hay más territorios nacionales que los que queden fuera de los límites asignados a las provincias.

6.- De manera que cada una de las provincias argentinas tiene facultad indiscutible para disponer de todas las tierras públicas que existan dentro de los límites de sus territorios para las dos finalidades que la Constitución autoriza: obtener recursos para atender a sus gastos o facilitar la colonización.

7.- Iguales facultades tiene la Nación con las tierras que se encuentren dentro de los territorios federales. Luego, la acción del estado central y de los estados locales es concurrente en lo que se refiere a la tierra pública, como facultad, pero no se ejercita coincidente sobre la misma tierra, sino que cada uno la ejerce dentro de su respectiva jurisdicción.

### Capítulo III.- LA LEGISLACION DE LA TIERRA FISCAL.

- 1.-La ley 4167.-
- 2.-Finalidades que persigue.-
- 3.-Principales disposiciones.-
- 4.-Sanciones para el incumplimiento de las obligaciones.-
- 5.-Crítica de la ley.-
- 6.-Bases para una nueva legislación.-

-----0-----

1.- Se han dictado, indudablemente, muchas leyes de tierras, pero, solamente vamos a examinar la que está actualmente en vigor y que considera los dos objetivos ya citados de las disposiciones constitucionales: la tierra considerada como recurso y como factor de engrandecimiento por intermedio de la colonización.

2.- Hay todo un plan orgánico de política agraria dentro de la ley.

Así, sus primera disposiciones tienden a que antes de entregar las tierras a la apropiación particular se proceda a su estudio, su relevamiento topográfico, determinación de su capacidad para la producción agrícola o ganadera, posibilidad y conveniencia de establecer pueblos, necesidad de reservar extensiones boscosas, mineras, etc., y a la mensura y amoniamiento de dichas tierras.

El propósito que persigue la ley con estas disposicione-

nes es que la colonización se haga sobre la base de un estudio previo con respecto a todos y cada uno de los puntos señalados, para que no pueda repetirse la frase de Avellaneda": "Nuestras leyes de colonización se han reducido a llevar un puñado de hombres hacia el desierto para que la naturaleza los abatiera al nivel de su barbarie".

3.- El Poder Ejecutivo debiera establecer cuales son las regiones que dedica para la fundación de pueblos y cuales para colonias agrícolas y pastoriles. Dividirá los pueblos en solares, los que enajenará a un precio mínimo de diez pesos moneda nacional cada uno. Las chacras y quintas a razón de \$2.50 la hectárea y con la facilidad de abonar en seis anualidades.

Los lotes agrícolas no deben ser mayores de cien hectáreas y los pastoriles de 2.500 y la concesión a una sola persona o sociedad no podrá ser mayor de dos lotes agrícolas y uno pastoril.

En cuanto a otras tierras, las de pastoreo solamente, el Gobierno las arrendará o las sacará a remate público hasta mil leguas anuales con base de un peso la hectárea, a cinco años de plazo con 6% de interés y nadie podrá adquirir antes del pago total del precio más de 20.000 hectáreas en compra o en arrendamiento.

Además está autorizado el Poder Ejecutivo para vender directamente lotes que no excedan de 2.500 hectáreas en las colonias ganaderas o fuera de ellas, para dedicarlos a la colonización ganadera, siempre que no sean terrenos aptos para agri-

cultura. También podrá enajenar directamente los sobrantes que no excedan de la décima parte de la superficie de los lotes vendidos en cualquier forma.

El arrendatario que haya cumplido las condiciones del arrendamiento, tendrá derecho a comprar hasta la mitad de la tierra arrendada, por los precios que fija la ley como base para la venta.

Aparte de las formas antedichas en que el Poder Ejecutivo puede desprenderse de la tierra a título oneroso, está facultado para conceder gratuitamente hasta la quinta parte de los lotes de pueblos o colonias agrícolas o pastoriles, a los primeros pobladores que se establezcan personalmente en ellos.

En cuanto a los terrenos irrigados o irrigables y los que el Poder Ejecutivo adquiriera para la colonización agrícola, recién se determinará el precio de venta en los reglamentos, y la ley sólo establece que no será inferior al costo.

Se deja librado al criterio del Poder Ejecutivo, que lo precisará en la reglamentación pertinente lo relativo a los precios y plazos de los arrendamientos.

También contempla la ley la posibilidad de utilizar la tierra pública como fuente de recursos, pues, aunque el principal objeto de ella sea la colonización, ella se realice mediante la adjudicación de la tierra por el pago de un precio, de manera que, poco o mucho, siempre ingresa a las arcas fiscales alguna cantidad de dinero. Teniendo en cuenta especialmente esta finalidad, la ley autoriza la venta en remate pú-

blico y, en este caso, naturalmente, el precio se eleva.

4.- Las obligaciones que adquieren los adjudicatorios son poblar la tierra e introducir capitales, pero, las soluciones que se adoptan en el caso de incumplimiento de las obligaciones son distintas, de acuerdo con el carácter con que se ha otorgado el lote.

Así, cuando el fin ha sido la colonización -mediante la adjudicación privada- el incumplimiento de las obligaciones autoriza a declarar caduca la concesión, con pérdida de las mejoras introducidas y las sumas obladas, de acuerdo con el artículo 10 de la ley. El Estado recupera el lote para adjudicárselo a otro que quiera trabajarlo. En cambio, cuando se trata de adjudicaciones en remate público el incumplimiento de las obligaciones determinará, según el artículo 11, una multa equivalente al duplo de la contribución territorial durante todo el tiempo que transcurra sin que se satisfagan esas obligaciones.

Quiere decir, entonces, que así como el Estado ha tenido en cuenta la mayor entrada de fondos que produce el remate, sigue considerando a la tierra como una fuente de recursos al establecer una pena pecunaria en los casos de incumplimiento.

5.- Durante los últimos veinte años se han desvirtuado los fines de la ley por habérsela aplicado con un criterio esencialmente fiscalista y ello ha convertido la adquisición de la tierra en una ilusión vana, generalizándose en cambio los arrendamientos, llenos de cánones y gabelas y exigiendo con

severidad excesiva el cumplimiento del pago de los anteriores compradores sin analizar las circunstancias especiales que podían justificarlos

En la actualidad existe un gran número de pequeños ganaderos en todos los territorios del Sud, que, a pesar de hallarse radicados desde hace años, de haber cumplido con todas las disposiciones de la ley y de haber hecho las gestiones pertinentes para adquirir en propiedad los lotes fiscales que ocupan en calidad de arrendatarios, no lo consiguen, sin mediar razón alguna para desconocerles ese derecho.

La situación de incertidumbre en que viven hace que restrinjan las inversiones para construir y realizar mejoras, a lo más indispensable, y de ese modo se retarda el progreso de una zona rica e importante del país.

Otras veces, esos mismos pobladores abandonan las tierras fiscales para tomar en arrendamiento las particulares, pues, ya/<sup>que</sup>no se hace efectiva la esperanza de tener aquellas en propiedad, prefieren los arrendamientos particulares a plazo fijo y largo, que les dá mayor estabilidad.

Son los mismos pobladores los que afirman, después de duras experiencias, que constituye un peligro ser arrendatario del fisco por buenas condiciones que posean los ~~los~~ lotes de tierras que recibieron.

Claro está que, al lado de los auténticos pobladores existen otros que han sido más afortunados y que no solamente han obtenido la propiedad del lote que arrendaron primeramente sino la de varios que, para no aparecer violando la ley figuran

a nombre de terceros, familiares o amigos. Y, además, otra categoría muy generalizada: los que obtienen lotes fiscales en arrendamiento con el solo objeto de subarrendarlos luego, con pingües beneficios, asegurándose así una renta, no en razón de su trabajo sino de su influencia.

Por último, no han desaparecido todavía de nuestras tierras fiscales las sociedades anónimas u otras compañías que tienen en explotación grandes extensiones, a veces hasta más de 100 leguas.

Es evidente que en estas condiciones no es posible aumentar la población de nuestros territorios ni aprovechar debidamente su riqueza.

Los hombres que llegan allí, dispuestos a trabajar, no tienen garantías, si llevan un pequeño capital se exponen a perderlo, después de hacer sacrificios personales, sino transigen con las injusticias del fisco, o no toleran las imposiciones de los acaparadores.

Se hace imprescindible una revisión minuciosa de los actuales contratos de arrendamientos para poder diferenciar los pobladores auténticos de los que están al margen de la ley, para poder conceder la propiedad de la tierra a los que hubieran adquirido derecho a ello.

.En los territorios de Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén y Río Negro existen en la actualidad 18.000.000 de cabezas de ganado que representan un valor de más de ---- 100.000.000 de pesos. Estos animales son criados en su mayoría en campos fiscales concedidos en arrendamiento y en mu-

En muchos casos las extensiones de los mismos son mayores que las establecidas por la ley. Ahora bien, si esa tierra se vendiera a los pequeños pobladores como la ley lo quiere, la cantidad de ganados se acrecentaría, pues los propietarios tratarían de mejorar sus campos y el rendimiento de las explotaciones, que podría hacerse en forma mixta.

La jira realizada recientemente por el Ministro de Agricultura de la Nación por los territorios del Sud ha levantado la esperanza de todos los vecindarios visitados que vieron en las declaraciones oficiales formuladas por el doctor Cárcano el propósito decidido de incorporar esas regiones al movimiento general del progreso del país.

El enérgico empeño de los pobladores de hacerse propietarios encontró el más franco apoyo en las palabras del Ministro que expresó su anhelo en idéntico sentido.

"La aspiración de propiedad, dijo, no aparece sólo como un medio de vida, según sus gustos y a su manera, sino también como una afirmación del espíritu de independencia, para pensar y juzgar. De la propiedad rural ha surgido nuestro temperamento, nuestro carácter, nuestro espíritu y nuestra libertad. Sobre nuestras viejas y nuevas propiedades donde vivimos, siempre las mismas y siempre diferentes por el esfuerzo de nuestro trabajo a través del tiempo, hemos realizado las mismas tareas, las mismas fórmulas ideales, las mismas concepciones de vida, y hemos vivido con las mismas pasiones, los mismos dolores y las mismas alegrías. El país necesita propietarios. Ellos llenan un papel social y económico, bien delimitado en sus tres formas de grande,

medio y pequeño propietario. De su distribución racional y del equilibrio de estas tres formas de propiedad resultan sus ventajas.

"El problema de la propiedad en la Patagonia debe resolverse dentro de sus propios elementos rurales, de la gran experiencia acumulada, de la calidad de la tierra y las condiciones del clima, de las posibilidades económicas del lote, de los hombres que lo ocupan y del carácter de la explotación agraria"

La enajenación de la tierra fiscal debe ser suspendida mientras el gobierno no la conozca realmente, no se la mesure, se subdivida, y se sepa la calidad del poblador que la trabaja. El estado entregará una vez terminado ese estudio la propiedad de la tierra en unidades de superficie que permitan desarrollar una economía independiente susceptible de mejorar y de prosperar. No debe fomentarse como hasta ahora la gran propiedad, hoy la única arraigada en todo el país, y que ha cumplido plenamente su misión.

Pero, no solo deben tenerse en cuenta los efectos del actual régimen de arrendamientos y ventas de tierras fiscales, sino también otros factores igualmente importantes, como ser, el precio de los transportes de los productos de aquella región y el de las mercaderías de consumo que necesitan sus pobladores.

En las zonas donde el transporte se hace por tierra, las tarifas resultan elevadas y a ellas se suman los gastos de traslación de los semovientes y productos ganaderos desde los lugares de explotación hasta las estaciones ferroviarias de

embarque. Ya sea que se trate de arreos de animales como de transporte de frutos, es necesario recorrer largas distancias por difíciles y malos caminos, lo que en el primer caso es causa de que los animales lleguen en mal estado a los mercados de venta y pierden/<sup>gran</sup> parte de su valor.

En cuanto a los frutos, su conducción a las estaciones y el flete ferroviario hasta los mercados resultan excesivamente caros, y esto disminuye la utilidad de los productores.

Con respecto a las zonas en que los pobladores están obligados a servirse del transporte marítimo, el problema reviste mayor importancia y permanece sin perspectivas de solución desde hace muchísimos años.

Es ante todo necesaria una reorganización del régimen de nuestros puertos y, principalmente el de Buenos Aires que es considerado como uno de los más caros del mundo y, sabido es, que un puerto caro es, como un transporte caro, un "handicap" a la producción nacional.? *¡Qué Handicap?*

A la carestía de los puertos se une lo elevado de los fletes marítimos, las dificultades para conseguir bodegas, tanto para dar salida a los <sup>3</sup> productos como para traer materiales de construcción, alambrados y otros.

Pero, lo más grave del caso es que las empresas de transporte marítimo están interesadas a su vez en toda clase de negocios de la zona que sirven y desarrollan así una política comercial que consulta únicamente sus intereses. Así, dan preferencia a las cargas y necesidades de sus clientes, demorando indefinidamente las de los otros y recargan los fletes de

aquellos productos que tienen en existencia para obligar a los pobladores a comprárselos directamente en lugar de traerlos de Buenos Aires.

El gobierno está en el deber de investigar en todos sus detalles la forma como se desarrollan esos servicios públicos a fin de buscar el medio de regularizarlos, dentro de sus atribuciones, y garantizar a los pobladores que los transportes de cargas se realicen en condiciones normales y a precios equitativos.

Otro factor importante que debe ser tenido muy en cuenta es la orientación de la actividad de los pobladores, llevándola hacia aquellas ramas más remunerativas, de acuerdo con la capacidad productivas de las diversas zonas y estimulando la transformación que la economía nacional requiera.

Hasta ahora los hombres que se establecían en las tierras fiscales, con verdadero ánimo de pobladores, tenían que afrontar la vida sin los auxilios rudimentarios que ofrecen las comunidades organizadas y entregarse a sus actividades, agrícolas o ganaderas, con un espíritu de improvisación, sin atenerse a un criterio metódico o a puntos de vista definidos por la experiencia científica.

Impulsadas por las condiciones favorables de los mercados, fueron evolucionando las tentativas iniciales que tuvieron el carácter de una aventura temeraria hasta adquirir el desenvolvimiento que en la actualidad tienen algunas regiones cuya producción constituye ya un volumen visible en la economía nacional y que ponen de manifiesto grandes posibilidades de progre-

so, a poco que se las estimula.

Ha llegado, pues, el momento de considerar la conveniencia de orientar ese incremento creciente, cuyo impulso es tan fuerte y tan halagador para el país; denuncia un empeño de realización a pesar de tantas circunstancias difíciles y del crónico abandono por parte de los poderes públicos durante largos años. Allí se sembraba, se hacían plantíos, se criaba ganado en proporciones cada vez mayores, sin que ese esfuerzo admirable hallara la dirección útil para que la energía de la masa pobladora resultase más provechosa para los trabajadores y para la colectividad.

Esas explotaciones múltiples requieren una orientación estable a fin de perfeccionarlas constantemente y arribar a una necesaria diversificación fundada en la capacidad específica de las diferentes zonas. En materia agrícola como en ganadera se deben estimular preferencias de acuerdo con la naturaleza regional y a la vez preservar los productos de las enfermedades o plagas frecuentes.

Además de los enunciados, son sin duda numerosos los problemas que deben resolverse con iniciativas orgánicas y no limitarse al fomento racional de la producción, que es uno de sus aspectos. Las diversas exigencias de índole social y económica deben concretarse en un plan, en un programa, en una política que lleven en sí una visión del futuro, y que signifique una reacción contra la indiferencia con que han sido tratadas habitualmente las cuestiones vitales relacionadas con las tierras fiscales.

El Poder Ejecutivo acaba de dictar un decreto por el cual se modifica la reglamentación de la ley vigente en lo relativo a la distribución de la tierra fiscal.

En los considerandos del decreto el P.E. comienza refiriéndose a la ley de tierra N° 4167, del 8 de enero de 1903 y a su reglamentación en que se establecieron las condiciones en que los arrendatarios podían comprar la tierra arrendada y luego manifiesta que las ventas que en su oportunidad se efectuaron a favor de arrendatarios con contratos celebrados en las condiciones indicadas, beneficiaron, en unos casos, a pobladores meritorios y en otros, favorecieron a compañías acaparadoras que mediante interpósitas personas lograron burlar los propósitos fundamentales de la ley mencionada y aumentar por ese medio las extensiones de que eran poseedoras.

Después de otras consideraciones, el P.E. estima que para impedir en lo posible que se repitan las violaciones a las disposiciones de la Ley 4167 y se constituyan grandes latifundios, entre otras medidas de previsión debe limitarse el beneficio de la venta a los pobladores de arraigo, que realicen una explotación independiente y ajustada a las disposiciones reglamentarias en vigor, que tengan su domicilio real en la parcela o su residencia efectiva y permanente en el territorio.

Añade que el precio de venta no debe contener un concepto de lucro por parte del Estado, ni corresponde fijarlo muy bajo porque fomentaría la especulación, ni muy elevado porque retraería al comprador, ni tampoco puede prescindirse ab-

solamente del valor actual formado por intereses sociales y económicos creados.

La parte dispositiva del decreto comienza acordando a los arrendatarios de las tierras pastoriles fiscales no afectadas a reservas, con contratos aprobados o que se aprueben en lo sucesivo, el derecho a comprar hasta la mitad, a su elección, de la extensión arrendada, en la siguiente forma: una cuarta parte de la superficie arrendada a los cinco años de la vigencia del contrato y la segunda cuarta parte a los diez años.

Para optar a este beneficio, los arrendatarios deberán llenar o haber llenado los siguientes requisitos:

- a) Tener su domicilio real y efectivo en el lote concedido o en el territorio respectivo, con residencia continuada de cinco años como mínimo.
- b) Realizar una explotación personal y directa sin ingerencia de terceros.
- c) Haber construido la población y las mejoras necesarias para la adecuada explotación del campo e introducido haciendas propias en la proporción y por el valor exigidos en los respectivos contratos.

Más adelante establece que los lotes a adjudicarse en arrendamiento con opción a compra deberán constituir en lo posible unidades agrarias de explotación pastoril que aseguren el bienestar de la familia que la trabaje.

La Dirección de Tierras procurará que las tierras que se enajenen a los arrendatarios dispongan de campos aptos para

el apacentamiento de haciendas durante las estaciones de verano e invierno, en forma que puedan ser utilizadas con provecho durante el año.

El pago del precio de la tierra que se enajene a los arrendatarios se efectuará al contado o una sexta parte del valor de la misma al contado y el saldo en cinco años, otorgándose de inmediato el título definitivo de propiedad en el primer caso y en el segundo con gravamen hipotecario por el saldo correspondiente a las anualidades a vencer.

Finalmente el decreto fija en diez años el plazo a que serán renovados los contratos de arrendamiento, quedando, como consecuencia, sin efecto el decreto de fecha 18 de agosto de 1926 en la parte que lo fijó en cinco años. Los arrendatarios cuyos contratos de arrendamiento hayan sido renovados por el término de cinco años podrán solicitar la ampliación de los mismos a diez años.

Ese plan debe estar contenido en una nueva legislación que contemple el problema de la tierra fiscal en sus caracteres actuales, que no pudieron ser previstos al sancionarse la ley 4167 y, además, subsane los inconvenientes que ella tiene y que su aplicación ha puesto de manifiesto.

La nueva ley debe facilitar la radicación de la familia agricultora en la tierra y para ello no existe mejor medio que el de facilitarle la adquisición en propiedad de la misma, prefiriéndose los pobladores actuales a los nuevos, pues, cuanto más se conoce la tierra que se trabaja, más se la ama y mayores son los beneficios sociales y económicos que produce.

La extensión de la propiedad debe estar determinada por la capacidad productiva de la tierra y para ello es preciso que la ley contemple los caracteres de las distintas zonas del país y las particularidades de los distintos lotes que ofrezca.

La extensión de 20.000 hectáreas por lote en los territorios del Sud no puede considerarse excesiva si se tiene en cuenta que la capacidad de pastoreo para ovinos, de un lote de esas dimensiones puede calcularse, como término-medio, de 5.000 a 8.000 animales. En esta forma se brinda al poblador un porvenir halagüeño y no se lo reduce a vivir sin futuros horizontes de mejora económica.

Los precios deben ser accesibles para los agricultores, los plazos largos, el interés reducido, y darse toda clase de facilidades para que no caigan en manos de los capitalistas o de los usureros.

Debe cuidarse celosamente la transferencia de los lotes, aún una vez salidos de las manos del Estado, para evitar las especulaciones mediante los intermediarios y, si es exagerado exigir la permanencia continuada del poblador en el lote, al menos debe pedirse la explotación continuada y directa.

En resumen, la nueva ley debe ser clara y precisa, determinar trámites fáciles, los precios liberales y los plazos cómodos, debiendo el estado ser un acreedor indulgente atento a la finalidad que la ley persigue de convertir la tierra fiscal en un factor de progreso más que en una fuente de recursos.

## Capítulo IV.- LA TIERRA DE PROPIEDAD PRIVADA.

- 1.-La extensión de la propiedad y los sistemas de cultivo.
- 2.-Distribución del suelo argentino.
- 3.-Latifundio y minifundio.
- 4.-Tipo de propiedad rural.

\* \* \* \* \*

1.- Los sistemas puestos en práctica para la distribución de la tierra pública engendraron el latifundio que reinó por doquier y reina todavía, apenas atenuado en los últimos años.

Como consecuencia natural del latifundio, el sistema de cultivo extensivo caracterizó a nuestra producción agrícola hasta el último tercio del siglo pasado, de la misma manera que predominó en la ganadería la cría de las clases inferiores.

Cuando el país conquista los mercados exteriores siente la necesidad de aumentar la producción, luego, para mantener la posición conquistada nace la necesidad de mejorarla. El progreso de nuestra ganadería fué, en efecto, el resultado de un largo trabajo de perfeccionamiento, que tendió a la preparación de productos superiores con el objeto de reducir los costos.

Ambas cosas requieren el cultivo intensivo, la incorporación de capitales y, en consecuencia, el mayor rendimiento de

la tierra. Se inicia entonces la fragmentación de las unidades de explotación y, luego, la división de la propiedad cuyo proceso no es paralelo al anterior porque existen factores que lo retardan en lugar de estimularlo.

En efecto, la densidad creciente de la población, especialmente debida a la inmigración, determina una demanda de tierra que eleva los precios de la locación y de la venta, impulsados también por la especulación que impide el libre juego de la oferta y la demanda.

La falta de un adecuado crédito agrario no solo impidió durante mucho tiempo la subdivisión de las parcelas y su adquisición por los mismos que las cultivan, sino que malogró el esfuerzo de no pocos terratenientes favoreciendo la adquisición de ellas por instituciones hipotecarias.

2.- Si bien es cierto que el problema de la distribución de la propiedad rural argentina debemos estudiarlo con sus caracteres particulares y analizando los elementos sociales y económicos que lo integran también hemos de tener en cuenta que al mismo tiempo constituye uno de los factores del problema mundial de la distribución de la propiedad privada y es así que no podemos eludir la consideración de los antecedentes extranjeros, las doctrinas, los hechos y sus resultados.

Hemos puesto ya de manifiesto en la parte general la magnitud del problema y, ahora, al referirnos a nuestro país debemos reconocer que la distribución de la tierra ha tenido una influencia preponderante desde la época de la colonia habiendo constituido el fondo de muchas de nuestras cuestiones sociales.

Hemos visto como la propiedad fiscal ha pasado a manos de los particulares y es necesario ahora ver como se ha distribuido:-

De acuerdo con una estimación aproximada de la Dirección de Economía Rural y Estadística, el suelo del país se distribuye de la siguiente manera:

a) Según el destino actual de su explotación:

	Hectáreas	Porcentaje
I. Tierra bajo cultivo.....	30.000.000	10,75
II. Campos de pastoreo.....	124.000.000	44,44
III. Montes y bosques.....	50.000.000	17,92
IV. Superficie yerma, poblaciones, montañas, lagos y ríos.....	75.000.000	26,89
Total del país.....	279.000.000	100,--

b) Según su aptitud:

I. Tierras especialmente aptas para cereales.....	80.000.000	28,68
II. Tierras aptas para agricultura y ganadería.....	109.000.000	39,07
III. Tierras ocupadas por montes y bosques..	50.000.000	17,92
IV. Superficie improductiva (desde el punto de vista agropecuario).....	40.000.000	14,33
Total del país.....	279.000.000	100,--

El área bajo cultivo, de acuerdo con las cifras del año 1935-36, se distribuye de la siguiente manera:

Granos (cereales y lino).....	18.803.878	71,2
Frutales y otros árboles cultivados.....	641.928	2,4
Cultivos industriales.....	1.013.742	3,8
Forrajeras (alfalfa y sorgos).....	5.554.685	21,1
Hortalizas y legumbres.....	321.590	1,2
Otros.....	66.550	0,3
Total.....	26.402.373	100,--

La clasificación de chacras en las provincias según el carácter jurídico de las personas que intervienen en la explotación, está dada por el siguiente cuadro:

CULTIVO DE CEREALES Y LINO( menos maíz )  
año 1932-33

Prov.y territ.	Tot.de chacras	Propiet.	Arrendatarios		Medieros y otros
			por dinero	porcent.	
Buenos Aires	55.120	18.035	17.642	18.140	1.303
Santa Fé	34.670	13.155	5.308	14.986	1.221
Córdoba	22.850	7.963	1.469	12.721	697
Entre Ríos	13.880	6.163	1.918	5.005	794
San Luis	600	269	70	238	23
Sgo.del Estero	930	272	18	478	62
La Pampa	5.950	2.171	994	2.626	159
Otras prov. o territorio	<u>1.800</u>	<u>1.057</u>	<u>389</u>	<u>197</u>	<u>157</u>
	<u>135.800</u>	<u>49.185</u>	<u>27.808</u>	<u>54.391</u>	<u>4.416</u>

La provincia de Buenos Aires es la que cuenta con mayor número de chacras, del total parcial de la provincia de----- 55.120 chacras, el 32,72% se hallan explotadas por propietarios, el 32,00% por arrendatarios por dinero, el 32,91% por arrendatarios por porcentaje y el 2,37% por medieros.

La provincia de Santa Fé que figura en segundo término por el número de chacras, están explotadas en la proporción siguiente: el 37,94% de propietarios, el 15,31% de arrendatarios por dinero, el 43,23% de arrendatarios por tanto por ciento y el 3,52 por ciento por medieros.

Córdoba es la que ocupa el tercer lugar, y la explotación de sus chacras se hallan repartidas según el siguiente porcen-

taje: el 34,85% de propietarios, el 6,43% de arrendatarios por dinero, el 55,67% de arrendatarios por tanto por ciento y el 3,05% de medieros.

En Entre Ríos las chacras se hallan explotadas en la siguiente forma: el 44,40% por propietarios, el 13,81% por arrendatarios por dinero, el 36,07% por arrendatarios por tanto por ciento y el 5,72% por medieros.

En la gobernación de La Pampa, el 36,48% por propietarios, el 16,70% por arrendatarios por dinero, el 44,14% por arrendatarios por tanto por ciento, y el 2,68% por medieros.

Santiago del Estero cuenta con muy pocas chacras, su número asciende a 930 que se hallan explotadas así: el 40% por propietarios, el 1,93% por arrendatarios por dinero, el 51,40% por arrendatarios por tanto por ciento y el 6,67% por medieros.

La provincia de San Luis tiene explotadas sus chacras en la siguiente forma: el 44,83% por propietarios, el 11,67% por arrendatarios por dinero, el 39,67% por arrendatarios por tanto por ciento y el 3,83% por medieros.

En las restantes provincias y territorios las chacras ascienden a 1.800 chacras, de las cuales el 58,72% se hallan explotadas por propietarios, el 21,61% por arrendatarios por dinero, el 10,95% por arrendatarios por tanto por ciento y el 8,72% por medieros.

El cuadro siguiente nos informa sobre la distribución de las explotaciones agrarias según la extensión de cada una de ellas; cultivadas con cereales y lino menos maíz:

Prov. y territor.	Hasta 10 Has	10/25	26/50	51/100	101/200	201/300
Buenos Aires	4.823	13.602	9.991	9.169	9.273	4.313
Santa Fé	2.771	8.718	7.818	8.218	5.921	1.059
Córdoba	243	1.258	2.122	4.159	11.199	3.169
Entre Ríos	619	2.129	2.941	4.132	3.099	705
San Luis	7	31	48	185	185	138
Sgo. del Estero	8	32	80	230	388	147
La Pampa	67	273	520	1.418	2.281	902
Otras prov. y territor.	578	646	409	100	43	10
	<u>9.116</u>	<u>26.689</u>	<u>23.922</u>	<u>27.524</u>	<u>32.389</u>	<u>10.443</u>

Y el siguiente:

Prov. y territor.	301/650	651/1000	Más 1000	Total
Buenos Aires	3.276	426	247	55.120
Santa Fé	150	10	5	34.670
Córdoba	675	19	6	22.850
Entre Ríos	246	6	3	13.880
San Luis	98	---	2	600
Sgo. del Estero	40	5	---	930
La Pampa	445	27	17	5.950
Otras prov. y territor.	14	---	---	1.800
	<u>4.944</u>	<u>493</u>	<u>280</u>	<u>135.800</u>

Existe mayor cantidad de explotaciones de 101 a 200 Has, las que suman 32.389 chacras, siguen luego 27.524 chacras de 51 a 100 Has, 26.689 chacras de 10 a 25 Has, 23.922 chacras de 26 a 50 Has, 10.443 chacras de 201 a 300 Has y por último 9.116 chacras de 10 Has.

Considerando cada una de las provincias, vemos que no existe la misma distribución, así tenemos que en Buenos Aires y Santa Fé, hay mayor cantidad de chacras de 10 a 25 Has, En Entre Ríos las de 51 a 100 Has y en San Luis, Santiago del Estero, La Pampa y Córdoba chacras que poseen una extensión entre 101 a 200 Has.

Esas distintas cifras no indican una mayor distribución

del suelo para su explotación, por cuanto, considerando el término medio de las distintas clasificaciones existen mayores extensiones cultivadas por fracciones de 51 a más de 100 Has, que de 0 a 50 Has.

Nuestras estadísticas son muy deficientes, pero, nos revelan que casi no tenemos propiedad pequeña de manera que estamos en condiciones de fomentarla mediante una acertada política agraria evitando los peligros de la pulverización del cual nos advierte la experiencia extranjera(1).

\* La distribución de la propiedad rural en nuestro país no es el resultado de una política fija, orientada en ese sentido sino el resultado de un largo proceso donde gravitaron factores de todo orden. Aquí donde casi toda la tierra era propiedad del Estado, pudo realizarse el ensayo más interesante de distribución científica, pero, aunque no faltaron iniciativas entusiastas se malograron por una política divergente cuando no contradictoria.

Una buena distribución de la tierra depende de una serie de factores que es necesario analizar separadamente y en conjunto.

Ante todo es necesario un estudio científico de las condiciones agrológicas del suelo y sus posibilidades económicas en relación con los mercados de consumo, las vías de comunicación y los capitales disponibles o los medios de atraerlos. Un estudio demográfico que ponga de manifiesto la densidad de la

---

(1) En estos momentos el Ministerio de Agricultura de la Nación está recogiendo datos y realizando estudios para conocer exactamente la distribución del suelo del país.

población, su aptitud, sus posibilidades y el desarrollo de las mismas, aparte de otros factores.

Debemos combatir el criterio de que ~~de~~ la cuestión agraria se resuelve con una mayor distribución de la propiedad. Nada hacemos con multiplicar los propietarios si luego ellos son incapaces de mantenerse en la propiedad o si solo pueden hacerlo con "standard" de vida inferior.

Esto no quiere decir que no existan razones fundamentales que aconsejen una política agraria de fraccionamiento de la propiedad, pero ella debe tener una modalidad distinta a la adoptada por algunos países extranjeros, porque se realiza con materiales también distintos.

No existe en nuestro medio agrario el hambre por la tierra, pues, si en algunas partes es difícil que el agricultor consiga ahorros y logre adquirir la propiedad del suelo que trabaja, entre nosotros, por el contrario, existe esa posibilidad.

3.- El latifundio jurídicamente considerado es una enorme extensión de tierra en relación con otras menores; es la propiedad de una gran extensión en una sola mano. Pero, este concepto de la extensión es muy relativo. Una propiedad que por sus dimensiones hoy se considera un latifundio, no lo hubiera sido en la época colonial y lo mismo varía el concepto según el lugar; así, una propiedad de 10.000 hectáreas en los alrededores de Buenos Aires sería un latifundio mientras no podría considerárselo como tal en la Patagonia.

Seguramente el latifundio no será nunca ya un ideal en

materia de organización de la propiedad rural. La tendencia social de nuestros tiempos es convertir en propietarios al mayor número posible de ciudadanos. La colectivización no es un ideal humano, ni nunca podrá serlo porque no tiene raíces en el corazón del hombre, que aspira instintivamente a arraigarse sobre la tierra. Las doctrinas extremistas prenden en las masas populares, no por el sueño de la colectivización, sino por el de la distribución de las riquezas. En todas las épocas, el mejor procedimiento para acertar en la solución de los problemas sociales, ha consistido, por eso, en iniciar su planteamiento con el del problema agrario. El hombre ligado a la tierra difícilmente es un factor de descomposición. Las naciones donde más sólidamente está asegurado el orden social, son aquellas en que hay mayor número de propietarios.

Pero tampoco se puede expresar en términos absolutos en contra del latifundio que si, en principio es un mal, no se le puede negar, en ciertos países, como el nuestro, el papel fundamental que ha desempeñado para la formación económica y donde la escasez de población facilitó su desarrollo. En rigor de verdad, no fué enemigo del progreso y por ello no debe combatírsele drásticamente con ataques al derecho de propiedad, sino creando a su lado núcleos económicos de más eficiencia. Sin el latifundio no hubiera sido posible nuestra grandeza actual, pues ni la agricultura ni la ganadería hubieran alcanzado su prodigioso desarrollo. Una buena política social debiera respetar siempre lo que las instituciones seculares tienen de útil y eficaz.

Lo que debe combatirse es el latifundio improductivo porque el propietario sustrae a la economía general una riqueza a la que la colectividad tiene derecho en razón de la función social que la propiedad debe desempeñar.

Hemos visto que hasta antes de la guerra, las cuestiones sociales y políticas gravitaban poderosamente en el régimen de la propiedad de la tierra. Las doctrinas socialistas que consideraban a la propiedad un privilegio preconizaron la multiplicación de los propietarios como un medio de corregir una distribución injusta y de obtener que ese privilegio fuera compartido por el mayor número, mientras no pudiera serlo por todos, de lo que resulta un plan general para distribuir la propiedad en base al núcleo familiar que, al mismo tiempo, defiende la organización social.

Después de la guerra el factor económico predomina sobre los otros. Es verdad que la propiedad es un privilegio, pero, más que nada es un instrumento de producción y el propietario no es más que el encargado de hacerle dar el rendimiento debido.

La nueva tendencia es entonces de hacer la tierra lo más productible posible, lo que determina un movimiento de legislación en todos los países para evitar la distribución de la tierra en parcelas muy pequeñas, que es lo que se llama la pulverización y de fomentar el ensanchamiento de las pequeñas propiedades que habían demostrado ser antieconómicas. Vemos así que en algunos países europeos se han dictado leyes tendientes a reunir la pequeña propiedad que son tan numerosas

como las dictadas para dividir las grandes.

4.- En nuestro país no existe el problema de la pulverización, del minifundio. Más, prácticamente no existe la pequeña propiedad, Estamos entonces en condiciones de adoptar un plan tendiente a lograr una distribución de la tierra que responda a las finalidades sociales y económicas que se persigan, evitando los errores que la experiencia europea ha puesto en evidencia.

Ahora bien; ¿Cuál es el tipo ideal de propiedad rural que debemos elegir?

Se han ideado una serie de distribuciones. Unos toman por base la extensión de la tierra, otros su productividad, otros su valor y algunos la clase de explotación.

Por cual decidirse?

Si examinamos las características de nuestra economía agraria vemos que ella está asentada sobre el núcleo familiar, no obstante los ensayos que se han hecho de carácter industrial. Luego, el tipo de propiedad ideal es aquel que basta para satisfacer las necesidades de una familia agraria, con un relativo bienestar. Así, las dimensiones deben ser de los más variadas, según el lugar. Una hectárea en los alrededores de Buenos Aires puede ser equivalente a 10.000 hectáreas en los territorios del Sud.

Pero, no basta distribuir la propiedad en parcelas que permitan el sostenimiento de la familia agraria. Es necesario crear el clima adecuado para que prospere y para ello se requiere un plan complejo que abarca desde la instrucción del

agricultor, el crédito, la cooperación, los medios de comunicación y de transporte, hasta la agremiación profesional.

Desde que no tenemos, o existe en proporción muy reducida la pequeña propiedad, nuestro plan debe tender especialmente a crearla, consolidarla y desarrollarla, pero, ello no quiere decir que la grande deba desaparecer en absoluto. Por el contrario, ambas deben coexistir, pues cada una desempeña su papel y llena un fin determinado, necesarios ambos a la sociedad. Lo que debe buscarse es el equilibrio entre ellos.

Para muchos, la vitalidad de una nación se mide por el número de sus pequeños propietarios. No significa esto que la gran propiedad no pueda cumplir, como lo hace en nuestro país, un papel fundamental en la economía. Sin ella no hubiera sido posible dar a la agricultura y a la ganadería el desarrollo que nos ha colocado en un lugar tan alto en la economía mundial. Pero el territorio nacional tiene extensión suficiente para todas las explotaciones, y nadie pensó en el pasado en su distribución total en grandes feudos, lo que hubiera creado gravísimos problemas en el presente. Quedó siempre margen ancho para crear la pequeña propiedad, que, si hace un siglo y aún cincuenta años, no se concebía fuera de los centros urbanos, hoy, con el progreso de las comunicaciones, es posible establecerla, con grandes posibilidades de aprovechamiento económico, en cualquier zona del país. El parcelamiento del país se ha venido, de este modo, practicando por efecto de una ley natural que tiende a compensar la atracción que la ciudad ejerce sobre el campo mediante una suerte de urbanización del

agro. Al margen de las carreteras y de las vías férreas se han multiplicado las chacras, las granjas y toda clase de pequeñas propiedades que alternan con las grandes estancias y dan al campo argentino un aspecto bien distinto del que tenía en el siglo pasado.

Es de desear que sea cada vez mayor el número de propietarios pero que éstos lo sean, no para satisfacer meras aspiraciones psicológicas, sino para sacar de la tierra todo el provecho que ella pródigamente puede rendir a quienes están en condiciones de explotarla metódica e inteligentemente.

## Capítulo V.- LA POBLACION.-

- 1.-La lucha por la población.
- 2.-El urbanismo.-
- 3.-La ley de inmigración.-
- 4.-Política inmigratoria.-
- 5.-Los acuerdos bilaterales.-



1.- Para hacer próspera la nación no basta poseer una enorme extensión de tierra fértil. Lo que más importa es vincular al hombre con la tierra. Por ello, la población constituye hoy uno de los problemas más complejos y de mayor trascendencia social, política y económica, habiendo adquirido en los últimos tiempos el aspecto económico de la cuestión una importancia tan preponderante sobre los otros que han debido ceder el primer lugar que ocuparon durante siglos.

El fenómeno conexo de sus movimientos produce efectos sociales estrechamente vinculados no solo a las cuestiones agrarias sino a la existencia misma de los Estados; de aquí que ellos deban adoptar una política orientando dichos movimientos para que la población sea un exponente fiel del medio ambiente y responda a todas sus características.

El ministro de Relaciones Exteriores de nuestro país en el discurso que pronunció el 10 de octubre de 1936 al clausu-

rar las sesiones de la XVII asamblea de la Sociedad de las Naciones, que presidiera, se refirió a la extraña paradoja en que vivía el mundo: "Aquí-dijo aludiendo a Europa- la presión de las poblaciones; allá la tierra fértil, el ambiente propicio que las espera".

No ha de negarse que uno de los factores que más constribuyen a las perturbaciones sociales y políticas en las naciones del viejo continente, es el exceso de población. Las irradiaciones del desequilibrio demográfico van, muchas veces, más allá de las fronteras, y se convierten en motores de conflictos internacionales graves. Los países pugnan por dar algún escape a su superpoblación y se empeñan en hacerse, por las buenas o por las malas, de colonias donde reinjertar ese sobrante de energías raciales. No poca ha valido para esa política que, casi siempre, tiene cariz agresivo, la actitud de algunos grandes Estados al cerrar sus puertas a la inmigración.

Después de la guerra la baja en la proporción de los nacimientos y el cambio en la distribución, por edades, de la población, se han unido para crear en casi todos los países un problema de significado inmenso.

Su reconocimiento, en realidad no es nuevo; fué previsto hace bastante tiempo, pero, solo desde el final de la guerra investigaciones como las de Bowley en Inglaterra y Kuctyski en la Alemania pre-hitleriana nos han permitido conocer sus proporciones.

El profesor Glass, de la Universidad de Oxford, ha publi-

cado recientemente un libro titulado "The <sup>Andre</sup> Struggle for population" nombre que evidencia como se ha agudizado el problema. En él describe particularmente los métodos en boga en la europa occidental para contener el grave descenso de la población con cifras que han impresionado a los observadores.

Surge de dicha obra que a pesar de los esfuerzos realizados por los estados, ninguno ha logrado hacer un impacto serio, pero, ha demostrado la necesidad de hacer nuevas investigaciones para poder determinar cuales son las razones que inducen a la gente a limitar la familia, especialmente en los centros urbanos y también es necesario saber que clase de medio ambiente es el que incita a la producción de familias numerosas, en especial entre la clase trabajadora.

Nosotros debemos estudiar el problema desde el punto de vista de la inmigración. Como se la atrae, como se distribuye y como se le arraiga; sobre todo, teniendo en cuenta sus influencias sobre el valor de la tierra y su distribución.

2.- En nuestro país existe una señalada tendencia en el hombre de campo que lo induce a radicarse en las ciudades pasados unos años de labor. En los tres censos realizados, ella se evidencia con aspectos cada vez más terminantes, que puede advertirse en las cifras siguientes:

1869	Población rural....	1.245.684	28%
	" urbana....	491.392	
1895	Población rural....	2.471.512	37%
	" urbana....	1.479.399	
1914	Población rural....	3.727.867	53%
	" urbana....	4.157.370	

Según el cálculo hecho por la Dirección General de Estadísticas, la población de la República, alcanzaba al 31 de Diciembre ppdo., a 12.372.965 habitante y siendo la superficie total de 2.792.715 kms<sup>2</sup>. corresponde un porcentaje de solo 4.43 habitantes por kilómetro cuadrado. Lo cual nos dice claramente, que poco hemos poblado en relación al largo tiempo transcurrido de vida independiente y comparativamente con otros países de economía semejante a la del nuestro.

De ello se infiere claramente, que debemos iniciar una revisión e intensificación de la política pobladora y ajustada desde luego a nuestra capacidad económica.

Convengamos al propio tiempo, en que el interés de una mayor población, debe cohonestar con el mayor bienestar, del más elevado "standard" de vida.

Se estima que hoy las ciudades absorben el 60% de la población total lo que significa que se acentúa el predominio de la ciudad sobre el campo.

Este fenómeno que en los países europeos y aun en Estados Unidos se explica por el gran desarrollo de los centros industriales, obedece entre nosotros a causas múltiples y complejas.

La lentitud con que se subdivide la tierra, el sistema de arriendo y porcentaje que impide una franca radicación

del trabajador rural y, sobre todo, la orientación cultural que se da a las juventudes procedentes de los campos, resultan elementos que concurren a ese fin. Es así como el propósito de admitir en la enseñanza secundaria a cuantos deseen recibirla y aunque hayan demostrado no haber asimilado la primaria, favorece la fijación en las ciudades de multitud de jóvenes durante sus años de estudio y después de ellos, por haber adquirido el hábito de la vida urbana y una serie de conocimientos teóricos que les servirán menos aun en el campo que en la ciudad, lo que no es poco decir.

3.- La entrada de inmigrantes en nuestro país se encuentra actualmente regida por una legislación anticuada y varios decretos en los cuales se adoptan someramente precauciones urgentes para evitar algunos de los males más evidentes y agudos y modernizar los términos de la vieja ley.

Desde el punto de vista práctico, nuestra política se ha orientado hacia una selección cada vez más rigurosa y que se extiende a diferentes aspectos surgidos del estado social y económico en que se encuentra el mundo. Hemos comprobado que la orientación inicial que permitió aumentar el número de habitantes del país, incorporando a él de modo definitivo gran cantidad de extranjeros que formaron familias argentinas, no puede realizarse ya sin tomar precauciones de orden permanente a fin de que no se infiltre otra clase de personas. Esta necesidad es tan grande que, a pesar de las disposiciones tomadas por el Poder Ejecutivo, cada día se

siente más la urgencia de un sistema legal que permita darles una eficacia completa y que contemple todos los extremos del problema. No es posible que un asunto de tanta trascendencia sea resuelto en forma superficial y encarando sólo unos pocos aspectos del mismo.

Es tiempo ya de dictar una ley que contemple el problema en toda su amplitud; que comprenda el futuro del país, su cultura, su raza y su paz social. Todos estos factores y los que vayan surgiendo del estudio del fenómeno migratorio se deberán tener en cuenta al proyectar la nueva legislación.

No es necesario que se reglamente en detalle una materia tan compleja. Por el contrario, una ley de este género debe dictarse con elasticidad suficiente para que se amolde a las diversas transformaciones de la situación mundial, sin que sea preciso modificarla cada vez, pero, es indispensable que se fije la atención en los superiores destinos del país para imprimir a dicho instrumento legal la orientación debida, dentro de la cual cabrán luego las adaptaciones particulares.

4.- Estos momentos en que la inmigración está casi detenida son propicios para organizarla sin temor de herir susceptibilidades. Una vez que desaparezca la actual crisis económica y el país vuelva a la normalidad es posible que se desaten de repente nuevas corrientes migratorias y hayamos perdido la oportunidad de encauzarla con arreglo a nuestras conveniencias y, es posible también, que vengan elementos com-

pletamente distintos a nosotros por su raza, su lengua, su religión, su mentalidad y sus tradiciones.

Esto último, sobre todo, debe tenerse en cuenta desde que las dos corrientes más importantes que han nutrido de hombres nuestros campos; la italiana y la española están detenidas y con pocas posibilidades de que se reenuden. Italia aplica todos sus esfuerzos a no perder energías y se empeña así en encaminar su inmigración hacia sus posesiones coloniales. En cuanto a España, se difícil aventurar pronósticos.

Además, la Argentina ha llegado a la conclusión de que en adelante la inmigración deberá ser manejada por medio de acuerdos bilaterales con los países de su procedencia, lo cual indica hasta que límites han llegado las preocupaciones nacionales al respecto.

Diversos hechos muy notorios han inducido al país a adoptar esta posición. En primer término ha desaparecido casi en absoluto el fenómeno migratorio espontáneo que caracterizaba a Europa antes de la guerra mundial, cuando grandes masas de población se trasladaban a América llevadas únicamente por el deseo de encontrar tierra y trabajo. Ahora existen corrientes dirigidas, casi lo mismo que las mercaderías, hacia sitios que convienen a las naciones que las provocan. Otras se originan en la agitación política o social de algunos estados y se desenvuelven, no para ir a confundirse entre las multitudes de las regiones adonde llegan o pretenden llegar, sino manteniendo una cierta cohesión o tratando de trasplantar sus prejuicios ideológicos o raciales, con toda

la virulencia que podría explicarse en el sitio de donde salieron, pero no en uno como el nuestro. Por último, a la tendencia de ciertos estados de seguir gobernando a sus súbditos en el extranjero a fin de resguardar en ellos el sentido de su nacionalidad, se agregó la tentativa surgida en Ginebra de buscar en América un lugar para las masas que carecen de dicha protección. Estos dos últimos hechos son muy importantes, porque se relacionan con la mentalidad creada en Europa respecto a lo que allí se llama las minorías nacionales, a las cuales se han otorgado nuevos derechos, y que constituyen, como se sabe, un motivo permanente de inquietud para la paz interior y exterior de las naciones.

Son gravísimos los problemas derivados de la formación de minorías étnicas o religiosas porque afectan la estabilidad misma de los estados y las instituciones y pueden malograr para siempre la elaboración de una cultura.

El problema de la raza que hasta hace algunos años se consideraba ya casi inexistente, a pesar de que algunos países como la India no dejaron nunca de hacer de él la base de su política social, ha reaparecido en los últimos años llegando algunos estados a colocarlo en el terreno de la política pura.

La Argentina no puede aceptar masas que introduzcan preocupaciones ideológicas extrañas, ni admite minorías nacionales o raciales en el sentido europeo. El inmigrante que puede entrar es tan sólo aquel que viene dispuesto moral y materialmente a incorporarse a la vida del país. Para éste

es necesario que haya una política de fomento, que desgraciadamente todavía no existe más que en proyecto.

5.- Es indispensable una ley adecuada para fijar dichas corrientes en el suelo y a ello tiende el proyecto de colonización que está a estudio del Congreso. Con su sanción y con la ley de carácter selectivo que hace falta, adoptando entre otras previsiones la exigencia de los acuerdos bilaterales, el país tendrá resuelto el problema desde el punto de vista

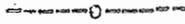
Durante la segunda mitad del siglo pasado y comienzos del actual dominó entre nosotros un concepto cuantitativo del problema inmigratorio. Era necesario poblar con la mayor rapidez las grandes zonas, cuyo abandono comprometía el progreso nacional. Desde el preámbulo de la Constitución hasta las fórmulas de los publicistas y la propaganda permanente de la prensa, todas las voces coincidieron en reclamar una política de puertas abiertas, excluyente de cualquier tendencia selectiva que, sin desdeñar el propósito fundamental de aquellos enunciados generosos, pretendiese subordinarlo a reglas más o menos precisas de fiscalización.

No sería oportuno emitir aquí un juicio sobre esa política, incurriendo en el anacronismo de aplicar un criterio actual a las que pudieron ser imposiciones de una época totalmente distinta, ya se la considere desde el punto de vista de nuestro desenvolvimiento económico y demográfico o desde el punto de vista de las necesidades de los países cuyo exceso de población estábamos en condiciones de recibir. Correspondería decir tan solo que aquellos méto-

dos dieron en su momento los frutos que de ellos se esperaban e influyeron en nuestra evolución étnica y social en la forma que todos comprobamos. Sea encomiástica o negativa la opinión que merezcan, lo indudable es que pertenecen a un siglo ya superado de la vida argentina y que estamos retrasados en la tarea de substituirlos por otros métodos que interpreten la realidad presente.

## Capítulo VI.- LA INSTRUCCIÓN AGRARIA.-

- 1.-Las escuelas rurales.-
- 2.-Su influencia en la producción.-



1.- Siendo la Argentina un país esencialmente agrícola, es precisamente la instrucción agraria la menos cuidada de todas. Sólo existen en toda la República 11 escuelas prácticas de agricultura, de enseñanza media, que llevan una vida precaria y frecuentadas en conjunto por una reducida población escolar de 432 alumnos, según datos recientes. De manera que resulta que los hijos de nuestros labradores no reciben una enseñanza conveniente para ser más expertos que sus padres. Esto explica el atraso de algunos aspectos de nuestra vida agraria, si se la compara con la de otros países nuevos, con cuya producción competimos en el mercado mundial, como Australia, Canadá y Nueva Zelandia, por ejemplo.

Contrasta este descuido en que se tiene a nuestra población rural, con la preocupación que demuestran <sup>hasta</sup> las naciones menos favorecidas por la disponibilidad de tierras de labor que, sin embargo, se dedican con ahinco a perfeccionar esa rama de la enseñanza.

Además de la once escuelas citadas que dependen del Ministerio de Agricultura de la Nación, hay siete escuelas denominadas de "orientación rural" que dependen del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, pero, todas llevan una vida anémica, a pesar de disponer de tierra, edificios, y material didáctico.

Mucho se ha hecho en los últimos tiempos para mejorar las condiciones de la instrucción en los territorios del Sur, pero lo que durante varias décadas se ha dejado de hacer en la de las zonas centrales del país ha impedido que se realizara una obra más intensa y eficaz. La comprobación de las malas condiciones en que se desarrolla la vida de la población escolar en algunas provincias del interior, por lo que respecta a la higiene, la nutrición y vestuario, originó hace poco tiempo diversas medidas de gobierno e iniciativas de orden legislativo destinadas a subsanar un estado de cosas que afecta a los intereses del pueblo y compromete la salud y la prosperidad de la raza. Es necesario que se difunda por todos los ámbitos del país el beneficio de la instrucción pública, orientada hacia nuevos fines sociales, para vincular al educando con la vida económica de la región en que nació y se instruye. Ideal no muy exigente ni tampoco irrealizable, pero que para su cabal cumplimiento requiere un esfuerzo mayor que el que hasta aquí se ha dedicado a la educación común. Las escuelas de los territorios que eran un puñado al dictarse la ley de 1884, son ahora muchos centenares esparcidos por todo el territorio del país.

Su gobierno, así en lo material como en lo espiritual, plantea cuestiones insospechadas por los legisladores de entonces, que los de hoy debieran abordar y resolver.

En estos momentos se encuentra a estudio de la Cámara de Diputados el proyecto de ley presentado por el senador Palacios y que fué aprobado ya por el cuerpo de que él forma parte. Ese proyecto confía, como se sabe, al Consejo Nacional de Educación un vasto plan educativo y sanitario que comprende la organización de la asistencia médica escolar; el fomento, estímulo y coordinación de las asociaciones cooperadores; la responsabilidad de proveer a la alimentación de los alumnos, y la creación de escuelas de aldeas, a cuyos efectos se provee al Consejo de 15.000.000 de pesos anuales.

Urge, pues, resolver este problema para satisfacer impostergables necesidades que son a la vez de orden material y de carácter docente. Las primeras son conocidas por todo el mundo: falta de locales amplios y adecuados a las condiciones climáticas; pobreza del instrumental y del mobiliario; falta de recursos para atender a la alimentación y el cuidado de los escolares pobres. A esto último se dirige el proyecto de ley referido. Lo demás es un problema común a toda la enseñanza nacional, que no se resolverá hasta que alguna vez los poderes públicos acometan con decisión la empresa de dotar de edificios apropiados a las escuelas rurales y urbanas. El país está a ese respecto en un gran atraso y cada año que pasa aumentan las dificultades para una solución de conjunto.

2.- El trabajo es un factor que influye poderosamente en la producción en razón directa de su capacidad técnica y no puede hablarse de técnica agraria donde el agricultor carece de la más elemental instrucción.

La escuela rural es uno de los medios más adecuados para arraigar a la población en la tierra pues crea la mentalidad, el hábito y las tendencias que requiere la vida campesina, a la vez que les da la elevación moral y física necesaria.

Si los pueblos deben hacer su educación conforme a las necesidades propias, la Argentina necesita imperativamente hacer penetrar profundamente en la masa social la acción de la escuela primaria profesional para extirpar definitivamente el mal del analfabetismo y para alcanzar mediante esa instrucción que florezca una agricultura próspera.

El desarrollo de la enseñanza agrícola dará lugar a la formación de una masa de trabajadores aptos para extraer los mejores resultados empleando los métodos más adecuados. Les permitirá elevar su nivel de vida material y moral, y ello se reflejará en el engrandecimiento y prosperidad de la nación.

Las escuelas deben ser regionales y especializadas para adaptarse a las condiciones naturales de cada región y orientarlas hacia los cultivos particulares que el mercado requiera, ya sean cereales, frutales, plantas industriales, etc., -La Misma diversificación debe hacerse con respecto a la ganadería.

La masa de agricultores debe estar en contacto con las granjas experimentales, ver sus resultados, palpar sus bondades e inspirarse en sus métodos.

Italia ha empleado con evidente éxito desde 1928 el sistema de las escuelas ambulantes que llegaron hasta los lugares más apartados, desarrollando una actividad diferente según las regiones o las estaciones.

Sólo la enseñanza orientada juiciosamente y con finalidades positivas podrá convertir en hechos tangibles los ideales de los estadistas, ya que ningún plan de mejoramiento económico y social puede tener éxito, si no se lo inicia, consagra y defiende desde la escuela.

## Capítulo VII.- LA TECNICA,-

- 1.-Su influencia en la producción.-
- 2.-Efectos de la mecanización.-

-----o-----

1.- Si dejamos sentado que la reforma agraria debe ser integral y en ella deben disponerse, diferentemente todos los factores de la producción, no cabe duda que debemos precisar nuestro concepto sobre la técnica, pero, no la técnica en abstracto, sino aquella que responda al actual momento económico y a la finalidad que deseamos alcanzar.

Si bien es cierto que la forma de explotación es una cosa distinta a la forma de propiedad, ambas guardan una estrecha relación, y la influencia tan directa que ejerce la técnica sobre la primera repercutirá sobre la segunda, por más medios artificiales que se pongan en juego para neutralizar sus efectos.

Para aumentar la producción hay que reemplazar la fuerza humana por la fuerza motriz.

La máquina debe intensificar los cultivos y aumentar la superficie cultivada, abaratar el costo. Sus beneficios deben distribuirse equitativamente entre los diversos factores de la producción.

El mayor rendimiento determina, desde ya, un aumento

del interés de los capitales invertidos en la explotación y también, de la renta del suelo pues al abaratare el costo se pueden pagar mayores arrendamientos.

Debe, además, mejorar las condiciones del trabajador. Al aumentar su capacidad desde que su función es mas bien directiva, su salario debe ser más elevado, menor su jornada y mayores sus posibilidades de bienestar y de independencia. En síntesis, debe dar un rendimiento social.

En el país hace apenas 20 años que se introdujeron las primeras cosechadoras y las provincias que más adelantaron son las que más mecanizaron su agricultura; las que emplean las máquinas en gran escala, las que han adoptado los arados más modernos, las sembradoras y cosechadoras de mayor rendimiento.

Con todo no hemos llegado a una mecanización comparable a la de las naciones más adelantadas, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, y Estados Unidos, a pesar de tener una mano de obra más cara pueden producir los cereales a mejor precio porque se han mecanizado e industrializado mucho más, reduciendo en pocos años el costo del trabajo a casi la mitad.

Cuando el trigo se segaba con la hoz y con la vieja trilla manual a palos, se necesitaban para cosechar una hectárea de 80 a 120 horas de trabajo humano. La gavilladora consiguió una economía de 25 horas por hectárea con una segadora-atadora y trilladora fija, el tiempo se redujo a 10 o 12 horas; con una espigadora y trilladora fija, de 7

a 10 y utilizando una cosechadora, aquella misma tarea que requería de 80 a 120 horas se realiza en dos o tres.

Para cosechar una hectárea de trigo con la hoz se necesita de 5 a 7 días de trabajo. La guadaña reduce ese tiempo a dos días. La segadora-atadora que al principio tardaba de 4 a 5 horas para cosechar una hectárea llegó en la actualidad a reducir ese tiempo a una hora y media y, con la cosechadora se ha llegado a reducir aún más el tiempo de la cosecha, dándonos el cereal ya desgranado y limpio en sólo  $3/4$  de hora.

2.- Esta mecanización de la agricultura puede dar por resultado la desaparición del pequeño agricultor que resulta expropiado por la forma técnica superior de producción, como fué expropiado por las grandes fábricas el conjunto de pequeños talleres de tipo doméstico. Ya es un hecho evidente que en algunos países de europa la pequeña propiedad sólo se mantiene artificialmente con la ayuda de altísimas vallas aduaneras, pero, va cediendo cada vez más al empuje de las leyes económicas de los países exportadores.

La difusión del tractor en los Estados Unidos produjo un trastorno profundo en las relaciones de producción agraria. Rápidamente fueron expropiados por el progreso técnico más de 150 mil chacareros y se asegura que hoy más de medio millón de hombres, en su mayoría ex-propietarios han debido entregar sus tierras a un precio mucho más bajo que aquel que se habían comprometido a pagar y que no pueden hacer

La Memoria que esta institución acaba de presentar al Ministerio de Hacienda de la Nación sobre la marcha del establecimiento durante el año 1936, pone de manifiesto una diferencia significativa entre las deudas rurales y las urbanas: éstas se regularizan más rápidamente que aquellas; y el hecho sugiere observaciones importantes, tanto sobre el carácter de los deudores de ambas categorías como sobre la distribución de la población entre las ciudades y el campo, problema social que interesa al país y que tarde o temprano exigirá medidas de naturaleza económica semejantes a las que en mismo fenómeno ha requerido en Estados Unidos.

De la clasificación de préstamos contenida en la Memoria referida, destacamos un dato que consideramos de gran importancia por las observaciones que sugiere: de 6.807 remates efectuados, de propiedades rurales, con base de \$----- 132.952.810 resultaron vendidas 1.544 propiedades por un importe total de \$34.055.852 es decir, que apenas un 25% de los préstamos están de acuerdo con el valor real de los inmuebles que los garanten. En cambio, para los préstamos urbanos, el porcentaje se eleva al 50%, ya que de 2.023 subastas cuyas bases alcanzaron a \$34.994.345, fueron vendidas 1.101, por un total de 16.695.103 pesos.

Es decir que, sin entrar a analizar las causas que lo motivan, los préstamos rurales son desfavorables para los intereses de la Institución, y no llegan a desarrollar la acción social que deben cumplir predominando sobre el inmediato interés económico.

El Banco cuenta en su Carta Orgánica con disposiciones que favorecen la colonización, pero, se han aplicado sin tener presente la productividad de la tierra, confiándose en su natural valorización. Ello determinó un período de auge que favoreció la especulación, con los perjuicios consiguientes para el Banco que tuvo que afrontar fuertes pérdidas a raíz del incumplimiento de los préstamos.

Aprovechando la enseñanza de las experiencias realizadas, el Banco Hipotecario, por resolución de 20 de setiembre de 1936, aprobó un nuevo plan de colonización que se hará efectivo sobre los bienes de su propiedad con el cual se trata de salvar los dos inconvenientes principales que conspiran, por lo general contra el éxito de todo programa de colonización: el espíritu de lucro y la falta de aptitud profesional de los compradores. Para ello fija un servicio de interés y amortización moderado y una selección de los aspirantes de acuerdo con sus antecedentes y sus aptitudes.

Dentro de ese mismo concepto, el plan de realización se divide en dos períodos: uno, que llamaremos de prueba, que se prolonga cinco años, y durante el cual el colono que ha firmado el boleto de compraventa, demuestra su aptitud presunta para el trabajo, y reúne a la vez los medios para realizar el desembolso inicial de la compra. El otro mucho más largo, que puede llegar a los cuarenta y seis años de duración, en que el colono es ya dueño indiscutido de la tierra, con una hipoteca cuyo servicio será cómodo y liviano.

El Banco, sin embargo, no se desinteresa del colono en

ese segundo período; con el concepto de que no es posible cobrar intereses, no sólo elevados, sino normales, cuando el colono adeuda, como en los casos de colonización, la mayor parte del valor del bien adquirido, se ha establecido un servicio de interés de 3%, y una amortización anual del 1%. Constituye ese servicio una carga liviana que el colono podrá soportar con facilidad en los años normales. Pero dentro de la obra social de la colonización está también el estímulo del ahorro. Por eso se crea el "Fondo de Previsión" con un servicio anual que puede llegar hasta el 4%, y cuyo porcentaje el Directorio resolverá cada año, según los resultados económicos del mismo.

Ese "Fondo de Previsión" será el seguro del colono, le permitirá defenderse de las cosechas pobres recurriendo a él para pagar los servicios de esos años, y no perder su campo. Y le permitirá a la vez, acelerar la amortización de su deuda-lo que es un anhelo de todo propietario-pero que no siempre se realiza por falta de espíritu de previsión y ahorro. Ese servicio extraordinario y elástico, constituirá una norma beneficiosa para el colono, impidiendo el despilfarro entusiasta de los años buenos, en los que no se guarda para la posible escasez de los años malos.

4.- El crédito agrario está íntimamente vinculado con la colonización de las tierras y la comercialización de los productos que constituyen nuestra riqueza fundamental.

Sin embargo, las medidas adoptadas hasta el presente

no han resuelto el problema de una manera definitiva.

Para satisfacer con amplitud cuanto requieren las exigencias del país a ese respecto, sería menester promover la fundación de un gran organismo económico, que concentre en su seno todas las actividades y gestiones relacionadas con el estímulo y fomento de la riqueza agropecuaria, con una autarquía amplia y absoluta, munido de todos los elementos y autorizaciones precisas para asegurar la mayor eficacia de su cometido en forma permanente y estable.

Ese organismo que podría denominarse "Caja de Crédito Agrario de la República Argentina" tendría a su cargo en especial término resolver el problema de la colonización en todo el país, mediante la emisión de cédulas o bonos de colonización, de igual característica de la cédula hipotecaria argentina, garantizadas por la Nación y las tierras a adquirirse con su producido, operación esta última que se realizaría con la compra directa en remate público o a propuesta recíproca de compradores y vendedores, lo que facilitaría que los actuales arrendatarios pudieran convertirse en propietarios de las mismas tierras que trabajan, en condiciones ventajosas para ellos y el país, sin recurrir al expediente de las expropiaciones, por lo general oneroso para el Estado e inconveniente desde otros puntos de vista.

La función de esta Caja sería trascendental para un país en pleno crecimiento como el nuestro, dado que, en primer término, serviría para atraer e incorporar a la riqueza, al trabajo y a la producción argentina el capital que fecunda

y que civiliza por el efecto directo de su inversión en empresas fundamentales y por el efecto indirecto de la prosperidad general que provoca. Además, podría ser utilizada con ventaja para la venta de las tierras que actualmente poseen las instituciones de crédito oficiales con el beneficio indudable de no distraer sus actividades en problemas para los cuales no han sido creadas y que requieren técnicos especializados y organizaciones adecuadas.

Si el país ha sabido acreditar dos instituciones económicas grandiosas como son el Banco de la Nación Argentina y el Banco Hipotecario Nacional, es de suponer que lo mismo ocurriría con la "Caja de Crédito Agrario" que ha de estar respaldada por las dos más grandes fuentes de riqueza y por el desarrollo siempre creciente de las actividades industriales afines.

## Capítulo X.- LA COOPERACION.-

- 1.-Movimiento cooperativista mundial.-
- 2.-La cooperacion en la Argentina.-
- 3.-Beneficios de la cooperacion.-

1.- Desde hace más de medio siglo la agricultura es objeto de frecuentes y profundas modificaciones orgánicas entre las cuales corresponde destacar el importante desarrollo alcanzado por las cooperativas de producción, de transformación y de venta de los productos agrícolas.

Este nuevo concepto de organización profesional ha sido considerado por unos como la panacea para remediar todos los males que sufre la humanidad; otros, en cambio, lo han atacado atribuyéndole el origen de la mayor parte de los mismos.

No es nuestra intención intervenir en ese debate doctrinario, pero sí constatar los hechos, y ellos nos demuestran que, buenas o malas, existe un gran número de cooperativas en todos los países del mundo cuya principal finalidad -entre muchas otras- ha sido la de proteger el pequeño proprie

tario.

Las cifras estadísticas publicadas por la Sociedad de las Naciones ponen de manifiesto que, aparte de la República de los Soviets, existen en el mundo 731.256 sociedades cooperativas con un total de 165.957.976 miembros.

2.- En cuanto a la Argentina la existencia de estas sociedades fué precaria durante muchos años por la falta de apoyo oficial y la indiferencia, cuando nó el ataque de los particulares. No obstante, la última crisis ha determinado un crecimiento asombroso y continuo, lo que prueba que el hombre cuando se siente débil busca por instinto en la unión con los demás la fortaleza que necesita para no sucumbir.

A la gran masa de hacendados y agricultores dispersos por la campaña, poseídos de una anticipada resignación fatalista, indiferentes a la idea de agruparse para constituir núcleos de cooperación y de defensa común, posimistas por lo general sobre toda iniciativa de ese orden, la vemos transformarse en un activo y resuelto conjunto de entidades gremiales, donde los hombres deliberan después de haber leído y observado, compulsando factores, meditando soluciones, para disponerse a adoptarlas o a sugerirlas, dando la sensación de conciencia plena sobre la importancia de los problemas que los afectan y de su capacidad para encararlos.

3.- Una síntesis de los beneficios de la cooperación, se puede encontrar en el informe definitivo de la Conferencia Económica Internacional celebrada en Ginebra de mayo de 1937 :

tario.

Las cifras estadísticas publicadas por la Sociedad de las Naciones ponen de manifiesto que, aparte de la República de los Soviets, existen en el mundo 731.256 sociedades cooperativas con un total de 165.957.976 miembros.

2.- En cuanto a la Argentina la existencia de estas sociedades fué precaria durante muchos años por la falta de apoyo oficial y la indiferencia, cuando nó el ataque de los particulares. No obstante, la última crisis ha determinado un crecimiento asombroso y continuo, lo que prueba que el hombre cuando se siente débil busca por instinto en la unión con los demás la fortaleza que necesita para no sucumbir.

A la gran masa de hacendados y agricultores dispersos por la campaña, poseídos de una anticipada resignación fatalista, indiferentes a la idea de agruparse para constituir núcleos de cooperación y de defensa común, posimistas por lo general sobre toda iniciativa de ese orden, la vemos transformarse en un activo y resuelto conjunto de entidades gremiales, donde los hombres deliberan después de haber leído y observado, compulsando factores, meditando soluciones, para disponerse a adoptarlas o a sugerirlas, dando la sensación de conciencia plena sobre la importancia de los problemas que los afectan y de su capacidad para encararlos.

3.- Una síntesis de los beneficios de la cooperación, se puede encontrar en el informe definitivo de la Conferencia Económica Internacional celebrada en Ginebra de mayo de 1937 :

"Los agricultores de todos los países trabajan por mejorar sus condiciones de existencia y al mismo tiempo contribuyen a la prosperidad nacional utilizando, de más en más, todas las formas de la cooperación."

"Las cooperativas aumentan así la capacidad de compra de los agricultores, como productores y como consumidores. Sirven al mismo tiempo al progreso económico, tanto para el aumento de la productividad como para el mejoramiento de la calidad, creando la posibilidad de la utilización total de los productos cosechados y de los subproductos. En fin: ellas concurren a la organización de los mercados por métodos que reducen al mínimo los precios de distribución."

"Las cooperativas agrícolas contribuirán a una racionalización de la economía, todavía más importante a medida que multipliquen sus relaciones con las cooperativas de consumo."

A todas estas razones de carácter universal, conviene agregar algunas otras de especial aplicación en nuestro país.

La falta de un adecuado crédito agrario <sup>ha</sup> dado nacimiento a la usura que se viene practicando en nuestros campos desde el comienzo de la colonización argentina, dificultando la división de la tierra.

Los medios de transporte están implantados teniendo en cuenta las necesidades de las grandes explotaciones y no la de los pequeños propietarios que, individualmente, no pueden mandar al mercado sus productos en pequeñas cantidades, pues, el flete les absorbe la ganancia.

El movimiento cooperativo ha adquirido ya una gran importancia, aunque está muy distante de tener en nuestro país, las proporciones que reclama su cultura y el desarrollo de su propia economía.

Tenemos ya una experiencia en nuestro medio rural y urbano sobre cooperativas de consumo y de crédito. Aquellas acusan cifras importantes en sus negocios y éstas se caracterizan por la ausencia de quebrantos en sus operaciones.

Pero, todavía se requiere un plan de acción intensivo y una propaganda adecuada para fomentar el cooperativismo que aparece como un signo de la época contemporánea y que está llamado a tener en la Argentina una gran trascendencia.

4.- La agremiación de los agricultores será el primer paso dado en este sentido. Los últimos congresos agropecuarios permiten abrigar grandes esperanzas.

La crónica de sus recientes debates deja la impresión de que existe en el país una fuerza ponderable, digna de computarse entre las que con más fidelidad y eficacia pueden aportar un concurso efectivo para la conservación y el acrecentamiento de la riqueza nacional.

Es por todo concepto interesante la evolución operada en ese sentido. De los términos simples a que cada cual, aisladamente, reducía sus aspiraciones, sin decidirse, entre tanto, a salvar el obstáculo que detenía siempre sus impulsos, el vasto gremio rural llega a abarcar en toda su complejidad los diversos aspectos de los asuntos que le conciernen, y basta observar la variedad de los temas tratados

y el concepto claro que se ha acreditado al considerarlos para comprender el valor positivo de esa demostración de madurez de conciencia destinada a repercutir saludablemente en la vida del país y en la seguridad de sus destinos.

Las deliberaciones a que han dado lugar, las ponencias presentadas y lo resuelto a su respecto, revisten una significación especial como exponente de capacidad comprensiva y de inteligente preocupación acerca de nuestras más fundamentales cuestiones económicas.

Los ganaderos y agricultores representantes de las actividades rurales de mayor gravitación en el desarrollo de las industrias madres, han demostrado estar capacitados para influir con su experiencia y con su juicio en la orientación legislativa y de la administración pública en cuanto las leyes, los tratados internacionales y las resoluciones del gobierno, puedan concurrir a dar mayor impulso a las explotaciones rurales y a velar por los intereses que a ellas se vinculan.

## Capítulo XI.- LA COLONIZACION.-

- 1.-Concepto.-2.-Finalidades.-3.-Nuestro problema.-4.-El Instituto Colonizador de la Provincia de Buenos Aires.-5.-Proyecto de Colonización del Poder Ejecutivo Nacional.6.-Conclusiones.-

1.- La colonización es, sin duda alguna, un asunto de palpitante interés. Colonizar en el sentido más amplio de la palabra es la explotación racional y progresiva del suelo por la combinación de los tres factores clásicos: naturaleza, capital y trabajo, dentro de una organización social y con una finalidad de cultura. No se explica colonizar un país, territorio o región con fines puramente económicos.

El siglo pasado es un ejemplo de esta clase. Inglaterra, Alemania, Francia, Holanda, colonizaron vastas extensiones de tierra y crearon grandes países que hoy son emporios de riquezas al mismo tiempo que fermentos de cultura.

Colonizar es radicar un pueblo a la tierra para desarrollar sus posibilidades económicas y sus posibilidades sociales; es por lo tanto un fin integral complejo: económico, social, jurídico y político. No es un hecho instintivo como puede serlo la inmigración; es un hecho reflexivo, constructivo y, naturalmente, dadas las distintas fases que presenta es propio de las naciones civilizadas, muy evolucionadas y de una gran potencialidad económica.

Se puede decir que la colonización, tanto la exterior como la interior, es un exponente de la vitalidad de una nación. Tenemos el ejemplo de toda la historia. Cuando coloniza Roma? En su apogeo. Cuando coloniza España las regiones americanas? En su apogeo. De la misma manera, todos los demás países: Gran Bretaña, Francia, Alemania, Holanda, realizan esa acción colonizadora cuando presentan los signos de mayor vitalidad económica y cultural. Italia que parecía estar adormecida y en decadencia la vemos de pronto en un nuevo florecimiento, dedicarse a una colonización intensa, en el exterior y en el interior, logrando incorporar a la producción regiones que carecían por completo de valor.

En nuestro país, cuando realizamos una acción colonizadora? Después de la tiranía, cuando se organiza el país y vienen los gobiernos de Mitre, Urquiza, Avellaneda. Después de 1900 cuando se firman los tratados de paz con Chile y se refleja en Europa la potencia y vitalidad de la nación. Cuando decae? Cuando languidece la explotación intensiva, en épocas de crisis, por ejemplo, en los últimos años.

Hay países que colonizan y otros que se recolonizan y, también, países que, como Alemania e Italia, realizan las dos funciones a la vez. Por eso es necesario distinguir dos conceptos que a menudo se confunden: la colonización y la distribución o fraccionamiento de la tierra. La distribución es una simple cuestión legal con caracteres económicos

251

cuando obedece a esa finalidad o está dentro de un sistema económico. Colonizar, en cambio, es una función compleja donde se combinan finalidades sociales y económicas y para lo cual es preciso contemplar múltiples aspectos; estudiar detenidamente el fenómeno demográfico, escoger los hombres, distribuyéndolos y arraigándolos, organizar la administración y la justicia, difundir la educación, fomentar los medios de comunicación y la vinculación de los centros de producción y de consumo, etc. España realizó en América lo que se llamó Colonización del Río de la Plata, pero, con un concepto opuesto al de la Gran Bretaña, su política fué más bien de fraccionamiento de la tierra que de colonización.

Podríamos decir, sintetizando nuestro pensamiento, que ocupar o fraccionar un territorio no es lo mismo que colonizarlo. Todo el mundo está ocupado, pero no todo el mundo está colonizado.

Los diversos sistemas que se ponen en práctica, obedecen a causas o principios diferentes y persiguen también finalidades distintas.

En nuestro país se han ensayado todos los sistemas y podríamos decir que todos son buenos o malos, según como se hallan aplicado y según el estado económico que viva el país en un momento determinado.

2.- El primer concepto que debe tenerse en cuenta al considerar un plan de colonización es la finalidad que se persigue.

Para nosotros el primer problema cuya solución mantenga su urgencia, desde hace mucho tiempo, es aumentar la población, pues, mientras no se haya duplicado al menos el porcentaje de 4,4 habitantes por kilómetro cuadrado la Argentina será un desierto, agravado por la concentración urbana que es un peligro para nuestra economía, dado que nuestra prosperidad está basada, y continuará estándolo durante muchos años, en la industria agraria.

El medio como debe llegarse a la finalidad que se desea es un segundo concepto de la mayor importancia. No falta quien sostenga que la colonización debe ser dirigida por Bancos, por instituciones especiales autónomas vinculadas al Estado o dejarse librada a la acción particular.

No cabe duda que el Estado debe tomar a su cargo esta tarea, ya sea realizándola directamente o interviniendo en las empresas que la lleven a cabo para evitar que el espíritu de lucro perjudique la finalidad social que debe perseguirse en primer término.

El tercer concepto está íntimamente vinculado con el problema de la distribución de la tierra y será, sin duda, el mejor plan de colonización aquel que ofrezca a los agricultores mayores posibilidades para llegar a ser propietarios de la tierra que trabajen.

Un cuarto concepto lo constituye el problema recientemente planteado a raíz de la depresión de los precios que se ha producido en el mercado internacional en los últimos años.

Mientras los productos del suelo se cotizaron bien y dieron abundante margen de ganancia, cualquier clase de tierra y de clima fué buena para la agricultura, pues los más altos costos de producción se compensaban, por lo general, con el rendimiento de la venta. Después ha sido otra cosa. Actualmente es necesario encarar con decisión el problema de fomentar la transformación agraria de acuerdo con las exigencias de los mercados, eliminando los cultivos que no obtengan precios remunerativos y orientando la actividad agrícola en concordancia con las exigencias del momento. Para ello se tendrá que contar con una información muy completa y con una visión panorámica del problema no sólo en la actualidad sino también en el porvenir.

Tanto el cultivo de la tierra como la cría del ganado son trabajos que conviene al país, siempre que se los emprenda en condiciones adecuadas, a fin de obtener costos de producción que permitan defenderlos aún en tiempos difíciles.

3.- Tales son los puntos fundamentales sobre los cuales debe basarse una política colonizadora.

Nuestra ley de tierras N° 4157 se refiere únicamente a la tierra fiscal y no contempla el fraccionamiento de la tierra privada, resultando así que la colonización de nuestro país está entregada a la gravitación natural de los intereses particulares.

No tenemos un régimen de colonización como el de Inglaterra o Alemania, ni siquiera como las tentativas realizadas en ese sentido por España, México, Canadá, etc.

Nuestra futura ley de colonización deberá tener una finalidad bien determinada. Precisaré las tierras que va a utilizar, dirigirá su distribución y orientará la actividad de los productores hacia las formas más convenientes para nuestra economía.

La colonización en la República Argentina es una obligación elemental y primaria del Estado. Tanto las instituciones oficiales de crédito como los poderes públicos vienen demostrando en los últimos años su preocupación por tan fundamental problema.

Está fresco, en efecto, el recuerdo de algunas iniciativas, sobre todo de la más reciente que es el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, al que precedieron por parte del Banco Hipotecario y del Banco de la Nación planes análogos en su orientación general, aunque forzosamente menos completos que el primero. La acción de esas instituciones de crédito sobre la base de las tierras que la crisis había puesto en sus manos ha tardado en llegar, pero, como ha sido concebida con buen criterio cabe esperar de ella importantes beneficios.

Por otra parte, está ya en vías de realización el proyecto colonizador del gobierno de la provincia de Buenos Aires y los nuevos proyectos y leyes sancionadas en Entre Ríos, Santa Fé y Córdoba evidencian que existe un movimiento unánime sobre el cual están de acuerdo todos los partidos políticos.

No obstante, el problema colonizador argentino ha me-

neſter de una ley orgánica que al coordinar las iniciati-  
vas dispersas de distinta procedencia, lo resuelva en for-  
ma integral.

La gran obra de la reforma agraria debe hacerse con  
la cooperación de todos los gobiernos, nacional y provin-  
ciales ya que para ello tienen facultades concurrentes,  
aunque, claro está, corresponde al Gobierno de la Nación la  
tarea de orientar y coordinar las obras parciales de las  
provincias. No es posible dejar a cargo del Gobierno de  
la Nación todo el peso y la responsabilidad de una empre-  
sa tan extensa y de tan hondas repercusiones sociales y  
económicas.

4.- El Instituto antártico de Colonización cuya creación  
dispuso la ley 4418 de la provincia de Buenos Aires ya se  
ha instalado en La Plata e iniciando la ejecución de los  
propositos de la ley referida tomó posesión de la primera  
extensión de tierra adquirida para ser fraccionada y dis-  
tribuida.

El plan de la ley contiene los dos elementos funda-  
mentales que pueden determinar su éxito, siempre que sus  
disposiciones se apliquen con el criterio que las inspira-  
ron: ausencia de espíritu de lucro y selección de los agr-  
cultores. El primero se pone de manifiesto con la tasa de  
interés y amortización moderada, que la ley fija en el 3 %  
semestral como máximo y el segundo en las condiciones que  
se exigen para la adjudicación de los lotes, aparte de  
otras disposiciones complementarias con el mismo fin.

5.- En cambio, el proyecto que el Poder Ejecutivo de la Nación envió al Congreso, por intermedio del Ministerio de Agricultura, al finalizar septiembre del año pasado, ha cumplido el año sin que se haya realizado todavía su estudio y discusión.

Dicho proyecto trataría, a grandes rasgos, de radicar al trabajador del campo, convirtiéndolo en propietario del suelo que surca y que siembra. El organismo encargado de llevar a la práctica esa finalidad trascendental denominarse Comisión Nacional de Colonización y en el que se refundiría la actual Dirección de Tierras y Colonias.

Se advierte en el proyecto el criterio de prudencia con que se fijan las tasas de interés y amortización, de  $2\frac{1}{2}\%$  y  $\frac{1}{2}\%$  respectivamente eliminándose así una de las causas que determinaron, sin duda, el fracaso de los planes anteriores que fijaban tasas hasta del 8 y 9 %, bajo la influencia del valor en expectativa de la tierra en vez de considerar las posibilidades de su real productividad. El colono obtiene su título de propiedad con el pago del 10 % del valor de la tierra y mientras no posea esa cantidad puede arrendarla con opción a compra hasta que lo reúna, mediante el pago del 3 % anual del precio fijado. Existen también cláusulas de previsión que permiten formar un fondo de reserva durante los años buenos, que puede llegar hasta el 4 % de dicho precio y que permitirá al agricultor reunir la cuota inicial para convertirse en propietario, amortizar el saldo en el caso de que ya lo sea, o bien pagar el servicio

de interés cuando las contingencias agrícolas no le permitan hacerlo con los recursos ordinarios.

Se fijan normas para seleccionar los pobladores apartándose de toda finalidad comercial y procurando arraigarlos definitivamente, con lo que se propenderá a la solución de un gran problema social.

6.- La entrega de nuevos territorios a la labor del hombre es una de las más nobles tareas que se puedan realizar. Pero, es un problema complejo que preocupa a los estadistas desde hace muchos años.

Ello significa que sólo puede lograrse un resultado apreciable mediante una acción coordinada de todos los órganos de gobierno durante un largo periodo, pues, la dispersión de los esfuerzos librados a la iniciativa personal de los funcionarios y la falta de continuidad en la realización de esa política la condenan a una esterilidad más o menos completa. Un plan que tenga por objeto crear o fomentar la pequeña propiedad deberá contener una serie de arbitrios legales para la defensa de la misma. Existe siempre el peligro de la absorción de la pequeña propiedad por la grande.

#### CONCLUSIONES.

Recapitulando sobre los distintos temas tratados se pueden concretar algunas bases para un programa de acción que diera a la cuestión agraria soluciones favorables y definitivas:

I - La política de colonización que se viene anunciando desde la presidencia de Avellaneda y que ahora mismo encuentra sus buenos expositores, debe intentarse sin demoras y conforme a un plan bien regulado. La tierra debe ser para el que la trabaje. Sólo será productiva en la medida en que pase a poder de las manos productivas.

Pero, lo esencial no es solamente disponer el fraccionamiento y adjudicación de la tierra perteneciente al Fisco, sino establecer asimismo bases económicas, razonables y justas, que constituyan una garantía de viabilidad para el propósito perseguido. Lo esencial es que los precios estén en relación con las posibilidades de la época, sobre un promedio de ciertos años y luego que la forma de pago guarde proporción con el valor presumible de los productos del suelo que obtenga el colono. A este respecto y teniendo en cuenta la finalidad social que se persigue -que debe primar sobre el interés comercial- el mejor sistema es fijar el pago en un tanto por ciento de la producción o bien el pago de la cuota inicial después del primer periodo de cosecha.

La calidad del poblador, su experiencia, su familia y las características de la explotación del lote para lograr los mayores rendimientos posibles, es otra de las condiciones indispensables que deben contemplarse.

II - La distribución de la propiedad no debe limitarse a las lejanas tierras fiscales que poco pueden tentar a los hombres acostumbrados a vivir en medios muy civilizados,

sino que debe alcanzar a las grandes propiedades privadas que se encuentren sin cultivar y aún aquellas que no lo sean debidamente y cuya proximidad a las ciudades o a las estaciones despierte el interés social en aumentar su productividad. Para obtener ese resultado se emplearía un adecuado regimen impositivo a la vez que una legislación sobre la venta, trasmisión y arrendamiento de las tierras, que promueva su fraccionamiento.

El Estado podría comprar la tierra que saliera a la venta en grandes lotes y fraccionarla para venderla a su vez a los colonos. En último caso se recurriría a la expropiación, que es onerosa, aparte de otros inconvenientes.

Tal vez sería posible alentar la colonización particular en la forma que lo contempla la ley agraria española que establece una exención de impuestos de toda clase a los particulares o sociedades que se dediquen a asentar campesinos en tierras incultas, aunque fértiles, y les faciliten vivienda adecuada y los medios de sostenimiento hasta llegar al pleno rendimiento de su trabajo, siempre que se sometan a la intervención directa del Instituto de Reforma Agraria.

Para coordinar la obra de los particulares con la del Estado, sería conveniente la designación de una comisión asesora mixta que estudie y aconseje las leyes y reglamentaciones más convenientes a ese fin. Esa comisión debe crear un estado de espíritu y hacer conciencia en los trabajadores rurales de las ventajas que importa la colonización, debe intervenir con su consejo técnico para indicar cuales son

las tierras productivas y cuales nó, intervenir ante los gobiernos de provincia, disponer de las tierras que están en las manos improductivas de los Bancos oficiales que las retuvieron para cobrarse los servicios hipotecarios. Ello tendría un valor inestimable, no sólo para el presente, sino para el futuro desde el punto de vista de la economía y también desde el punto de vista social, porque daría firmeza a la producción y estabilidad a la familia agrícola.

III - Sabemos que si la afluencia de trabajadores europeos está detenida, se debe a la gravitación de dos factores igualmente perjudiciales: la política de algunos gobiernos del viejo mundo inclinados a procurar con diversos recursos la retención de sus habitantes, no obstante las dificultades que por allí pasan, y la de nuestras autoridades que, con criterio equivocado, han contribuido a entorpecerla por la imposición de requisitos y gravámenes excesivos.

Con respecto a los países que no parecen embarcados en la tendencia referida -entre los cuales se encuentran algunos de razas superiores por la laboriosidad y espíritu de orden que los caracteriza- es conveniente fomentar una corriente inmigratoria destinada a repercutir en provechos recíprocos.

El fracaso de ensayos realizados en otra época con el establecimiento de agencias especiales en el extranjero encargadas de proporcionar medios de traslación, nos demuestra lo artificioso del sistema. Se debe a la voluntaria decisión de los nuevos pobladores, sin perjuicio de la influencia que

ejerce la protección que el gobierno les acuerde, la acentuación de la corriente inmigratoria que a fines del siglo pasado y en los primeros años del presente, dieron gran impulso al crecimiento del país y al de sus fuentes de riqueza económica.

Lo más indicado para producir efectos apreciables, sin alterar el principio de la espontaneidad que, a nuestro juicio, es el único aceptable en la materia, sería un intercambio de informaciones para suministrarlas a los que tuviesen interés en radicarse aquí, o para nuestro gobierno que debe empeñarse en poblar las zonas de la República que ofrecen buenas perspectivas al trabajo rural. El éxito dependerá, más que nada, de la repercusión que en el exterior alcance el bienestar conquistado por los que vayan incorporándose a nuestra sociedad.

IV - Una buena ley de colonización puede anularse en gran parte por una educación mal orientada. Por ello es preciso que los beneficios de la enseñanza lleguen hasta las regiones más apartadas del país para elevar la capacidad técnica y social de las poblaciones. La escuela rural debe ser un hogar agrícola que, insensiblemente, despierte en los niños desde los primeros años el amor por la tierra, haciéndoles conocer lo noble que es ella cuando se la trabaja con cariño y buen criterio.

La enseñanza debe dividirse en primaria, secundaria y superior, para preparar, respectivamente, agricultores, técnicos y profesores. Los tres ciclos deben tener una orienta-

ción profesional adecuada a las características de cada región.

Además de la educación de los niños es necesario preocuparse de mejorar la preparación de los adultos para inculcarles los mejores métodos de trabajo, por medio de conferencias, demostraciones prácticas y reuniones o congresos periódicos donde se traten asuntos relacionados con la agricultura o de interés para los agricultores.

Asimismo deben difundirse ampliamente las estaciones experimentales, pues son un complemento indispensable del programa trazado.

V - Es de una importancia vital el fomento de todos los adelantos técnicos que se propongan reducir el costo de producción, como ser: máquinas nuevas, perfeccionamiento de los medios de transporte, elevadores de granos, obras hidráulicas para facilitar la irrigación, etc. El Estado debe contribuir a su desarrollo, pues nuestra agricultura no podría desenvolverse sobre las bases de la iniciativa individual que ha sido el gran estímulo de los países agrícolas en el siglo pasado, pero que hoy resulta insuficiente. Actualmente una gran parte de la población mundial agrícola trabaja con una técnica socializada que le permite participar de todas las ventajas de la gran explotación con sus consecuentes efectos sobre los costos. Los países de agricultura escasamente desarrollada, sometidos a la concurrencia en los mercados mundiales no pueden resistirla y sucumben ante ella.

El agua es otro de los factores fundamentales de vida y

de civilización , sin el cual ninguna población puede subsistir y mucho menos prosperar. Es necesario resolver ese problema mediante un plan orgánico de política hidráulica que la riqueza hidrográfica del país hace relativamente fácil, ya que bastaría una serie de obras adecuadas para que sus beneficios alcanzaran a todas las poblaciones del territorio.

VI - Factores especiales sumados a otros de carácter general, determinaron un periodo de evidente dificultad para la industria ferroviaria; pero ese estado a comenzado a modificarse y hay motivos para pensar que los apremios han desaparecido y que en su lugar surgen ahora perspectivas halagadoras.

Sabido es que las empresas iniciaron no hace mucho tiempo gestiones tendientes a obtener la conformidad del Poder Ejecutivo con un aumento en los fletes y que todavía no hay resolución definitiva sobre el particular.

Los antecedentes referidos indican la conveniencia de que nuestras autoridades gubernativas reúnan los más completos elementos de juicio antes de adoptar ninguna medida relacionada con las tarifas ferroviarias y que, a la par que el pedido de las empresas se considere el que nuestros agricultores viene reiterando de revisión de dichas tarifas a fin de que se modifique el criterio de aplicación de las mismas, de acuerdo a un concepto igualitario para el transporte de productos de la agricultura y de la ganadería.

La obra de los ferrocarriles debe ser completada con una

red de caminos pavimentados convergentes a los principales puertos de embarque, a las estaciones ferroviarias y a las ciudades, como asimismo la conservación y mejoramiento de los actuales caminos de tierra o pavimentados.

VII - La economía agraria argentina ha estado apoyada por el crédito bancario y el particular que demostraron ser insuficientes por carecer de la elasticidad necesaria para esa clase de actividad. El particular resultó muchas veces perjudicial por sus tendencias usurarias, aunque en ocasiones se adaptó más que el primero a las modalidades de la producción.

Es necesario una legislación integral que beneficie a nuestros productores y dé garantías suficientes a los que proporcionan sus capitales. Los plazos deben estar condicionados a los resultados de las cosechas y a las posibilidades de comercialización de las mismas. Así, en épocas normales se pueden establecer plazos mínimos, de un año, por lo menos, y para las anormales plazos máximos de varios años con amortizaciones parciales y anuales, a fin de distribuir las pérdidas en varios periodos.

La organización de las instituciones de crédito agrícola, su ubicación, sus reglamentos administrativos y su personal deben estar en concordancia con la mentalidad y las modalidades de la masa rural del país para obtener el trato directo, sin intermediarios que encarecen el crédito con las comisiones. Por eso es preferible crear un Banco exclusi-

vamente consagrado a ese fin, o un organismo distribuidor equivalente, como se ha hecho en todos los países donde se ha implantado un buen sistema de crédito agrícola.

VIII - La base más segura y duradera para lograr la formación de un núcleo de pequeños propietarios es la cooperación que, en sus diversas formas, resulta siempre beneficiosa para productores y consumidores.

La conclusión más categórica que resulta del examen de todas las reformas agrarias que hemos realizado, es que allí donde la cooperación no pudo sustituir sin demora y sin transición al sistema de explotación de la gran propiedad, el fraccionamiento de ésta ha fracasado.

Es necesario, pues, estimular la unión de los diversos elementos que intervienen en el trabajo del campo haciendo posible la agremiación y el cooperativismo y, a su vez, la fusión de estos organismos para que de ellos resulte una entidad que dirija y oriente las distintas actividades agrarias de manera de impedir cualquier choque en los intereses contradictorios y de asegurarles su prosperidad.

IX - Es indispensable una política económica adecuada a fin de estimular la producción agraria y obtener su colocación en condiciones favorables, ya que los precios bajos y la mejor calidad son insuficientes para conquistar los mercados exteriores defendidos por un proteccionismo exagerado.

La Argentina carece, por ahora de aptitud económica para tener un destino industrial, y como la mayor parte de los

países de la América española, su destino natural es abastecer de materias primas a los países industriales y vivir del intercambio económico.

La determinación de la vocación económica de un país no puede hacerse tomando en cuenta solamente si las condiciones naturales son favorables al desarrollo de tal o cual tipo de economía, sino que es indispensable buscar bien, dentro de la economía mundial cual es la posición que le corresponde en la división internacional del trabajo. Un país puede tener condiciones o recursos naturales para fabricar un artículo determinado, pero si las tendencias generales y permanentes del mercado mundial no son favorables, la utilización de los recursos no tendría más resultado que el entorpecimiento de las fuerzas productivas dentro del mercado mundial primero y, como consecuencia refleja, dentro del mercado nacional. No es posible hoy día llegar a forjar una política económica basándose exclusivamente en realidades o posibilidades nacionales. No es una cuestión de filantropía, de humanitarismo o de concepciones internacionales, sino una necesidad o, más propiamente, una imposición de los hechos.

---

Tales son, a grandes rasgos, las conquistas necesarias e inmediatas para mejorar la situación de nuestros agricultores. No puede existir una Nación rica con agricultura pobre, viene repitiendo nuestro gobierno actual cada vez que se refiere a los problemas agrarios y aunque la afirmación no encierra una verdad absoluta, tiene un gran valor de rela-

ción. Nuestra agricultura no es, en realidad, pobre. Pero, mejor objetivada la observación a su respecto, cabe afirmar que es rudimentaria en su organización y en sus métodos.

El agricultor que sabe que trabaja hoy una tierra que no le pertenece y que tendrá que abandonar mañana, realiza esa tarea con un criterio antieconómico, pues sólo tiene en cuenta la ganancia circunstancial que pueda proporcionarle el suelo. No le importa, así, empobrecerlo con la reiteración de cultivos que conviene alternar; no persigue con la tenacidad necesaria las plagas y malezas; no procura, porque la duración del contrato de arrendamiento no se lo permite, hacer de su parcela la chacra granja, no edifica en ella su habitación, ni nada que signifique una mejora. La migración en perspectiva conspira contra la racionalización de la explotación.

Tantos factores adversos al logro del mayor rendimiento del suelo irían desapareciendo con la transformación de la condición económica del agricultor, es decir, haciendo del trabajador forzadamente nómada, el propietario de la tierra que labra. Dicha transformación aparece abonada por razones económicas, políticas y sociales. De ella, en efecto, además de los beneficios que daría a la producción, se podría esperar benéficos resultados en la organización de la familia rural del país.

El gobierno actual ha dirigido su vista hacia el campo argentino comprendiendo que de la resolución de sus problemas dependía la solución de la crisis económica, porque el campo

ha sido y sigue siendo la fuente de bienestar del pueblo argentino y el cimiento incommovible de su grandeza.

El trabajador del campo no es ya el desconocido y olvidado de antes. El Estado reconoce en él al forjador del progreso. Observa, dirige y protege su actividad procurando conservarle toda la libertad y la flexibilidad que caracteriza a la economía privada, pero, con las limitaciones que exigen los intereses superiores de la colectividad.

La gran obra realizada ha dado ya sus frutos. La ley de carnes ha demostrado su eficacia en materia de defensa ganadera; la ley de granos ha permitido que el agricultor obtenga la retribución que merece por su trabajo. La ley de crédito agrícola se ha impuesto y ha resultado un factor fundamental en la vida campesina haciéndole accesible la obtención de capitales para mejorar sus instalaciones, evitar los apremios de las cosechas y adquirir ganados, tierras, máquinas u otros objetos. La agremiación de productores estimulada por la ley produjo resultados favorables de inmediato fomentando el comercio, controlando los precios y procurando su equilibrio e instruyendo a los argentinos en el manejo de la riqueza fundamental del país.

A lo hecho hay que agregar las gestiones que se realizan para completar la obra mediante los proyectos que han sido enviados al Congreso a fin de obtener leyes para combatir la langosta, extinguir la garrapata, proteger la industria de la leche y la de la pesca y fomentar la colonización. Ahora, es necesario que esos proyectos se conviertan en una

realidad. La palabra oficial que se hace oír desde hace varios meses: "el agricultor debe hacerse propietario de la tierra que trabaja" debe ser algo más que una utópica receta sin gasto. Debe responder a un plan que pueda favorecer a la producción y a los productores y que necesariamente se ha de convertir en materia de gobierno.

Una producción importante como la que se presenta con posibilidades de colocarse a precios remuneradores, ofrece una admirable oportunidad para modificar la estructura y el sistema agrícolas. La penosa vida que soportó el colono como consecuencia de los años de depresión, las deudas de toda naturaleza que acumuló sobre sus espaldas, el enfeudamiento progresivo que afectó a la chacta fué, antes que nada, la obra de los años de grandes ganancias. Parece un contrasentido, pero es así. Nadie pensó en ahorrar, convencidos de que aquellas épocas continuarían, y el despilfarro se llevó las utilidades que hubiera sido más conveniente invertir en el campo que se cultiva.

Ahora puede ocurrir otro tanto y es bueno apelar a la experiencia para evitar la reproducción de males que no afectan exclusivamente a la agricultura, sino a todo el país, por la importancia que en él tiene la industria agrícola.

Si se quiere asegurar los beneficios de la dolorosa experiencia que se acaba de recoger, nuestro gobierno debe delinear una política agraria basada en la realidad, pero no inspirada en peligrosos espejismos. La reconstrucción eco-

nómica debe basarse en un plan racional y seriamente meditado, con la inquebrantable voluntad de llevarlo a cabo sin cejar un instante en la obra emprendida para la obtención de un alto ideal de ordenamiento económico, financiero y social.

Buenos Aires, Septiembre de 1937.-

Santa Fé 1731.

---

en

Buenos Aires

el mes

de

setiembre

de

1937

## :: BIBLIOGRAFIA ::

## Obras

- AMADEO TOMAS - Algunos aspectos de una reforma agraria argentina, 1936.
- ANDRÉ LUIS - Histoire économique depuis l'antiquité jusqu'à nos jours, 1930.
- AVELLANEDA NICOLAS - Estudio sobre las leyes de tierras públicas, 1915.
- BARTHÉLEMY JOSÉ - Traité de droit constitutionnel, 1930.
- BATOURINSKY D. - La crise agricole, volumen II. Rapport au Comité Economique de la Société des Nations.
- BOUROFF M.T. - La réforme agraire en Bulgarie, 1926.
- CONI EMILIO A. - Comercialización de los productos agropocuarios, Estudios Históricos, 1934.
- COSTA JOAQUIN - El colectivismo agrario, 1898.
- CARCANO MIGUEL ANGEL - Evolución histórica del régimen de la tierra pública, 1925. Cuestiones agrarias, 1921.
- DAMASCHKE ADOLEO - La reforma agraria, 1916.
- DAUDE-BANCEL - La réforme agraire en Russie, 1926.
- DUGUIT L. - Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, 1912.
- FRERS EMILIO E. - Cuestiones agrarias, 1918.
- GARBARINI ISLAS GUILLERMO - Derecho rural argentino, 1937. Notas sobre inmigración, 1926. Necesidades económicas y sociales de la campaña argentina en el momento actual, 1930.
- GATTI G. - Le socialismo et l'agriculture, 1902.
- GIDE ET RIST - Histoire des doctrines économiques, 1929.
- GURVITCH G. - L'idée du droit social, 1932. Le Temps présent et l'idée du droit social, 1932.
- JAURÈS J. - Etudes socialistes, 1902.
- JENKS AND LANK - The immigration problem, 1926.

- JOSSERAND - De l'esprit des droits et de leur relativité. théorie dite de l'abus des droits, 1927.
- JOUSSE PEDRO - Les tendances des réformes agraires dans l'Europe central, l'Europe orientale et l'Europe méridionale, 1925.
- KAUTSKY. K - La question agraire, 1903.
- LAZARE HORACIO - Etude juridique sur la Réforme agraire en Roumanie, 1930.
- LENARD PABLA - La crise industrielle et l'intervention de l'Etat en Hongrie, 1935.
- LE TROSNE - De l'ordre social, 1777.
- LOBOS ELEODORO - Apuntes sobre legislación de tierras, 1925.
- MAGHERU MIGUEL - La conception philosophique de la notion de la propriété, 1936.
- MARK CARLOS - El capital, 1931. Critica de la Economía política.
- Mercier de la Rivière - L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, 1767.
- MILIOUTINE - Socialisme et agriculture.
- MOLODOVSKY NICOLAS - Une phase de l'expérience Roosevelt? La lutte contre la crise agricole, 1936.
- MORENO QUINTANA LUCIO M. La técnica de la política económica, 1935.
- MORIN G. - L'oeuvre de Duguit et le droit privé, 1932.
- MAIL HUSEYIN - L'idée de l'Etat, 1935.
- NAPOLITANO G. - Principi di economia corporativa, 1930. La corporazione fascista come nuovi sentieri della economia, 1933.
- NEDELKOVITCH M. - La réforme agraire en Yougoslavie, 1924.
- PLANIOL ET RIPERT - Traité élémentaire de droit civil, 1932.
- PIETTRE ANDRES - Economie dirigée et commerce International, 1934.
- PODESTA JOSE M. - La pequeña propiedad rural en la Argentina, 1923.
- POLIVKA VLADIMIRO - La question du blé dans le pays danubiens.
- PROUDHON - Oeuvres complètes, 1873.
- QUESNAY - Oeuvres économiques et philosophiques, 1888.
- RIBUL PAISANT MARCELO - La commission internationale d'agriculture, 1936.
- RIPERT - De l'exercice du droit de propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines, 1902.

- SARRAGE M. - La nécessité d'une réforme agraire en Syrie, 1935.
- TORINO DAMIAN - El problema del inmigrante, 1912.
- TAYLOR H.C. - Agricultural economies, 1923.
- TILLMANN ALEJANDRO - L'organisation économique et sociale du IIIe. Reich, 1935.
- VAZ FERREYRA - Sobre la propiedad de la tierra, 1918.
- VANDERVELDE E. Le socialisme et l'agriculture, 1914.
- VARGA E. La cuestión agraria en la revolución rusa.
- VAREILLES SOMMIÈRES (De) - La définition et la notion juridique de la propriété, 1905.
- WLUETERS ARFURO - La reforma agraria en europa- 1931.
- WISSHER (De) - Du jus abutendi, 1905.
- ZAGORSKY - L'évolution actuelle du bolchevisme russe, 1921.

---

#### PUBLICACIONES OFICIALES Y REVISTAS

- Anales de la Sociedad Rural Argentina.
- Anales de Colonización.
- Anuarios del Instituto Internacional de Agricultura.
- Annuaire statistique de la Société des Nations.
- Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique.
- Boletín del Museo Social Argentino.
- Boletín de Estadística Agropecuaria del Ministerio de Agricultura.
- Boletín de la Conferencia Económica Nacional.
- Boletín mensual del Instituto Internacional de Agricultura.
- Boletín del Instituto de Reformas Sociales de Madrid
- Boletín de información de la federación española de trabajadores.
- Boletín del Archivo de Economía Mundial de Hamburgo.
- Censos Nacionales
- Foreign Agriculture
- Jornadas Agronómicas.
- La correspondencia internacional.
- Le Mois.
- L'Italia agricola.
- Memorias del Ministerio de Agricultura de la Nación.
- Memorias del Banco de la Nación Argentina.
- Memorias del Banco Hipotecario Nacional.
- Memorias de la Bolsa de Comercio.
- Memorias de la Bolsa de Cereales.
- Political Science Quarterly.
- Publicaciones de la Sociedad de las Naciones.
- Revista de Ciencias Económicas.
- Revista de Economía Argentina.
- Revista Internacional del Trabajo.
- Revista Económica del Banco de la Nación.
- Revista de Derecho y Ciencias Sociales.

Revue trimestrelle de droit civil.  
Revue d'économie politique.  
Revue politique et parlementaire.  
Revue de métaphysique et de morale.  
The quarterly journal of economics.

---

:: I N D I C E ::

---

INTRODUCCION. . . . . 1

*2. Regimen Económico. Sistema Argentino.*

Primera Parte

LA CUESTION AGRARIA

✓ CAPITULO I.- REGIMEN ECONOMICO DE LA PRODUCCION. . . . . 5

1.-Los problemas agrarios y su influencia social.-2.-Nacionalismo y humanismo.-3.-La producción y los productores.-4.-Los factores de la producción.-5.-La distribución de la tierra.-6.-Las doctrinas y los hechos.-7.-La economía agraria y la economía industrial.-8.-Sistema de explotación.-9.-Formas de administración.-10.-Explotación directa por el propietario.-11.-La extensión de la propiedad.-12.-La teoría de Otto Bauer sobre la pequeña propiedad.-13.-Los arrendatarios.-14.-Los sub-arrendatarios.-15.-Los medieros o aparceros.-

CAPITULO II.- LA CRISIS AGRICOLA. . . . . 20

1.-La crisis general y mundial.-2.-Las causas.-3.-La crisis agrícola.-4.-Sus efectos.-5.-La lucha contra la crisis.-6.-Organización de la producción y de la venta.-7.-La disminución del costo.-8.-La disminución de la producción.-9.-La organización del comercio internacional.-10.-Los convenios entre exportadores.-11.-El aumento del consumo.-12.-Necesidad de la acción internacional.-13.-Acción nacional o acción internacional?-14.-La agremiación de los agricultores.-15.-El interés de los consumidores.-

CAPITULO III.- REGIMEN ECONOMICO-JURIDICO DE LA PROPIEDAD. . . . . 47

1.-Ideas generales.-2.-Concepto y definición.-3.-La institución civil "propiedad" y el "régimen de la propiedad".-4.-Origen y fundamentos.-5.-Evolución histórica.-6.-Las Constituciones de post guerra y el derecho de propiedad.-7.-La propiedad en el derecho positivo.-8.-Límites del derecho de propiedad.-9.-La reacción de los hechos.-10.-La obra de la legislación.-11.-La jurisprudencia.-12.-La doctrina.-13.-El abuso del derecho de propiedad.-14.-El derecho de propiedad en el código civil argentino.-15.-La teoría de los fisiócratas.-16.-Su fundamento social.-17.-Concepto de la propiedad funcional.-18.-Crítica de la teoría fisiocrática.-19.-La teoría de Duguit.-20.-Crítica de la teoría de Duguit.-

- 1.-Concepto y fines.-2.-Individualismo.-3.-Economía liberal.-4.-Estatismo.-5.-El estado y el derecho de propiedad.-6.-Nacionalismo económico.-7.-Los sistemas de producción y las instituciones políticas.-8.-Intervencionismo o economía dirigida.-9.-Posición del estado frente a las industrias agropecuarias.-10.-La obra de los partidos socialistas.-11.-La socialización de la propiedad.-12.-La intervención del Estado en las actividades agropecuarias.-

## Segunda Parte

### LAS REFORMAS AGRARIAS EUROPEAS

#### CAPITULO I.- REGIMEN AGRARIO SOVIETICO . . . . . 110

- 1.-Las ideas al iniciarse la revolución.-2.-La actitud de los soviets con respecto a los agrarios.-3.-El programa de socialización.-4.-Medidas transitorias.-5.-Resultados del comunismo agrario.-6.-El descenso de la producción.-7.-La adaptación del hombre al suelo.-8.-Cambio de la política agraria.-9.-El código agrícola de 30 de octubre de 1922.-10.-Evolución política.-11.-Resultados de la reforma agraria.-12.-Tendencias actuales de la agricultura soviética.-13.-La técnica en la producción colectiva.-14.-Orientación hacia el cooperativismo.-15.-Kautsky y el materialismo histórico.-

#### CAPITULO II.- LA REFORMA EUROPEA . . . . . 142

- 1.-Alemania.-2.-Austria.-3.-Bulgaria.-4.-Estonia.-5.-Finlandia.-6.-Grecia.-7.-Hungria.-8.-Italia.-9.-Letonia.-10.-Lituania.-11.-Polonia.-12.-Rumania.-13.-Checoslovaquia.-14.-Yugoeslavia.-

#### CAPITULO III.- REGIMEN AGRARIO DE LA REPUBLICA ESPAÑOLA . . . . . 178

- 1.-La cuestión agraria.-2.-Estructura física.-3.-Estructura social.-4.-Estructura económica.-5.-El derecho de propiedad en la Constitución española de 1931.-6.-Antecedentes de la Reforma agraria.-7.-Proyecto de ley.-8.-Las leyes de 19 y 23 de setiembre de 1932.-9.-Carácter retroactivo.-10.-Alcances.-11.-El Instituto de Reforma Agraria.-12.-Los bienes expropiables.-13.-Los bienes exceptuados.-14.-Mecanismo de las expropiaciones.-15.-La tasación de las propiedades a expropiar.-16.-El pago de las propiedades expropiadas.-17.-El asentamiento de campesinos.-18.-Otras formas de asentamiento.-19.-Colonización particular.-20.-El régimen de los arren-

damientos.-21.-La revisión de los contratos de arrendamiento.-22.-La ley de arrendamientos agrarios.-23.-Crítica de la Reforma.-24.-Resultados.-25.-Decreto de expropiación de fincas rústicas de 7 de octubre de 1936.

### Tercera Parte

## LA REFORMA AGRARIA ARGENTINA.

#### CAPITULO I.-NUESTRA CUESTION AGRARIA. . . . . 211

1.-Contenido de las reformas europeas.-2.-Estabilidad de la distribución de la tierra.-3.-Las doctrinas y los hechos.-4.-Influencias de las doctrinas en las reformas.-5.-Influencias de las escuelas socialistas.-6.-Necesidad de la reforma argentina.-

#### CAPITULO II.-POLITICA AGRARIA DE LA CONSTITUCION. . . . . 218

1.-Disposiciones constitucionales.-2.-La tierra como fuente de recursos.-3.-Fomento de la colonización.-4.-Tierras nacionales y provinciales.-5.-Facultades del Gobierno Nacional.-6.-Facultades de los gobiernos de provincias.-7.-Facultades concurrentes.-

#### CAPITULO III.- LA LEGISLACION DE LA TIERRA FISCAL. . . . . 222

1.-La ley 4167.-2.-Finalidades que persigue.-3.-Principales disposiciones.-4.-Sanciones para el incumplimiento de las obligaciones.-5.-Crítica de la ley.-6.-Bases para una nueva legislación.

#### CAPITULO IV.- LA TIERRA DE PROPIEDAD PRIVADA. . . . . 237

1.-La extensión de la propiedad y los sistemas de cultivo.-2.-Distribución del suelo argentino.-3.-Latifundio y minifundio.-4.-Tipo de propiedad rural.-

#### CAPITULO V.- LA POBLACION. . . . . 250

1.-La lucha por la población.-2.-El urbanismo.-3.-La ley de inmigración.-4.-Política migratoria.-5.-Los acuerdos bilaterales.-

#### CAPITULO VI.- LA INSTRUCCION AGRARIA. . . . . 260

1.-Las escuelas rurales.-2.-Su influencia en la producción.-

CAPITULO VII.- LA TECNICA.- . . . . .265

- 1.-Su influencia en la producción.-2.-Efectos de la mecanización.-

CAPITULO VIII.- EL TRANSPORTE. . . . . 270

- 1.-Como elemento del costo económico de la producción.-
- 2.-Evolución de las tarifas.-

CAPITULO IX.- EL CREDITO AGRARIO. . . . . 275

- 1.-Necesidad de su organización.-2.-El Banco de la Nación Argentina.-3.-El Banco Hipotecario Nacional.-4.- Instituto de crédito especializado.-

CAPITULO X.- LA COOPERACION. . . . . .284

- 1.-Movimiento cooperativista mundial.-2.-La cooperación en la Argentina.-3.-Beneficios de la cooperación.-

CAPITULO XI.- LA COLONIZACION. . . . . 289

- 1.-Concepto.-2.-Finalidades.-3.-Nuestro problema.-4.- El Instituto Colonizador de la Provincia de Buenos Aires.-5.-Proyecto de Colonización del Poder Ejecutivo Nacional.-6.-Conclusiones.-

BIBLIOGRAFIA . . . . . 311

---