

7. Sin embargo, cuando el movimiento de los precios adquiere un ritmo acelerado y se cae en la llamada hiperinflación o "inflación galopante", todos están de acuerdo en que se produce una violenta redistribución de la riqueza en perjuicio de los que tienen ingresos fijos y en beneficio de aquellos con entradas flexibles; pierden los acreedores y ganan los deudores; se empobrecen los empleados, los arrendadores y los tenedores de bonos mientras prosperan los agricultores, los arrendatarios, los comerciantes y los especuladores. Como resultado, se agranda el abismo entre los ingresos de terratenientes y campesinos. Actualmente, los primeros perciben ingresos alrededor de 30 veces mayores que los de quienes laboran sus tierras 1/

8. En algunos de nuestros países se ha acusado a los agricultores de promover deliberadamente la inflación aprovechándose del poder político que les permitía manipular los organismos fiscales y monetarios puesto que constituían las oligarquías gobernantes. Aunque esta acusación de beneficiarse con la inflación resultara infundada, tiende a reforzar los argumentos esgrimidos a favor de una redistribución de la tierra. Naturalmente, a medida que la inflación persista frente al fracaso de los intentos de controlarla, se va convenciendo el público de la necesidad de la reforma 2/.

9. El precio de la tierra está sujeto a una creciente presión inflacionista como consecuencia de una o más de las siguientes causas:

- a. Deterioro en la relación hombre-tierra
- b. Deformación de la estructura inversionista
- c. Desarrollo económico
- d. Estagnamiento de la agricultura

10. Contrariamente a la creencia popular, la disponibilidad de tierra en América Latina no es tan grande como parece. Un cuarto del área total está ocupada por montañas, otro tanto por selvas y pantanos tropicales y al

1/CEPAL. Naciones Unidas, Comisión Económica para la América Latina. An Agricultural Policy to Expedite the Economic Development of Latin America. E/CN. 12/592, March 1961. p. 8.

2/ Hirschman, Albert O. Journeys Towards Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America. New York: The twentieth Century Fund, .963 p. 308. pp. 168-171

rededor del 10% es desértico. Estas condiciones naturales permiten cultivar apenas el 5% de la superficie, aprovechar con pasturas el 20%, dejando en bosques alrededor del 50%. El 25% restante es completamente improductivo 1/.

11. Entretanto crece en forma explosiva la población que esas tierras deben sustentar. Como es sabido, América Latina es la región del globo cuyos habitantes se multiplican con mayor rapidez. Las Naciones Unidas calculan un aumento del orden de 5 millones por año, una duplicación de población en 27 años y esperan, respectivamente, totales de 300 millones en 1975 y 600 millones para fines del siglo 2/. Aún sumando las superficies cultivadas con aquellas en pasturas, algunos de nuestros países ya deben mantener más de una persona por hectárea. Tal es el caso en El Salvador, Guatemala, Haití y la República Dominicana.

12. Además del ascenso en la presión demográfica total, va también en aumento la demanda de ocupaciones en el medio rural, ya que el rápido proceso de urbanización no alcanza todavía a absorber el incremento de gente en los campos. Actualmente viven poco más de 100 millones de personas en las áreas rurales de América Latina y se espera que habrá alrededor de 133 millones para 1975.

13. La situación se agudiza debido a la extremadamente desigual distribución de la tierra. Aproximadamente 90% de la tierra pertenece al 10% de los propietarios 3/. Los "yanaconos", "huasipungueros", "inquilinos", "conuqueros", "colonos", y otros campesinos sin tierras probablemente pasan de 7 millones y con sus familias representan una población cercana a los 60 millones.

1/ FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Anuario de la Producción, Vol. 16, Roma, FAO, 1962. 493 p.

2/ CEPAL - Naciones Unidas; Comisión Económica para la América Latina. Geographic Distribution of the Population of Latin America and Regional Development Priorities. E/CN. 12/643, Feb. 10, 1963

3/ Carroll, Thomas F., editor. La Creación de Nuevas Unidades Agrícolas. Informe del Segundo Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la tierra, celebrado en Montevideo, Uruguay, Nov. 23-Dic. 9, 1959. Santiago de Chile: FAO, 1961. 143 p.

14. Al afectar en forma desigual a los distintos tipos de inversión, la inflación tiende a deformar la estructura de las inversiones, concentrán^dolas excesivamente en tierras y edificios en desmedro del flujo de capitales hacia las industrias básicas y los servicios públicos de comunicaciones, transportes, electricidad y otros. Los inversionistas se atemorizan ante los elevados riesgos envueltos en los grandes capitales que estas necesitan durante largos períodos, mientras impere un clima de incertidumbre y de costos crecientes, agravado por la adquiescencia de las autoridades a las presiones de grupos. Entretanto, los bienes raíces ofrecen atractivos de seguridad y prestigio junto a una revalorización automática a medida que se deprecie la moneda 1/. Resulta así una tendencia a sobrevalorizar la tierra por encima de su capacidad real para generar ingreso al utilizarla en la producción agropecuaria.

15. Numerosos expertos, especialmente los de la llamada escuela "estructuralista" sindicán a la estructura agraria como seria causa de presiones inflacionarias en América Latina 2/. Su razonamiento sigue aproximadamente esta línea: los precios de los productos agropecuarios y las necesidades de importar alimentos suben porque la producción agrícola está rezagada tanto en relación con el crecimiento demográfico como respecto al desarrollo de los demás sectores económicos. Esa ineficiencia de la agricultura, agregan, se debe a la incapacidad del complejo latifundio-minifundio para absorber tecnología, responder a los incentivos económicos y estimular el progreso individual.

16. Más aún, la urbanización y la industrialización no sólo impulsan aumentos en los precios de los alimentos sino que contribuyen a deteriorar los términos de intercambio al expandir las importaciones de equipo, semi-manufacturas y alimentos.

1/ Gudin, Eugenio. "Inflation in Latin America". En: Inflation. Proceedings of the Conference of the International Economic Association held at Elsinore, 1959. D.C. Hague, editor. pp.342-358. New York: St. Martin's Press Inc. 1962 509 p.

2/ Hirschman, Albert O., editor. Latin American Issues: Essays and Comments. New York: The twentieth Century Fund, 1961. 201 p. pp. 69-124

17. Continúa la tesis estructuralista afirmando que al redistribuir la tierra, se torna posible aumentar la producción agrícola y por ende aliviar las presiones inflacionistas. Los que no comparten estos puntos de vista señalan que México experimentó inflación a pesar de la reforma agraria y que, antes de Castro, Cuba no tenía inflación 1/.

La Reforma Agraria como causa de inflación

18. La ejecución de una reforma agraria en un ambiente de inflación, real o potencial, invita a algunas meditaciones. En primer lugar, la reforma engloba bienes cuantiosos, cuyo grado de liquidez es muy diverso. En un extremo se encuentran las tierras de valor relativamente constante y en el otro el dinero cuyo valor decrece a medida que avanza la inflación. Entre ambos puntos se halla una variedad de instrumentos de crédito. La inflación, al afectar algunos valores más que otros, tiende a deformar la configuración del financiamiento previsto originalmente para la reforma agraria.

19. Consideremos primero la compra-venta de tierras. Naturalmente a los dueños les interesa conservar sus propiedades pero, si no pueden hacerlo, preferirán deshacerse de aquellos terrenos que sean de calidad inferior o en los cuales haya problemas tales como la presencia de ocupantes sin título. En todo caso, desearían obtener por ellos el más alto precio posible. Aunque la tierra no esté ya sobrevalorizada de antemano por insuficientes alternativas de inversión o a causa de la inflación misma, vienen a agregarse los desembolsos necesarios para acondicionar esos terrenos para la nueva estructura de tenencia.

20. Entretanto, los recipientes de tierras aspiran a adquirir aquellas que sean de la más alta capacidad productiva, bien dotadas de inversiones sociales, y al precio menor que se pueda lograr. Por su parte, el gobierno presumiblemente desea evitar una confrontación directa entre los terratenientes y los sin tierra. Acaso persiga una política de neutralidad benévola hacia el campesino. De todos modos, la sana economía le aconseja mantener el precio de la tierra alineado con su capacidad productiva. Pero, asignar

1/ Hirschman, A.O. Journeys Towards Progress. Op. cit. p. 215-16

le valor justo a la tierra es un asunto muy difícil, aún en los Estados Unidos donde el Departamento de Agricultura cuenta desde 1912 con los servicios regulares de unos 30.000 informantes acerca del mercado de bienes raíces rurales^{1/}.

21. Si el gobierno desea deprimir los precios de las tierras puede tomar diversas medidas que vuelvan menos atractiva la propiedad, como por ejemplo, fijar tope a los cánones de arrendamiento, poner en venta las tierras fiscales y expropiar las extensiones individuales que excedan de cierta superficie. Todas ellas, escalonadas cada dos años y en ese orden, se pusieron exitosamente en práctica durante la reforma agraria de Formosa.

También puede elevar progresivamente la tributación a medida que aumente la superficie o gravar las tierras productivas que estén ociosas.

22. Bajo régimen de inflación, el precio real pagado por las tierra se verá afectado por el grado de liquidez en las formas de pago. Así por ejemplo, si el Estado paga las tierras al contado y en dinero efectivo, los ex-dueños verán su capital paulatinamente disminuído a menos que logren reinvertirlo a tiempo satisfactoriamente. Pero rara vez suceden así las cosas. Ni los terratenientes quieren vender ni el Estado puede pagar al contado. Es muy difícil obtener recursos financieros del exterior para emplearlos en la adquisición de tierras ya que existe una marcada aversión hacia este tipo de operaciones entre las entidades de alcance internacional.

23. Sobreviene entonces la necesidad de expropiar pagando después. Pero la mayoría de las Constituciones Natinocamericanas no permiten todavía la expropiación sin compensación inmediata. Este es uno de los obstáculos más formidables para llevar a la práctica una alteración substancial del régimen agrario en nuestros países. Chile tuvo que modificar su Carta Fundamental a fin de hacer posible el pago diferido. A Venezuela, la reforma le está costando anualmente cerca de 200 millones de dólares, para mantenerse dentro de la ley.

^{1/} Holm, Paul L., and William H. Scofield. "The market for Farm Real Estate". In: Land, the 1958 Yearbook of agriculture, pp. 198-205. Washington, D.C.; USDA, 1958. 605 p.

24. El Estado puede compensar a los terratenientes con acciones de empresas del Gobierno, es decir, convirtiéndolos en inversionistas industriales y traspasando simultáneamente la industria oficial a manos privadas. Formosa utilizó este medio con excelentes resultados logrando cubrir el 30% del valor de las tierras adquiridas. La inflación probablemente afectará desfavorablemente las acciones de industrias básicas (electricidad, acero, combustibles) pero será ventajosa para las industrias ligeras y las protegidas.

25. Otra forma de pago la constituyen los bonos negociables, de negociabilidad restringida, innegociable y en especie - emitidos preferentemente por un banco de tierras con el fin de evitar que la garantía de un banco central conduzca a la creación inflacionista de más circulante destinado al rescate de los bonos.

26. En la práctica, la compensación en bonos negociables tiene efecto confiscatorio en la misma medida en que la política fiscal y monetaria del gobierno resulte insuficiente para contener la inflación. Tal ha sido el caso en Japón y el de los bonos amortizables, a 25 años, con el 2% de interés no capitalizable, emitidos por Bolivia 1/. Cuando se emplean bonos libremente negociables es indispensable tomar paralelamente alguna medidas tendientes a impedir que estos valores se vuelvan a invertir en tierras. Una manera de lograrlo es reservándole al banco de tierras la primera opción para comprarle a los nuevos propietarios.

27. Pueden también incorporarse las restricciones en el bono mismo. Esta clase de negociabilidad limitada se usó en Korea, donde el bono no podía usarse sino para adquirir acciones de la industria japonesa confiscada durante la guerra.

28. El bono no-negociable inmoviliza el capital del terrateniente impidiéndole hacer otras inversiones antes que madure la obligación. Como estos documentos tienen vigencia de 20 o más años, basta una inflación moderada para convertirlos en el equivalente práctico de una expropiación sin compensación.

29. En cuanto a los bonos llamados "en especie", son en realidad de dos tipos: los nominales, equivalentes al precio de un producto determina

1/ Decreto Legislativo 03464, Art. 156. Agosto 2, 1953

do y aquellos en que el interés y amortización se pagan únicamente en cantidades fijas de mercadería. Si el producto está bien elegido, ambos tipos mantienen su valor independientemente de la inflación y tienen la ventaja adicional de permitir financiamiento de la reforma agraria a base de las cosechas futuras. En el Lejano Oriente se han empleado con mucho éxito los bonos en arroz para las tierras de riego y en camote para las de secano. La experiencia latinoamericana con obligaciones en especie es todavía limitada. Entre éstas hay en Chile arrendamiento cancelable en trigo y en Colombia hipotecas pagaderas en café.

30. Es muy probable que nuestros países adopten sistemas flexibles de pago en los que se combinan formas de distinta vulnerabilidad a la inflación. Ya la reforma mexicana expropia algunas tierras sin compensación ("restituciones") mientras que para las otras emite los bonos de la deuda pública agraria a 20 años, con 5% de interés anual 1/, Colombia usa bonos a 25 años y 2% de interés para las tierras incultas; 20% del valor en efectivo para los avalúos entre 75 y 100 mil pesos, con el saldo de 8 anualidades pagaderas en bonos innegociables al 4 % de interés, cuando se trata de tierras inadecuadamente explotadas; las demás tierras reciben el 20% en efectivo, entre los límites 150 a 300 mil pesos, con el saldo en 5 alícuotas en bonos no negociables del 6% de interés 2/. Perú está contemplando una convertibilidad escalonada para los certificados de propiedad que devengan 5% de interés anual 3/.

31. Los nuevos dueños de tierras pueden recibirlas gratis del gobierno en cuyo caso se generaría una apreciable corriente inflacionaria si hubo que comprar previamente esas tierras o si no llegaran a recuperarse sumas substanciales por medio de la tributación.

32. Alternativamente, esos terrenos adquiridos por el gobierno podrían venderse con un esquema de pagos idénticos en cantidades y plazos a los de las deudas contraídas con los terratenientes originales.

1/ Art. 27 de la Constitución Política de 1917 y Ley de Deuda Agraria, Enero 10, 1920.

2/ Art. 62, Ley 135, de Diciembre 13, 1961.

3/ Mann, Frëd, Melvin Blase, Luis J. Paz y Carlos Chueca S.
Financiación de la Reforma Agraria y Fomento Industrial. Lima
Perú: (AID, Proyecto Perú/Iowa) Dic. 1963. 28p. (Mimeografiado)

Mientras mayor sea la liquidez de las condiciones mayor será el efecto de la inflación favoreciendo al deudor en desventaja del acreedor.

33. En cambio, si las características de las compras hechas a los antiguos dueños son significativamente más onerosas que las de las ventas de tierras a los nuevos dueños, el gobierno deberá absorber la diferencia, lo cual requiere financiamiento especial y representa una presión inflacionista.

34. Además de los capitales representados por la adquisición de las tierras mismas, una reforma agraria envuelve la destinación de muchos otros fondos para inversiones sociales, servicios y créditos, todos los cuales representan presiones inflacionarias, temporales, si las inversiones se tornan reproductivas y duraderas, si la previsión fue defectuosa.

35. Entre las inversiones de tipo social se encuentran los caminos, o bras de riego y drenaje, dotación de agua potable, obras sanitarias, escuelas, policlínico, iglesia, centro comunal y otras necesarias para el bienestar de la población.

36. Los nuevos propietarios deberán tener a su disposición crédito a largo plazo para construir su casa de habitación y realizar las otras cons trucciones indispensables para la explotación agropecuaria, tales como galpones, bodegas, establos y silos.

37. Asimismo, algunos necesitarán créditos especiales para plantaciones frutales donde el plazo sea relativamente largo y los pagos se inicien después que la plantación haya entrado en producción. La mejora y preparación del suelo, la construcción de cercas o alambrados y las adquisiciones de implementos y maquinaria agrícola exigirán créditos a plazos medianos, de 3 a 6 años.

38. La mayoría de los nuevos propietarios deberá recurrir al crédito a corto plazo, tal vez de 18 meses, para atender los gastos de semilla, fertilizantes, pesticidas y otros que demanda la atención de sus cultivos.

39. Ocasionalmente será necesario otorgar créditos de subsistencia para mantener al agricultor y a su familia durante los primeros dos años, mientras empieza a producir su finca.

40. Si se produce inflación en el país y no se han tomado precaucio-

nes adecuadas, los prestatarios devolverán moneda desvalorizada, es decir pagarán menos de lo que han recibido, con lo cual sobrevendrá la descapitalización de la institución de crédito.

41. Una posible solución es la de establecer la reajustabilidad de los compromisos en términos del valor correspondiente a una cantidad fija de producto. Por ejemplo, si el crédito otorgado equivale al valor de 10 toneladas de trigo al precio del mercado, sus intereses y amortizaciones también se regirán por el precio que tenga el trigo al momento de servir la deuda.

42. Otro camino para so-layar la inflación sería el de cobrar altos intereses en los cuales estuviera previamente incorporada la compensación correspondiente a la desvalorización que se espera tendrá la moneda durante el período de vigencia del préstamo. Este método es complicado de administrar por la dificultad que existe para pronosticar con exactitud la magnitud de la inflación futura; constituye en sí mismo un mecanismo estimulador de la inflación; y tiende a desquiciar el sistema bancario al generar una multitud de artificios encaminados a compensar las bajas de interés y de redescuento que imponen las leyes o la opinión pública. Así, por ejemplo, en Chile en un tiempo los bancos cobraban oficialmente 14% de interés pero las "comisiones" y otros servicios del crédito lo elevaban en la práctica a 32%.

Recapitulación de interdependencias

43. Recapitulando, se puede afirmar que existen abundantes interacciones entre la inflación y la reforma agraria pero que la naturaleza de sus relaciones es extremadamente compleja e indirecta.

44. La inflación aparece como factor que contribuye a agudizar la necesidad de realizar una modificación profunda de las relaciones jurídicas entre el hombre y la tierra.

45. La inflación altera substancialmente la estructura financiera del programa de reforma agraria y afectará sus resultados a menos que se establezcan salvaguardias apropiadas.

46. La reforma agraria agrava inicialmente las presiones inflacionisas

tas pero al elevarse más tarde la producción agropecuaria su efecto es deflacionario.

47. Si la reforma deja de alcanzar sus objetivos puede desatar una inflación acelerada.

Nota Final

48. Las presiones inflacionarias o la inflación misma se han hecho sentir últimamente en la mayoría de los países, en forma un tanto indiscriminada.

49. Probablemente, América Latina debe su tendencia inflacionaria a una combinación de acontecimientos mundiales con otros de carácter doméstico. Entre los primeros valen destacarse las alteraciones en la anatomía del comercio y de las inversiones internacionales después de la depresión económica global a principios de 1930 complicadas con el impacto de las guerras.

50. Entre las causas internas, opino que, como dice Urquidi 1/, no todas son atribuibles a malos gobiernos sino que más bien parecen ser el fruto del progreso político de nuestros países. El traspaso del poder desde las oligarquías a las masas hace más difícil la tarea de nuestros gobiernos que tratan de administrarse sanamente y de defender la moneda reteniendo simultáneamente el apoyo popular.

1/ Urquidi, Víctor L. Viabilidad Económica de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1962, 205 p.
Véase: Capítulo III "Los embrollos monetarios y financieros" pp. 36-48, 191, 192.

SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA
Panamá, Mayo 25-30 de 1964

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas (IICA)
Dirección Regional para
la Zona Norte

Proyecto 206, Programa de
Cooperación Técnica O.E.A.
Centro Interamericano de
Reforma Agraria (CIRA)

COMENTARIOS A LA PONENCIA TITULADA INFLACION Y REFORMA AGRARIA,
PRESENTADA POR EL Dr. JOSE MARULL. Panamá, mayo de 1964

Ing. Ramón Fernández y Fernández 1/

Me ha tocado comentar esta ponencia en vía emergente, por ausencia del comentarista programado, señor Ernesto Feder. Por ello he contado con un tiempo perentorio, lo que unido a mis escasas capacidades en tema tan complejo como el que toca el ponente, Dr. Marull, él si con indiscutible autoridad, me dan pie para pedir disculpas por la brevedad y deficiencias de este trabajo.

El prólogo semántico del Dr. Marull es muy pertinente y atinado. Estas cuestiones de vocabulario suelen obscurecer las discusiones a tal punto de hacerlas fracasar. A veces el vocabulario confusionista, premeditadamente confusionista, sirve de pie para esguinces frente al meollo del problema, o sea para eludir, como decimos en México, "tomar el toro por los cuernos". Tendré ocasión de volver sobre este tema al comentar, mañana, la ponencia del Ing. Emilio Montero, ésta sí con apego al programa. Pero quede de momento subrayada la idea de que los peligros de ahogarse en el mar del vocabulario son grandes, en lo que interviene que hablamos un idioma sujeto a deformaciones por la influencia de otro que se habla en países más desarrollados y que ha adquirido pujos internacionales. Los peligros señalados son tan grandes que, aun en el caso de México, en donde se puede decir que las cuestiones referentes a la reforma agraria nacional ya tienen tradición y se había por ello logrado depu

1/ Jefe del Departamento de Archivos Económicos, Banco Nacional de Crédito Ejidal, México D.F.

rar un vocabulario para todos claros, estamos cayendo ahora en confusiones derivadas de la introducción de términos tomados de la Carta de Punta del Este. Y, concretando estas apreciaciones al presente Seminario yo no dudo que, a pesar de la alta calidad de las personas aquí reunidas, vayamos a tener dificultades de terminología. Marull examina dos relaciones : la de la inflación sobre la reforma, y la de la reforma sobre la inflación.

Respecto a lo primero, la inflación agranda el abismo entre los terratenientes y los campesinos sin tierra, con la excepción, para estos últimos, de los arrendatarios, que resultan beneficiados mientras esté vigente el contrato que tengan concertado, y quizá de los aparceros en su calidad, discutible, de empresarios agrícolas. Además la inflación acentúa, en general, el malestar de las grandes masas, cuyas peticiones tradicionales se volverán más acometivas, y una de esas peticiones es, hoy por hoy en la mayor parte de los países de América Latina, la reforma agraria.

La cuestión del precio de la tierra la trato en el comentario que haré a la ponencia del Ing. Emilio Montero. Marull señala que la inflación impulsa la sobrevaluación comercial. Respecto a las limitadas disponibilidades de tierra, estoy de acuerdo con Marull, y aduzco otro argumento: de la superficie potencialmente cultivable a largo plazo habría que deducir buena parte de la que está actualmente en cultivo: la que ocupa la agricultura económicamente submarginal, incluyendo o agregando: la que se volverá pronto improductiva por estar sujeta a una fuerte erosión y la que se cultiva no obstante que su aptitud corresponde a otra clase de explotación.

Entra en seguida el ponente en la segunda de las relaciones: la de la reforma agraria sobre la inflación. A este respecto, al magnífico análisis del ponente agregaría yo que los desembolsos necesarios para acondicionar los terrenos para la nueva estructura de tenencia son, con frecuencia, inversiones a largo plazo, que incrementan de inmediato la demanda sin poner enfrente, de inmediato, una producción correlativamente aumentada, y esto implica un efecto inflacionista que habrá que neutralizar.

Si las medidas puestas en práctica para llevar adelante una refor

ma agraria deprecian comercialmente la tierra, esto debe considerarse como un bien, porque así la tierra se hará más asequible al cultivador y por el efecto anti-inflacionista de tal depreciación. La propiedad de la tierra seguirá siendo igualmente atractiva para el genuino cultivador.

Ha de admitirse que la reforma agraria implica peligros inflacionistas, que se vuelven mayores si se trata de una reforma agraria desordenada y caótica, en que las finalidades económicas queden supeditadas a meros propósitos políticos y sociales, tipo de reforma que las circunstancias pueden imponer si la prudencia no ha llevado con tiempo a la satisfacción de los campesinos mediante una reforma nacional. De todas maneras, aun en una reforma que alcance sus objetivos económicos, el programa relativo debe incluir los medios de neutralización de las presiones inflacionarias que se desaten.

El trabajo del Dr. Marull es magistral, y significa un buen augurio para este Seminario que con él se inicien nuestras tareas. No me resta sino felicitarlo.

SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA
Panamá, Mayo 25-30 de 1964

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas (IICA)
Dirección Regional para
la Zona Norte

Proyecto 206, Programa de
Cooperación Técnica O.E.A.
Centro Interamericano de
Reforma Agraria (CIRA)

COMENTARIOS SOBRE "INFLACION Y REFORMA AGRARIA" (Dr. J. Marull)

Dr. Ernest Feder 1/

1. La agricultura Latinoamericana y la de otros países menos industrializados ha sido objeto de gran interés en las últimas décadas. Así la segunda mitad de este siglo promete ser para los pequeños campesinos lo que era el siglo pasado, y el principio de éste, para los obreros urbanos: es decir un periodo de progreso fundamental en su estatus económico, social y político.
2. Las múltiples discusiones sobre la reforma agraria, la cual se reconoce como una condición preliminar para el desarrollo agrícola y aún económico general, y la gran masa de estudios, planes de desarrollo, discursos, y aún leyes o proyectos de leyes sobre la reforma agraria, más o menos amplia, pueden precipitar reformas concretas. Pero hay también un peligro de que los esfuerzos se fraccionen en actividades de segunda importancia y que las demasiadas discusiones confunden al público, de manera que los campesinos mismos al fin no saben si la reforma agraria es buena o es mala para ellos.
3. El especialista en ciencias sociales se encuentra en un dilema obvio. De un lado reconoce el peligro antes mencionado; sabe que lo que se necesita es una acción inmediata y drástica ante la situación concreta de los campesinos y el atraso de las economías. Pero al mismo tiempo está obligado por su entrenamiento y conciencia profesional a ayudar en una solución más eficiente del problema agrario; esto implica un análisis preliminar y

1/ Jefe del Departamento de Economía Agrícola, Unión Panamericana,
Washington D.C., E.U.A.

permanente de todos los aspectos económicos, políticos y sociales de la reforma agraria.

4. El problema de la inflación y la reforma agraria es un tema que más que todo le sitúan este dilema. Comprende el especialista que el progreso económico y social es una función de reformas; particularmente que la salvación de la agricultura de la influencia regresista de los latifundistas es una función directa de la reforma agraria; y que la redistribución de las tierras, es decir de los latifundios, es un pre-requisito absoluto para el desarrollo del sector agrícola. Pero no puede oponerse a los economistas quienes analizan la relación entre la reforma agraria y un fenómeno económico que ha molestado a los países Latinoamericanos desde hace mucho tiempo, y tenemos que felicitar al Dr. Marull por su completo informe sobre los varios aspectos de la inflación.

5. Sin embargo existen dos preguntas fundamentales y significativas que deben contestarse : (a) qué evidencia hay en la América Latina para creer que la relación entre la reforma y la inflación es importante y debe tomarse en serio ? (b) cuáles son las razones específicas por que uno hable sobre este problema?

6. Quiero referirme primero al informe del Dr. Marull (No. 48) donde él menciona de manera resumida y un tanto vaga, que "las presiones inflacionarias o la inflación misma se han hecho sentir últimamente en la mayoría de los países en forma un tanto indiscriminada". Quiero sugerir que en realidad hay poca evidencia de que en el pasado, en la América Latina, la reforma agraria haya sido la causa o el resultado de una inflación. Así la discusión siempre se queda en un nivel bastante hipotético. A grosso modo, la reforma agraria Latinoamericana siempre ha sido, hasta el momento, un programa bastante limitado, aún en países que tienen programas de reforma agraria o de colonización (con la excepción de Cuba y Bolivia). Otros países no tienen ningún programa concreto y serio en escala nacional o regional (por ejemplo Brasil o Argentina).

7. Como ejemplo, veamos el caso de Colombia. Este país ahora ha adoptado una ley muy amplia y ha creado un Instituto de Reforma Agraria (INCORA) el cual, según uno de sus dirigentes mas altos, puede "hacer practicamente cualquier cosa". Pero durante sus primeros dos años de su existencia, la reforma ha tenido un alcance extremadamente limitado, y se puede decir que en la realidad nunca tuvo un principio exitoso. Hasta el momento, si no estoy equivocado, solamente 2000 campesinos se han beneficiado de la redistribución de tierras (y aún, a veces, en lotes inadecuados) en

fincas expropiadas -- excluyendo, por supuesto, la obtención de títulos de propiedad por parte de ocupantes de tierras públicas antes no cultivadas pero que ya estaban en su posesión. El fracaso de la reforma Colombiana se puede medir mejor si uno toma en cuenta que se ha estimado recientemente que el número de campesinos que necesitan ayuda en la Nación es alrededor de un millón. Esta reforma minúscula no ha podido crear presiones inflacionarias.¹ Además, el INCORA nunca ha podido contar con los recursos necesarios para hacer una reforma seria y según el "Informe de Actividades en 1962" que cuenta con unas 101 páginas, se encuentra un pequeño párrafo casi escondido que dice:

"En 1962, debido a las dificultades fiscales de todos conocidas, el Instituto solamente recibió de la Tesorería General de la República la suma de \$20 millones (pesos)..."

Por otra parte, las sumas que la Nación gastó para combatir la violencia, y que naturalmente no se han publicado, han debido ser infinitamente mayores que los gastos para la reforma agraria. Estos gastos si han creado una gran presión inflacionaria en el país. Lo mismo ha acontecido en Chile. En su primer plan decenal de desarrollo económico, la reforma agraria se ha considerado únicamente como una actividad de tercer grado. Contenía este plan una larga lista de inversiones en la agricultura (proyectos de regadío etc.) y al fin de ella, se encontraba un "item" para la reforma de unos pocos millones de dólares. Posteriormente este "item" se aumentó por la inclusión de un programa de crédito supervisado financiado en parte por los Estados Unidos. Las colonizaciones de la Caja de Colonización y de otros organos han "sido también en escala sumamente reducida y no se puede decir, de ninguna manera, que han creado una presión inflacionaria. Lo mismo aconteció con el programa de la Iglesia en este país.

8. Desde el punto de vista intelectual es interesante conceder a la inflación un papel de precipitador o provocador de una reforma. Es posible que en la historia del mundo (Europa?) hay algún ejemplo de inflación que haya sido la causa directa de una reforma agraria. Pero en la América Latina, esto está más en la esfera de la imaginación. Al contrario, la inflación -- que es en sí la expresión de una estructura económica y social inadecuada -- es capaz de fortalecer y ha efectivamente fortalecido la posición de los latifundistas en muchos aspectos. Se puede afirmar que la inflación es

¹ Quizás la única presión inflacionaria resultó de los salarios más altos de los numerosos funcionarios de INCORA

buscada en parte por los latifundistas y sus amigos industriales, para mantener su status quo en la sociedad. La causa real de una reforma agraria no es la inflación sino las indecibles (horribles", como dicen los Brasileiros) condiciones sociales, económicas y políticas en el sector agrario. Por ejemplo en el reciente estudio del CIDA en el Brasil, se ha demostrado que en la rica región de las plantaciones de cacao, cerca de Ilheus, puerto de exportación del cacao, los obreros de los latifundistas recibieron un salario anual de 59,000 cruzeiros en 1962 (aproximadamente 1 dolar --400 cruzeiros) o un ingreso monetario total de 65,000 cruzeiros (incluyendo todos ingresos monetarios). Los obreros con familias recibieron un ingreso anual per-capita de 14,200 cruzeiros. Por otra parte los latifundistas recibieron un ingreso bruto promedio de 5 millones de cruzeiros anuales, y sus ingresos en este año eran bajos por la sequia prolongada y por una pésima administración de sus plantaciones. Estos ingresos de los latifundistas incluyen únicamente los ingresos estimados de las fincas visitadas y no los ingresos provenientes de otras fuentes (agrícolas o comerciales). De esta manera, la diferencia entre los ingresos de los campesinos asalariados y los dueños de las fincas en esta región era no de 30 veces como lo indica el Dr. Marull (No. 7) si no de 75 y mucho más. Además se ha podido demostrar que el "ingreso" de los latifundistas provenientes de "alquileres" de casas para obreros (lo que en Brasil se puede considerar como un ingreso, pues según la ley el empleado tiene derecho a descontar un 30% del salario mínimo para este propósito) es una parte significativa su ingreso total. Por ejemplo, en el caso de esta región cacaotera, un latifundista empleando 10 obreros residentes en su plantación tiene un "ingreso" por concepto de alquileres que es 4 ó 5 veces mayor el ingreso anual de los obreros. Además se podía constatar que el 80 por ciento de los obreros entrevistados tenían gastos para alimentación y vestidos mas altos que sus ingresos monetarios (balance deficitario). Pero todo esto se refiere solamente a la condición económica; no toma en cuenta el temor permanente de los obreros de perder su empleo; de punición corporal o de otro tipo; el estado permanente de inseguridad y la ausencia completa de esperanza en un futuro mejor para él o sus hijos.

9. Dr. Marull se refiere (No. 10) a la escasez de tierras como una causa presente o futura de inflación. Con esto estoy en completo desacuerdo. Tomando en cuenta solamente las tierras cultivadas (es decir tierras agrícolas) y sin considerar las grandes extensiones todavía no utilizadas, la

capacidad de la agricultura para absorber trabajadores agrícolas ya sea como campesinos o asalariados, es enorme y según mi opinión, ésto se ha subestimado de manera significativa. Es decir, la capacidad de la agricultura para dar empleo a mucho mas gente -- en empleos propiamente agrícolas -- es un factor que ha sido totalmente ignorado hasta el momento. Este potencial es el resultado de la utilización predominantemente extensiva de las tierras por parte de los latifundistas. Por ejemplo, en el Brasil, según algunas estimaciones muy burdas (estimaciones mas precisas requieren estudios muy detallados en cada comunidad agrícola), si las tierras de las grandes fincas se utilizaran con la misma intensidad que las tierras de las fincas de tamaño familiar, un múltiple del número de los campesinos actualmente subprivilegiados podrían encontrar empleo en las primeras. Por ejemplo, en el estado de Pernambuco, en el llamado Agreste (zona transicional entre la región seca y la región húmeda de la costa) caracterizada por un nivel de vida sumamente bajo, y por grandes latifundios uno al lado del otro, se encontró un minifundio de 4 hectáreas sumamente bien administrado, con 4 obreros trabajando a tiempo completo, es decir una relación de un obrero por cada hectárea y un latifundio ganadero de 3600 has. con 120-150 obreros. Si el latifundio da empleo a obreros en una proporción que equivale a la mitad de la del minifundio (es decir un obrero por cada 2 has.) habría podido emplear a mas o menos unos 1800 obreros. Es decir, mucho mas de 10 veces el empleo actual. Este mismo latifundio que tenía 600 has. en "palma" (paga ganado) un cultivo permanente, a la tasa de empleo del minifundio, habría podido emplear 600 obreros en esa parte solamente. (esta estimación es, por supuesto, tentativa puesto no se tomó en cuenta la capacidad de los suelos, el clima etc. Pero el ejemplo sirve para demostrar la gran divergencia entre el empleo actual y el empleo potencial). Todo esto en una región en donde los "Expertos" hablan de la necesidad de grandes emigraciones para resolver el problema de la agricultura Nordesteña.

Quizás existe una relación entre un empleo mas extenso de los campesinos y la inflación. Un empleo mas amplio podría tener como consecuencia una presión inflacionaria. Sin embargo, un nivel mayor de empleo; un mas alto nivel de vida; salarios mas altos, son los objetivos del desarrollo económico y permiten que participen en el mercado de productos todos aquellos que ahora están excluidos. Así los beneficios no pueden ser menores que las ventajas de la inflación.

10. La segunda pregunta era: ¿ porque hablar del problema de la inflación

en relación con la reforma agraria?. Ya se habló de la curiosidad intelectual sobre los efectos de cuantiosas inversiones de fondos públicos para el desarrollo agrícola. Pero la reforma agraria no es únicamente un problema económico; es también un asunto político. Persigue cambios radicales en la estructura del poder en la comunidad agrícola. De aquí que el tema tenga implicaciones políticas y pueda usarse para fines políticos.

11. De manera muy general, existen dos posibles actitudes sobre la reforma agraria (a) apoyo pleno para una amplia reforma que comience con una redistribución de tierras en gran escala acompañada de todos los instrumentos políticos, económicos y sociales para hacer de ella un gran éxito, y (b) hostilidad abierta o disfrazada a la reforma.

12. En el primer caso, es permitido atribuir a la inflación un papel de poca importancia en relación con la reforma agraria. Este punto de vista puede ser una equivocación. Pero lo importante del caso es que la inflación es otro fenómeno social al igual que la injusta distribución de los recursos y puede combatirse exactamente igual que como se combato la injusta distribución de los recursos, con medidas apropiadas y acciones concretas. Sin duda, un gobierno que empieza una reforma agraria seria y amplia no va omitir las medidas necesarias para hacerla un éxito de manera que los beneficios de una re-estructuración de la sociedad agrícola no se pierdan a causa de un mal ajuste en la estructura financiera y monetaria del país. Pero hay otras razones para apoyar este punto de vista.

13. Primero, no todos los efectos de una reforma agraria son inflacionarios. Hay por lo menos dos deflacionarios: Una reforma agraria amplia y exitosa redunde en una producción agrícola y un consumo mucho mayor que los aumentos tradicionales. Existen aún economistas como el Dr. Laughlin Currie de Colombia, quienes apoyándose en la teoría neo-clásica estiman que la "oferta" de los productos agrícolas va ser mucho mayor que la "demanda" de alimentos de manera que la reforma agraria resultaría en excedentes de alimentos (en un país donde la mala nutrición y aún el hambre es muy significativa!), precios menores y en consecuencia ingresos mas bajos para los agricultores. Según esta teoría, la reforma agraria sería muy desventajosa para los campesinos.

Además, una reforma agraria seria, aún con una compensación moderada para los dueños de tierras que sea inferior al valor de los llamados precios de mercado va aderrumbar la estructura monopolística de los altos valores de

los latifundios y aún de los precios muy altos de los pequeños lotes, que son el resultado de la falta de acceso de los pequeños agricultores a la tierra y de su carencia de recursos financieros para comprar lotes mas grandes.

Quizás los latifundistas, en estos casos, venderían sus propiedades voluntariamente a los pequeños agricultores para evitar la expropiación, lo que contribuirá aún más a la caída de los precios. En Colombia, su minúscula reforma no ocasionó esta caída de los precios. Más aún existe un caso contrario en el fértil Valle del Cauca donde los precios de las tierras se han mantenido muy altos debido a la demanda de tierras por parte de los azucareros excluidos de la reforma agraria.

14. Pero supongamos por un momento que haya inflación como resultado de la reforma agraria. En este caso, es dudoso que los efectos sean iguales a los efectos de una inflación en la estructura agrícola anterior. Una redistribución de ingresos y de la riqueza, resultaría también en una redistribución de los efectos de la inflación. Por ejemplo, la reforma agraria permitiría un ajuste mucho mas inmediato en los salarios de los obreros a costos de vida más altos.

15. Por otra parte, tenemos que evitar la dramatización de los efectos "malos" de la inflación en relación con los latifundistas. Es imposible hacer una reforma agraria en la América Latina que haga felices tanto a los campesinos como a los latifundistas. Ahora el momento ha llegado para contrapasar los bajos niveles de vida, la falta de seguridad y de esperanza de los campesinos con las ventajas de muchas décadas, siglos, en forma de altos ingresos, de vidas de lujos, exoneración de impuestos, monopolización de los recursos y el acceso privilegiado a los mercados de los productos agrícolas por parte de los latifundistas.

16. Ahora, si el observador del tema (inflación y reforma agraria) es hostil a la reforma, ya sea abiertamente o de manera disfrazada, siempre puede usar el argumento de los peligros de las presiones inflacionarias de las inversiones públicas en el sector agrícola (sea o no justificado) para combatir una implementación amplia o seria de la reforma. En este caso, la inflación sería nada mas que uno de los argumentos que se usan contra la reforma y aún para demostrar a los campesinos que la reforma agraria es un peligro para ellos mismos que deberían ser los beneficiarios de este programa.

SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA
Panamá, Mayo 25-30 de 1964

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas (IICA)
Dirección Regional para
la Zona Norte

Proyecto 206, Programa de
Cooperación Técnica O.E.A.
Centro Interamericano de
Reforma Agraria (CIRA).

LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y LEGALES PARA LA ADQUISICION
DE TIERRAS Y SU ADECUADA DISTRIBUCION 1/

Dr. Pedro MORAL LOPEZ 2/

INTRODUCCION

Determinar cuáles son los problemas institucionales y legales que surgen con ocasión de la adquisición y el reparto de tierras equivale a determinar los problemas institucionales y legales de la reforma agraria misma, que supone en primer lugar, en los países de América Latina, una transformación fundamental del régimen de tierras merced a la redistribución de estas últimas.

El tema es, pues, sumamente vasto; intentar tratarlo en su integridad obligaría a rebasar los límites normales de una simple ponencia. Será preciso, por consiguiente, limitarse a plantear la cuestión en términos generales en una parte I, a fin de establecer una primera sistematización de los diferentes aspectos de aquella, profundizando después el análisis, en las partes II y III, solamente en lo que respecta a dos problemas cuyo interés inmediato está comprobado en aquellos países de América Latina que se encuentran realizando o se proponen realizar reformas agrarias, a saber:

1. Las limitaciones legales a la adquisición de tierras de propiedad privada, en particular mediante expropiación;
2. Los problemas relativos a una distribución adecuada de las tierras,

1/ En caso de reproducción total o parcial de este documento, ruégase citar la fuente correspondiente: "Documento de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, Abril 1964

2/ Dr. en Derecho, Jefe de la Sección de Legislación Agraria de la Subdirección de Investigaciones Legislativas de la FAO.

cuestión esta última que exige analizar, en primer término, cuáles son las posibilidades legales existentes para hacer frente al problema de los latifundios y minifundios y para prevenir su reaparición con posterioridad a las reformas agrarias que se realicen.

Estos temas suscitan, en el ámbito jurídico, la cuestión del derecho de propiedad, del derecho de los contratos y del régimen de las transacciones y transmisiones inmobiliarias.

Para circunscribir la cuestión, los problemas legales que nos ocupan se tratarán, no desde el punto de vista de las limitaciones que contienen las leyes de reforma agraria misma (aunque se hará frecuentemente referencia a ellas) sino de las que resultan del régimen institucional y legal básico ya existente. Mientras que estas últimas obligan al legislador a actuar dentro de un marco predeterminado que se impone a él, las limitaciones contenidas en las leyes de reforma agraria misma residen, bien sea en defectos de la técnica legislativa empleada -cuestión que ofrece el mayor interés pero que no podremos examinar aquí- o bien en la política agraria del país considerada aceptada por los cuerpos legislativos competentes al formular la ley (1). En lo que respecta a las limitaciones resultantes del sistema institucional y legal en su conjunto, se mencionarán no solamente las de carácter positivo, que señalan los límites dentro de los cuales han de llevarse a efecto las medidas de reforma agraria, sino también las de carácter negativo, que pueden dificultar igualmente la realización de esas medidas cuando las disposiciones legales básicas no contienen normas definidas que permitan o impulsen las reformas.

(1) Cuando, por ejemplo, una ley de reforma agraria establece entre las diferentes categorías de tierras un orden de preferencia para la adquisición (tierras ociosas, insuficientemente explotadas, etc.) y se comprueba posteriormente que ese orden obstaculiza la adquisición de tierras que interesa expropiar, se trata de una falla de la ley de reforma misma, imputable quizás a factores políticos o de técnica legislativa, y no de una imposibilidad absoluta dependiente del sistema institucional y legal básico, a no ser que el texto de la Constitución, por ejemplo, impusiera ya ese determinado orden. Véanse al respecto los ejemplos que se indican en la parte II en materia de expropiación.

I. ESTRUCTURAS AGRARIAS, REFORMA AGRARIA Y SISTEMA INSTITUCIONAL Y LEGAL

La indispensable adaptación de las estructuras agrarias a las exigencias económicas y sociales modernas no pueden realizarse aisladamente, sino que ha de integrarse en las estructuras económicas y sociales en su conjunto. Las medidas de reforma agraria, para cuya realización se utiliza como mecanismo el instrumento legal -leyes, reglamentos, etc.-, han de llevarse a la práctica, por consiguiente, teniendo en cuenta el sistema institucional y legal, en su conjunto, del país considerado, que se refleja en los correspondientes textos legales básicos y en los principios generales de derecho. De lo contrario, podrá producirse un desequilibrio en dicho sistema, que será necesario corregir. Ello es cierto, por lo demás, no solamente cuando se trata de realizar una reforma agraria dentro de un sistema institucional determinado, es decir, cuando la ley precede al hecho económico y social de la reforma agraria, sino también cuando la ley está destinada a reflejar y sancionar, a posteriori, una transformación ya operada sobre la base de un hecho histórico. La consagración legal de esa transformación y su integración en un sistema institucional y legal de conjunto, será entonces necesaria para asegurar la permanencia de la transformación ocurrida y salvaguardar la seguridad jurídica. Pueden mencionarse al respecto los ejemplos de México y Bolivia. En el primero de estos dos países, la legislación de reforma agraria, elaborada con ocasión de un proceso revolucionario, precedió a la Constitución promulgada en 1917, en la que se recogieron, institucionalizándolos, los principios fundamentales de aquélla. En Bolivia, el Decreto-Ley de 2 de agosto de 1953 por el que se dispuso la realización de la reforma agraria no tuvo en cuenta en todas sus partes los principios básicos de la Constitución a la sazón en vigor (por ejemplo en lo que concierne a la indemnización previa en caso de expropiación); con posterioridad, sin embargo, se promulgó en este país la nueva Constitución de 4 de agosto de 1961 cuyos principios se ajustan a las reformas ya operadas, que quedan así institucionalizadas.

Independientemente de esos casos excepcionales, la realización de la reforma agraria dentro de un orden institucional y legal preestablecido implica la conformidad de las normas legales que han de regir la reforma, con las normas institucionales y legales básicas de carácter general, ya existentes, conexas a las instituciones agrarias. Cuando esa conformidad no existe pueden producirse dificultades en la aplicación de las leyes de

reforma agraria, como se comprobará al examinarse un poco más adelante las dificultades que se produjeron, por ejemplo, con motivo de la aplicación de ciertas disposiciones de las leyes de reforma agraria en la India, Japón, Colombia y Chile. En tales casos, esas dificultades han de resolverse "a posteriori", retrasando en consecuencia la aplicación efectiva de la reforma.

A. TEXTOS LEGALES BASICOS QUE DETERMINAN EL MARCO INSTITUCIONAL EN QUE HA DE DESARROLLARSE LA REFORMA AGRARIA

En los países de América Latina así como en otros numerosos países del mundo regidos por sistemas de Derecho codificado, escrito, distinto del Derecho consuetudinario de tipo anglosajón (common law), las disposiciones legales básicas que rigen las instituciones conexas a las agrarias están contenidas, en primer término en los textos constitucionales y en los Códigos Civiles. Conviene observar enseguida que, desde el punto de vista formal, el valor legal de los textos constitucionales es, evidentemente, absolutamente superior al de los Códigos Civiles; por definición, todos los otros textos de leyes y decretos deben ajustarse a los primeros, que constituyen el común denominador de los principios políticos, económicos, sociales, etc. reconocidos por la Nación considerada. Un Código Civil no es, desde el punto de vista formal, más que una ley "ordinaria", que sólo se diferencia de las demás leyes por su extensión, importancia y por el hecho de tratar sistemáticamente y de modo coordinado las materias que regula (1). Por esta razón, desde el punto de vista legal, las dificultades "absolutas" que pueden plantearse para la aplicación de las medidas de reforma agraria, paralizando ésta, residen -y los ejemplos existentes en la práctica son numerosos- en la falta de conformidad que en ciertos casos se ha observado entre los textos constitucionales aplicables en la materia (por ejemplo los

(1) Como ejemplo interesante en lo que respecta a las relaciones entre textos constitucionales y Códigos Civiles, puede citarse el caso de Colombia, en donde, con arreglo al Artículo 52 de la Constitución, se ha declarado en el Código Civil el Título III (Artículos 19-52) de la misma Constitución, en el que figura específicamente el Artículo 30 relativo a la propiedad privada. Se observará más adelante, sin embargo, que las disposiciones del Artículo 30 de la Constitución son diferentes, en su espíritu, de las del Artículo 669 del Código relativas al derecho de propiedad. El Artículo 52 de la Constitución estipula que las disposiciones constitucionales así incorporadas, como Título preliminar, al Código Civil, no podrán ser alteradas sino por acto reformativo de la Constitución.

relativos al derecho de propiedad privada), y los otros textos legales encaminados a realizar aquélla.

No debe ignorarse, sin embargo, el valor de los textos de los Códigos Civiles ni el obstáculo que estos pueden ofrecer cuando sus disposiciones no están adaptadas a las exigencias económicas y sociales modernas.

En efecto, los textos constitucionales, por su naturaleza, sólo constituyen, en general (1) un marco en el que se define el sistema institucional del Estado considerado. En muchos casos, como se observará más adelante, esos textos contienen sólo breves alusiones o principios muy generales sobre cuestiones económicas y sociales. Los Códigos Civiles, por el contrario, reglamentan de modo sistemático y coordinado toda una serie de actividades humanas. Por esta razón, cuando faltan textos legales específicos sobre determinadas cuestiones, lo que ocurre con frecuencia en materia agraria, los órganos jurisdiccionales competentes a quienes incumbe dirimir las dificultades que pueden surgir al respecto, se atienen a las disposiciones de los Códigos Civiles, que, por expresar principios sistemáticos de Derecho (2), constituyen el texto de carácter "supletorio" general en caso de silencio de la legislación, sobre una materia determinada. Esto ocurre, por ejemplo, en lo que concierne a los arrendamientos rústicos, que en muchos países han estado y están aún regidos por las disposiciones de los Códigos Civiles relativas al arrendamiento de bienes en general, que son insuficientes desde el punto de vista agrario.

(1) Existen, sin embargo, Constituciones que regulan en detalle determinadas cuestiones: La Constitución de México de 1917 ha tratado muy extensamente en su Artículo 27, las cuestiones agrarias. La Constitución de Kenya de 1963, que constituye un anexo al Decreto sobre la Independencia del país, contiene toda una serie de artículos muy detallados sobre régimen de tierras, que adquieren así valor constitucional (Capítulo XII, Arts. 197 a 222 de la Constitución).

(2) El Artículo primero del Código Civil de Colombia estipula que "El Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles". Y el Artículo 3º continúa: "Considerado este Código en su conjunto y en cada uno de los títulos, capítulos y artículos de que se compone, forma la regla establecida por el legislador Colombiano, a la cual es un deber de los particulares ajustarse en sus asuntos civiles, que es lo que constituye la ley o el derecho civil nacional!"

EVOLUCION GENERAL DE LOS PRINCIPIOS LEGALES BASICOS SOBRE ESTRUCTURAS AGRARIAS, ESPECIALMENTE EN LO QUE SE REFIERE AL DERECHO DE PROPIEDAD

Bajo la presión de factores de índole económica y social se ha podido notar en un gran número de países, a raíz de las dos Guerras Mundiales, una evolución general considerable en los principios básicos que rigen las estructuras agrarias. Esos principios han ido incorporándose en muchos casos en los diferentes textos legales básicos, en particular las Constituciones. Cabe observar que mientras que los textos constitucionales han experimentado en muchos países modificaciones considerables debido a hechos históricos y políticos, existe una tendencia muy generalizada a modificar lo menos posible los textos de los Códigos Civiles, en los que existen pocas disposiciones específicas sobre actividades agrícolas; ello es debido, en primer lugar, al carácter sistemático y coordinado de dichos textos, que constituyendo un todo orgánico, son difíciles de retocar parcialmente (1). Habida cuenta de esa diferente evolución de estos dos tipos de disposiciones básicas -las Constituciones y los Códigos Civiles- se pueden producir fácilmente contradicciones o faltas de paralelismo entre el espíritu de las disposiciones constitucionales y el texto de los Códigos Civiles (2).

Como ya se ha señalado, las reformas agrarias realizadas dentro de un orden institucional han de ser compatibles, para ser aplicables, con las disposiciones básicas de los textos constitucionales y con los principios generales de Derecho.

(1) El nuevo Código Civil Italiano de 1942, de tendencia científico-jurídica moderna, que ha ejercido su influjo sobre muchas legislaciones modernas, constituye, en cambio, una refundición completa y contiene varios artículos relativos a estructuras agrarias y al aprovechamiento de los recursos naturales: (Capítulo II: propiedad agraria; Sección II: Ordenación de la propiedad rural; Arts. 846 y 847: Unidad mínima de cultivo; Arts. 850: Consorcios de concentración parcelaria; Sección III: Mejora agraria integral).

(2) Compárense estos textos de Constituciones y de Códigos Civiles en la materia: Italia: Constitución de 1946, Artículo 42: "La propiedad privada se reconoce y garantiza por la Ley, que determina el modo de adquisición de la misma y su goce, así como sus límites, a fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos"; Código Civil, Art. 832: "El propietario tiene derecho a gozar y disponer de las cosas de modo pleno y exclusivo, dentro de los límites de las obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico y observando este último". Colombia: Constitución Nacional, Art. 30: "... La propiedad es una función social que implica obligaciones..." Código Civil, Art. 669: "El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno ...".

La evolución de las ideas en este campo es innegable, aún cuando en muchos casos los textos legales básicos no hayan seguido, expresa e inmediatamente esa evolución, por lo que en muchos casos, como veremos, dichos textos no están adaptados a las realidades económicas y sociales, con todos los inconvenientes que semejante situación entraña.

B. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE DERECHO DE PROPIEDAD EN GENERAL Y DE PROPIEDAD RURAL EN PARTICULAR.

El derecho de propiedad conforme al concepto romano que ha imperado en los países de América Latina a través de las influencias jurídicas que en ellos se han ejercido, ha dejado paulatinamente de tener el carácter absoluto que se le reconocía cuando se le consideraba exclusivamente como un derecho fundamental anexo a la persona humana. El intervencionismo creciente del Estado en materia económica y social, que se traduce en la planificación de las actividades económicas, ha conducido a regular más estrictamente ese derecho. El Estado, que anteriormente sólo se ocupaba de reglamentar el derecho de propiedad en sí mismo como atributo de la persona individual, ha ido reglamentando la actividad agrícola. De la noción de propiedad, se ha pasado progresivamente a la de explotación o empresa agrícola.

Las reglas jurídicas "clásicas" en materia de derecho de propiedad, basadas en los principios individualistas del siglo XVIII, están claramente expresadas en la célebre definición del Artículo 544 del Código Civil Francés de 1804, que ha inspirado los Códigos Civiles de los países de América Latina: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de él un uso prohibido por las leyes o los reglamentos"

En el transcurso de la evolución impuesta por las necesidades económicas y sociales modernas, las disposiciones legales especiales exigidas por las circunstancias han ido, en muchos casos, más allá de lo que los principios contenidos en los Códigos Civiles parecían permitir. En un país tan individualista como Francia, las disposiciones legales sobre ordenación rural permiten, por ejemplo, la concentración parcelaria sin tener en cuenta la voluntad de los propietarios afectados, la expropiación de los predios incultos, etc. Los dos pilares del Código Napoleón de 1801, que eran la noción de la propiedad y la noción del contrato han experimentado considerables readaptaciones de hecho, si no de derecho.

La razón de esta evolución es clara: la tierra sin explotar es esté-

ril, no tiene valor. Su función esencial consiste en producir, no en ser objeto de apropiación o instrumento de jerarquía social, ni tampoco un simple bien objeto de compra-venta. En los países en vías de desarrollo, la nueva noción de propiedad es tanto más importante cuanto que para la mayoría de ellos la tierra cultivable constituye la riqueza esencial y duradera por excelencia.

LA NOCIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

En el transcurso de esta evolución, se ha llegado a definir la función social de la propiedad, formulada doctrinariamente por el jurista francés Leon Duguit, de acuerdo con la noción funcional del Derecho, conforme a la cual cada derecho subjetivo lleva consigo un deber u obligación correlativos. La propiedad continúa siendo un derecho personal pero que entraña obligaciones para con la colectividad. Como se verá más adelante, la aplicación de la noción de función social de la propiedad tiene la mayor importancia en lo que respecta a la adquisición de tierras con fines de reforma agraria y a su adecuada redistribución, puesto que, una vez admitido este principio, el criterio para la redistribución de las tierras consistirá esencialmente en adjudicarlas a quien dé mayores garantías de cultivarlas conforme a su función social.

La aplicación de la noción funcional del Derecho se realiza en la práctica mediante una intervención cada vez más marcada de las autoridades públicas sobre las estructuras y relaciones agrarias. Se encuentran ejemplos de ese intervencionismo en todos los países, manifestándose en las restricciones de toda índole que se imponen a los derechos del propietario rural, a la voluntad individual manifestada, por ejemplo, en el campo de las relaciones agrarias contractuales (arrendamientos rurales, etc.), y en el campo de los actos de disposición (transmisión "inter vivos" o "mortis causa") así como en las obligaciones que se imponen a todo aquel que explota el suelo. Del derecho absoluto de propiedad, según la noción clásica, se pasa por consiguiente al de su función social. De la libertad contractual en materia agraria se pasa a la norma de "derecho necesario": la legislación moderna, mediante disposiciones imperativas que no pueden ignorarse porque son de orden público, establece cada vez mayores límites a la voluntad individual.

La noción de la función social de la propiedad, así definida de modo general, necesita naturalmente concretarse de modo más preciso en los instrumentos legales con arreglo a los cuales ha de realizarse la reforma

agraria. Como ejemplo de esos criterios, se pueden citar los siguientes, que se propusieron en el Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma Agraria, organizado por la FAO en Santiago de Chile en enero-marzo de 1963: Cultivo eficiente y participación activa del propietario en él; exclusión de toda relación servil (importante en los países de América Latina por ser en muchos casos imperfecta su legislación laboral); conservación de los recursos naturales y aprovechamiento eficaz de éstos, en primer lugar para los fines de la alimentación humana; limitación de la extensión con relación a la capacidad productiva y al tipo de explotación y cultivo; indivisibilidad de la unidad de explotación; actos de disposición (transmisión por compra-venta, sucesiones hereditarias, etc.) condicionados por las necesidades económicas y sociales.

Repasando estos diferentes criterios y otros que pudieran elaborarse para completarlos se podría determinar en cada país si sus principios básicos de derecho en la materia, en particular los incorporados en sus Constituciones y Códigos Civiles, permiten o, por el contrario, dificultan la reforma agraria.

DERECHO ESPECIALIZADO ADAPTADO A LAS EXIGENCIAS DE LA AGRICULTURA

La evolución del concepto de propiedad rural, trasladado al terreno legal, ha ido conduciendo paulatinamente a la creación de una legislación especializada en la materia. Sin entrar aquí en la discusión doctrinal sobre si el Derecho Agrario constituye un derecho autónomo o bien si forma parte del Derecho Civil, cabe observar que las necesidades que se manifiestan en materia agraria exigen que los textos legales que regulan el régimen de tierras y las actividades agrícolas están perfectamente adaptados a las condiciones económicas y sociales y a las características peculiares del ámbito rural.

Las normas de Derecho Agrario, en efecto, que en un principio afectaban exclusivamente el Derecho Privado, han ido transformándose paulatinamente en normas de Derecho Público, constitucional y administrativo, estrechamente sometido a la intervección del Estado. No se pueden aplicar las mismas reglas a la propiedad agraria y a otros tipos de propiedad, como la industrial o comercial, por ejemplo. Las formas jurídicas de la propiedad rural no corresponden todavía, en muchos países, al desarrollo económico y social, lo que dificulta la distribución de las tierras con arreglo a las necesidades de la agricultura moderna.

El desarrollo de un Derecho especializado en materia agraria podrá obviar a la falta de coordinación que se observa en las normas jurídicas que rigen la actividad agraria, normas que en la mayoría de los países no están todavía guiadas por una idea central. Por lo demás, es preciso que ese Derecho especializado así como los instrumentos legales correspondientes, respondan a las exigencias económicas y sociales modernas: en Uruguay, por ejemplo, existe desde 1942 un Código Agrario, lo que constituye en sí un hecho favorable, pero sus disposiciones en materia de arrendamientos rústicos son anticuadas y en vez de contener una idea central al respecto, contradicen las necesidades actuales.

EVOLUCION DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS, EN ESPECIAL EN LO RELATIVO AL DERECHO DE PROPIEDAD

Las limitaciones constitucionales o de otros textos básicos a las reformas de las estructuras agrarias pueden resultar, bien sea de disposiciones específicas que restrinjen la iniciativa del legislador futuro sobre determinadas cuestiones -por ejemplo en materia de expropiación, como se verá más adelante- o bien de la ausencia de principios claros que abran el camino a disposiciones de reforma y constituyen un impulso para dar una estructura apropiada a la propiedad agraria. En ausencia de tales principios, habrán de aplicarse otras disposiciones legales, con frecuencia inadecuadas. Hay que tener en cuenta, además, que los principios básicos constitucionales en materia económica y social debieran constituir un todo armónico.

Hay que observar en primer lugar que existen grandes diferencias de método en lo que concierne a la técnica legislativa. En Francia, por ejemplo, las disposiciones básicas relativas al derecho de propiedad no están contenidas en el texto constitucional que rige a la Quinta República sino por referencia a los principios básicos generales establecidos en la Declaración de los Derechos del Hombre, que se incluyeron en otras Constituciones anteriores. Por esta razón, los principios básicos de derecho en materia de propiedad continúan siendo los del Código Civil, cuyas reglas al respecto, con excepción de las relativas a las sucesiones agrícolas, no se han modificado de modo substancial desde que el Código se promulgó en 1804. Cabe observar, no obstante, que aún cuando los legisladores posteriores han mostrado siempre una gran reticencia en introducir reformas en el Código Civil, que fue concebido en sus orígenes como un todo armónico, ello no ha impedido, en la práctica, la aplicación de reformas bastante considerables en

Francia, en el ámbito rural (1) sobre la base del texto muy general del Código (Art. 544) que, reconociendo el carácter absoluto de la propiedad privada, somete, sin embargo, el ejercicio de ese derecho a las disposiciones legales que se dicten en la materia. Cabe citar como ejemplo particular la Constitución del nuevo Estado de Guinea (1958), en donde, conforme al Artículo 9, la Asamblea Nacional es la única competente, añadiéndose que el alcance de la ley es ilimitado, lo que deja absoluta libertad al legislador para dictar leyes sobre cualesquiera materias.

En los países regidos por el Derecho Anglosajón ("common law"), los principios básicos en materia de propiedad están constituidos por una serie de reglas jurídicas complejas, no codificadas en textos sistemáticos. En Gran Bretaña, además, la ausencia de constitución escrita excluye el que este principio esté especificado en textos de valor constitucional. En este país, sin embargo, la evolución del derecho de propiedad ha conducido, en la práctica, a medidas que se inspiran inconfundiblemente en la noción de la función social de la propiedad (2).

La evolución moderna, sin embargo, tiende a especificar en los textos constitucionales mismos los principios básicos relativos a las estructuras económicas y sociales en general y al derecho de propiedad en particular.

CARACTERISTICAS DE LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES EN MATERIA ECONOMICA Y SOCIAL Y EN RELACION CON EL DERECHO DE PROPIEDAD.

Haciendo abstracción de la Gran Bretaña, país en el que no existe Constitución escrita, las constituciones de los países de Europa Occidental, que han ejercido una influencia considerable sobre las de los países latinoamericanos, se pueden englobar en dos grandes grupos principales: 1º, las que se inspiran en los principios contenidos en la Declaración de los Dere-

(1) Por ejemplo en materia de ordenación agraria y concentración parcelaria, de valorización de tierras incultas... En el Departamento de Guadalupe, en Ultramar, existen disposiciones legales (Código Agrario Francés) que imponen la obligación de dar en arrendamiento las tierras que excedan de una determinada superficie, así como restricciones a las transacciones inmobiliarias.

(2) La ley de 1947 sobre la agricultura contiene, por ejemplo, disposiciones que permiten la expropiación de las tierras mal cultivadas y su arrendamiento obligatorio a las autoridades, y el control de estas últimas sobre el buen aprovechamiento de las tierras. Estas disposiciones han experimentado modificaciones conforme a la Ley sobre la agricultura de 1957, dictada ulteriormente. La legislación sobre arrendamientos rústicos, de 1948, tiene también muy en cuenta el mal cultivo en relación con la rescisión de los contratos de arrendamiento.

chos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, y 2º, aquéllas que se inspiran en los principios democráticos y sociales surgidos a raíz de la primera Guerra Mundial, y que, de modo general, se incorporaron en la Constitución Alemana de Weimar de 1919.

Las constituciones del primer grupo se consagraban casi exclusivamente a organizar los poderes públicos y a enumerar los derechos individuales que el Estado debía proteger. El derecho de propiedad, en esas constituciones, constituye exclusivamente un atributo de la persona humana, necesario para su pleno desenvolvimiento. En las constituciones más modernas, por otro lado, se observa la tendencia de incluir disposiciones específicas sobre derechos económicos y sociales en general; en los países en los que la política agraria constituye una cuestión esencial por representar la agricultura una parte considerable de su economía, la Constitución contiene disposiciones expresas relativas a las cuestiones agrarias; tal es el caso, en particular, aunque en grado diverso, en la mayoría de los países de América Latina.

En Europa, entre las Constituciones que entran en el primer grupo (1) se pueden citar las de Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Grecia. En América Latina, las Constituciones que siguen enteramente este modelo son las de Argentina, que por su fecha (1853) no está impregnada de los principios económicos y sociales que inspiraron a las Constituciones de época posterior, y la de Uruguay, de 1951, que, ocupándose principalmente, por razones de organización política, del equilibrio de los poderes públicos y de las instituciones públicas, se limita, conforme al sistema "clásico" del tipo francés, a declarar la inviolabilidad del derecho de propiedad, cuyo ejercicio queda condicionado por las disposiciones de las leyes.

En Europa, varias Constituciones han seguido el modelo de la Constitución Alemana llamada de Weimar de 1919. Con arreglo a los preceptos de esta última, entre los que figuraba el célebre lema "la propiedad obliga" (es decir, constituye un deber para con la sociedad), la propiedad no es solamente un derecho subjetivo; es deber del Estado garantizar su uso con fines sociales y la distribución de la riqueza. Las Constituciones de Irlanda

(1) La Constitución Danesa de 1915, por ejemplo, establece en su Artículo 80 que "la propiedad es inviolable. Nadie puede ser expropiado si no por exigencias de utilidad pública. La expropiación sólo puede realizarse mediante ley y con indemnización completa". La Constitución Griega de 1951, en su Artículo 17, establece que "nadie puede ser privado de la propiedad si no por causa de utilidad pública... en las condiciones previstas por la ley...".

da (1937), República Federal de Alemania (1949), Italia (1947) y Turquía (1961), por ejemplo, han seguido ese modelo, como también la de la República Árabe Unida (1958) en lo que respecta a la función social de la propiedad. En Suiza, una modificación constitucional de 1947 introdujo ciertas nuevas disposiciones en lo relativo a las relaciones económicas, estableciendo que la Confederación puede dictar disposiciones que deroguen el principio de la libertad del comercio y de la industria cuando ello sea necesario, por ejemplo, para conservar una sana población rural, asegurar la defensa eficaz de la agricultura y consolidar la propiedad agrícola (1)

1. Constituciones de América Latina:

En los países de América Latina, las Constituciones de la mayoría de los países (con excepción de Uruguay, sobre todo, como ya se ha mencionado) tienen en cuenta, en mayor o menor grado, las cuestiones económicas y sociales, en particular las agrarias. Ello no quiere decir que se hayan adoptado en todas ellas las disposiciones legales adicionales necesarias para que esos principios se conviertan en realidad. He aquí de modo general cuáles son las características generales de estas Constituciones, (dejando de lado, por el momento, aquellas que se analizarán expresamente en otras partes de esta ponencia).

2. Constituciones de países de América Latina que reconocen explícitamente la función social de la propiedad.

El hecho de que los textos constitucionales reconozcan explícitamente la función social de la propiedad, conforme al concepto inscrito en la Constitución de Weimar de que "la propiedad obliga", tiene la mayor importancia en relación con la adquisición forzosa de tierras con fines de reforma agraria, como se verá más en detalle en el Capítulo II de esta ponencia, así como para su distribución.

La función social de la propiedad se reconoce específicamente bajo esos términos u otros muy análogos, en las Constituciones de los países de América Latina siguientes: Bolivia, en donde el Artículo 19 de la Constitución de 1961 garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés nacional (2) y estipula que la expropiación se impone cuando la propiedad no llene una función social; en Brasil y Perú, cuyas constituciones establecen respectivamente (artículos 147 y 34) que el uso de la propiedad está con-

(1) Basándose en estas disposiciones se dictaron en Suiza las leyes de 1951 sobre la agricultura.

(2) Cf. el Artículo 41 de la Constitución Italiana, que estipula que la iniciativa económica privada es libre, pero no puede ejercerse en contra de la utilidad social.

dicionado por el bienestar social y que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social; en Ecuador, El Salvador y Nicaragua, las correspondientes constituciones estipulan que la propiedad impone obligaciones que corresponde fijar a la Ley; en Honduras y en Panamá las constituciones establecen que el cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad; en Paraguay, la Constitución permite el establecimiento de límites a la propiedad privada, habida cuenta de su función social; en Venezuela, el Artículo 99 del nuevo texto constitucional de 1961 establece que la propiedad, en virtud de su función social, estará sometida a las restricciones y obligaciones que establezca la Ley, con fines de utilidad pública o interés social.

La Constitución de Colombia merece citarse aparte por ser la que, en su Artículo 30, reformado en 1936 expresa más claramente el concepto de la función social de la propiedad (1)

3. Otros principios generales contenidos en las constituciones de los países de América Latina.

a) Limitaciones a la propiedad.

La Constitución de Costa Rica permite que se establezcan limitaciones a la propiedad basándose en el interés social. Existe, sin embargo, en este texto constitucional una dualidad entre las limitaciones que el Estado puede imponer a la propiedad por razones de "interés social" y la posibilidad de expropiación por causa de "interés público". Se verán un poco más adelante las consecuencias que en el terreno práctico de la expropiación pueden tener estas diferentes calificaciones. El Artículo 27 de la Constitución de México prescribe que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..."

b) Pequeña propiedad y patrimonio familiar.

Las Constituciones de El Salvador, Nicaragua y Perú tienden a

(1) Constitución de Colombia, Artículo 30. "Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, las cuales no pueden ser desconocidas ni vulneradas por leyes posteriores; cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultaran en conflicto los derechos de particulares, reconocidos por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". "La propiedad es una función social que implica obligaciones". Obsérvese que la Constitución dice textualmente: que la propiedad es (y no solamente que tiene) una función social.

favorecer a la pequeña propiedad. Numerosas constituciones de países de América Latina contienen disposiciones precisas favorables al "patrimonio familiar" inalienable e inembargable, que en ciertos países se designan con la expresión de "bien de familia".

c) Comunidades indígenas.

Las constituciones de Brasil, Ecuador, Panamá y Perú específicamente tratan de las cuestiones relativas a las comunidades indígenas.

Se puede mencionar aparte la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a la que se ha hecho referencia anteriormente, que en su Artículo 27 contiene toda una serie de principios sobre la propiedad agraria y cuestiones conexas.

4. Principios básicos contenidos en las constituciones de otros países.

Entre las disposiciones generales sobre cuestiones agrarias, contenidas en las constituciones modernas promulgadas en países en los que se han realizado reformas agrarias de diferentes tipos, merecen mencionarse las de los países siguientes:

Italia: El Artículo 41 de la Constitución que entró en vigor en 1948, prohíbe a la iniciativa económica privada ir contra el interés general. El Artículo 42 impone a la propiedad privada la obligación de cumplir su función social. El Artículo 44 dispone textualmente: "Con el fin de lograr el aprovechamiento racional del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impondrá obligaciones y limitaciones a la propiedad privada, fijará límites de superficie según las regiones y zonas agrarias, fomentará el mejoramiento de las tierras, la transformación del latifundio y la realización de las unidades productivas, auxiliará a la mediana y pequeña propiedad".

República Federal Alemana: La Constitución de 1949 bajo el epígrafe "Garantía de la propiedad", estipula en su Artículo 14 que queda garantizado el derecho de dominio y de herencia, cuyo contenido y límites se fijarán por las leyes. La propiedad obliga. Su uso debe servir igualmente al interés general. Y el Artículo 15 estipula que el suelo, los recursos naturales y los medios de producción podrán, con fines de socialización, transformarse en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva mediante una Ley que fijará el modo y el importe de la indemnización con arreglo a las disposiciones del Artículo 14.