Seminario sobre el Financiamien de la Reforma Agraria

Panamá, Rep. Panamá – Mayo 25 - 30 - 19

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
OEA

IICA CIRA

INDICE

PRESENTACION

El Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA), dentro de las actividades del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que administra el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, con la colaboración de la Dirección Regional para la Zona Norte, organizó en la ciudad de Panamá, República de Panamá, del 25 al 30 de Mayo del año en curso, un Seminario sobre Financiamiento de la Reforma Agraria.

A dicho evento concurrió un grupo de técnicos de reconocida capacidad y experiencia, quienes abordaron una serie de temas relacionados con aspectos institucionales, legales, culturales y de otra índole que han venido impidiendo o limitando el financiamiento de la Reforma Agraria.

Tanto en las sesiones plenarias, como en los grupos de trabajo, se presentaron ponencias y formularon comentarios sumamente valiosos, los que dieron lugar a interesantes discusiones, al final de las cuales se llegó a importantes conclusiones.

En vista de lo valioso del material producido en el Seminario, se ha creído necesario recogerlo en un volumen, con el objeto de hacerlo llegar a todas aquellas personas o entidades íntimamente ligadas con actividades de Reforma Agraria.

Al cumplir el encargo de editor de este volumen, espero sirva a quienes lo leyeren, de positiva ayuda en sus afanes en pro de la Reforma Agraria

Claudio Escoto L.
Abogado Asociado, IICA - CIRA

Bogotá, Julio de 1964

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)

CALENDARIO DE TRABAJO

Lunes - 25 de Mayo

9:30 am. Registro de Participantes
(Suite 114-115)

11:00 am. Sesión Inaugural
(Salón Bella Vista, 9º Piso)

12:00 m. Receso

2:00 pm. Primera Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
"Inflación y Reforma Agraria"
Ponente: Dr. José Marull
Comentarista: Dr. Ernest Feder

3:30 pm. Receso

4:00 pm. Primera Sesión Plenaria (continuación)

Martes - 26 de Mayo

8:00 am. Segunda Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º piso)
"Limitaciones Institucionales y Legales para la Adquisición de Tierras y su Adecuada Distribución".
Ponente: Dr. Pedro Moral López
Comentarista: Dr. Antonino C.Vivanco

9:45 am. Receso

10:15 am. Tercera Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
"Operación de Créditos para la Adquisición y Explotación de Nuevos Predios"
Ponente: Ing. Emilio Montero
Comentarista: Ing. Ramón Fernández y Fernández

12:00 m. Receso

2:00 pm. Sesiones de Grupos de Trabajo

Grupo 1. Discusión sobre el Tema "Inflación y Reforma Agraria"
(Salón Panamá, 1er. Piso)

Grupo 2. Discusión sobre el Tema "Limitaciones Institucionales y Legales para la Adquisición de Tierras y su Adecuada Distribución"

Grupo 3. Discusión sobre el Tema "Operación de Créditos y Explotación de Nuevos Predios"
(Salón Washington, 1er. Piso)

3:30 pm. Receso

4:00 pm. Continuación de las Sesiones de Grupos de Trabajos

Miércoles - 27 de Mayo

8:00 am. Cuarta Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
"Esquema para una investigación sobre Limitaciones Legales en la Aplicación y Desarrollo de una Reforma Agraria"
Ponente: Dr. Otto Morales Benítez
Comentarista: Dr. Antonino C. Vivanco

9:45 am. Receso

10:00 am. Quinta Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
"Fuentes de Financiación de la Reforma Agraria"
Ponentes: Dr. Melvin G. Blase, Dr. Fred L. Mann e Ing. Luis J. Paz
Comentarista: Dr. Pedro Alibert

12:00 m. Receso

2:00 pm. Sesiones de Grupos de Trabajo

Grupo 1. Discusión sobre el Tema "Inflación y Reforma Agraria"
(Salón Panamá, 1er. Piso)

Grupo 2. Discusión sobre el Tema "Limitaciones Institucionales y Legales para la Adquisición de Tierras y su Adecuada Distribución
(Salón Panamericano, 1er. Piso)

Grupo 3. Discusión sobre el Tema "Operación de Créditos y Explotación de Nuevos Predios"
(Salón Washington, 1er Piso)

Grupo 4. Discusión sobre el Tema "Fuentes de Financiación de la Reforma Agraria"
(Salón Bella Vista, 9º Piso)

3:30 pm. Receso

4:00 pm. Continuación de las Sesiones de los Grupos de Trabajo

Jueves - 28 de Mayo

8:00 am. Sexta Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
"Estimación de Recursos Económicos para la Reforma Agraria"
Ponente: Dr. Malcolm H. MacDonald
Comentarista: Ing. José Garrido R.

9:45 am. Receso

10:15 am. Séptima Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
"Financiación de Infraestructura y Obras Conexas":
Ponente: Dr. Antonio Tapia
Comentarista: Ing. Joaquín Leiva

12:00 m. Receso

2:00 pm. Sesiones de Grupos de Trabajo

Grupo 1. Discusión sobre el Tema "Inflación y Reforma Agraria"
(Salón Panamá, 1er Piso)

Grupo 2. Discusión sobre el Tema "Limitaciones legales e Institucionales para la Adquisición de Tierras y su Adecuada Distribución"
(Salón Panamericano, 1er Piso)

Grupo 3. Discusión sobre el Tema "Operación de Créditos y Explotación de Nuevos Predios"
(Salón Washington, 1er Piso)

Grupo 4. Discusión sobre el Tema "Fuentes de Financiación de la Reforma Agraria"
(Salón Bella Vista, 9º Piso)

3:30 pm. Receso

4:00 pm. Continuación de las Sesiones de los Grupos de Trabajo.

Viernes-29 de Mayo

8:00 am. Octava Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
Presentación y Discusión del Informe del Grupo 1.

9:45 am. Receso

10:15 am. Novena Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
Presentación y Discusión del Informe del Grupo 2.

12:00 m. Receso

2:00 pm. Décima Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
Presentación y Discusión del Informe del Grupo 3.

3:30 pm. Receso

4:00 pm. Continuación de la Décima Sesión Plenaria

Sábado - 30 de Mayo

8:00 am. Undécima Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
Presentación y Discusión del Informe de Grupo 4

9:45 am. Receso

10:15 am. Duodécima Sesión Plenaria
(Salón Bella Vista, 9º Piso)
Discusiones Finales

12:00 m. Receso

2:00 pm. Ultima Sesión.

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

IICA-CIRA

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)

PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO

Representantes de los Países

Costa Rica

Ing. Alvaro Rojas Espinoza
Sub-Gerente del Instituto de Tierras y Colonización
San José.

Lic. Stanley Vallejo Leyton
Jefe del Departamento Legal
Instituto de Tierras y Colonización
San José.

El Salvador

Sr. Rogelio Ismael Milla
Jefe del Departamento Agrario
Instituto de Colonización Rural
20 Avenida Norte No. 16
San Salvador.

Sr. Angel Roberto Vaquero
Economista Especializado en Programación
Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica
Casa Presidencial
San Salvador.

Estados Unidos (Puerto Rico)

Dr. Luis A. Mejía Mattei
Secretario Ejecutivo
Consejo Agrícola de Puerto Rico
Ave. Fernández Juncos, Parada 19
Santurce.

Agrónomo Ismael Ramírez Murphy
Sub-Director
Oficina de Planificación Agrícola
Depto. de Agricultura
Ave. Fernández Juncos Parada 19
Santurce.

Guatemala

Lic. Mario Coll Solares
Asesor Legal
Instituto Nacional de Transformación Agraria
14 Calle #6-12, Zona 1
Guatemala.

Lic. Manuel Villacorta Escobar
Gerente, Banco Nacional Agrario
13 Ave. 2-27, Zona 6
Guatemala.

Haití

Ing. Donasson Alphonse
Encargado del Sector Agrícola
Organismo de Estudios del Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación
Palacio de Hacienda
Puerto Príncipe.

Ing. Joseph Bernard
Jefe Agrónomo de la División Agrícola
Organismo de Desarrollo Valle de Artibonito
P. O. Box 1281
Puerto Príncipe.

Honduras

Lic. Juan Miguel Mejía
Director
Banco Centroamericano de Integración Económica
Barrio El Jazmín No.101
Tegucigalpa.

Lic. Carlos Montes Paredes
Instituto Nacional Agrario
Técnico en Crédito Agrícola
Altos Cámara Jr.
Tegucigalpa.

<u>México</u>

Ing. Fernando Romero Quintana
Sub-Gerente, Banco Nacional de Crédito Ejidal
Uruguay 56
México, D.F.

<u>Panamá</u>

Dr. Fernando Amado
Asesor Económico
Instituto de Fomento Económico
Apartado 3199
Ciudad de Panamá

Ing. Enrique Enseñat
Director, Escuela de Agronomía
Universidad de Panamá
Ciudad de Panamá

Arq. Edwin Fábrega
Jefe de la Sección de Programación Regional
Dirección de Planificación y Administración de
la Presidencia
Apartado 1848
Ciudad de Panamá

Arq. Julio Mora
Jefe de Planeamiento Regional y Plano Regulador
Instituto de Vivienda y Urbanismo
Apartado 5563
Ciudad de Panamá

Lic. Félix A. Quirós
Planificador, Departamento de Planificación
Dirección de Planificación y Administración de la Presidencia
Apartado 6766
Ciudad de Panamá

Dr. Julio Sousa Lennox
Asesor Legal
Comisión de Reforma Agraria
Apartado 218
Ciudad de Panamá

Dr. Menalco Solís
Director, Departamento de Programación
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Apartado 4644
Ciudad de Panamá

Dr. Gustavo Tejada Mora
Planificador-Coordinador
Comisión de Reforma Agraria
Apartado 2152
Ciudad de Panamá.

Lic. Amílcar Tribaldos
Presidente de Agencias Tivoli
Apartado 4357
Ciudad de Panamá.

República Dominicana

Ing. Juan Pablo Duarte
Sub-Jefe de División de Asistencia
Instituto Agrario Dominicano
Dr. Delgado No.1 Altos
Santo Domingo.

Arq. Puro Madera
Ayudante en la División de Ingeniería
Instituto Agrario Dominicano
Rosa Duarte No.8
Santo Domingo.

Agrónomo Manuel de Jesús Viñas Cáceres
Director del Instituto Agrario Dominicano
Calle Raul Cabrera No.1
Santo Domingo.

Ponentes y Comentaristas

Econ. Pedro Alibert
Departamento de Estudios Económicos
Banco Central de Reserva del Perú
Lima, Perú.

Dr. Ernest Feder
Jefe de la Unidad Agrícola
O.E.A.
1725 - I Street N.W.
Washington 6. D. C., E.U.A.

Ing. Ramón Fernández y Fernández
Jefe del Departamento de Archivos Económicos
Banco Nacional de Crédito Ejidal
Gante 15, Despacho 335
México, D. F., México.

Ing. José Garrido Rojas
Secretario General
Consejo Superior de Fomento Agropecuario
Arturo Prat 60, 5º Piso, Casilla 13127
Santiago, Chile.

Ing. Joaquín Leiva Fonseca
Jefe del Departamento Técnico
Corporación de la Reforma Agraria
Santo Domingo, 1569, Depto. 401-D
Santiago, Chile.

Dr. Fred L. Mann
Asesor Legal
Economista de la Misión Iowa
Ministerio de Trabajo, Piso 11
Lima, Perú.

Dr. José Marull
Director de Planeamiento, IICA
Apartado 4359
San José. Costa Rica.

Dr. Malcolm H. McDonald
Jefe IICA - CIRA
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia.

Ing. Emilio Montero
Economista Agrícola
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas,
Zona Sur
Casilla 1217
Montevideo, Uruguay.

Dr. Otto Morales Benítez
Profesor de Derecho Agrario
Edificio Valdiri - Calle 14 No.7-33, Oficina 504
Bogotá, Colombia.

Dr. Pedro Moral López
Jefe, Sección de Legislación Agraria
F. A. O.
Via delle Terme di Caracalla
Roma, Italia

Ing. Antonio Tapia
Analista de Proyectos
Banco Interamericano de Desarrollo
808 Calle 17, N. W.
Washington, D. C., E. U. A.

Dr. Antonino C. Vivanco
Profesor Titular de Derecho Agrario
Universidad Nacional de la Plata
Peña 2065
La Plata, Argentina

Observadores

Lic. Alvaro Arosemena G.
Director, Departamento de Economía Agrícola
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Apartado 5202
Ciudad de Panamá

Ing. Luis Carlos Arosemena H.
Miembro Junta Directiva
Instituto de Fomento Económico
Apartado 5158
Ciudad de Panamá

Dr. McDonald Benjamín
Asesor de F. A. O.
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Apartado 6314
Ciudad de Panamá

Ing. Luis Alberto Da Silva
Asesor en Desarrollo Forestal en Panamá - F.A.O.
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Apartado 6314
Ciudad de Panamá

Ing. Rafael Grajales
Diputado, Asamblea Nacional
Apartado 42
Ciudad de Panamá

Dr. George Hill
Director del Proyecto de Tenencia de la Tierra
Misión de Wisconsin en Centro América
Universidad de Costa Rica
San José, Costa Rica.

Dr. Heraclio Lombardo
Economista Agrícola en la Zona Norte
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A.
Apartado 4359
San José, Costa Rica.

Dr. Lester Mallory
Representante Regional
Banco Interamericano de Desarrollo
Apartado 7297
Ciudad de Panamá.

Ing. Luis F. Narváez
Jefe del Departamento de Bienes Raíces
Comisión de Reforma Agraria
Apartado 2152
Ciudad de Panamá.

Ing. Bernardo Ocaña V.
Sub-Director, Departamento de Programación
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Apartado 4609
Ciudad de Panamá.

Lic. Juan Rivera Z.
Planificador Asistente
Comisión de Reforma Agraria
Apartado 6202
Ciudad de Panamá.

Lic. José María Sánchez
Gerente General
Instituto de Fomento Económico
Ciudad de Panamá.

Ing. Gémino K. Vargas
Sub-Director General de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Apartado 1631
Ciudad de Panamá.

Observadores-Participantes del Curso Internacional de Reforma Agraria

Costa Rica

Lic. Marco Tulio González González
Abogado 1º
Instituto de Tierras y Colonización
Apartado 1663
San José.

El Salvador

Sr. Carlos Saballos Munguía
Colaborador Jurídico
Instituto de Colonización Rural
Quezaltepeque, Depto. La Libertad .

Guatemala

Sr. Francisco José Salazar Ortiz
Auxiliar del Departamento Jurídico
Instituto Nacional de Transformación Agraria
5a. Avenida 6-20, Zona 4
Ciudad de Guatemala.

Lic. Josué Valdez Díaz
Sub-Gerente Banco Nacional Agrario
7a. Ave. 39-10, Zona 8
Ciudad de Guatemala.

Haití

Ing. Guy Beaulieu Berrouet
Especialista en Extensión Agrícola
Ministerio de Agricultura
144, Rue Alente
Puerto Príncipe.

Honduras

Lic. José Lizardo Hernández Reyes
Catedrático de Historia del Pensamiento
Económico y Geografía Económica
Facultad de Ciencias Económicas de San Pedro Sula
3a. Ave. Noroeste No. 28
San Pedro Sula.

Lic. Francisco Rodolfo Jiménez
Jefe del Departamento Jurídico
Instituto Nacional Agrario
Tegucigalpa.

Ing. Pablo Edgardo Pastor Melghem
Jefe del Departamento de Ingeniería
Instituto Nacional Agrario
Tegucigalpa,

México

Ing. Eduardo P. Alvarez Alcerrega
Ingeniero Jefe
Comisión Revisora de Acuerdos Presidenciales sobre Asuntos Agrarios
Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
José Ma. Isasaga 155
México, D. F.

Ing. Manuel Caballero Olguín
Sub-Jefe del Departamento de Contratos
Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización
Norte 87 A No. 73 - Colonia Clanería
México, D. F.

Nicaragua

Ing. Jacobo Erasmo Medina Borgen
Asistente Técnico
Instituto de Reforma Agraria
Apartado 1574
Managua.

Ing. Luis Mena Zúñiga
Asistente Técnico , División de Estudios Económicos Agropecuarios
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Managua.

Panamá

Ing. Luis Alfredo Botello Cleghorn
Jefe Provincial de la Reforma Agraria, Chiriquí
Apartado 99
David, Prov. de Chiriquí.

Ing. Ronaldo Gálvez A.
Sub-Jefe del Depto. de Información y Relaciones Públicas
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ave. Perú No. 91, Apto. 3 - Aptdo. 2152
Ciudad de Panamá.

Ing. Lenín Edgardo Guizado Z.
Jefe de la Oficina Provincial de Panamá
Comisión de Reforma Agraria
Aptdo. 6760
Ciudad de Panamá.

Ing. Robledo Landero Pérez
Jefe de la Sección de Asentamiento Rural y Colonización
Comisión de Reforma Agraria
Aptdo. 2152
Ciudad de Panamá.

Lic. Juan A. Rivera Jr.
Asistente del Asesor Legal
Comisión de Reforma Agraria
Apartado 6202
Ciudad de Panamá.

Ing. Félix A. Stanziola Q.
Jefe de la Oficina de Herrera y Los Santos
Comisión de Reforma Agraria
Aptddo. 1194
Ciudad de Panamá.

Ing. Alberto Ramón Taylor Jurado
Asistente de la Sección de Venta de Tierras Estatales
Comisión de Reforma Agraria
Apartado 2152
Ciudad de Panamá.

Dr. Ramón A. Vega Jr.
Director del Depto. de Sanidad Animal
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Apartado 8177
Ciudad de Panamá.

Ing. Oscar Vallarino Giner
Asesor a la Dirección General
Instituto de Vivienda y Urbanismo
Apartado 4251
Ciudad de Panamá.

República Dominicana

Agrónomo Antonio Ruiz Grullón
Supervisor Región Sur
Instituto Agrario Dominicano
Santo Domingo.

Agrónomo Héctor A. Montes de Oca Guerrero
Agrónomo Adscrito a la División de Estudios Agronómicos
Instituto Agrario Dominicano
Arzobispo Pontes No. 35
Santo Domingo.

Funcionarios del Seminario

Ing. José Alberto Torres Moreira
Director Regional para la Zona Norte
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A.
Apartado 4359
San José, Costa Rica.

Lic. Claudio Escoto León
Director del Seminario
Abogado Asociado IICA-CIRA
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia.

Ing. Rodolfo Quirós Guardia
Secretario General del Seminario
Economista Agrícola del Proyecto 206
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A.
Apartado 4359
San José, Costa Rica.

Ing. Rubén D. Arosemena Sosa
Coordinador del Seminario
Director General de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sr. Rogelio Coto Monge
Asesor de la Secretaría General
Jefe de Relaciones Oficiales
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A.
Apartado 4359
San José, Costa Rica.

Ing. Gémino K. Vargas
Sub-Director General de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sr. Ernesto Solís
Encargado de Información
Relaciones Públicas
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sr. Guillermo McGeachy
Oficial de Información
Oficina de la Unión Panamericana
Apartado 5139
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sr. Rogelio Martínez
Departamento de Información y Relaciones Públicas
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sra. Tirsa de Guerrero
Secretaria General de la Comisión
de Reforma Agraria
Aptdo. 9023
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sra. Aura Teresa Adames
Secretaria del Vice Ministro de Agricultura, Comercio e e Industrias
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sra. Josefina de Cornejo
Secretaria del Director General de la Reforma Agraria
Apartado 2152
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sra. Tilsia Garrido
Secretaria
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

Srta. Mercedes Aguila
Secretaria del Planificador Asistente
Comisión de Reforma Agraria
Apartado 2152
Panamá, Ciudad de Panamá.

Sr. José Ma. Guerrero
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sr. Manuel Flores
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

Sr. Moisés Salas
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Ciudad de Panamá, Panamá.

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

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas
Dirección Regional para
la Zona Norte

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

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL LIC. CLAUDIO ESCOTO, DIRECTOR DEL SEMINARIO Y ABOGADO ASOCIADO DEL IICA-CIRA, EN LA SESION INAUGURAL CELEBRADA A LAS 11:00 A.M. DEL DIA 25 DE MAYO DE 1964

Señor Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias,
Señor Representante del Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.,
Señor Director Regional para la Zona Norte del IICA,
Señores Miembros del Cuerpo Diplomático,
Señoras y Señores:

La Dirección Regional para la Zona Norte del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y el Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA), dentro de las actividades del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la O.E.A., que administra el Instituto, han convocado, en esta hospitalaria tierra panameña, a un grupo de técnicos de reconocida capacidad y experiencia, quienes reunidos hoy alrededor de esta mesa de trabajo, inician el estudio de aquellos obstáculos, limitaciones e inconvenientes económicos, institucionales, legales, culturales o de otra índole, que han venido impidiendo o limitando el financiamiento de la Reforma Agraria.

En América Latina durante esta última década, se han celebrado diferentes seminarios en torno a la Reforma Agraria. Todos ellos, a mi juicio, cumplieron su cometido, llenaron una época y hoy ocupan sitio preferente en las páginas de la historia del movimiento de la Reforma Agraria Latinoamericana. En esos seminarios se trazaron los principios filosóficos de ese gran movimiento económico y social en que está empeñada esta América Indoibérica.

En más de uno de esos seminarios se analizaron los sistemas de tenencia de la tierra imperantes en nuestros países. En todos, se llegó a la conclusión de la necesidad de poner en marcha programas de Reforma Agraria en las diferentes regiones del continente latinoamericano. En ellos se trató de despertar las conciencias dormidas y de crear una mística al servicio de esa gran transformación.

Al C.I.R.A., hijo legítimo de todas esas inquietudes y afanes, se le ha encargado la importante labor de capacitación y estudio sobre los problemas de la tierra y su solución.

Acorde con las ideas expuestas, y en cumplimiento de parte de su cometido, el CIRA estima que los seminarios, en relación con el tema de la Reforma Agraria, no deben seguir siendo de tipo general, si no que deben versar sobre aspectos específicos, concretándose a un tema, circuncribiéndose a un problema básico de ese gran todo que es la Reforma Agraria.

Del primer seminario de Campinas, a la fecha, se ha avanzado mucho. Son grandes las dificultades que se han vencido, son abundantes las conquistas obtenidas, son apreciables los cambios producidos, y como consecuencia de todo ello, son muy diferentes ahora las actitudes que ante la Reforma Agraria asumen la generalidad de los gobiernos americanos, así como algunas instituciones internacionales.

El gran presidente de alma latina y mente de visionario, John F. Kennedy, en el programa de Alianza para el Progreso, luchó también porque se le diera impulso a la Reforma Agraria integral, dentro de las peculiaridades de cada país, con el objeto de transformar las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, y en esa forma, conseguir un mayor bienestar económico y social de las masas rurales latinoamericnas y con ellas la de toda nuestra colectividad.

Hoy en día, en América Latina ya no hay que luchar tanto contra una serie de prejuicios e incompresiones. Ya no constituye tabú el hablar de Reforma Agraria. Ya este movimiento no es sinónimo de comunismo y destrucción.

Pero a pesar de todo eso, existen una serie de factores, de circunstancias, de hechos, de instituciones que impiden u obstaculizan el progreso de la Reforma Agraria. Debemos pues, encarrilar nuestros esfuerzos, nuestros conocimientos, nuestras posibilidades a estudiar debidamente esos factores, esas circunstancias, esos hechos, esas instituciones adversas, con el objeto de ver la forma de vencerlos, de suprimir esos obstáculos, para que el carro de la Reforma Agraria siga su marcha hacia adelante.

Dentro de esos obstáculos podemos señalar en primer término un muy bajo nivel educacional en casi todos los países de América Latina, más preciso, nuestros países tienen un enorme porcentaje de analfabetos, lo que constituye un factor limitante al progreso en general y por ende al desarrollo de programas de reforma agraria.

Así también tenemos que si bien es cierto que se han promulgado leyes de reforma agraria en casi todos nuestros países, sus clases dirigentes pareciera que no están muy convencidas de la bondad o necesidad de las mismas. Da la impresión que algunas de esas leyes se han dictado con el objeto de conseguir ventajas económicas dentro de la Alianza para el Progreso, pero no con la firme intención de provocar un cambio estructural en el ámbito rural.

En no pocas ocasiones tales leyes se han promulgado ante la presión de las masas campesinas, pero con la idea de no ejecutarlas, o de hacerlo a medias. En ese particular es mejor que no se engañen quienes creen que en estas épocas se puede hacer esa clase de juegos. En América Latina hay un despertar en las clases rurales, nuestras gentes del agro están sintiendo ya la necesidad de una justicia social, que por siglos se les ha negado. No se imaginen entonces las clases dirigentes que fácilmente pueden desviar o detener ese movimiento.

Debemos convencernos de que, tarde o temprano, por los carriles legales o mediante la revolución armada, en América Latina tendrá que hacerse una distribución justa de la riqueza tierra.

Nosotros, los que laboramos en el CIRA, estamos empeñados en llevar, a través de nuestras conferencias en los cursos de capacitación, en las ponencias de los seminarios, en las conversaciones con las diferentes gentes y, en general, en todas nuestras actividades, el mensaje, la decisión firme de que la forma correcta, económica y justa de hacer una Reforma Agraria es enmarcándola dentro de las normas legales, esto es, mediante una revolución pacífica, ordenada y democrática.

Precisa,pues, que en el aspecto de la legislación de reforma agraria se actúe con seriedad, que se ajusten las leyes a las auténticas exigencias del bien común y que a la hora de su promulgación, se tenga el firme propósito de que van a ser ejecutadas, que con ellas no va a pasar lo mismo que ocurría en la época colonial con las cédulas reales de que "se acatan pero no se cumplen".

No menos importante dentro de los factores que venimos analizando es el de la falta de técnicos para llevar adelante los programas de planeación, ejecución y evaluación de reformas agrarias, hecho que constituye también una muy seria limitación a nuestros afanes. Debemos pensar, pues, en buscar solución a ese problema.

Así mismo hay necesidad de remozar, con principios de justicia social, las normas individualistas de nuestras constituciones, que en su gran mayoría reflejan los principios de la revolución francesa, las que si bien fueron buenas para aquellos días, hoy resultan arcaicas, inconvenientes e inoperantes.

Dentro del aspecto relativo a la legislación, debe pensarse también, en la emisión de códigos rurales que vengan a sustituir la legislación civil, copia en su mayoría del Código de Napoleón, la que se ha venido aplicando inconvenientemente y sin razón alguna, lo mismo para los problemas de la urbe, que para los de las áreas rurales.

Esa legislación napoleónica, imbuída del individualismo de la época que le dió vida, tampoco calza dentro de las modalidades de la vida de hoy.

Es indispensable, pues, que abordemos esos temas en próximos seminarios.

Que nos ocupemos con más detalle sobre asuntos como el crédito, la extensión, la comercialización, las cooperativas y otros aspectos íntimamente relacionados con la reforma agraria.

Es importante que de alguna manera los organismos de la reforma agraria hagan sentir su respaldo a las luchas que se vienen librando en torno al problema de los precios de nuestros productos en los mercados de los países desarrollados, ya que si nuestros productos de exportación se nos pagasen por parte de los países ricos en la forma en que nosotros, los países pobres, les pagamos sus artículos aumentarían grandemente las posibilidades, desde el punto de vista económico, para la ejecución exitosa de los programas de reforma agraria.

Vemos que hay muchos obstáculos o limitaciones con que tiene que luchar la reforma agraria.

Tenemos en próximos seminarios que ir abordando cada uno de esos problemas para tratar de buscarles adecuada solución.

Hoy, la Dirección Regional para la Zona Norte del IICA y el Centro Interamericano de Reforma Agraria, en cumplimiento de sus actividades y dándose cuenta de la importancia del caso, se han permitido organizar este evento al han convocado a todos Uds. técnicos de buena voluntad, hombres de la nueva

América, para que dentro de un ambiente de verdadero Panamericanismo estudien los problemas que dificultan el financiamiento de la reforma agraria, y puedan aconsejar las medidas y actitudes que deben tomarse para solventar ese enorme problema que está deteniendo, en forma inconveniente, el desarrollo de la reforma agraria en nuestros distintos países.

En mi carácter de Director de este seminario, quiero hacer presente mi gratitud a todos Uds., que han abandonado sus labores cotidianas y sacrificado la tranquilidad de sus hogares, para comparecer a esta mesa de trabajo, de la cual, estoy seguro, saldrán estudios serios, planteamientos claros, consejos oportunos, en todo lo relacionado con el financiamiento de la Reforma Agraria.

Amparados a la hospitalidad panameña y contando con el apoyo del gobierno de este maravilloso país y la colaboración de la Comisión de Reforma Agraria y la Universidad Nacional, iniciamos hoy las labores de este seminario, con la firme esperanza de acertar.

Muchas gracias, pues, a todos Uds.

Panamá, 25 de mayo de 1964.

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)

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL ING. JOSE ALBERTO TORRES DIRECTOR REGIONAL PARA LA ZONA NORTE DEL IICA, EN LA SESION INAUGURAL CELEBRADA A LAS 11:00 a.m. DEL DIA 25 DE MAYO DE 1964.

Señores:

Es para mí muy grato dirigirme a ustedes en esta oportunidad en que inauguramos este Seminario sobre Financiamiento de la Reforma Agraria.

Lo hago en mi calidad de Director Regional para la Zona Norte del IICA, ya que ha sido a esta Zona a la que le ha correspondido la celebración de este Seminario.

Estamos muy satisfechos por la calurosa acogida que hemos tenido de parte de todos aquellos que hemos invitado a participar en este Seminario en calidad de representantes de sus respectivos países de la Zona Norte, y de parte de los que invitamos a presentar ponencias y a comentar las mismas.

De esta manera es que hemos podido contar en esta oportunidad con un selecto grupo de profesionales de América Latina para analizar los problemas inherentes a uno de los aspectos más importantes en relación con la Reforma Agraria, como lo es el financiamiento de la misma.

Asisten también a este Seminario los participantes al III Curso Internacional que celebra el IICA, y que se ha venido desarrollando en esta Ciudad desde el 31 de marzo de este año y que concluye precisamente con este Seminario.

Creemos que la calurosa acogida que ha tenido este Seminario se debe en gran parte al interés que ha ido en aumento en América Latina por los problemas de la Reforma Agraria, interés que se ha intensificado desde la firma del Convenio de Punta del Este, que le dio vida a la Alianza para el Progreso en agosto de 1961. Este mismo interés de los países ha hecho posible el desarrollo de actividades como las que se llevan a cabo por medio del

Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la O.E.A. que administra el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y que contribuye al impulso de los Programas de Reforma Agraria en América Latina, mediante el adiestramiento de personal, el intercambio de ideas en forma verbal como este Seminario o en forma escrita por medio de sus publicaciones, y a través de estudios de problemas específicos en los países, actividad a la que se le ha dado el nombre de "esfuerzos concentrados".

Estas actividades son muy recientes dentro del IICA, ya que se iniciaron en forma más concreta a fines de 1962 con el Primer Curso Internacional que se celebró en América Latina organizado por la Zona Norte, y desde esa fecha a esta parte ha celebrado 3 cursos cortos internacionales, de 9 semanas cada uno, dos seminarios: el de Campinas y éste, ha establecido el Centro Interamericano de Reforma Agraria con sede en Bogotá, Colombia y está en franco desarrollo de su programa.

Respecto a la celebración del Seminario y Cursos cortos Internacionales, el Instituto ha creído más conveniente concentrar más esfuerzos en el estudio y análisis de problemas específicos, en vez de continuar tratando los problemas de tipo general.

Es por esta razón que este Seminario se dedicará al análisis y a la formulación de recomendaciones sobre uno de los aspectos más importantes, en estos momentos, cual es el financiamiento de la Reforma Agraria.

La escasez de recursos económicos y los problemas de carácter legal y político que se presentan en los países de América Latina para el financiamiento de los programas de Reforma Agraria constituyen, a no dudarlo, uno de los tropiezos mayores al avance de estos programas y mientras no se resuelvan estos problemas, el progreso será lento para las reformas agrarias "evolutivas".

Por esta razón creemos que este Seminario es una magnífica oportunidad para concentrar nuestros pensamientos en estos problemas y para dar luces sobre las posibles soluciones a los mismos.

Espero señores que tengan ustedes mucho éxito en este Seminario y que obtengan de él el rendimiento que esperan para beneficio de nuestros propios países.

Antes de concluir deseo expresar, en nombre de la Dirección Regional para la Zona Norte y en el mío propio, nuestro agradecimiento muy sincero al Gobierno de Panamá que nos ha brindado la oportunidad de reunirnos aquí y al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias y a la Comisión de Reforma Agraria de Panamá que nos han dado todo su apoyo y ayuda en la organización de este Seminario. A ellos y a todos ustedes muchas gracias.

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)

DISCURSO PRONUNCIADO EN LA SESION INAUGURAL CELEBRADA A LAS 11:00 A.M. DEL DIA 25 DE MAYO DE 1964, POR EL DR. JOSE MARULL, DIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL IICA, EN REPRESENTACION DEL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O.E.A., ING. ARMANDO SAMPER.

El Ing. Armando Samper, Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la Organización de los Estados Americanos me ha hecho el honroso encargo de representarlo en la ceremonia inaugural de este Seminario sobre el Financiamiento de la Reforma Agraria reunido en la hospitalaria República de Panamá.

En nombre del Director General y en el mío propio quisiera dar a cada uno de los participantes en esta importante reunión la más cordial de las bienvenidas, expresándole desde luego la complacencia con que anticipamos sus contribuciones al buen éxito de las discusiones que aquí tendrán lugar.

Tal como lo ha expresado su Director, este Seminario responde estrictamente a las necesidades de nuestros Gobiernos, preocupados de modernizar las estructuras agrarias, con el afán de remover así uno de los más formidables obstáculos al crecimiento económico, condición previa para el desarrollo social que haga posible una mayor madurez política. Este Seminario, representa un eslabón más en la cadena de esfuerzos que vienen haciendo los pueblos de las Américas, individualmente y con la ayuda de los organismos internacionales para erradicar la pobreza y exaltar la dignidad del hombre. Sería largo enumerar ahora los jalones plantados en ese camino y difícil de dar justo reconocimiento en tan breve tiempo a todos aquellos que le han entregado sus desvelos durante tantos años.

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas ha estado consciente de la inevitable evolución que experimentan las estructuras agrarias y ha participado activamente en esas actividades desde el primer Seminario sobre Problemas de la Tierra reunido en Campinas, Brasil en 1953. Más tarde,

a propuesta suya el Consejo Interamericano Económico Social le confió la misión de ayudar a los países en los estudios y capacitación de expertos en el campo de la Reforma Agraria, entregándole la administración del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la O.E.A.

Después de elaborar las bases del adiestramiento en consulta con técnicos de diversos organismos, especialmente de F.A.O. y del Banco Interamericano de Desarrollo y con la cooperación económica de esta última entidad, el Instituto pudo ofrecer a fines de 1962 en Costa Rica el primero de la serie de cursos internacionales de Reforma Agraria. Luego vinieron agregándose actividades que culminaron con la inauguración este año del Centro Interamericano de Reforma Agraria en Bogotá.

Este Seminario aspira a poner en contacto a personas interesadas en los problemas que surgen al tratar de financiar la Reforma Agraria, darles la oportunidad de intercambiar sus ideas y experiencias y tomar iniciativas orientadas a lograr un progreso continuado. El tema es complejo. Las inversiones son cuantiosas y no todos los costos pueden medirse en dinero. Tampoco pueden medirse en él los frutos. Esè costo podría tal vez reducirse debilitando las barreras legales que la sociedad ha erigido para proteger la propiedad pero estas operaciones son extremadamente delicadas y requieren los grandes conocimientos, la dedicación y el patriotismo que los ha convocado a ustedes aquí.

Quisiera expresar al Gobierno de la República de Panamá, por el conducto del Excmo. Señor Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias, los agradecimientos del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas por la decidida y valiosa cooperación que hemos recibido de todos y cada uno de los funcionarios oficiales; a todos los panameños nuestra gratitud por la graciosa hospitalidad que nos están brindando; y a los señores participantes, por su amable concurrencia a esta cita en la que les deseo el más completo de los éxitos.

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)

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL EXCMO. SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA, COMERCIO E INDUSTRIAS DE PANAMA EN LA SESION INAUGURAL CELEBRADA A LAS 11:00 A.M., DEL DIA 25 DE MAYO DE 1964.

Doctor José Marull, Representante del Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A.;
Ing. José Alberto Torres, Director Regional para la Zona Norte del Instituto;
Lic. Claudio Escoto León, Director del Seminario;
Señores de la Mesa Directiva;
Señores Ponentes y Comentaristas;
Señores Representantes de los Países de la Zona Norte;
Señores Observadores;
Señoras y Señores:

Se me ha concedido el altísimo honor de dar la más cordial bienvenida a nuestro país a tan distinguido grupo de autoridades y personalidades representativas del Hemisferio. Panamá, país joven que se encuentra en la encrucijada de su desenvolvimiento económico, político y social, siente profunda complacencia, a la vez que se considera honrada en servir de sede a tan importante cónclave, que hoy se inicia bajo los auspicios del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A., del Centro Interamericano de Reforma Agraria y con el concurso de cimeras y prestantes figuras de nuestro mundo latinoamericano.

Es evidente que la preocupación más grande de nuestro tiempo es la de buscarle una solución racional y realista al palpitante y agudo problema del agro, que afecta, de manera indubitable, a los países de nuestra América Hispana. Este Seminario, precisamente, va encaminado a estudiar, analizar y hacer proposiciones sobre el tema que, en mi concepto, puede considerarse como el medular en el complejo de los problemas que

ofrece la Reforma Agraria en nuestros países: el de su financiamiento. Tengo la convicción de que el tema será estudiado exhaustivamente, ampliamente, con sumo cuidado, a fin de que salga la solución o soluciones más adecuadas.

Por la calidad y mérito de las personalidades que hoy nos visitan y que han venido con tan loable propósito, yo auguro un buen éxito a este Seminario y estoy seguro de que sus repercusiones positivas se harán sentir en un futuro no lejano.

En nombre del Gobierno y el pueblo panameño formulo los más fervientes votos porque la corta permanencia en nuestro suelo patrio les sea grata y a la vez, con gran complacencia, declaro formalmente inaugurado este Seminario.

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)

INFLACION Y REFORMA AGRARIA 1/

por Dr. José Marull 2/

Objetivo

1. Esta presentación tiene por objeto iniciar una discusión lo más amplia que sea posible acerca de las complejas relaciones existentes entre la reforma agraria y la inflación. Se espera estimular así la contribución e ideas de todos los participantes en este Seminario para beneficio de los integrantes del grupo de trabajo que tendrá a su cargo proponer a este plenario sugestiones que pudieran ser útiles a los gobiernos de nuestros países.

Justo es reconocer que tal empresa es por demás ambiciosa pero su gran importancia justifica seguramente los esfuerzos que se hagan.

Obstáculos semánticos

2. El primer problema que surge en nuestro camino es de naturaleza semántica. En efecto, ambos términos, "inflación" y "reforma agraria", se emplean ordinariamente con muy diversas connotaciones. Parece pues aconsejable aclarar un tanto esos conceptos antes de analizar sus interrelaciones.

1/ Conferencia Pronunciada en el "Seminario sobre Financiamiento de la Reforma Agraria", celebrado en Panamá, Mayo 25-30, 1964, como parte de las actividades del Programa de Cooperación Técnica de la O.E.A. que administra el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas a través del Centro Interamericano de Reforma Agraria.

2/ Director del Planeamiento, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.

3. Ciertamente no hay unanimidad de pareceres sobre lo que entendemos por "reforma agraria". Las opiniones varían con los intereses y prejuicios de distintos grupos, cubriendo toda la gama que va desde las simples innovaciones tecnológicas hasta la redistribución del poder político. Sin embargo, existe una tendencia a aceptar que siempre va envuelta la provocación de una rápida y profunda alteración en la tenencia de la tierra. Asimismo, es cada día mayor el número de las personas que piensan en términos de "reforma agraria integral". Para ellos, no basta con modificar las relaciones jurídicas entre el hombre y la tierra, o sea, no es suficiente cambiar el tamaño de la propiedad y el grado de dominio que se ejercite sobre ella. Debe, además, reforzarse esto con facilidades de crédito, asistencia técnica, mejoras en la tributación y en la comercialización así como con otras medidas complementarias encaminadas a asegurar el éxito. Este concepto quedó incorporado al compromiso contraído por los países signatarios de la Alianza para el Progreso en el sentido de impulsar programas de reforma agraria integral en la próxima década. 1/.

4. En cuanto a la "inflación", tampoco han logrado ponerse enteramente de acuerdo los expertos. Tan es así que Bronfenbrenner y Holzman llaman "guía a través del caos" a su reciente y exhaustiva revisión de la literatura pertinente 2/. La noción popular, de que es un alza de los precios acompañada de descenso en el valor de la moneda, tal vez sea suficiente para la mayor parte de nuestras discusiones. Posiblemente algunas veces necesitemos de una definición práctica más elaborada. Para ese fin puede servirnos la siguiente, propuesta por el Profesor Emile James, de la Universidad de Paris: "la inflación es un movimiento ascendente, autoperpetuado

---

1/ Organización de los Estados Americanos, Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial. Alianza para el Progreso. OEA/Ser. H/XI. ES-RE-Doc. 145 Rev. 3. Punta del Este, Uruguay. 5-17 de Agosto, 1961. Título I, Objetivos, párrafo 6.

2/ Bronfenbrenner, Martin and Franklyn D. Holzman. " Survey of Inflation Theory". American Economic Review 53 (4): 593-661

e irreversible de los precios, causado por un exceso de demanda sobre la capacidad para satisfacerla" 1/. Finalmente, puede que llegue a requerirse una formulación todavía más completa, en cuyo caso podríamos recurrir a la expresión de Turvey, quien describe la inflación como el "proceso resultante de la competencia al intentar mantener el ingreso real total, los gastos reales totales y/o la producción total a un nivel que se ha vuelto físicamente imposible o de pretender aumentar cualquiera de ellos hasta un nivel que es físicamente imposible" 2/.

Interacciones entre inflación y reforma agraria

5. Pasemos ahora a examinar las interrelaciones entre la inflación y la reforma agraria, considerando primero a la inflación como uno de los posibles factores que agudizan la necesidad de una reforma. Más adelante trataremos de discutir la influencia de la inflación sobre la marcha y resultados de una modificación en la estructura agraria.

La inflación como provocadora de reforma agraria

6. Muchos economistas consideran que un aumento moderado y gradual en los precios estimula el crecimiento económico, algunos prescriben como deseables pequeñas dosis de inflación selectiva e intermitente; y ocasionalmente encuentra uno la aseveración de que no hay desarrollo sin inflación3/. Aunque nunca falta la advertencia de que "un poquito de inflación es como un poquito de preñez", la mayoría se siente tranquila frente a una inflación moderada, espera que los ajustes sean paulatinos e insensibles, sin que se altere substancialmente la proporción de los ingresos percibidos por cada grupo social.

1/ James, Emile. " A general survey of post-war inflation". En: Inflation. Proceedings of the Conference of the International Economic Association held at Elsinore, 1959. D.C. Hague, editor. pp. 3-18. New York: St. Martin's Press Inc., 1962. 509 p.

2/ Turvey, Ralph. "Some aspects of the theory of inflation in a closed economy". Economic Journal 61:532-543. Sept. 1951.

3/ Hamilton, Earl J. "Prices and Progress". Journal of Economic History. 325-349. 1952.

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, 96. 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 l os 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, concentrándolas 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" sindican 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, semimanufacturas 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 rurales1/.

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 tierras 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 Natinoamericanas 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 deferido. 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 confiscatiorio 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 reservandole 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, Fred, 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, obras 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 construcciones 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 soslayar 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 del 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 inflacionis

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 atribuíbles 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 decadas. 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 sitúen 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 (horrivels", 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 est 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 Pernanbuco, 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 Nordestina.

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 excluídos. Así los beneficios no pueden ser menores que las deventajas 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 combate 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 dél 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 redunda 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-classica 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 a derrumbar 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 excluídos 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 parahacer 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 considerado 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 ulteriormente 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 número 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 reformatorio 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 NOCION DE LA FUNCION 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 intervecnión 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 refromas de las estructuras agrarias pueden resultar, bien sea de disposiciones específicas que restringen 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 constituídos 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 Mudial, 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 Irlan-

---

(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 Arabe 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, prohibe 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 establcer 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.

Unión India. El Artículo 39 de la Constitución de 1949 establece que "el Estado se esforzará en garantizar la repartición de la propiedad y la fiscalización de los recursos materiales del país, a fin de servir lo mejor posible el bien común y de impedir que el funcionamiento del sistema económico conduzca a la concentración de bienes y medios de producción, en detrimento de la comunidad". Como se verá más adelante al tratar de las cuestiones relativas a la expropiación de tierras, la Constitución de la India ha experimentado diversas modificaciones encaminadas a resolver los problemas de orden constitucional que se habían planteado con motivo de la adquisición de tierras a los fines de la reforma agraria.

Turquía. La Constitución de 1961, en su Sección III que trata de los derechos y deberes económicos y sociales, estipula que el ejercicio del derecho de propiedad, que está reconocido, no puede ser incompatible con el interés público. El Estado debe adoptar las medidas necesarias para la eficaz utilización de las tierras y su distribución a los campesinos que no tienen tierras o poseen superficies insuficientes, como se define en la ley. Esta constitución contiene disposiciones específicas en materia de expropiación, que también se citarán más en detalle en el lugar oportuno.

Japón. En lo que respecta a este país, se citarán en el momento oportuno las reglas constitucionales relativas a la expropiación. Es interesante observar que la reforma agraria en este país se realizó sobre la base de las disposiciones adoptadas por las autoridades de ocupación, comunicadas al Gobierno Japonés en fecha 9 de diciembre de 1945. Estas disposiciones, que a los efectos que nos ocupan han tenido valor constitucional, ordenaron que se preparara un proyecto de reforma agraria que contuviera normas para transferir a los cultivadores la propiedad de las tierras de los propietarios ausentistas, disposiciones sobre protección de los arrendatarios y disposiciones para proteger a los agricultores contra la explotación por parte de los industriales y distribuidores de productos agrícolas. La dieta japonesa, después de varias dilaciones, aprobó las reformas necesarias, que quedaron refundidas finalmente en el texto legal sobre reforma agraria de 1952.

En la República Federal de Alemania se realizaron reformas agrarias de diferentes tipos ("Länder") en los Estados federados, sobre la base de las disposiciones de la Ordenanza Nº 45 de 20 de febrero de 1947, dic-

tadas por el Consejo de Control Interaliado, que derogó la Ley Alemana de 1933 sobre la propiedad rústica hereditaria, que había tenido concretos fines políticos, e introdujo un nuevo sistema de transferencias para las explotaciones agrícolas y forestales. Muchas de las disposiciones de la Comisión Iteraliada de Control en materia agraria se encuentran aún vigentes; ciertos principios de esas disposiciones se han incorporado recientemente en la Ley de 28 de junio de 1961, que como se verá más adelante, ha establecido un régimen sucesorio encaminado a prevenir la desmembración antieconómica de la propiedad rural.

C. OTROS PRINCIPIOS Y TEXTOS LEGALES BASICOS QUE PUEDEN OBSTACULIZAR LA ADOPCION Y LA APLICACION DE MEDIDAS DE REFORMA AGRARIA

En la imposibilidad de efectuar un examen exhaustivo de todas las otras limitaciones de carácter institucional y jurídico que pueden obstaculizar las medidas de reforma agraria en general y la adquisición de tierras y su adecuada distribución en particular, se mencionarán aquí solamente algunas de esas limitaciones.

1. Sistema tributario.

Las disposiciones legales básicas en materia de tributación pueden favorecer o, por el contrario, obstaculizar las medidas de reforma. En lo que respecta a la adquisición y la adecuada distribución de las tierras, el sistema tributario puede servir de apoyo a esas medidas promoviendo la parcelación de los latifundios, evitando la desmembración de la propiedad y favoreciendo su integración en caso necesario, fomentando el establecimiento de una adecuada estructura agraria y evitando al propio tiempo el endeudamiento de los agricultores.

Un sistema tributario inadecuado agravaría los defectos de estructura. En Uruguay, por ejemplo, se ha observado que las disposiciones fiscales en vigor han favorecido a las sociedades de capitales, que han podido acumular tierras por estar exentas de ciertos tributos que gravan en cambio a las personas físicas. En este mismo país, las disposiciones constitucionales (Capítulo X de la Sección XVI) conceden a los Departamentos determinadas atribuciones en materia tributaria, lo que puede obstaculizar el establecimiento de un sistema tributario coordinado para los fines de la reforma agraria.

En brasil, una reforma constitucional que afecta a los Artículos 15, 19 y 29 de la Constitución Federal, reforma promulgada el 21 de noviembre de 1961, ha tenido por resultado transferir de la jurisdicción de los Estados a la de los Municipios, el impuesto sobre la propiedad rural.

2. Limitaciones relativas a la aplicación de las disposiciones de reforma agraria.

Entre los diferentes problemas de orden legal, básico, que pueden plantearse al respecto se pueden citar:

a) La formulación de los textos reglamentarios destinados a aplicar las leyes de reforma agraria. En Colombia, los propietarios interesados han apelado a los tribunales competentes contra ciertos decretos reglamentarios de la ley de reforma agraria de 1961 que, a su entender, exceden de los límites fijados por la propia ley o contradicen determinados preceptos de la Constitución.

b) La aplicación de la reforma agraria exige establecer los órganos administrativos apropiados, que, con frecuencia, se considera deben gozar de una cierta autonomía para agilizar los procedimientos administrativos. Hay que tener, por consiguiente, en cuenta las disposiciones constitucionales al respecto. En Uruguay, por ejemplo, la Constitución (Artículos 185 a 203) contiene disposiciones específicas sobre los Entes autónomos y los Servicios Descentralizados.

c) Sin poder entrar en el detalle de los otros problemas legales que pueden surgir, se puede mencionar la necesidad de que el sistema institucional y los textos legales básicos permitan el establecimiento de un Registro Agrario eficaz, particularmente cuando se trata de fiscalizar las transacciones inmobiliarias con objeto de impedir tanto la concentración como la desmembración excesivas de la propiedad.

3. Problemas jurisdiccionales.

En materia de adquisición y redistribución de tierras pueden plantearse litigios entre los particulares y las autoridades públicas, y entre los particulares mismos, que habrán de ser resueltos por los órganos jurisdiccionales competentes. Conforme al sistema institucional imperante en la mayoría de los países que han realizado reformas agrarias, las cuestiones relativas a los derechos de propiedad son de competencia de los tribunales judiciales ordinarios. Estos actúan con

arreglo a las normas de procedimiento que les son propias, que no siempre tienen en cuenta las necesidades agrarias ni son lo suficientemente expeditas. Los Códigos de procedimientos civiles pueden, por consiguiente, constituir un obstáculo en relación con la aplicación de las medidas de reforma, por ejemplo en lo concerniente al procedimiento de expropiación.

En muchos países existe tendencia a crear jurisdicciones especializadas en materia agraria. La creación de tales jurisdicciones puede encontrar obstáculos en el sistema institucional existente, que con frecuencia se encuentra consagrado en los textos constitucionales.

En relación con los sistemas jurisdiccionales en materia agraria, es interesante mencionar la reciente reforma constitucional mexicana operada en 1962. Mediante una adición a la fracción II del Artículo 107 constitucional, en efecto, el juicio de amparo se ha hecho extensivo a las garantías sociales y derechos individuales que el Artículo 27 constitucional establece en materia agraria. Las instituciones jurisdiccionales tienen una importancia considerable cuando se trata de determinar la constitucionalidad de las leyes y decretos relativos a la reforma agraria. Las demandas de los particulares contra dichas leyes por inconstitucionalidad pueden originar considerables retrasos en su aplicación, como fue el caso de la reforma agraria de la India. Otra cuestión relacionada con la anterior es la de la interpretación de las disposiciones de las leyes de reforma agraria.

II. LIMITACIONES LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA

El Estado o los organismos por él encargados de la ejecución de la reforma agraria pueden adquirir las tierras necesarias para aquella por varios procedimientos. Cada uno de ellos hace entrar en juego disposiciones legales básicas y principios de derecho que hay que tener en cuenta al respecto.

A. DIFERENTES CASOS DE ADQUISICION DE TIERRAS

En primer lugar, las tierras del Estado y de las corporaciones públicas quedan afectadas, en general, a los fines de la reforma agraria. También pueden adquirirse tierras por compra directa a los particulares.

En ciertos países, las disposiciones legales en materia agraria establecen la reversión de tierras al dominio del Estado, o la extinción del dominio privado sobre las tierras ociosas. El resultado de la aplicación de cualquiera de estas dos nociones es idéntico: incorporar o reincorporar al dominio del Estado tierras que puedan utilizarse para su distribución.

La reversión de tierras por diferentes motivos -falta de cultivo, exceso de tierras poseídas con relación a las inscritas en el Registro, caducidad de la adjudicación, fallecimiento del adjudicatario, etc.- existe, por ejemplo, en las legislaciones de Ecuador (Ley de tierras baldías de 1936), Costa Rica (Ley de Tierras de 1961); Bolivia (Decreto-Ley de reforma agraria de 1953), Guatemala, República Dominicana.

La reversión de tierras tiene su principal fundamento jurídico en la noción del "dominio originario" del Estado sobre todas las tierras comprendidas en el territorio nacional, noción que, según cierta doctrina jurídica, constituye también el fundamento de la expropiación de bienes. (Se dice también que el Estado posee un derecho de "dominio eminente" sobre las tierras, mientras que el "dominio directo" puede pertenecer a los particulares, poseyendo el "dominio útil" aquel que efectivamente explota las tierras). La noción del dominio originario o eminente del Estado se encuentra explícitamente expresada en las Constituciones de Bolivia (Art. 163), México (Art. 27) y Honduras (Art. 158).

La extinción del dominio privado sobre las tierras ociosas, noción que se ha desarrollado, por ejemplo, en la legislación agraria de Colombia (Ley No.200 de 1936 y Ley de reforma agraria de 1961), está basada en el principio fundamental de la función social de la propiedad, combinado con el del dominio "eminente" del Estado.

Según la Constitución de Ecuador, es deber del Estado realizar la parcelación y el aprovechamiento de tierras incultas. La Constitución de Nicaragua estipula, en términos generales, que el Estado estimula la división de los latifundios incultos. En Guatemala, la Constitución establece que las tierras ociosas pueden ser gravadas o expropiadas.

Las Constituciones de Bolivia, Paraguay y Venezuela proscriben específicamente el latifundio, lo que significa que las tierras que excedan los límites fijados específicamente para el latifundio podrán ser objeto de expropiación.

B. EXPROPIACION DE TIERRAS

La expropiación se utiliza en aquellos casos en que los otros métodos de adquisición de tierras para los fines de la reforma agraria no permiten la adquisición de las extensiones suficientes, o de tierras que sean necesarias para determinados fines específicos previstos en la Ley. Como, sin embargo, la aplicación de medidas de expropiación se enfrenta muy directamente con los derechos de propiedad individuales que, de modo general, se encuentran reconocidos en la mayoría de los textos legales básicos y en los principios de derecho imperantes, la expropiación de tierras plantea problemas de considerable gravedad e importancia, que se han observado plenamente tanto en los países de América Latina como en los de otras partes del mundo en que se han realizado reformas agrarias. Algunos de ellos se refieren a la posibilidad misma, desde el punto de vista legal, de expropiar tierras de determinadas superficies o características. Otras, al pago de la indemnización de expropiación cuya necesidad se reconoce en todo caso, pero que muchos Gobiernos desean realizar con modalidades y en plazos determinados, habida cuenta de la imposibilidad financiera en que se encuentran de abonar la indemnización de modo inmediato y en metálico.

Disposiciones constitucionales sobre expropiación

a) América Latina

En los países de América Latina son numerosas las Constituciones que contienen disposiciones precisas en lo que respecta a la expropiación de bienes: en Argentina está prevista la expropiación por causa de utilidad pública compensándose previamente el valor de lo expropiado. En Brasil (Art.141, S 16 de la Constitución) la expropiación procede por causa de utilidad o necesidad pública o interés social, mediante previa y justa indemnización en metálico

En Costa Rica pueden expropiarse bienes por causa de interés público (la noción del interés social existe en la Constitución de este país solamente cuando se trata de establecer limitaciones a la propiedad). En Chile, la Constitución previene la expropiación por causa de utilidad pública , previa indemnización conforme a las modalidades que se indicarán más adelante, establecidas en la reforma del correspondiente texto constitucional que se verificó en 1963.

En Bolivia la Constitución estipula que la expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no llena una función social, calificada conforme a la ley y con justa indemnización. En Ecuador el texto constitucional previene la expropiación por causa de utilidad pública, conforme a la ley. En El Salvador se contempla como causa de expropiación la utilidad pública o el interés social. En Guatemala se previene la expropiación con indemnización al precio justo; el pago de las fincas expropiadas por inexplotadas pueden hacerse "a posteriori" en un período de 10 años. En Haití la expropiación procede por razones de uso público. En Honduras por razones de beneficio o necesidad pública, con indemnización previa. En México por razones de utilidad pública, con indemnización que pueda ser en bonos y conforme al valor fiscal. En Panamá por motivos de utilidad pública o de interés social definidos legalmente y previa indemnización; en este mismo país, la Constitución permite la expropiación mediante indemnización, de tierras incultas y ociosas de determinada superficie, para conceder tierras a los campesinos e indígenas. En Paraguay según la Constitución, la expropiación procede por causa de utilidad social mediante indemnización. En Perú el texto constitucional establece la posibilidad de expropiar tierras privadas, especialmente las incultas, con indemnización, para subdividirlas o transferirlas conforme a la ley. La Constitución de la República Dominicana previene de modo muy general la expropiación para beneficio público o interés social. En Colombia, la Constitución establece la expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, con previa indemnización; el texto constitucional, en su Art.30, (tal como se modificó en 1936) añade que el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las dos Cámaras. En Uruguay el texto constitucional establece la expropiación en caso de necesidad o utilidad pública, establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. En Venezuela, finalmente, la expropiación de inmuebles con fi-

nes de reforma agraria está establecido expresamente en el texto constitucional de 1961, con diferimento del pago o cancelación parcial con bonos de aceptación obligatoria; es de notar que este último texto constitucional ha previsto las dificultades que en materia de pago de las indemnizaciones de expropiación se han producido más tarde en determinados países.

b) Ejemplos de otros países

Entre los países de otras partes del mundo en los que se han realizado reformas agrarias, se puede mencionar, con fines comparativos, las siguientes disposiciones constitucionales en materia de expropiación: Italia. A tenor del Artículo 42 de la Constitución, la propiedad privada puede ser expropiada por motivos de interés general en los casos prevenidos por la ley, salvo indemnización (1). República Federal de Alemania. A tenor del Artículo 14 (párrafo 3) de la Constitución, la expropiación se puede realizar por causa de utilidad pública exclusivamente, mediante una ley que fije el procedimiento y monto de la indemnización, fijándose esta última habida cuenta de los intereses comparados de la colectividad y de los particulares. Japón. La Constitución japonesa de 1946, en su Artículo 29, estipula simplemente que la propiedad privada puede ser expropiada con fines de utilidad pública mediante justa indemnización. Turquía. La Constitución de 1961 establece en su Artículo 38 que el Estado y otras corporaciones públicas están autorizados a expropiar por razones de interés público la totalidad o parte de cualesquiera bienes inmuebles de propiedad privada a condición de abonar inmediatamente el justo valor correspondiente. El Artículo constitucional especifica que la forma del pago del valor de las tierras expropiadas, a los efectos de su distribución a los campesinos, de la nacionalización de los bosques, de la repoblación forestal y de la realización de planes de reforma se establece por ley. Cuando ésta establezca el pago en plazos, éstos no podrán rebasar diez años; en tal caso los plazos serán de un importe igual y producirán interés al tipo que la Ley indique; el valor de las indemnizaciones correspondientes a la parte de tierras expropiadas que sean indispensables para permitir el sostenimiento equitativo de los cultivadores de éstas, así como el importe de las indemnizaciones por las tierras que se expro-

(1) El Artículo 838 del nuevo Código Civil italiano, de 1942, estipula, además, que cuando el propietario abandona la conservación o el cultivo de bienes de interés para la producción nacional, los bienes pueden ser expropiados por la autoridad administrativa previo pago de una justa indemnización.

pien a pequeños agricultores, debe pagarse siempre en metálico. República Arabe Unida. La Constitución de 1958 establece que la expropiación de bienes puede realizarse solamente por razones de utilidad pública y mediante justa indemnización, del modo previsto por la ley. Madagascar. La expropiación, a tenor del Artículo 1º de la Constitución, modificado expresamente al efecto en 1962, sólo puede realizarse cuando lo exija la necesidad pública comprobada en las formas legales y a reserva de una justa y previa indemnización, salvo cuando se trate de propiedades no explotadas o abandonadas, que el Estado recupere en las condiciones determinadas por la Ley. Túnez. Conforme al Artículo 14 de la Constitución de 1959, el derecho de propiedad se garantiza y se ejerce en los límites establecidos por la Ley; ello parece implicar que las modalidades de expropiación pueden fijarse en las leyes correspondientes. Unión India. A tenor del texto del Artículo 31 de la Constitución de 1949, nadie podrá ser expropiado sino conforme a la ley, no pudiendose efectuar la expropiación o adquirirse bienes con fines de utilidad pública, conforme a la correspondiente Ley, si ésta no establece la correspondiente indemnización y determina su monto, o especifica los criterios y establece las modalidades de fijación y pago de indemnización. Se verá un poco más adelante que este artículo ha sido ulteriormente objeto de modificaciones.

Hay que observar que, en particular en los casos en que la Constitución permite la expropiación por causa de utilidad o interés público, esa utilidad debe declararse en la correspondiente ley.

Aclaración de los conceptos constitucionales en lo que respecta a los motivos que pueden justificar la expropiación

Independientemente de las cuestiones relativas al pago de la indemnización de expropiación, es importante observar la diferente terminología utilizada en los diversos ejemplos de disposiciones constitucionales anteriormente mencionados, en lo que respecta a los motivos que pueden justificar la expropiación. Dichos textos emplean indistintamente las expresiones "por causa de utilidad pública", de "necesidad pública", de "beneficio público", de "interés social", sin definir específicamente esos diferentes términos. En presencia de tal vaguedad y variedad, se comprende que en ciertos casos y a no ser que las leyes de reforma agraria misma aclaren esos diferentes conceptos, se presenten dificultades al procederse a la aplicación práctica de esas disposiciones. Esa variedad existe, incluso, en el texto de una misma

Constitución. En Costa Rica, por ejemplo, el texto constitucional parece distinguir el interés público del interés social: la primera de estas dos nociones se utiliza para justificar la expropiación de bienes conforme a la doctrina que declara inviolable la propiedad; la segunda tiene un contenido más amplio y parece deber utilizarse solamente cuando se trata de imponer limitaciones a la propiedad.

La noción de "utilidad pública" se usa en el Derecho "clásico" que declara la inviolabilidad del derecho de propiedad, para justificar la expropiación de bienes de propiedad privada por el Estado. Se trata, sobre todo, de una noción de Derecho administrativo: El Estado tiene ciertas obligaciones para con el público, para cumplir las cuales necesita los medios correspondientes. El Estado utiliza entonces del instrumento de la expropiación "por causa de utilidad pública", con un fin de utilidad pública, concreto, fácilmente identificable; al expropiar en ese caso, el Estado hace entrar los bienes en cuestión en el "dominio público". La utilidad pública de las obras para realizar las cuales se ha efectuado la expropiación, se manifiesta en la práctica por el hecho de que cualquier ciudadano puede, como miembro del público, utilizar como todos y cada uno de los otros ciudadanos del país considerado, las obras para la realización de las cuales se han expropiado determinados bienes de propiedad privada. Cabe observar, sin embargo, que la noción de utilidad pública se ha ido ampliando notablemente en muchos países: en Francia, por ejemplo, en donde la noción misma de la expropiación no ha sufrido cambios notables, la expropiación se ha ido utilizando progresivamente para fines bastante alejados del Derecho administrativo, como es la concentración parcelaria, la valorización de tierras incultas, etc. Ulteriormente se estableció el criterio de la "necesidad pública". Sustancialmente no existe diferencia con el caso anterior, salvo el elemento de urgencia que parece introducirse en este segundo caso, que permitiría, en principio, simplificar los procedimientos de expropiación habida cuenta de la urgencia de satisfacer determinadas necesidades de utilidad pública.

Más tarde se han presentado otras necesidades que no corresponden ya a la noción del servicio público que el Estado está llamado a prestar a sus ciudadanos. Se trata de necesidades de orden social, tales como la colonización y la recolonización, el mejoramiento de las estructuras agrarias y la redistribución de tierras mismas. Ha sido pues necesario utilizar la noción de expropiación por causa de "interés social" que es mucho más amplia que la de interés público. Los fines a los que los bienes expropiados van a

destinarse no pueden identificarse en este caso de un modo tan preciso como cuando se trata de realizar, por ejemplo, una obra pública determinada. Además, al expropiar bienes de propiedad privada por razones de interés social, el Estado no incorpora esos bienes al dominio público para satisfacer necesidades de utilidad pública, sino que actúa como "intermediario"; los bienes expropiados pasarán en definitiva a otras manos"privadas" por considerarse que el interés social así lo exige. La noción de la expropiación por causa de interés social es aún bastante incierta desde el punto de vista legislativo. En España ese tipo de expropiación ha sido regulado por una ley de 1946.

Finalmente y a consecuencia de la aceptación de la noción de la "función social de la propiedad", el Estado tiene también la posibilidad de expropiar bienes rurales con fines de reforma agraria, colonización, etc., basándose en el hecho de que tales bienes no cumplen su función social. Tal es, en particular, el caso de las tierras ociosas e incultas. En ese caso, ya no es necesario aducir como motivo que existe interés de orden social en expropiar esas tierras con un cierto fin, sino que basta con comprobar que las tierras en cuestión están ociosas y por consiguiente no cumplen la función que les es propia. Conforme a determinadas legislaciones, la propiedad rural no cumple su función social cuando, por ejemplo, no está explotada a razón de una determinada superficie, cuando no existen en ella determinados cultivos, etc. En la Ley de reforma agraria de Colombia de 1961 (Artículo 24), se establece incluso que la carga de la prueba en lo que respecta a la explotación económica del fundo de que se trate corresponde al propietario mismo, quien debe aportar esa prueba con arreglo a una serie de criterios que la propia Ley determina. Ya se ha indicado anteriormente que, en ese mismo país, la extinción del dominio sobre las tierras ociosas está fundado en el principio de la función social (1).

---

(1) La ley española sobre expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, que ha refundido las disposiciones relativas a la expropiación tanto por razón de utilidad pública como por razón de interés social, ha incluído un capítulo específico sobre expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. En dicha Ley se establece que "existirán causas de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar a ella con arreglo a las leyes, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esa directiva". Conforme a la misma Ley, la Administración puede expropiar los bienes por su justo precio para adjudicarlos posteriormente a los particulares, o bien sacarlos a pública subasta a la que se admitirá a cuantos presten las garantías necesarias para la realización de la función social desatendida sobre los bienes de que se trate.

En vista de la variedad de la terminología empleada al respecto, conviene por consiguiente que en las leyes de reforma agraria, que han de atenerse a los principios constitucionales, se tengan muy en cuenta las razones que se invocan para la expropiación. Ya se ha indicado, sin embargo, que, en la práctica, el concepto de expropiación se ha extendido considerablemente en muchos países dentro del marco de las instituciones tradicionales.

Indemnizaciones por expropiación y métodos de pago

Los ejemplos de textos constitucionales que se acaban de mencionar indican que el principio del pago de una indemnización está previsto en la generalidad de los casos. En algunos de ellos se indica solamente que la indemnización debe ser justa (por ejemplo en Japón, la República Arabe Unida, Madagascar, Bolivia, Guatemala), sin precisar, sin embargo, lo que se entiende por este término. En Japón y en la RAU, esta noción se interpretó conforme a las respectivas leyes de reforma agraria como permitiendo el pago a bonos. En la mayoría de ellos, sin embargo, se especifica que la indemnización ha de ser previa. En un número limitado de casos se prevé específicamente en el texto constitucional el pago de la indemnización "a posteriori", a plazos, en bonos, (México, Venezuela, Guatemala en lo que se refiere a las tierras inexplotadas, Turquía). En otros, en fin, se estipula que la indemnización ha de ser inmediata. Ciertos textos constitucionales especifican que la indemnización ha de pagarse en metálico. Las posibilidades legales en cuanto al pago de la indemnización varían, por consiguiente, considerablemente en función de los términos empleados en los textos constitucionales. No se trata, ni mucho menos, de una discusión vana, puesto que esas posibilidades pueden efectivamente condicionar la adquisición de tierras en el caso de una reforma agraria en gran escala cuando esa adquisición deba verificarse mediante pago inmediato y en metálico, del valor de las tierras. Por esta razón, y dados los intereses considerables que entran en juego, se darán aquí algunos ejemplos de las dificultades de índole constitucional que se han producido al respecto:

En la India, cuando se promulgaron en diferentes Estados leyes destinadas a suprimir la categoría de los "intermediarios" ("zamindari", etc.) que recaudaban la renta territorial debida por los campesinos al Estado, se produjeron graves dificultades por la resistencia de los interesados, hasta el punto de que para que las leyes de reforma agraria pudieran aplicarse debida-

mente fué preciso efectuar modificaciones en el texto constitucional: En 1951 se añadieron al Artículo 31, que trata de la propiedad, disposiciones específicas estipulando que las leyes [illegible] ción de propiedades o derechos por el Estado no podían nunca considerarse inconstitucionales. Modificando ulteriormente la Constitución se incluyó en ella un artículo adicional (31-a) indicando el texto de un cierto número de leyes de reforma agraria promulgadas en diferentes estados de la Unión, leyes que así recibieron valor constitucional; constituye éste un procedimiento interesante para resolver las dificultades constitucionales de este tipo. En 1955, por otra modificación a la Constitución, se incluyeron en esta última un cierto número de otras leyes de reforma agraria. También se modificó de nuevo el Artículo 31 de la Constitución y se estipuló que el Estado puede adquirir bienes privados de manera forzosa, con fines de utilidad pública, sin que la tarifa fijada por la Ley para las correspondientes indemnizaciones pueda ser objeto de recurso alguno ante los tribunales. Otra modificación más de la Constitución estableció que no cabría indemnización en caso de apropiación temporal de bienes por el Estado por causa de utilidad pública.

En el Japón, en donde, como se recuerda, el texto constitucional establece que la indemnización debe ser "justa", las disposiciones legales sobre reforma agraria estipularon el pago de aquélla en forma de bonos de determinadas características. Los terratenientes apelaron entonces a los tribunales, aduciendo que por razón de la inflación ocurrida, el precio de adquisición de las tierras fijado en la legislación de reforma agraria no correspondía a la indemnización "justa" prescrita en el texto constitucional (Art. 29). Las apelaciones al respecto fueron examinadas en última instancia por el Tribunal Supremo, quien, por sentencia de 23 de diciembre de 1953 decidió que el precio de compra fijado en la ley de reforma agraria constituía la justa indemnización prevista en la Constitución y que no era necesario que los cambios ocurridos en el precio del arroz a causa de la inflación se reflejaran inmediatamente en el precio de las tierras cuyos propietarios no se ocupaban de la producción del arroz. Los ex-propietarios, sin embargo han continuado ejerciendo una fuerte presión para que se les otorgue un complemento de indemnización.

En Colombia, la constitucionalidad de ciertos Artículos de la Ley de reforma agraria de 1961 ha sido discutida argumentando que el Artículo 30 de la Constitución no permite el pago de la indemnización en cuotas. El último párrafo de dicho Artículo constitucional, tal como se modificó en 1936, estipula, como ya se ha indicado, que por razones de equidad, el legilador podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización. La discusión doctrinal se ha centrado sobre el hecho de saber si el legislador, que puede denegar toda indemnización, estaba facultado para establecer en la Ley de 1961, ciertas disposiciones para el pago en cuotas y en bonos. En este mismo país, se ha apelado ante los Tribunales contra ciertos decretos reglamentarios de la Ley de reforma agraria de 1961 en lo que concierne a la adquisición de tierras - por ejemplo en lo relativo al orden de preferencia entre los bienes para la adquisición así como a la adquisición de ciertos derechos- que se argumenta ser contrarios, bien sea a las disposiciones de la ley o a las de la Constitución.

En Chile, el Artículo 10 de la Constitución estipulaba originariamente en su párrafo 10 que "nadie puede ser privado de su dominio sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por causa de utilidad pública calificada por una Ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente..." Como estas disposiciones impedían en la práctica la adquisición de las tierras necesarias para los fines de la reforma agraria y la Ley de Reforma de 1962 no podía hacerse efectiva, el Parlamento aprobó el 1° de octubre de 1963 una modificación del correspondiente Artículo de la Constitución, en virtud de la cual "si con objeto de propender a la conveniente división de la propiedad rústica se expropiaren, por causa de utilidad pública, predios rústicos abandonados o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades, deberá darse previamente al propietario el 10% de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no exceda de quince . . .

años, con el interés que fijará la Ley. Esta forma de indemnización sólo podrá utilizarse en conformidad a la Ley que permita reclamar de la expropiación ante un Tribunal especial, cuya decisión sea apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva, y que establezca un sistema de reajuste anual del saldo de la indemnización, al objeto de mantener su valor. No podrán iniciarse ni efectuarse nuevas expropiaciones indemnizables a plazos si existe retardo en el pago de los créditos provenientes de anteriores expropiaciones realizadas en conformidad con el inciso anterior. En la Ley de presupuestos se entenderá siempre consultado el ítem necesario para el servicio de dichos créditos, y sus cuotas vencidas servirán para extinguir toda clase de obligaciones a favor del Fisco ..." Es de notar que, en este ejemplo, se incluyen en el texto constitucional básico una serie de disposiciones prácticamente de carácter reglamentario, muy detalladas, lo que indica las resistencias y los problemas que ha sido preciso solventar para llegar a esta solución. Se encuentran en este texto toda clase de garantías para los intereses privados, tanto en lo que respecta a la posibilidad de apelar ante los Tribunales, como al reajuste del valor de los plazos de la indemnización, habida cuenta del movimiento inflacionista que se ha ido desarrollando en el país considerado. La Ley de reforma agraria de Chile ha establecido con este fin que las cuotas pagables a plazos serán reajustables en el mismo índice que los precios de las parcelas. Es obvio que incluyendo en el texto de la Constitución disposiciones detalladas de ésta índole, se limita para el futuro toda posibilidad de modificación, incluso secundaria, de las reglas en lo relativo al pago de las indemnizaciones, a no ser que se decida una nueva modificación del texto de la Constitución, lo que supone un largo procedimiento.

Puede recordarse, en relación con esta misma cuestión, que en Brasil las Bases redactadas en 1951 por la Comisión Nacional de Política Agraria aconsejaron que las expropiaciones se sometieran, no a las disposiciones del párrafo 16 del Artículo 141 de la Constitución, lo que supondría el desembolso de sumas considerables, sino a las del Artículo 147, que permiten adoptar disposiciones para facilitar la distribución de la propiedad.

Otras cuestiones legales en materia de expropiación

Las disposiciones legales que se han analizado anteriormente son las de carácter básico, para cuya aplicación es necesario dictar las reglas de derecho positivo complementarias. Una cuestión muy importante al respecto es

la de la posesión provisional de las tierras expropiadas. Frecuentemente, estas condiciones están tratadas, bien sea en el procedimiento de expropiación establecido por las leyes de reforma agraria, o en las leyes especiales sobre expropiación, que no siempre están adaptadas a los fines agrarios. Por ejemplo, la Ley de expropiación que, en Uruguay, rige en materia de colonización, es una Ley muy general de 1912 sobre expropiación de bienes urbanos. Un caso especial que merece mencionarse es el de Grecia, en donde la Constitución misma prohibe la ocupación provisional de los bienes. En Chile, la reforma constitucional de 1963 (Artículo 10) permite la toma de posesión después de la decisión de primera instancia, previa indemnización conforme a las reglas constitucionales.

En los países en los que la ocupación provisional está permitida teniendo en cuenta la urgencia de las operaciones de reforma agraria, los derechos de los propietarios se resuelven, llegado el caso en una indemnización pecuniaria.

III. LIMITACIONES LEGALES A LA ADECUADA DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS EVOLUCION DEL DERECHO POSITIVO EN LA MATERIA

Al redistribuir las tierras adquiridas para los fines de la reforma agraria, las autoridades públicas aplican determinadas disposiciones conforme a la política agraria del país considerado, de tal forma que las estructuras agrarias que se establezcan en el futuro corresponden a los fines económicos y sociales de la reforma. En muchos casos, los correspondientes criterios están fijados en los textos constitucionales modernos, por ejemplo en América Latina. Los textos de los Códigos Civiles, por el contrario, por las razones ya indicadas, no suelen contener (con algunas excepciones como las de los Códigos de Italia y de Suiza), disposiciones relativas a una distribución adecuada de la propiedad. Por esta razón, la aplicación de los principios más modernos en la materia se verifica mediante una legislación especial.

Las dificultades principales con que tropieza una distribución adecuada de los bienes rurales residen en la aplicación de la noción del derecho de propiedad de carácter absoluto, allí donde todavía existe, y del principio de la libertad de las transacciones y transmisiones "inter vivos" o "mortis causa". Este último principio está ligado a los principios generales de derecho imperantes, relativos a la autonomía de la voluntad individual en materia de contratos.

La noción de la función social de la propiedad, inscrita en muchos casos en los textos constitucionales, permite establecer en la legislación positiva las restricciones necesarias a la voluntad individual, no sólo para hacer desaparecer los defectos que se encuentran actualmente en las estructuras agrarias, sino también para evitar que esos defectos, u otros análogos, vuelvan a manifestarse después de realizadas las medidas de reforma. En efecto, de no adoptarse las disposiciones apropiadas con este fin, las tierras distribuídas podrían volver a concentrarse en unas cuantas manos mediante operaciones de transmisión de bienes de carácter especulativo, sobre todo cuando los nuevos adjudicatarios de las tierras redistribuídas no dispongan, lo que es frecuentemente el caso, de medios suficientes para mantener su independencia económica.

Las restricciones a la autonomía de la voluntad individual en materia de transacciones inmobiliarias relativas a bienes rurales se han manifestado sobre todo, en la época más reciente, en las disposiciones contenidas en las leyes de reforma agraria o en otra legislación especial, encamina-

das a prevenir la concentración de los bienes rurales (latifundio), su fragmentación antieconómica (minifundio) y a mejorar el régimen de los arrendamientos rústicos.

No pudiendo tratar en detalle la cuestión de los arrendamientos rústicos, nos limitaremos a señalar que, en este campo, el intervencionismo del Estado por razones de índole económica y social se va desarrollando paulatinamente en muchos países. Las relaciones arrendaticias estaban comunmente regidas por las disposiciones generales de los Códigos civiles relativas a los arrendamientos de toda clase de bienes, que no están adaptadas a las exigencias modernas por no favorecer la continuidad de la explotación y la estabilidad de los arrendatarios y aparceros. En muchos países, por consiguiente, se ha dictado una legislación especial en la materia que restringe la autonomía de la voluntad individual, anteriormente expresada de modo ilimitado en los contratos de arrendamiento.

En América Latina, la legislación sobre reforma agraria de muchos países muestra tendencia a eliminar la explotación indirecta de la tierra que se realiza mediante el arrendamiento o la aparcería, principalmente por el hecho ya citado, de que las disposiciones legales básicas al respecto no responden a las necesidades modernas. La Constitución de Costa Rica, en cambio (Artículo 69), trata específicamente del contrato de aparcería, lo que supone su reconocimiento legal, estipulando que esa institución deberá regularse con el fin de asegurar una explotación racional de las tierras y una distribución equitativa de los productos entre propietarios y aparceros. La cuestión de la aparcería está siendo tratada también en Italia en estos momentos: un proyecto de ley sometido por el Gobierno al Parlamento prohibe este género de contratos para el porvenir, y aumenta, para los ya existentes, la proporción de productos a que tendrá derecho el aparcero (58%). Los grupos económicos contrarios a este proyecto argumentan que la supresión de la aparcería sería anticonstitucional, basándose en los términos del Artículo 46 de la Constitución italiana, que reconoce de manera general el derecho de los trabajadores a colaborar en la administración de las empresas -lo que supone, según esta tesis, la posibilidad de utilizar la forma de asociación económica que es la aparcería- y en los del Artículo 41 del mismo texto, que establece en principio que la iniciativa económica privada es libre; otro argumento de la misma tesis se basa en la autonomía de la voluntad individual reconocida por los principios generales de Derecho.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS

a) Disposiciones constitucionales de los países de América Latina

La Constitución de Chile establece en su Artículo 10, párrafo 10, que el ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exija el mantenimiento y el progreso del orden social, pudiendo la ley imponerle obligaciones de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado; el párrafo 14 establece que el Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

La Constitución de Bolivia de 1961 estipula que siendo las tierras del dominio originario del Estado, le corresponde a éste la distribución, redistribución y reagrupamiento de la propiedad agraria; la Constitución de Brasil (Artículo 147) establece que las leyes pueden favorecer una distribución equitativa de la propiedad; la de Ecuador estipula que es deber del Estado realizar la parcelación y aprovechamiento de las tierras incultas; la de México previene la distribución de tierras a los núcleos de población y establece que se dictarán medidas para el fraccionamiento de los latifundios. La de Panamá prevé la entrega gratuita de tierras a los indígenas y a la población rural. La de Venezuela estipula la dotación de tierras a los campesinos, eliminando el régimen latifundista. La de Paraguay establece la obligación del Estado de distribuir las tierras que se expropien por exceder los límites del latifundio. La de El Salvador previene el incremento de la pequeña propiedad con bienes de la Hacienda Pública y en Nicaragua y Perú, las respectivas Constituciones establecen que el Estado favorecerá a la pequeña y mediana propiedad. La Constitución de Perú prescribe además (Artículo 35) que las leyes pueden, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales en lo que respecta a la adquisición y transmisión de determinadas clases de bienes. Numerosas Constituciones de países de América Latina contienen disposiciones precisas a favor del patrimonio familiar inalienables e inembargables, que en algunos países se designa con la expresión de "bien de familia".

La Constitución de Costa Rica(Artículo 45) permite que se establezcan limitaciones a la propiedad basándose en el interés social mediante voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional; disposiciones análogas existen en la Constitución de Nicaragua. Ya se ha indicado que otras muchas Constituciones establecen que el ejercicio del de-

recho de propiedad habrá de conformarse a lo que establezcan las leyes. El Artículo 27 de la Constitución de México prescribe que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de asignar a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

b) Disposiciones constitucionales de otros países

En los otros países que han realizado reformas agrarias de diferentes tipos, y que pertenecen, en lo que a sus textos constitucionales se refiere, al grupo de aquellos países que aceptan el principio de la función social de la propiedad, se encuentran disposiciones relativas a las estructuras agrarias. Se puede citar los ejemplos siguientes: En Italia el Artículo 42 de la Constitución de 1947 contiene una disposición indicando que las leyes establecerán las normas y los límites de la sucesión legítima y testamentaria; el Artículo 44 del mismo texto establece que, con el fin de lograr el aprovechamiento racional del suelo y establecer relaciones sociales equitativas, la Ley impondrá obligaciones y limitaciones a la propiedad rural privada, fijará límites de superficie según las regiones y zonas agrarias, fomentará e impondrá el mejoramiento de las tierras, la transformación del latifundio y la realización de las unidades productivas. Auxiliará a la mediana propiedad. Este artículo constituye por consiguiente un programa completo de mejoramiento de las estructuras agrarias. En la India, el Artículo 39 de la Constitución establece que el Estado se esforzará por garantizar la repartición de la propiedad y de impedir que el funcionamiento del sistema económico conduzca a la concentración de bienes y medios de producción, en detrimento de la comunidad. En el Japón, las reformas agrarias de la post-guerra se efectuaron sobre la base de las instrucciones impartidas por las Autoridades de ocupación, que exigieron que se preparara un proyecto de reforma agraria que contuviera en particular normas para transferir la propiedad de las tierras de los propietarios ausentistas. En Irlanda, la Constitución de 1937 dispone que la propiedad y control de los recursos materiales de la comunidad se reparten entre las diferentes clases, de manera a realizar el bien común. También dispone que se establezcan en el campo el mayor número posible de familias en condiciones de estabilidad económica y que la libre competición no se desarrolle de tal modo que se origine una concentración de la propiedad o el control de los productos esenciales por pocas personas, con perjuicio para la comunidad.

A. LA CONCENTRACION EXCESIVA DE LA PROPIEDAD AGRARIA Y MEDIOS LEGALES PARA EVITARLA

Puesto que la concentración de la propiedad y la explotación agrícola se han ido produciendo de modo general a causa del funcionamiento de los principios básicos de Derecho que permitían toda clase de transacciones inmobiliarias, existe una tendencia muy generalizada, en muchos Estados, a reglamentar esta materia con nuevos criterios. No pudiendo exponer en detalle las numerosas restricciones que se han ido imponiendo a la autonomía individual en materia de contratos, nos limitaremos a indicar que esas restricciones han tenido por objeto, bien sea limitar las superficies de tierras que una determinada persona puede poseer a partir de un memento dado, o bien las superficies de tierras que podrán adquirirse en el porvenir. En el primer caso, las tierras que exceden de la superficie permitida quedarán sujetas a expropiaciones del modo que la legislación establezca. En el segundo, sólo estará excluída la adquisición de tierras que, junto con las superficies ya poseídas, sobrepasen una determinada extensión.

Las disposiciones que se adoptan en esta materia pueden tener un carácter bien sea preventivo o represivo. En el primer caso, los contratos que contengan transacciones inmobiliarias que puedan ocasionar los resultados que se desea evitar han de someterse a la aprobación previa de las autoridades competentes. En el segundo, esos contratos se declaran nulos a posteriori en el caso de que sus resultados no se ajusten a las prescripciones legales. El primer sistema supone, evidentemente, además de la posibilidad legal de recurrir a ese tipo de medidas, la existencia de medios administrativos adecuados.

Es muy importante subrayar que, habida cuenta de la evolución existente, que ya se ha indicado anteriormente en lo que respecta a la importancia creciente que se va dando a la explotación agrícola como unidad productiva, el problema de la concentración de explotación está siendo objeto de especial atención en muchos países, dictándose disposiciones encaminadas a limitar esa concentración. En Francia, por ejemplo, las reuniones de explotaciones han sido sometidas a la autorización previa de las autoridades competentes en las diferentes regiones. En ese mismo país, que siempre se distinguió por sus tendencias individualistas, se ha prohibido también acumular al mismo tiempo actividades agrícolas e industriales. El objeto de esta medida consiste en reservar las tierras explotables a los agricultores profesionales, y particularmente a los jóvenes.

B. LA DESMEMBRACION DE LA PROPIEDAD Y LA EXPLOTACION AGRICOLA Y MEDIOS PARA PREVENIRLA.

En los países de América Latina, en los que el minifundio convive con el latifundio, la extensión demasiado reducida de las explotaciones agrícolas constituye un defecto importante de la estructura agraria. El fenómeno no es exclusivo de esta Región, pues las mismas causas han producido análogos efectos en otras partes del mundo; el problema es sumamente agudo en los países de vieja agricultura, en Europa, y en Asia, en particular.

Es preciso distinguir, en primer lugar, entre "fragmentación" o "subdivisión de la propiedad" y "dispersión parcelaria". En el primer caso, una misma propiedad se ha dividido en partes que constituyen explotaciones agrícolas de pequeño tamaño; en el segundo, cada explotación agrícola se halla dividida en parcelas diseminadas, separadas entre ellas por otras pertenecientes a cultivadores diferentes.

Las causas históricas de la fragmentación y de la dispersión parcelaria son diversas. Su origen se encuentra en definitiva en la autonomía de la voluntad individual reflejada en las transmisiones de bienes rurales entre vivos o por causa de muerte, como por ejemplo:

a) Los contratos de compraventa de tierras que ocasionan la formación de propiedades excesivamente pequeñas;

b) La adquisición de una determinada superficie de tierras por un grupo de personas que como copropietarios se dividen la explotación de esa superficie, insuficiente para que cada uno pueda cultivar una extensió adecuada;

c) El arrendamiento por el propietario de determinadas partes de sus ti rras a un número considerable de cultivadores, que adquieren asi derechos de explotación sobre superficies demasiado limitadas.

d) La aplicación del régimen sucesorio.

No pudiendo profundizar en detalle todas estas diversas causas y los posibles remedios, nos limtaremos al caso de la desmembración de la propie dad y de la explotación agrícola debida al régimen sucesorio.

Es bien sabido que las leyes y costumbres sucesorias que en muchos ca sos completan o reemplazan aquellas ejercen una influencia considerable so bre las estructuras agrarias. La subdivisión de la propiedad y la dispersión parcelaria se han producido con caracteres particularmente graves en aquellos países cuyos sistemas legales en materia sucesoria están sujetas

al Derecho islámico, basado en concesiones religiosas que es difícil cambiar así como en aquellos que, como es el caso de las de América Latina, están regidas por Códigos civiles derivados del Código "Napoleón" de 1804. Cuando se dictan disposiciones legales sobre reforma agraria en estos países, y no se precisa en ellos el régimen sucesorio que se aplicará a los bienes que se adjudiquen, el régimen aplicable será automáticamente el que está previsto en los Códigos civiles.

NOCIONES FUNDAMENTALES EN MATERIA DE DERECHO SUCESORIO RURAL

Antes de entrar en el fondo del tema, es conveniente recordar algunas nociones básicas en materia de Derecho sucesorio.

De modo general, en los países cuyo Derecho sucesorio se basa en las reglas de Derecho romano, la sucesión de una persona fallecida puede transmitirse de dos modos:

a) por testamento expreso de la persona de que se trate, o

b) a falta de testamento, con arreglo a las disposiciones de la ley, que obran entonces como reglas "supletorias" de la voluntad de la persona fallecida, es decir, que "suplen" o "reemplazan" la voluntad que aquél no quiso o pudo expresar. Este último tipo de sucesión se designa con el nombre de sucesión "ab intestato". Recuérdense al respecto las observaciones contenidas en la parte I de esta ponencia.

Aun cuando las legislaciones basadas en el Derecho romano conceden una amplia libertad de testar al "autor", esta libertad se halla limitada por ciertas reglas legales determinadas. El autor de un testamento puede disponer sólo libremente de una parte de sus bienes. La otra parte, que se designa con el nombre de parte reservada para "legítimas", tiene que transmitirse obligatoriamente a los herederos "forzosos", que son aquellos a quien la ley obliga a asignar al menos una parte de la herencia. El heredero forzoso no puede ser privado por testamento de la parte que la ley le reconoce; son herederos forzosos, de modo general, los hijos y descendientes; un pariente colateral, por ejemplo, un tío, un hermano no son herederos forzosos. En algunos casos se considera al cónyuge superviviente como heredero forzoso, por lo menos de una parte de usufructo si no es propiedad.

Conforme a las reglas sucesorias más corrientes en los países de América Latina, cuya legislación al respecto, sistematizada en los Códigos civiles, se basa en parte en el sistema español y en parte en el sistema fran-

cés, según los casos, la sucesión de una persona fallecida se divide en diferentes partes: en primer lugar, la legítima o porción que deberá transmitirse a los herederos forzosos; en segundo lugar, la porción llamada de libre disposición. En los países cuyo régimen sucesorio se inspira en el sistema español, existe una tercera porción que se llama "de mejora" y que, según los casos, será del cuarto, la mitad o un tercio de la sucesión; el testador puede otorgar los bienes comprendidos en esa porción a uno o varios de sus hijos o descendientes, pero no a otros herederos, ni "a fortiori" a personas fuera del ámbito familiar. En las sucesiones rurales, esta institución de la mejora permite, en muchos casos, favorecer a aquellos hijos que han tenido una participación más activa en la explotación agrícola, ayudando al padre de manera continua durante su vida.

Un factor importante en el problema de la desmembración antieconómica de la propiedad, a consecuencia del sistema que examinamos proviene del hecho de que aquella porción de la herencia que ha de transmitirse como "legítima" obligatoriamente a los herederos forzosos ha de pagarse "in natura", es decir, no en dinero sino en bienes físicos de la sucesión.

Otra noción que hay que tener en cuenta es la de "participación". Los Códigos civiles del tipo francés estipulan que ningún heredero puede ser obligado a permanecer en la indivisión, es decir, a quedar en régimen de comunidad indivisa con sus otros coherederos. Combinadas con el principio del pago de la parte de legítima en bienes físicos, estas reglas significan que cualquier heredero forzoso puede pedir en cualquier momento que se le asigne la parte material de bienes rurales que por legítima le corresponde. Los Códigos civiles estipulan además que en la división de la herencia debe tratarse en lo posible de que los diferentes lotes (o partes de la herencia) guarden la debida y posible igualdad en especie (bienes físicos), computándose en metálico tan sólo las diferencias inevitables de valor. En estas condiciones, existen, por consiguiente, todos los elementos para que la transmisión de los bienes rurales de una generación a otra conforme a las disposiciones legales sucesorias generalmente en vigor en los países de América Latina, conduzca progresivamente a la división física progresiva de aquéllos.

El problema se plantea sobre todo, y ello es muy importante notarlo, en las sucesiones "ab intestato", es decir, en todos aquellos casos en que el padre de familia no se ha acordado de redactar o no ha podido redactar

un testamento merced al cual hubiere podido favorecer al heredero que le pareciera tener más condiciones para el cultivo de la finca familiar. En general, en efecto, el padre de familia rural ve con malos ojos que los bienes rurales que ha recibido de sus antepasados o que ha ido adquiriendo se fragmenten o dispersen. En consecuencia, siempre que haga testamento tendrá tendencia a tratar de que la explotación agrícola quede entera, utilizando para ello las diversas posibilidades que la Ley le ofrece, y en particular la posibilidad legal que tiene de asignar a uno solo de sus hijos la porción de bienes de que puede disponer libremente y, en los países en que esta institución existe, transmitiendo a aquellos la porción destinada a "mejoras", que entonces se acumulará con aquella otra que legalmente le corresponde por concepto de "legítima".

Cuando exista testamento, por consiguiente, las consecuencias desfavorables de una sucesión para la explotación agrícola son, en muchos casos, menos de temer. Si el testamento no existiera o fuera imperfecto y la sucesión hubiera de someterse a juicio por los Tribunales, se aplicarán, en cambio, en definitiva, las disposiciones "supletorias" que la ley establece para la sucesión "ab intestato", con todas las consecuencias desfavorables ya indicadas.

Cuando se trata de dictar disposiciones sobre un régimen de tierras conducente a una mejor distribución de la propiedad, es necesario adoptar medidas específicas necesarias, de carácter excepcional, para evitar la aplicación automática de las disposiciones de los Códigos civiles en la materia.

Ciertos Códigos civiles aluden en alguno de sus artículos a la conveniencia de evitar la fragmentación de la propiedad a consecuencia de las particiones hereditarias. Se trata con frecuencia, sin embargo, de disposiciones de limitado alcance cuya aplicación práctica no ha resultado suficiente. Pueden citarse los siguientes ejemplos:

El Artículo 1056 del Código español establece que la legítima de los herederos, si el causante así lo dispusiera, podrá satisfacerse en metálico en vez de en especie (una regla análoga existe en el Código civil peruano), y el Artículo 1062 establece que cuando una cosa sea indivisible o si su valor disminuyera mucho por su división, podrá adjudicarse a uno de los herederos, a condición de abonar a los otros el exceso de dinero; sin embargo, cada uno de los herederos puede pedir la venta en pública subasta. El Colombia, el Artículo 1394 del Código civil estipula que cuando se tra-

te de especies que no admitan división o cuya división las hace desmerecer, tendrá derecho a la especie el que más ofrezca por ella. El Código civil argentino (Artículo 3467) establece que cada uno de los herederos tiene el derecho de licitar algunos de los bienes hereditarios ofreciendo tomarlos por un valor mayor que el de tasación. El Código de Chile (artículo 1337) establece una disposición análoga y estipula además que se debe evitar dividir o separar aquellos bienes que no pueden ser cómodamente divididos o de cuya separación resulte perjuicio; este Código contiene también algunas disposiciones de carácter general sobre la partición de los predios agrícolas. El Código civil de México (Artículo 1772) establece, respecto a la partición, que cuando se trate de un bien que forme una unidad agrícola, industrial, etc., habiendo entre los coherederos agricultores, industriales, etc., no se aplicará la división a esos bienes, siempre que los adjudicatarios puedan entregar a los otros herederos, en dinero, la parte que les corresponda.

Este tipo de disposiciones, sin embargo, son de orden muy general y no han dado el resultado apetecido. Por esta razón, en algunos países se han dictado medidas directas, con objeto de mantener indivisas las propiedades rurales o de adjudicarlas a un solo heredero. Al dictarse estas disposiciones, se ha tratado de establecer un cierto equilibrio dentro del sistema institucional y legal general, entre la necesidad de evitar la igualdad en especie entre los coherederos, suprimiendo el pago de la legítima con los bienes mismos, y estableciendo, sin embargo, medidas para conservar la igualdad en valor entre los lotes de la sucesión que correpondan a cada heredero.

Medios para evitar la desmembración antieconómica de la propiedad rural debido a la aplicación del régimen sucesorio

Los países en que de modo más sistemático se han adoptado medidas legales en este sentido son: Austria (Ley de 1958 sobre las particiones hereditarias), República Federal de Alemania (Ley de 1961 sobre las transacciones inmobiliarias rústicas), Francia (Ley de 1961 sobre las sucesiones rústicas), Suiza (Código civil de 1907, sucesivamente modificado) y Polonia (Ley de 1963 encaminada a prevenir la fragmentación).

Las cuestiones esenciales que se han tomado en cuenta en estas diferentes disposiciones legales consistentes en mantener la indivisión de los bienes o en adjudicarlos a un solo heredero, son las siguientes:

a) Condiciones correspondientes a la explotación, es decir, determinación de las explotaciones rurales a las que se aplicará, en ciertos casos, el sistema especial en cuestión;

b) Condiciones exigidas al adjudicatario único, principalmente en lo que respecta a su capacidad profesional agrícola y criterios para determinarla;

c) Normas sobre el avalúo de los bienes, cuestión de imporancia primordial a los efectos de la indemnización que habrá de satisfacerse a los coherederos que no resulten adjudicatarios de la sucesión agricola. Este constituye uno de los problemas esenciales en la cuestión pues, corrientemente, los herederos, en el ámbito rural, no están en condiciones de abonar los pagos necesarios en metálico a sus otros coherederos.

Indicaremos dos ejemplos completos sobre estos sistemas. En la República Federal de Alemania, las disposiciones pertinentes son las siguientes: cuando se trata de una comunidad hereditaria resultante de una sucesión "ab intestato", se adjudicará por vía judicial la explotación, en caso de no lograrse acuerdo entre los herederos. El primer requisito es que la explotación agrícola tenga una producción suficiente para asegurar la subsistencia de una familia campesina. El juez, cuando decida atribuir la finca a un solo heredero debe, en principio, adjudicarla a aquel a quien estuviese destinada conforme a la voluntad real o presunta del difunto. Cuando no se trate de un descendiente del cónyuge superstite, el coheredero debe haber trabajado en la explotación. A los coherederos que no reciban la explotación se les abonará un valor igual al precio que les correspondiera por "legítima" en la sucesión. Los bienes se avalúan según el valor en renta, pudiendo el Tribunal autorizar plazos para su pago. La ley establece, además, que si dentro de los quince años siguientes al momento en que el Tribunal haya adjudicado unitariamente la explotación a uno sólo de los coherederos, aquel de entre ellos que haya obtenido los bienes recibiere beneficios importantes por venta de los bienes adjudicados, estará obligado a poner a sus coherederos en la situación en que todos ellos se hubieran encontrado si en el momento en que se hizo la adjudicación se hubiera vendido la propiedad y se hubiera repartido el producto de la venta entre todos lo coherederos.

En el sistema francés, resultante de la Ley de 19 de diciembre de 1961, se establece por una parte el mantenimiento de la indivisión de la explotación agrícola por orden del Tribunal civil. Aun cuando con arreglo

al principio general contenido en el Código civil no se pueda obligar a nadie a permanecer en la indivisión de bienes, se puede, excepcionalmente, obligar a los coherederos a que permanezcan en indivisión por un plazo límite de cinco años. El mantenimiento de la indivisión puede pedirse por los descendientes, o por el cónyuge superviviente si éste fuera copropietario de los bienes junto con sus hijos. Aun cuando la indivisión no puede hacerse obligatoria por más de cinco años, es renovable hasta la mayoría de edad del menor de los descendientes o hasta el fallecimiento del cónyuge superviviente. Por otra parte, estas disposiciones de la legislación francesa establecen el sistema del Derecho germánico consistente en la adjudicación preferente de los bienes a un sólo heredero, a petición del cónyuge superviviente o de los coherederos copropietarios. Para ello es necesario que la explotación agrícola constituya una unidad económica, teniendose en cuenta las aptitudes de los beneficiarios para llevar la empresa agrícola. El Tribunal debe conceder obligatoriamente la adjudicación preferente cuando se trate de una explotación agrícola de determinados valor y superficie. La diferencia de valor se paga en dinero a los coherederos que no resulten beneficiarios de la adjudicación. En caso de venta ulterior de los bienes adjudicados, el beneficiario debe hacer el pago inmediato de todo lo que debe a sus coherederos, y si los bienes aumentaran o disminuyeran más del cuarto de su valor en un determinado plazo, se debe efectuar un reajuste de las sumas debidas por el adjudicatario único.

Es interesante señalar, puesto que el problema de la indemnización en metálico a los coherederos no adjudicatarios es muy importante, que la legislación francesa estableció en un Decreto de 1939, reglas sobre el "contrato diferido en la agricultura", en virtud de las cuales el hijo primogénito de más de 18 años que trabaje en la explotación familiar, recibirá, antes de liquidarse la sucesión, en su parte de herencia, los salarios que hubiera podido devengar mientras trabajaba en las tierras familiares. Esta institución jurídica puede facilitar el pago de las indemnizaciones en dinero por el hijo primogénito del agricultor fallecido que haya participado activamente en la explotación de la finca. El Código civil suizo, en su Artículo 633, contiene una disposición análoga. Con arreglo a una Ley japonesa de 1955, se conceden préstamos a largo plazo, con interés reducido, a fin de evitar fragmentación de las fincas rurales. Estos préstamos se conceden a un determinado coheredero para permitirle pagar indem-

nizaciones en metálico a sus coherederos. La Ley mexicana de 31 de diciembre de 1945, reglamentaria del párrafo H3º del Artículo 27 constitucional permite que aquel coheredero que en virtud de una disposición testamentaria, o bien a consecuencia de sentencia judicial, o por acuerdo previo, conserve la propiedad de la totalidad de una finca, obtenga los créditos necesarios para compensar, en metálico, a sus coherederos. En relación con esta cuestión, hay que tener también en cuenta la necesidad de evitar el endeudamiento excesivo de los agricultores.

En Colombia, la ley de reforma agraria de 1961 ha establecido, en su Artículo 89, que si en las particiones hereditarias no fuera posible adjudicar los bienes en las proporciones establecidas por la Ley o el testamento, sin que de ello resulte la formación de fundos inferiores a 3 hectáreas, el Juez de la causa dispondrá si debe darse aplicación a lo previsto en el Artículo 1394 del Código civil (cuyas disposiciones se han mencionado anteriormente) o si, por el contrario, éstos deben mantenerse en indivisión por el término que el juez determine; esta decisión -añade ese Artículo- sólo se adoptará cuando se trate de defender a los beneficiarios o al conyuge superviviente de la persona fallecida que haya venido habitando en el fundo en cuestión y recibiendo de éste su sustento. El Juez puede poner término a la indivisión cuando así lo solicite alguno de los comuneros y hayan cesado las circunstancias que hayan llevado a declararla.

Al tratar de resolver sobre los métodos que pueden seguirse para evitar los resultados perjudiciales de la aplicación de las reglas de los Códigos civiles en materia de sucesión rural, hay que tener en cuenta que en este problema intervienen factores de índole económica: la capacidad productiva de la unidad de explotación, de índole social, el interés de la familia y de índole jurídica: la conveniencia de salvaguardar, en la medida de lo posible, la igualdad de los derechos de los coherederos.

Las diversas soluciones han de tener en cuenta, igualmente, las posibilidades existentes para que los coherederos que no reciben bienes agrícolas puedan dedicarse a otro tipo de actividades económicas. Ello implica el que esas otras actividades existen realmente. No se puede olvidar tampoco, en lo que respecta a las disposiciones legales que tengan por objeto mantener la indivisión, que el ambiente rural no es siempre favorable a esa solución, por ser con frecuencia difíciles las relaciones familiares.

En determinados países de Europa se estudia la posibilidad de resolver el problema de la fragmentación de los predios agrícolas resultantes

del sistema sucesorio mediante la constitución de sociedades especiales entre los coherederos. En Francia, por ejemplo, se han establecido recientemente disposiciones sobre este tipo de sociedades, que podrían permitir el mantenimiento de la explotación unitaria de la explotación agrícola objeto de una herencia. Es obvio que este tipo de sociedades deben organizarse conforme a reglas especiales, por no convenir las de carácter general que rigen aquellas sociedades que actúan en otras ramas de la economía.

I N D I C E

II. LIMITACIONES LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA

A. DIFERENTES CASOS DE ADQUISICION DE TIERRAS

B. EXPROPIACION DE TIERRAS

Disposiciones constitucionales sobre expropiación.

Aclaración de los conceptos constitucionales en lo que respecta a los motivos que pueden justificar la expropiación.

Indemnizaciones por expropiación y métodos de pago.

Otras cuestiones legales en materia de expropiación.

III. LIMITACIONES LEGALES A LA ADECUADA DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS

EVOLUCION DEL DERECHO POSITIVO EN LA MATERIA

Disposiciones constitucionales en materia de estructuras agrarias.

A. LA CONCENTRACION EXCESIVA DE LA PROPIEDAD Y MEDIOS LEGALES PARA EVITARLA

B. LA DESMEMBRACION DE LA PROPIEDAD Y LA EXPLOTACION AGRICOLA Y MEDIOS PARA PREVENIRLA

Nociones fundamentales en materia de derecho sucesorio rural.

Medios de evitar la desmembración antieconómica de la propiedad rural debida a la aplicación del régimen sucesorio.

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)

COMENTARIO A LA PONENCIA DEL DR. PEDRO MORAL LOPEZ TITULADA LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y LEGALES PARA LA ADQUISICION DE TIERRAS Y SU ADECUADA DISTRIBUCION

Dr. Antonino Carlos Vivanco 1/

La ponencia presentada por el Dr. Pedro Moral López, Jefe de la Sección de Legislación Agraria de la Subdirección de Investigaciones Legislativas de la F.A.O., comprende tres partes fundamentales a saber:

I.- Estructuras Agrarias, Reforma Agraria y Sistema Institucional y Legal

II.- Limitaciones Legales a la adquisición de tierras de propiedad privada

III.- Limitaciones Legales a la adecuada distribución de las tierras. Evolución del derecho positivo en la materia.

El trabajo presenta como puntos básicos los señalados; pero conviene tener presente que, en cada uno de estos capítulos se estudian y analizan diversos aspectos del tema, que se irán señalando a través del mismo comentario, a fin de evitar repeticiones.

En primer término, corresponde destacar la importancia del tema escogido, para el estudio del Derecho y de la Legislación Agraria en relación a los problemas jurídicos que se presentan, con motivo de la legislación inherente a la reforma agraria. Por la distribución o forma del trabajo presentado, y por su contenido, debemos ante todo y sin retaceos, hacerle un verdadero elogio. En su contexto, se revelan aspectos de sumo interés con que, nos ilustra el autor, mediante numerosas citas de la legislación agraria con

---

1/ Profesor Titular de Derecho Agrario de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

parada que, constituye un valioso auxiliar para quiénes se dedican al estudio de estas materias y, en particular, para quiénes tienen la responsabilidad de estructurar reformas o nuevos esquemas para la reforma agraria en sus respectivos países. Corresponde asimismo y en segundo término, hacer notar cual será el criterio adoptado para hacer la crítica y comentario de la ponencia, cuyo valor lo señalamos aquí, y que por tal razón sólo merece al hacerle su análisis destacar algunos puntos vinculados con el desarrollo del tema escogido por el autor.

I. ESTRUCTURA AGRARIA, REFORMA AGRARIA Y SISTEMA INSTITUCIONAL Y LEGAL

En la exposición de éste primer tema, se trata sucesivamente de: A) Los textos legales básicos que determinan el marco institucional de la reforma agraria, B) La evolución del concepto de derecho de propiedad en general y de propiedad rural en particular, y finalmente C) Los otros principios y textos legales básicos que pueden obstaculizar la adopción y la aplicación de medidas de reforma agraria.

Corresponde pues, a fin de lograr la mayor claridad en la exposición, hacer una breve referencia a cada punto en particular.

A. Los textos legales básicos que determinan el marco institucional de la reforma agraria.

En este acápite se analiza el orden institucional característico de la legislación vigente en los países latinoamericanos, y tal como lo expone el autor, ellos siguen el siguiente orden: constituciones, códigos civiles y leyes de reforma agraria. En verdad, y tal como lo señala Hans Kelsen, el ordenamiento jurídico de todo estado organizado, parte de la constitución y sigue a través de las leyes (incluídos los códigos), los reglamentos resoluciones, etc, una arquitectónica jurídica que puede comprararse a una pirámide invertida, cuya base es la constitución, y sobre la cual, van ordenándose escalonadamente las leyes, decretos reglamentarios, decretos, resoluciones, etc. Es preciso hacer notar que, los Códigos desde el punto de vista jurídico formal, son también leyes y tienen el valor de tales. En una palabra, un código es una ley; pero es indudables que por su organización sistemática, y por la importancia que revisten; los códigos se sancionan con miras a una vigencia continuada por un largo espacio de tiempo. Mas aún, su reforma requiere siempre la modificación integral, pués es difícil conseguir alterar sus textos parcialmente, sin perturbar la disposición orgánica y sistemática que los caracteriza.

Pues bien, en el caso sub examen, o sea el de los textos legales básicos, que determinan el marco institucional en que ha de desarrollarse la reforma, es necesario hacer notar la falta de adecuación funcional de los textos legislativos, ya que, mientras en la evolución del derecho latinoamericano, observamos que las constituciones se han ido modificando en el transcurso del tiempo, los Códigos civiles en cambio, se han mantenido casi inalterables, sobre todo, si ésta evaluación se hace con carácter general, para todos los países del continente. Aquí, aparece la primera incongruencia jurídica, por cuanto la base institucional, permite adoptar un criterio amplio en materias tales como, la propiedad de la tierra y los códigos civiles en cambio, cercenan esta posibilidad, al mantener en sus textos, una normatividad jurídica anticuada y, por lo demas disímil a la adoptada por las constituciones vigentes. Demás está decir que, al aplicarse leyes de la reforma agraria, dentro del merco institucional de cada país, surgen los inconvenientes de índole jurídica, debido a esta discordancia entre los textos legales fundamentales. Esta tésis manifestada por el autor con claridad y sencillez, es completada por un breve estudio sobre diversos puntos vinculados con la evolución de los principios legales básicos (sobre todo con referencia al derecho de propiedad), y en el desarrollo del tema, hace incapié en el hecho notable que, se observa en las legislaciones de los países latinoamericanos que no se modifican los códigos civiles, por existir una marcada tendencia a conservarlos vigentes, sin alterar sus disposiciones fundamentales, pues tal cómo se ha dicho precedentemente, dada la arquitectónica de un Código, es obvio que al introducirle alguna reforma, se altera su orgánica sistematización.

Compartimos el criterio expuesto y deseamos acotar al respecto las siguientes observaciones:

1. El Derecho en general se estudia y se investiga en los países de América Latina y aún en otros países, a través de un formalismo exagerado y anacrónico. El derecho se ha convertido en ciertos casos en una investigación filológica; y ha dejado de referirse a algo palpable. No responde a la "incitación" que el medio social y económico le presenta. Falta una respuesta adecuada, por medio de una investigación jurídica y una legislación inspirada en realidades concretas, y no en tradiciones históricas que sólo consiguen ofrecer, formas sin contenido y materias sin espíritu. Pero corresponde aquí referirnos a algo más preciso, y es justamente al Derecho Agrario, que ha sido sub-sumido por un Derecho Civil, o sea un derecho de

ciudad, ajeno a las motivaciones y requerimientos del hacer rural, y por demás inspirado en principios de un liberalismo y un individualismo que, ni siquiera se le puede achacar al Derecho Romano, si se lo estudia detenidamente a través de su magnífica evolución. El derecho debe ser una manifestación formal de los requerimientos sociales y económicos de un país o de un Estado, debe responder a ellos de modo funcional, de lo contrario se anquilosa y se transforma en un instrumento obstaculizante del desarrollo y progreso.

2. Considero que la incongruencia entre los Códigos Civiles y las Constituciones, se debe entre otros motivos, a la ausencia de una doctrina jurídica agraria que se ha debido elaborar y que se encuentra bastante huérfana en el continente. El Derecho Agrario debe incluirse entre las ramas jurídicas definitorias para la vida actual del continente, y sus normas pueden codificarse, a fin de lograr esa sistematización orgánica, característica de los Códigos Civiles y ponderables desde todo punto de vista.

3. Conviene también tener presente que, los Códigos Civiles deben ser modificados, puesto que es preciso tener presente, la evolución sufrida en todos los ordenes de la vida social y económica de nuestros pueblos, para apercibirnos de la lentitud en la evolución jurídica que resulta apenas explicable. Aún se emplea la escritura pública redactada a mano en muchos países, todavía se hace la "traditio", al transferir el dominio; y si se analiza detenidamente la forma como se encara la actuación notarial, veremos el atraso y el obstáculo que presenta el derecho en la vida de nuestros pueblos.

4. La evolución del derecho de propiedad es manifiesto; pero en éste caso particular de la reforma agraria, consideramos que es urgente analizar y estudiar la propiedad agraria, como una de las instituciones, básicas del Derecho Agrario; de modo tal que se adecue a las necesidades actuales de índole económica y social rural. La socialización del derecho es un fenómeno manifiesto, que nadie puede poner en duda, si analiza el tema objetivamente, la penetración del derecho público en el derecho privado, es un asunto que aparece hoy a los ojos del jurista, de modo terminante. De ahí que, sea imposible pretender estancar el derecho so pretexto de una tradición jurídica que, es preciso defender, esto lamentablemente es errónco. Lo que sucede es que se ignoran los cambios que son necesarios introducir, y apenas se vislumbran, los efectos que los mismos van a producir. Sin embargo, lo que no se tiene en cuenta, son la ventajas que van a redundar de tales reformas. Constituye un tema importante en materia de propiedad, de-

finir y determinar en los países del continente, todo lo referente a las limitaciones y restricciones al derecho de propiedad, y a su ejercicio, pues ello está vinculado íntimamente con el estudio de la institución, y también con la reforma agraria.

5. El derecho de propiedad, su evolución a través de los años y de los siglos, y la concepción actual que priva en lo que respecta a la función que debe cumplir, está vinculada con un asunto de mayor trascendencia, cuando se la analiza a través de las necesidades de la vida rural. Pues entonces, observamos, no sólo la importancia de la evolución general de la misma y las ventajas que de ello derivan, sino también la urgente necesidad de introducirnos en el estudio del Derecho Agrario, y de las instituciones Jurídicas agrarias, a fin de darle un fundamento orgánico a una legislación que, si bien es fuente indiscutida de derecho, no es desmenuzada, analizada y vigorizada por la elaboración doctrinaria y jurisprudencial. A nuestro juicio, es preciso tener en cuenta la legislación agraria comparada, pues de ella se obtienen imponderables frutos. Esto lo vemos claramente, al leer el erudito trabajo de nuestro ilustre colega el Dr. Pedro Moral López. Pero es preciso no detenerse aquí, por cuanto es necesario crear una teoría jurídica agraria, a fin de echar las bases y los cimientos a un derecho que servia en nuestros países como instrumento de desarrollo; y también de liberación. Es indiscutible que, el Derecho Agrario en el Continente, servirá de instrumento o de desarrollo económico y también de instrumento de liberación social. Ambas cuestiones van bien parejas, y esto nos importa sobremanera, a quienes estudiamos y trabajamos para obtener mayor bienestar y progreso en las áreas rurales del Continente.

6. Consideramos que el asunto de la autonomía del Derecho Agrario es vital para el progreso de la reforma agraria. Y esto es sencillo. Las normas jurídicas agrarias responden a fines determinados, tales como la conservación de los recursos naturales, el incremento de la producción y el mejoramiento en las condiciones de vida del hombre y la familia rural. Pues bien, es obvio que, cuanto más garanticen esos fines las normas jurídicas agrarias, más auténticas serán, de ahí que, para que eso pueda cumplirse en forma orgánica y sistemática, es necesario ofrecer a esas normas principios orientadores básicos, que les sirvan de fundamento. Y si nos preguntaramos cuáles pueden ser esos principios, sería bien fácil contestar; ya que ellos deben ser única y exclusivamente los que logren garantizar el cumplimiento de los fines antedichos. En efecto, si en la actividad agraria la produc -

ción es uno de sus fines esenciales, es obvio que, uno de sus principios fundamentales debe ser el que asegure y oriente a las normas jurídicas para que las mismas promuevan la producción y cercenen todo derecho que tienda a obstaculizarla. Así por ejemplo, en materia de propiedad, es sabido que la destrucción del suelo puede irrogar un serio perjuicio a la colectividad, pues no cabe entonces pensar que, en el régimen jurídico de la propiedad agraria puedan faltar principios ordenadores que impongan como puntal en esa institución la defensa de los recursos naturales. Ahora bien, no es posible admitir que el Derecho Agrario sea una rama especializada del Derecho Civil, cuando lo importante de las restricciones y limitaciones al derecho de la propiedad agraria, deben provenir del Derecho Público, y no del Derecho Privado. Pero no es sólo la propiedad agraria lo que aquí interesa, también es importante el régimen contractual agrario, el régimen sucesoral agrario, el régimen del poder de policía agrario el fuero agrario, el procedimiento agrario, etc. Pues bien, consideremos que, si la actividad agraria presupone la realización de determinados fines, la única forma de asegurar su cumplimiento, es mediante la adopción de principios jurídicos que permitan y aseguren la realización de esos fines. Ahora bien, una vez determinados esos principios y aplicados a la normatividad jurídica agraria, es obvio que el Derecho Agrario puede y debe ser autónomo, de lo contrario nada se logrará en lo futuro, pues las normas jurídicas agrarias van a quedar siempre condicionadas a principios jurídicos inspirados en fines completamente ajenos a la actividad y a las formas de vida rurales.

Resta aún decir algo sobre la íntima relación que existe entre el derecho y su aplicación. En efecto, es innegable que, mientras el Derecho Agrario no sea aplicado por tribunales agrarios y mediante jueces agrarios especializados no se puede esperar mucho del resultado de la aplicación de leyes agrarias por mejor que ellas sean. Así cómo, es fundamental el principio de la asociación para asegurar y garantizar los derechos de la gente rural, tal como se hizo en otras épocas y se hace aún en las áreas industriales, así también es innegable que la presencia de un tribunal representa la mejor garantía para el cumplimiento de los derechos que otorguen las leyes agrarias a los campesinos del Continente. Es preciso reconocer que el Derecho Agrario tiene categorías bien definidas: sujeto, objeto y vínculo. Y los vínculos, equivalen a las instituciones: propiedad, contrato, transmisión del patrimonio, polícia, procedimiento, etc. Estas son las instituciones puras o simples. Demás está decir que, de la conjunción de éstas surgen las demás

instituciones jurídicas agrarias, tales como la colonización, el crédito, las cooperativas, etc. Sobre principios comunes, y sobre sólidas bases, el Derecho Agrario puede constituir la mejor defensa para los derechos de los campesinos y también el mejor instrumento para el desenvolvimiento de las áreas rurales.

7. Aclarada la importancia que tiene el problema de la autonomía y que a nuestro juicio debe ser definitivamente adoptada, si no se quiere perturbar la regulación jurídica de la reforma agraria, conviene señalar en qué radican los principales efectos de la autonomía. El Dr. MORAL LOPEZ manifiesta su deseo de no entrar en la discusión doctrinaria del problema autonómico, y creemos que lo expresa con justeza pues a continuación con toda razón dice "....las necesidades que se manifiestan en materia agraria exigen que los textos legales que regulan el régimen de las tierras y las actividades agrícolas están perfectamente adaptados a las condiciones económicas y sociales y a las características peculiares del ámbito rural ...." -Con tal apreciación se aclara bien el problema, ó sea que si admitimos la necesidad de la adecuación, no es posible que continuemos rigiendo a las normas jurídicas agrarias por principios jurídicos que nada tienen que ver con la actividad rural. Y esto es así, porque actualmente la actidad técnica se ha desarrollado de un modo tan considerable que la especialización abarca el panorama de la ciencia y de la misma técnica. Téngase presente que, cuando se habla de autonomía jurídica agraria no se discute que el Derecho es uno sólo y que las ramas sólo responden a la necesidad de adecuar el Derecho a las diferencias que surgen por las múltiples actividades humanas, de por sí más complejas cada día, y que imponen al Derecho, la impronta de sus necesidades y requerimientos, a fin de que se garanticen mejor los derechos y obligaciones que surgen de ellas.

8. Esto nos lleva finalmente a una conclusión: que la mejor forma de mantener la orgánica sistematización legislativa y la mejora manera de asegurar que los principios jurídicos agrarios inspiren a todo el ordenamiento legislativo es por medio de un Código Agrario. Téngase presente que ya existió en el siglo VII un Código Agrario Bizantino como instrumento de defensa de los agricultores libres del Imperio, que un Código Agrario Mexicano ha sido una valiosa defensa para los ejidatarios, y que en Francia en la Asamblea de 1793 se aprobó un Código Rural como una de las formas más adecuadas para asegurar los derechos de los campesinos franceses. Por otra parte, bueno es tener presente la interrelación de las instituciones jurídicas agrarias, y la importancia de sus efectos en el orden legislativo rural.

Así por ejemplo, de qué sirve hablar de distribución de tierras y de acceso a la propiedad por parte de los trabajadores sin tierra, si no se dispone de la asistencia crediticia del Estado o del apoyo de las desgravación por los organismos impositivos.

Creemos que la propiedad agraria esta íntimamente vinculada con la transmisión hereditaria, con la unidad económica de la producción, con el crédito agrario, con el régimen tributario con los servicios de extensión agrícola; y que si no se legisla adecuadamente en coordinación estas instituciones el fracaso es manifiesto. De ahí que, con razón puede pensarse que en toda ley de reforma agraria, deben estar contempladas estas situaciones. Pero si admitimos que la mejor manera de coordinar y sistematizar estar normas, es mediante el procedimiento de la Codificación, tenemos derecho a pensar que la verdadera ley de la reforma agraria debe ser un Código Agrario, por cuanto si se admite que la mejor manera de legislar en materia rural es mediante la organica y sistemática coordinación de las normas jurídicas agrarias, es obvio que tanto mejor será, una ley de reforma agraria, cuanto mejor sistematizadas estén las normas agrarias y sobre todo las instituciones jurídicas, agrarias. De ahí que la mejor forma de legislar en materia de reforma agraria será mediante la aplicación de un Código Agrario, y esto tiene su fundamento objetivo en el hecho de que, si reconocemos que lo importante en una ley de reforma agraria son los principios que la sustentan; y admitimos también que la mejor legislación para obtener la coordinación de las normas jurídicas se obtienen mediante la codificación, creemos sin lugar a dudas que las leyes de reforma agraria serán más firmes y duraderas, más orgánicas jurídicamente y más efectiva su aplicación si se adopta la forma codificada. Ningunos de los argumentos que se han dado en contra de la codificación puede tener asidero, y el mejor medio para desmentirlos es que, por lo menos, en el derecho latino, ningún país, aún entre los más desarrollados de ellos, se ha apartado de este procedimiento legislativo. Por lo demás, no es bueno ni admisible confundir la vetustez, con la duración. El hecho de que un Código se sancione con miras a perdurar, no quiere decir que deberá aceptárselo, aún cuando por su vejez no responda a las necesidades que le sirvieron de causa.

B. <u>Evolución del concepto del derecho de propiedad en general y de la propiedad en particular.</u>

Por la íntima vinculación del tema, me he referido en parte en el comentario al acápite precedente a este punto; pero de todos modos considero

conveniente hacer un breve comentario aquí, por cuanto es necesario dejar aclarados varios aspectos del tema desarrollado por el Dr. Moral López.

Con gran versación, el expositor ha hecho aquí un análisis exhaustivo de la legislación latinoamericana, sobre todo en lo referente a la propiedad agraria en su relación con los textos constitucionales.

Es de hacer notar que, el criterio constitucional que se adopte en materia de propiedad es básico para la legislación que se sancione en materia de reforma agraria al extremo que si la constitución no abre las puertas a la legislación que en su consecuencia se dicte, serán vanos todos los esfuerzos que hagan los juristas en pro de un remozamiento de la legislación agraria. Y en tal sentido, pensamos que es necesario que las constituciones prevean la conveniencia de que se sancionen códigos agrarios para lo cual indudablemente es preciso que el estudio del Derecho Agrario se perfeccione. Considero un paso importante y si se quiere decisivo, el criterio adoptado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, al dar énfasis al estudio del Derecho Agrario y en particular al crear centros de investigación en materia de Reforma Agraria, donde se estudien y analicen las instituciones jurídicas agraria en consonancia con las necesidades y requerimientos que la sociología y la economía agraria imponen el continente. Por esa vía, tenemos la seguridad que se conseguirá mejorar la aplicación de todos los adelantos que se quieran introducir en materia de reforma agraria. Pensamos también, en la necesidad de fomentar la creación de centros de estudios en el nivel nacional, para poder perfeccionar esta clase de estudios pues parece una paradoja que en países donde la actividad agraria ejerce un papel preponderante en la economía y en las formas de vida de sus pueblos no existan centros de estudios o cátedras especializadas en el orden universitario. En materia de propiedad agraria, es preciso que ella se legisle en forma adecuada y orgánica tal como lo hemos expresado precedentemente. Y por cierto es justamente en las constituciones donde deberá insistirse en esta materia, para conseguir que la legislación agraria y en particular de la reforma agraria siga un orden correlativo. Es peligroso e inconveniente, mantener las incongruencias que existen en muchos casos, donde la constitución es rebasada por la legislación agraria, o bien cuando la misma constitución sirve de obstáculo a una legislación que pugna por adecuarse a las necesidades sociales existentes, y no logra conseguirlo, por el valladar que le opone la legislación constitucional.

de tierras.

A. DIFERENTES CASOS DE ADQUISICION DE TIERRAS

En lo que atañe a este punto que ha sido muy bien tratado en la ponencia y que no merece sino nuestro apoyo sin retaceos, quisiera hacer unicamente una acotación que puede resultar interesante y es referirme con detalle a la organización legal actual vigente en la Argentina.

En efecto, la intención de explayarme sobre este tema obedece al principal propósito de destacar la forma como se desarrolla este aspecto de la legislación agraria argentina. Servirá también como ejemplo para comprobar las dificultades que han surgido por las limitaciones anacrónicas que surgen de la legislación civil, y que en ciertos casos, puede afirmarse que, exceden al espíritu de la Constitución que, si bien carece de actualidad, en muchas de sus disposiciones, ha sido lo suficientemente elástica como para permitir el desarrollo de una legislación agraria más adecuada a las necesidades del país. Sin embargo, es evidente que los inconvenientes planteados, tanto por la Constitución como por el Código Civil son evidentes. Además conviene tener presente, un hecho importante vinculado con las reformas constitucionales de 1949 y 1957, por cuanto en virtud de la primera se introdujeron normas de orden agrario y en particular referidas a la propiedad de la tierra que luego fueron derogadas por la ulterior reforma, volviendose al regimen del texto constitucional de 1853. Ahora bien, como en ese lapso los territorios federales fueron provincializados, con excepción de la Isla de la Tierra del Fuego, las Provincias sancionaron sus respectivas constituciones sobre los fundamentos constitucionales de la primera reforma. De modo que, actualmente se da el caso que, más de diez provincias, contienen normas muy avanzadas en esta materia; pero que se ven coercionadas a no poder avanzar en materia de reforma agraria, por hallarse limitadas en virtud de las disposiciones del Código Civil que, contiene normas absolutistas en materia de propiedad. Se ha creído interesante, a fin de ilustrar con un caso, el desarrollo del tema, a través del actual régimen legislativo vigente en la República Argentina. Asímismo, se ha considerado oportuno, tratar exhaustivamente todos los aspectos vinculados a la adquisición y distribución de tierras, a fin de mostrar los inconvenientes que surgen de la inadecuación de la legislación y la reforma agraria.

1. Advertencia Preliminar.

Para hacer un análisis detenido de las limitaciones legales para la adquisición y reparto de tierras en la legislación argentina, será necesario

ante todo hacer una breve sintesis de las disposiciones constitucionales pertinentes, ya que es la constitución la base y punto de partida de la legislación y del derecho positivo vigente en un Estado.

La constitución de la República fué sancionada el 1º de Mayo de 1853 y ha sufrido varias reformas importantes en 1860-1868-1898-1949 y 1957. La reforma de 1949, fue dejada sin efecto, y volvió a regir nuevamente el texto de 1853, para ser luego ligeramente modificado por la Convención Constituyente de 1957. La única reforma que introdujo modificaciones de importancia en materia agraria y sobretodo en lo concerniente a la propiedad, fue la de 1949; pero como rigió durante muy poco tiempo no tuvo mayores consecuencias; de ahí que pueda afirmarse que el regimen constitucional argentino en materia agraria es muy parco y carece de los conceptos fundamentales que demanda actualmente tal materia, especialmente en el aspecto que motiva el presente estudio o sea la adquisición y distribución de tierras y de recursos naturales renovables, su propiedad pérdida, transmisión, etc.

A fin de dar una idea cabal de las disposiciones que contiene la Constitución se transcribirán a continuación los textos pertinentes referentes a la propiedad, a la colonización y a todo lo referente o concerniente a la tierra, y a los derechos y obligaciones fundamentales vinculados a ella:

El art. 14 declara: "Todos los habitantes de la Nación "gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y "comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender".

El art. 17 declara: "La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en Ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por Ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de Ley o de sentencia fundada en Ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la Ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino. Ningún cuerpo puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie".

A continuación el Art. 20 dispone: "Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos".

Por su parte el artículo 67 dispone: "Corresponde al Congreso: inc. 4º: Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional".

"Inc.11: Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal de Minería y de Trabajo y Seguridad Social...."

"Inc. 16: Proveer lo conduncente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarrilles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional....."

Finalmente el art. 107 constitucional al referirse a las facultades de los gobiernos provinciales estatuye que: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia.... y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial....."

Sin embargo, constituciones provinciales contienen disposiciones que difieren considerablemente de las normas contenidas en la Constitución Federal, y ello en razón de que las mismas fueron sancionadas hallándose vigente la Constitución de 1949, que contenía disposiciones un tanto distintas.

Como consecuencia de las normas constitucionales rigen para toda la Nación los Códigos cuya enumeración se ha hecho reseñar los artículos de la Constitución Federal. Las provincias sólo pueden dictar los llamados Códigos de forma como los de procedimiento: civil, comercial, minero, etc.. o bien aquellos inherentes al ejercicio del poder de policía como los Códigos de aguas o los Rurales.

El Código Civil Argentino, es del año 1871 y por tal razón sus normas, no responden a los principios fundamentales que inspiran actualmente la legislación en materia de propiedad y de aprovechamiento o uso de los recursos naturales renovables. Esta legislación que aún se mantiene vigente, constituyó un serio obstáculo para el desenvolvimiento de una legislación sobre la propiedad privada en consonancia con los actuales requerimientos de la legislación agraria en general. Pero conviene tener presente para no incurrir en errores de interpretación de la legislación argentina que, además del Código Civil se ha sancionado algunas leyes agrarias que lo han derogado en varias de sus disposiciones, de modo que siguiendo el orden institucional nos hallamos ante la siguiente situación:

a) Constitución Federal

b) Legislación federal: Civil (Código Civil rige en toda la República)

Agraria (leyes agrarias específicas)

c) Constituciones provinciales

d) Legislación agraria provincial (Códigos Rurales y de Aguas - Leyes agrarias).

Ahora bien, es necesario hacer notar que las disposiciones sobre propiedad por ejemplo legisladas en el Código Civil, rigen en toda la República por cuya razón las Provincias deben someterse a sus disposiciones no obstante su derecho de aplicar sus normas por sus propios tribunales, y aún que sus propias normas constitucionales contengan disposiciones en contrario. Ello en razón del orden de prelación estatuído en el art. 31 constitucional que dice: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ella no obstante cualesquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires los tratados ratificados despues del Pacto del 11 de noviembre de 1859".

En síntesis, se puede afirmar que en materia agraria y específicamente en lo que concierne a la adquisición y distribución de tierras, el derecho positivo vigente en la República se aplica del siguiente modo y por orden de importancia:

a) La Constitución Federal.

b) Las normas del Código Civil y las contenidas leyes federales agrarias algunas de las cuales han derogado disposiciones del citado Código.

c) Constituciones y leyes provinciales, las cuales respetan o deben respetar las normas contenidas en el Código y en las leyes federales aplicables en sus respectivas jurisdicciones por sus jueces naturales.

Corresponde transcribir algunas disposiciones pertinentes del Código Civil para que, se pueda apreciar el contenido y alcance de sus disposiciones a fin de valorar los inconvenientes e impedimentos que surgen de la aplicación lisa y llana de sus normas. Y esto no pierde valor, por el hecho de que exista una ley federal de colonización, por cuanto si bien en ella, se introducen cambios importantes en materia de propiedad y de ejercicio

del derecho de dominio, ello sólo se aplica para las tierras colonizables unicamente, con lo cual se ha conseguido establecer un dualismo que, es necesario tener en cuenta al analizar la legislación. En efecto, existen tierras sometidas a colonización, cuyo régimen de propiedad difiere del aplicado para ls demás tierras de propiedad privada del Estado o de los particulares.

En materia de dominio el Código Civil dispone: "El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona" (Art. 2506).

"El dominio se llama pleno o perfecto, cuando es perpetuo y la cosa no está gravada con ningún derecho real hacia otras personas. Se llama menos pleno o imperfecto, cuando debe resolverse a fin de un cierto tiempo o al advenimiento de una condición o si la cosa que forma su objeto es un inmueble, gravado respecto de terceros con un derecho real como servidumbre, usufructo". (Art. 2507).

"El dominio es exclusivo. Dos personas no pueden tener cada una en el todo el dominio de una cosa; más pueden ser propietarios en común de la misma cosa, por la parte que cada uno pueda tener" (Art. 2508).

"El dominio es perpetuo y subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra ella, a no ser que deje poseer la cosa por otro durante el tiempo requerido para que este pueda adquirir la propiedad por la prescripción". (Art. 2510).

"Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposeción y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización en este caso, no sólo el pago del valor real de la cosa sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad". (Art. 2511)

"Cuando la urgencia de la expropiación tenga un caracter de necesidad de tal manera imperiosa que sea imposible ninguna forma de procedimiento la autoridad pública puede disponer inmediatamente de la propiedad privada bajo su responsabilidad". (Art. 2512).

"Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla degradarla o destruirla, tiene el derecho de accesión de reinvindicación de constituir sobre ella derechos reales, de percibir todos sus frutos, prohibir que otro se sirva de ella o perciba sus

frutos y de disponer de ella por actos entre vivos". (Art. 2513).

"El ejercicio de estas facultades no puede serle restringido porque tuviere por resultado privar a un tercero de alguna ventaja comodidad o placer o traerle algunos inconvenientes, con tal que no ataque su derecho de propiedad". (Art. 2514).

"Las restricciones impuestas al dominio privado solo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo". (Art. 2611).

El Código Civil contiene a continuación del artículo transcrito en último término una serie de normas referentes a las restricciones en interés privado que sólo importan a las relaciones de vecindad y otros aspectos de carácter análogo pero que en nada modifican las normas fundamentales ya transcritas y que constituyen el meollo de la legislación civil en materia de propiedad. Demás está decir que, estas disposiciones rigen en el orden rural, de ahí que sólo en forma restringida, se pueden mencionar en la legislación argentina, disposiciones concernientes a las limitaciones legales sobre adquisición y reparto de tierras. Estas, sólo deben ser analizadas a través de la ley nacional de colonización, y de algunas leyes provinciales, aunque como es obvio, en esta última no existen limitaciones sobre la propiedad sino de un modo limitado y sólo las pertinentes al poder de policía en materia de limitación al ejercicio del derecho de dominio.(1).

2. Disposiciones y limitaciones legales a la adquisición y reparto de tierras en el regimen comun.

Estas disposiciones legales son las contenidas en el Código Civil y rigen indistintamente para las tierras urbanas y rurales, salvo algunos casos especiales que serán analizados oportunamente.

En principio, es necesario distinguir en la adquisición de tierras: la que se efectúa por el Estado o por los particulares.

El Estado puede adquirir tierras para su dominio privado o público, según sea la afectación que haga de las mismas por distintos medios y según deriven de derechos personales o derechos reales.

En el primer supuesto, el Estado puede adquirir el dominio por:

a) Compra a particulares o a las provincias.
b) Donación que le hagan los particulares con o sin cargo.
c) Transmisión por vía sucesoria testada o intestada o por legado que le hagan los particulares.
d) Expropiación a los bienes de los particulares o de las provincias
e) Prescripción adquisitiva.

---

(1) Por ese motivo se ha preferido no analizarlas en este trabajo

En lo concerniente a la compra, es obvio que el Estado debe regirse por disposiciones especiales de Derecho Administrativo, o sea que el procedimiento para adquirir tierras será por vía de:

a) Compra directa

b) Licitaciones pública

c) Remate público

En cuanto a la expropiación, los requisitos esenciales para que esta se cumpla debe ser:

a) Declaración de utilidad pública por el Congreso o por las Legislaturas Provinciales según se trate de tierras de propiedad nacional o provincial. Aunque es bueno tener presente que el Congreso Nacional puede declarar la utilidad pública en tierras provinciales.

b) Previa indemnización del precio de la tierra aunque puede tomar posesión por razón de urgencia y depositar luego el importe del precio. En tal caso sólo le está exigido entregar un porcentaje que fijan las leyes de expropiación.

c) Debe indemnizarse el precio de la tierra y el daño emergente.

d) Si no se destina la tierra para el fin específico determinado por la ley, puede ejercer el particular el derecho de retrocesión, aunque se hubiera tomado posesión de la tierra.

e) En cuanto al pago en bonos, ni la Constitución ni el Código Civil contemplan el caso, ya que uno se refiere a la previa indemnización y el otro al justo precio.

Las condiciones y requisitos transcritos se refieren al régimen general de la expropiación de tierras; pero existen además, normas especiales distintas en la ley especial de colonización y en las leyes de expropiación provinciales. Las provincias pueden sancionar estas leyes, en virtud del ejercicio del poder de policía provincial. Facultad ésta, reservada a las provincias por el artículo 104 constitucional.

Resta aún, enumerar las formas de adquisición del dominio por razón del derecho real. Ellas, las enumera el Código Civil en su artículo 2524: Apropiación, especificación, accesión, tradición, percepción de frutos, sucesión en los derechos del propietario y prescripción.

No rigen para las tierras o sea para los inmuebles, ni la apropiación, especificación o transformación, ni percepción de frutos que, se aplican para las cosas muebles. Téngase presente además que, ésta forma de adquisición del dominio, por virtud de derechos reales, rige tanto para el Estado, como para los particulares.

En lo concerniente a los derechos de los particulares para adquirir el dominio, rigen disposiciones análogas a las transcritas, pero con algunas diferencias que pasaré a reseñar. En efecto, los particulares pueden adquirir tierras por:

a) Compra que hagan a otros particulares o al Estado

b) Por donación con o sin cargo, que les hagan el Estado o los particulares.

c) Por transmisión hereditaria, o por legado que le hagan otros particulares.

d) Por dación de bienes en vida; que les hagan otros particulares.

e) Prescripción adquisitiva (usucapión)

En cuanto a la forma de adquirir el dominio por vía de los derechos reales, rigen las mismas disposiciones para los particulares, como para el Estado, tal como se ha expresado precedentemente.

Para la adquisición de tierras por el régimen común, existen varias disposiciones limitativas que, derivan por lo general, del ejercicio del poder de policía, de defensa militar, o de disposiciones análogas que no es necesario enumerar aquí. También pueden mencionarse aquellas limitaciones que pueden surgir de otros derechos reales que graven el inmueble que se adquiera: servidumbre, usufructo, anticresis, hipoteca, etc. Estas limitaciones se aplican indistintamente para los particulares y para el Estado. Del mismo modo, deben citarse también, las restricciones administrativas que rigen para toda clase de inmuebles.

Finalmente, en este acápite el concepto de reparto, sólo debe ser entendido en la transmisión a título individual, de tierras del dominio privado del Estado o de los particulares; pero ello no ofrece especial interés por cuanto no se refiere a la situación especial que, contempla el regimen agrario, o sea el reparto de tierras con fines de colonización o de reforma agraria.

3. <u>Disposiciones y limitaciones legales a la adquisición y reparto de tierras, en materia de legislación agraria.</u>

Este acápite es necesario analizarlo a través de distintos enfoques. En primer lugar, debe hacerse una distinción en la legislación argentina que es el concerniente a sus diferencias jurisdiccionales, según se trate del Gobierno federal o de los gobiernos provinciales. De modo que, corresponde estudiar primero la legislación nacional. Y dentro de su régimen, distinguir la adquisición por el Estado o por los particulares; pero siempre dentro del régimen específico rural.

a) Régimen Federal Agrario de Colonización:

(1) Adquisición de tierras por el Estado con destino a colonización.

(2) Adquisición de tierras por particulares destinadas a colonización por particulares (privada)

(3) Adquisición de tierras arrendadas por particulares ocupantes, y según el Plan de Transformación Agraria.

(4) Reparto de tierras por el Organismo de colonización a particulares (nacionales o extranjeros)

(5) Reparto de tierras de particulares a otros particulares por vía de colonización privada.

(6) Reparto de tierras a indígenas.

b) Régimen provincial agrario de colonización.

(1) Adquisición de tierras por la provincia con destino a colonización.

(2) Adquisición de tierras por particulares para colonización privada.

(3) Reparto de tierras por el Organismo colonizador à particulares (nacionales o extranjeros)

(4) Reparto de tierras por entes colonizadores privados a particulares (colonización privada).

En primer término corresponde analizar los casos que se presentan en la legislación federal:

1. Adquisición de tierras adquiridas por el Estado con destino a colonización.

a.-El organismo adquirente de Tierras: El organismo federal encargado de la colonización es única y exclusivamente el Consejo Agrario Nacional. Al respecto dispone la ley 14.392 modificada por el decreto-ley No.2964: "La Nación aplicará, de acuerdo con las normas de la presente ley, planes agrarios destinados a poblar el interior del país, racionalizar las explotaciones rurales, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma, radicar inmigrantes agricultores y llevar mayor bienestar a los trabajadores rurales. La propiedad de la tierra rural colonizada en cumplimiento de esta ley, queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en ella". (Art. 1º).

A continuación agrega: "Para la aplicación de esta ley crease el Consejo Agrario Nacional, que funcionará con la autarquía que ella le acuerda, con sede en la Capital Federal y jurisdicción en todo el país. Sus relacio-

nes con el Poder Ejecutivo, serán mantenidas por intermedio del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación. Será una institución de derecho público y privado, siendo sus miembros personal y solidariamente responsables de los actos del Consejo salvo expresa constancia en acta de quien estuviera en contra de sus resoluciones. La constitución del Consejo Agrario Nacional se regirá por las siguientes normas:

(1) "El Consejo Agrario estará integrado por el Presidente y un vocal, que ejercerá la Vice presidencia, serán designados a propuesta del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y serán inamovibles durante su ejercicio, salvo el caso de mala conducta". "Los tres vocales restantes serán nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta en ternas de los productores agrupados preferentemente en asociaciones rurales, en sociedades rurales cooperativas y en entidades gremiales de arrendatarios".

(2) "Los miembros del Consejo deberán ser personas de reconocidos antecedentes y notoria versación en los problemas rurales". "El Presidente ejercerá la representación legal del Consejo y la dirección de su administración interna y en caso de empate tendrá voto". "Tanto el Presidente, como los demás Vocales del Consejo, deberán ser argentinos y mayores de 30 años de edad. Durarán seis años en sus cargos, renovándose la mitad de los Vocales cada tres años y por sorteo la primera vez, pudiendo ser reelegidos. La remuneración del Presidente, Vocal que ejerza la Vice Presidencia y demás vocales, será fijada anualmente por el Poder Ejecutivo".

(3) El Consejo Agrario Nacional contará con el asesoramiento de una Comisión Asesora Honoraria integrada con representantes de las provincias acogidas a esta Ley; de las Cooperativas, Asociaciones de Propietarios y Arrendatarios, de las Sociedades Rurales, de la Dirección Nacional de Migraciones, de la Dirección de Agua y Energía, del Banco de la Nación Argentina y de los Bancos Oficiales de las Provincias, que podrán estudiar los planes de colonización, de radicación o de incorporación de inmigrantes, que se someta a su consideración y formular las proposiciones que estimen conducentes a los mismos fines. Esta comisión se reunirá conjuntamente con el Consejo Agrario Nacional en Asamblea, cuantas veces sea convocada por este último y por lo menos una vez al año". (art. 2º)

"El Consejo a los fines de esta ley, tendrá las funciones y deberes que se indican:

(a) Administrar el fondo general y los bienes, transferir y enajenar los inmuebles, así como realizar las demás operaciones vinculadas con sus fines";

(b) Estructurar planes de colonización;

(c) Convenir con los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, la incorporación de inmuebles de su propiedad al régimen de la presente ley, en las condiciones que se estipulen;

(d) Adquirir inmuebles del dominio privado mediante convenio, licitación o remate público;

(e) Proponer al Poder Ejecutivo la expropiación de inmuebles cuando no pudiera adquirirlos por los medios indicados en el inciso anterior;

(f) Promover la participación de las cooperativas en el proceso colonizador y especialmente en la redistribución de la tierra;

(g) Propender en las colonias a la implantación de industrias rurales transformadora de acuerdo con la naturaleza de los cultivos que se realicen y facilitar la aplicación y fomento del crédito agrario, colaborando con el Banco de la Nación Argentina;

(h) Promover la concesión de préstamos especiales de habilitación e instalación a plazos convenientes, para la construcción de la vivienda rural y toda mejora económicamente necesaria; comercialización e industrialización de los productos y compra de elementos indispensables para las explotaciones agrarias;

(i) Colaborar en la instrucción que se imparta en las escuelas de las colonias, a fin de que se oriente hacia la capacitación técnica de los agrarios y sus hijos;

(j) Procurar el aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas para el riego conveniente de las tierras;

(k) Propender a la electrificación de las colonias para satisfacer las necesidades que exige el bienestar de sus productores y en particular el desarrollo de sus actividades económicas;

(l) Promover la aplicación del seguro agrícola en las colonias;

(m) Propugnar el uso de la maquinaria agrícola con vistas a su rendimiento económico y máxima utilización técnica;

(n) Celebrar, con aprobación del Poder Ejecutivo, convenios con grupos de familias de agricultores residentes en el extranjero, para radicarlos en colonias mediante contratos sujetos a las estipulaciones de esta ley. También podrá establecer relaciones con instituciones internacionales, de las que sea signatario el país, a fin de convenir la me-

jor manera de radicar en zonas de colonización a productores rurales inmigrantes, con intervención de las autoridades nacionales pertinentes;

(ñ) Proponer al Poder Ejecutivo los reglamentos necesarios para la aplicación de esta ley;

(o) Formular su presupuesto anual de gastos, con la aprobación del Poder Ejecutivo; (art.3º).

b) De los Planes de Colonización: "Los Planes de colonización promoverán el ordenamiento racional de la tierra agraria en base a los siguientes factores ponderados para cada zona del país";

(1) Consumo regional y demanda de los mercados nacionales e internacionales;

(2) Economía de los transportes;

(3) Ecología zonal (art. 5º)

c) De las tierras colonizables. "Para los fines de esta ley se utilizarán los siguientes inmuebles:

(1) Las tierras incultas o irracionalmente explotadas que estén bajo influencia de obras hidráulicas estatales;

(2) Las fiscales que se consideren aptas;

(3) Las tierras que no alcancen un nivel de producción adecuado;

(4) Las que estén en poder de los ministerios, de los bancos del sistema oficial, o cualesquiera de las otras reparticiones públicas nacionales y que no se utilicen para otros fines del Estado o para los especiales que determinaron su adquisición, o que en adelante pasen a su poder;

(5) Las del dominio privado o de las provincias o municipalidades que sean ofrecidas para ser incorporadas al régimen de la presente ley;

(6) Las ubicadas en zonas de erosión, o erosionables (art.7º).

d) De las normas para adquirir tierras colonizables. La adquisición de las tierras se hará por convenio, licitación o remate público. (art.11). En la adquisición de inmuebles, deberá hacerse previamente la determinación de su aptitud y valuación mediante inspecciones y tasaciones efectuadas por no menos de dos ingenieros agrónomos con sujección a lo dispuesto en esta ley (art. 12). El precio de la tierra tendrá en cuenta los rendimientos físicos de los últi-

mos diez años y será dijado conforme el valor productivo promedio del último quinquenio, relacionado con la valuación fiscal y valores venales promedios para terrenos similares de la zona, en igual período. Asimismo se computará el valor de las mejoras económicamente necesarias. (Art. 9). El valor de las mejoras económicamente innecesarias, que por seguir el inmueble como accesorio se deban adquirir junto con la tierra, será justipreciado por separado. Cuando en un inmueble estas mejoras tengan un valor superior al 30% del precio atribuido al mismo, conforme a las normas del artículo anterior se requerirá para su adquisición, la autorización del P.E. siempre que su ubicación, proximidad a centros poblados industriales o puertos, así lo aconsejaren.

Existen además otros procedimientos para destinar tierras a la colonización, que si bien pueden incluirse en el concepto de adquisición, la expresión correcta sería afectación, por cuanto se trata de tierras de otros organismos estatales. En tal sentido, dice la ley:

"Las reparticiones públicas nacionales e instituciones crediticias del sistema oficial estarán obligadas a transferir al Consejo Agrario Nacional las tierras que estén en su poder y que les requiera para ser colonizadas. El valor de transferencia será el de adquisición registrado en el patrimonio de dichas reparticiones e instituciones, o se fijará a propuesta del Consejo Agrario Nacional y por acuerdo de partes, en base a la productividad calculada con sujeción a las normas del Art. 9º, sometiendo a cualquier diferencia a la decisión inapelable del Tribunal de Tasaciones de la Nación. Podrán también entregar las tierras que encuadren en las previsiones de esta Ley para que el Consejo Agrario Nacional proceda a colonizarlas acorde con las estipulaciones de la misma, mediante el cobro de gastos que por tal concepto se realicen y una comisión a convenirse en cada caso". (Art. 13)

Finalmente, la ley contempla la posibilidad de que:

"Las provincias, territorios nacionales y municipalidades podrán convenir la venta o entrega de los inmuebles de su propiedad en las condiciones señaladas en el artículo anterior". (Art. 14)

Importa analizar a continuación las disposiciones que la ley contiene en materia de expropiación, porque constituye otra forma de adquirir tierras para colonizar, y que tiene especial interés analizar aquí, ya que esta ley contiene disposiciones especiales que en cierta forma, modifican el régimen común de la expropiación. Pero debe tenerse también presente que, para la ley la expropiación es el último recurso que se

adopta para la adquisición de tierras. De ahí la disposición contenida en el artículo 15º.

"En caso de que no se pudiera adquirir tierra suficiente para los medios indicados en el art. 11, el Poder Ejecutivo solicitará la autorización del Congreso Nacional para expropiar la que sea necesaria incluir en los planes de colonización, siempre que no fuera objeto de explotación agraria nacional. En este último supuesto será necesario también para exceptuarse de la expropiación, que la misma sea realizada directamente por el titular de su dominio, cónyuge o parientes en la línea directa, colaterales hasta segundo grado". (art. 15).

"Obtenida la autorización legislativa, previo pago o depósito judicial, el Consejo podrá tomar inmediatamente posesión del bien expropiado". (Art. 16).

"Para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, dentro del período que se fije reglamentariamente, el Consejo podrá recabar el concurso de la autoridad competente". (art. 17).

"Para evitar que se contenga la expansión de centros urbanos y satisfacer esta exigencia del perfeccionamiento social, el Poder Ejecutivo solicitará la autorización del Congreso Nacional para expropiar las tierras necesarias a tal fin, sin la limitación del artículo 15". (art. 18).

"El precio de la tierra que se expropie en cumplimiento de esta ley se fijará con sujeción a las normas estatuídas en los artículos 9º y 10º". (art. 19).

2. Adquisición de tierras por particulares destinadas a colonización.

En este supuesto deben analizarse dos situaciones:

a) Que los particulares adquieran tierras para colonizar ellos mismos ya se trate de empresas colonizadoras o particulares. Este caso no merece comentarios porque pueden hacerlo libremente, salvo las limitaciones propias del poder de policía rural;

b) Que las adquieran los particulares y actúen de acuerdo a la ley de colonización. En este supuesto el Consejo puede estimular la acción privada, cobrando solamente los gastos que a ese efecto realice. En tal caso puede el Consejo otorgar ventajas impositivas y crediticias según los casos. (art. 70).

3. Adquisición de tierras arrendadas por particulares ocupantes y según el plan de transformación agraria.

De acuerdo con el régimen de esta ley los arrendatarios o aparceros con contratos de plazo vencido y prorrogados por la ley tienen derecho a

adquirir el predio que arrienden y el propietario la obligación de vender siempre que exista acuerdo en el precio, en caso contrario decide el organismo competente.

Debe señalarse que el pronunciamiento del organismo sólo implica la obligación por las partes de acatar el precio. En caso contrario pueden darse tres situaciones:

a) Que la venta no se efectúe por disconformidad del propietario, en cuyo caso el arrendatario goza de la prórroga legal;

b) Que la venta no se efectúe por disconformidad del arrendatario, en cuyo caso se le da un último plazo para desalojar;

c) Que la venta se efectúe por conformidad de partes, en cuyo caso se otorga crédito oficial para financiar la operación.

4. Reparto de tierras por el Organismo de colonización a particulares (nacionales o extranjeros):

El reparto o adjudicación de tierras a particulares en las colonias organizadas por el Consejo Agrario Nacional en las tierras adquiridas con destino a colonización, requiere la selección de los colonos y el concurso para la adjudicación, por cuyo motivo será necesario analizar la ley a través de los puntos que se consideran indispensables para conocer el régimen de distribución y adjudicación de tierras.

a) Orden de prelación en las adjudicaciones de tierras. Limitaciones con relación al sujeto agrario privado (colono):

De acuerdo con el régimen de la ley, se estatuye un régimen de prelación para la adjudicación de tierras o sea un orden de preferencia, a fin de contemplar las necesidades más urgentes de los agricultores sin tierra. En tal sentido, la ley 15,514, modificatoria de la 14,392, dispuso que los que tendrán a ese efecto prelación absoluta, serán los arrendatarios o aparceros desalojados de sus predios. Con exclusión de este caso especial, en que la prelación es absoluta, sigue el orden de los presuntos adjudicatarios en la siguiente forma:

(1) Los arrendatarios, aparcero, medieros y toda otra forma de colonato que hubieran trabajado personal el inmueble a adjudicar por lo menos desde tres años agrícolas antes de la toma de posesión por parte del ente colonizador, tendrán derecho a que se les adjudiquen directamente las unidades agrarias en que se subdividan, siempre que reunan los requsitos exigidos para la selección de adjudicatarios. Asimismo se incluyen los arrendatarios o aparceros con contratos vigentes en el momento que se adquiera un campo para los fines de la ley, los cuales gozarán de pre-

ferencia en las adjudicaciones siempre que se trate de productores titulares de las explotaciones".

(2) Los arrendatarios o aparceros que hubiesen sido exceptuados de las prorrogas legales de sus contratos gozarán de privilegios en la adjudicación de unidades económicas. A los efectos de su selección tendrase en cuenta las causales que motivaron la excepción y subsidiariamente las preferencias legales. El porcentaje que se dará en estos casos será del 30% de los lotes libres".

(3) A los ocupantes de otras colonias que no hubieren resultado adjudicatarios por aplicación de las disposiciones de la ley referente a los arrendatarios o aparceros que residieran en la tierra".

(4) Adjudicatarios de las colonias que estén comprendidos en la disposición referente a los arrendatarios que tengan más de seis hijos y que tienen derecho a otra parcela".

(5) A los interesados que reúnan los requisitos básicos como aspirantes a adjudicatarios de predios colonizables".

Sin perjuicio de lo expuesto, y en virtud de la ley 15,514 gozarán de preferencia absoluta, los arrendatarios o aparceros que hayan sido desalojados en virtud de las leyes vigentes sobre arrendamientos y aparcerías rurales.

Una vez determinado el orden que deberá tenerse presente para la adjudicación entre los arrendatarios, aparceros o medieros que se hallen en situación especial, ya sea porque ocupaban la tierra colonizable antes de la adquisición por el Estado, o bien porque deben desalojarla, corresponde analizar la situación general de los aspirantes a predios rurales colonizables en general. En principio, la ley dispone que:

"La adjudicación de lotes se hará por concurso de selección, conforme a las previsiones que esta ley, en la forma que determine la reglamentación".

Los requisitos que la ley establece, rigen para todos los adjudicatarios, incluídos los arrendatarios o aparceros señalados precedentamente salvo el primer caso o sea aquellos con prelación absoluta y desalojados. El Consejo Agrario, adjudicará las unidades económicas a los productores que reúnan los siguientes requisitos básicos:

"Art. 29: Adquirido el dominio, el Consejo podrá autorizar la subdivisión del predio siempre que a su juicio se establezca que ha sido acre-

centada su capacidad productiva haciéndose factible la formación de dos o más unidades económicas de explotación, o cuando se trate de separar pequeñas parcelas para el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de interés general que no comprometan la explotación agropecuaria".

"Art. 30: El propietario que deseare transmitir a cualquier título, el dominio de su predio a terceros, mientras exista deuda pendiente deberá solicitar previamente autorización al Consejo. En la solicitud respectiva constará la aceptación expresa bajo firma del adquirente propuesto. Este deberá acreditar los requisitos básicos del Art. 29 de la ley mediante la documentación pertinente y formulará él y su cónyuge, si la tuviere, manifestación jurada de bienes".

Limitación especial con relación a la colonización con inmigrantes.

El Consejo Agrario Nacional colaborará con las autoridades nacionales pertinentes en la selección por aptitud profesional de corrientes migratorias rurales con destino a tierras de colonización y dará preferencia en las adjudicaciones a los inmigrantes campesinos que introduzcan capitales y equipos mecanizados para la explotación adecuada del suelo agrícola. (Art. 36).

Se admite por la ley, la exclusión de tierras en las colonias con destino a la colonización con inmigrantes campesinos; pero se limita la adjudicación a la selección adecuada de los mismos a fin de evitar los serios inconvenientes que produjo al país, la incorporación de colonos inmigrantes no seleccionados, y que por lo general, abandonaron pronto las tierras y se dedicaron a otras actividades competitivas con los trabajadores nacionales.

Formalización de la adjudicación:

Las adjudicaciones serán notificadas a los beneficiarios, quienes dentro del plazo que fije el Consejo Agrario Nacional, deberán formalizar el respectivo contrato. De no hacerlo así, la adjudicación quedará sin efecto y el predio se adjudicará al solicitante que le siga en orden de mérito. (Artículo 39).

De la disposición transcrita surge que el procedimiento que se adopta en materia de adjudicaciones, una vez seleccionados y elegidos los solicitantes intervinientes en el concurso es el siguiente:

a) Notificación a los beneficiarios;

b) Emplazamiento al interesado para formalizar el contrato;

c) En caso de no hacerlo el interesado quedará sin efecto la adjudicación.

d) El predio se adjudicará al solicitante que le siga en orden de mérito.

Limitaciones con relación al objeto agrario (colono):

Corresponde en esta parte tratar aunque sea sintéticamente las disposiciones concernientes a las limitaciones legales con respecto al objeto agrario o sean los requisitos limitantes que la ley impone en materia de adjudicación de predios colonizables. En tal sentido dice la ley:

"Las tierras adquiridas a los fines de la presente ley, serán subdivididas en lotes que constituyan unidades económicas de explotación".

Se entenderá por tal, el predio que por su superficie, calidad de la tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación racionalmente trabajado por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa. (Art. 21). A continuación la ley dispone que:

"El Consejo Agrario Nacional introducirá en cada inmueble adquirido las mejoras generales y particulares que estime económicamente necesarias para una racional explotación. En cuanto a las mejoras particulares, el Consejo Agrario Nacional facilitará su asesoramiento técnico y créditos de fomento a largos plazos, asimilados preferentemente al lapso de amortización de la tierra, para su implantación por cuenta de productores". (Art. 22)

Existen además, algunas limitaciones de importancia en materia de adjudicaciones, tales como:

"a) No se adjudicará más de una unidad económica a una misma persona ni a sus hijos o padres, a menos que éstos formen otra familia agraria. No obstante toda persona que contare con seis hijos de cualquier sexo o cuatro varones, mayores de catorce años, que vivan o colaboren con ella, podrá solicitar tantos predios adicionales como veces reúnan este requisito". (Art. 37)

"b) Las tierras situadas dentro de zonas de frontera y de seguridad serán adjudicadas previa conformidad de las autoridades competentes atento a las disposiciones en vigor". (Art. 38)

Limitaciones legales con relación al vínculo jurídico agrario:

Las limitaciones legales con relación al vínculo, deben ser estudiadas a través de las relaciones que la ley reconoce como consecuencia de la

entrega de tierras a los colonos. Ellos son:

I) El arrendamiento con opción a compra;

II) Los contratos accidentales;

III) La adjudicación en propiedad por la venta;

IV) El usufructo vitalicio (a indígenas).

En atención a que el arrendamiento con opción a compra tiene un carácter excepcional en la ley, y no se legisla en particular, no merece aquí un comentario especial.

En lo que concierne a los contratos accidentales, la ley se refiere a ellos en los siguientes términos:

"El Consejo queda exceptuado de las prórrogas legales de arrendamientos y los contratos accidentales que celebre para mantener en producción los inmuebles que posee mientras se efectúa el proceso colonizador, no quedarán comprendidos en las prórrogas legales, aún cuando los mismos fueran renovados o sujetos a nueva contratación". (Art. 81)

Estos contratos se celebran siempre que se cumplan ciertas condiciones, a saber:

a) Que no se pueda por motivos circunstanciales adjudicar en venta la tierra;

b) Que sea por un plazo no mayor de un año;

c) Que no se introduzcan mejoras;

d) Siempre que sea necesario activar la explotación de predios no adjudicados.

Corresponde analizar ahora el caso más importante y que constituye el núcleo o institución más importante de la ley o sea la adjudicación en venta.

La ley estatuye como obligaciones de los adjudicatarios las siguientes:

"a) Residir en el predio con su familia y trabajarlo personalmente, a cuyo efecto, deberán construir la vivienda rural, en la forma que estipula esta ley, siempre que el Consejo no procediera a su directa construcción;

b) Efectuar los pagos correspondientes en los plazos y formas establecidas;

c) Realizar la explotación con sujección a las leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos;

d) Conservar en buen estado las mejoras existentes en el lote;

e) Acatar las disposiciones y orientaciones que se impriman con referencia a trabajos comunes de bien general para las colonias, especialmente con vistas a la conservación de caminos;

f) Forestar dentro de los cinco primeros años a partir de la posesión del predio y cuidar permanentemente el 10% de la superficie del lote adjudicado y donde las condiciones ecológicas lo permitan, no menos de 50 árboles forestales;

g) No arrendar, ni ceder sin derechos sobre el lote, sin consentimiento previo del Consejo;

h) Participar en el movimiento cooperativo de productores agropecuarios."(Art. 41).

En cuanto al precio de venta de las unidades económicas o su arrendamiento con opción a compra, las cuotas de amortización y tasa de interés, observarán directa relación con el valor de productividad, a fin de que en armonía con el tipo de explotación agropecuaria, el productor pueda atender la deuda con normalidad y mediante su trabajo habitual.

Antes de adjudicar los lotes, el Consejo efectúa la tasación de los lotes. (Art. 42)

El precio de venta de las unidades económicas será abonado:

a) Con su servicio anual, incluyendo amortización e interés que determinará el Consejo en función de las características de productividad en cada colonia.

b) Con amortizaciones extraordinarias que podrán efectuarse en cualquier época;

c) Por la reducción de un 1% del valor inicial del lote por cada hijo a cargo del adjudicatario o que naciera con posterioridad a la toma de posesión del predio.

En cuanto a los derechos de los adjudicatarios la ley dispone que gozarán de:

"a) Posesión inmediata y pacífica del predio adjudicado;

b) Préstamos de fomento para instalación, vivienda y habilitación;

c) Reconocimiento del valor de las mejoras necesarias y útiles que hubieren introducido con aprobación del Consejo;

d) Asesoramiento técnico en cuanto a la explotación del predio, racionalización de los cultivos, industrialización y comercialización de sus frutos;

e) Inembargabilidad de los elementos y animales de trabajo, maquinarias, muebles, enseres, ropas y útiles domésticos, rodados, semillas y otros bienes necesarios para la explotación del predio...

f) Reducción del 1% del precio de venta del predio por cada hijo a cargo del adjudicatario;

g) Ampliación de la adjudicación a razón de un lote adicional....

h) Extensión del título de dominio del predio adjudicado en las condiciones y oportunidad determinadas en la ley!" (Art. 40)

Las adjudicaciones en venta pueden concluir según la ley por:

"a) Rescisión de mutuo acuerdo entre el Consejo y el adjudicatario;

b) Por caducidad dispuesta por el Consejo por incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de la ley;

c) Por fallecimiento del adjudicatario" (Art. 54).

Ahora bien, en el caso de que el adjudicatario en venta cumpliera con sus obligaciones, el Consejo le otorga un título de propiedad sin intervención notarial y con las siguientes limitaciones:

a) Mientras dure la deuda:

En este caso el titular no puede: subdividir la unidad económica sin autorización del Consejo; constituir derecho real alguno sobre la parcela adjudicada sin consentimiento del Consejo; transmitir o enajenar el dominio a sociedades con excepción de las cooperativas.

b) Una vez saldada la deuda:

En este caso el titular debe mantener el predio en grado racional de productividad (sine die) y en caso de fallecimiento no se admite la subdivisión del lote sin autorización del Consejo.

En lo concerniente al usufructo vitalicio la ley se remite a la reglamentación, cuyo comentario se omite por considerarse innecesario detallar aquí. No obstante ello importa destacar el hecho, de que se ha optado por el usufructo vitalicio en la colonización indígena en razón de que la venta en propiedad no ha dado resultado satisfactorio cuando se trata de indígenas que en la mayor parte de los casos disponen arbitrariamente de la tierra y se ven despojados de ella por terceros, que, aprovechándose de su ignorancia los defraudan por los medios más diversos. Con esta institución excepcional dentro del régimen común de la colonización se trata de contemplar la situación especial de la población indígena.

5. Reparto de tierras de particulares a otros particulares por vía de colonización privada:

Para la distribución o reparto de tierras por particulares es preciso distinguir que ella se haga:

I. Sin intervención del Consejo. En este supuesto no se establecen normas específicas;

II. Con intervención del Consejo. En este caso la ley establece:

"Cuando la venta aparcelada de un campo se hiciera con la asistencia del crédito agrario oficial, el Consejo tomará intervención para que se ajuste a las prescripciones de esta ley, una vez aprobada la subdivisión proyectada, dará traslado de la misma al Banco de la Nación Argentina para el otorgamiento de los préstamos respectivos".

"El Banco de la Nación Argentina, de común acuerdo con el Consejo, establecerá un régimen general de prioridades y condiciones para el acuerdo del crédito agrario con destino a la compra de tierra que tenga en cuenta primordialmente la necesidad de radicar a los actuales arrendatarios y aparceros, facilitará la efectividad de las excepciones acordadas a las prórrogas legales de arrendamientos radicar en otro lugar a productores que trabajan tierras en zonas de erosión o erosionables, e integrar unidades económicas de explotación". (Art. 71)

6. Reparto de tierras del Estado a Indígenas:

"Art. 73: El Consejo elaborará planes especiales de colonización indígena, procurando el aprovechamiento de las tierras fiscales aptas, para lo cual convendrá con las provincias y con el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación la afectación de las que fueren necesarias a tal fin". "Las tierras que se adquieran o afecten para la radicación de indígenas, serán entregadas en usufructo vitalicio en las condiciones que determine la reglamentación que al efecto deberá dictarse. Los usufructuarios estarán obligados a vivir en la tierra arrendada y trabajarla personalmente, si se retiraran tendrán derecho a cobrar las mejoras necesarias y útiles que hubieran realizado. Este usufructo es intransferible; pero los herederos del usufructuario tendrán derecho a continuarla al mismo título". "Las colonias de indígenas se organizarán siguiendo los lineamientos generales de la presente ley, procurando la incorporación de estos grupos étnicos a la vida nacional en todas sus manifestaciones".

Finalmente, en lo que atañe a la legislación provincial se omite el

comentario, en homenaje a la brevedad, pues cada provincia tiene su régimen específico en materia de colonización, lo cual demandaría un espacio excesivo. Además como la legislación provincial no puede alterar el régimen de dominio, el contractual y el sucesorio no presenta un interés especial en este comentario. Se ha querido mencionarlo, a fin de no omitir el distingo que debe hacerse de la legislación provincial que forma parte de la legislación agraria de la República.

B) EXPROPIACION DE TIERRAS

En lo que respecta al tema tratado en este acápite, me remito al comentario hecho a la interesante y valiosa ponencia presentada por mi ilustre colega Colombiano el distinguido Profesor Dr. Otto Morales Benítez, en el cual me he explayado acerca de las características y peculiaridades de la expropiación en la legislación latinoamericana.

III. LIMITACIONES LEGALES A LA ADECUADA DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS. EVOLUCION DEL DERECHO POSITIVO EN LA MATERIA

El expositor trata este punto de su ponencia a través de los siguientes temas:

a) La concentración excesiva de la propiedad y Medio Legales para evitarla.
b) La desmembración de la Propiedad y la explotación agrícola y medios para prevenirla.

Con respecto al primer punto, me limitaré a hacer las siguientes observaciones:

a) En esta materia tan común en las áreas rurales de los países de América Latina, la legislación debe ser estricta y para conseguirlo debe adoptarse ciertas normas que consideramos de valor para evitar que el latifundio pueda surgir aún después de las medidas de reforma agraria que se apliquen en los países del Continente. En primer término, deben excluirse a las sociedades anónimas de la propiedad agraria, y en caso de admitirlas fijarles límites muy severos con relación a las formas de adquisición de tierras al límite que pueden llegar adquirir, etc. En general, conviene adoptar un máximun de superficie a poseer en las zonas rurales, pues de lo contrario el fenómeno de la concentración es por lo general lo más corriente;
b) El régimen tributario puede ser un instrumento de sumo valor para castigar mediante agravaciones impositivas el exceso de tierras en un solo patrimonio;

c) La limitación o simplemente prohibición crediticia para las sociedades o particulares que dispongan de superficies en exceso, en contravención con disposiciones legales;

d) Obligación de mantener en grado racional de productividad las tierras bajo pena de ocupación temporánea o expropiación;

e) Aplicación del régimen de tanteo y retracto a favor del Instituto de la Reforma Agraria o de la Colonización;

f) Limitación de los derechos de agua en relación al máximo de superficie que se fije por zona en las áreas de secano;

g) Prohibición de vender a los adquirentes de tierras rurales por un plazo determinado que puede ser de 10 años, y una vez vencido el plazo y propuesto el candidato para la compra dar intervención al organismo de la Reforma Agraria;

h) Determinación zonal de la máxima extensión superficiaria de los predios rurales;

i) Perfeccionar u organizar adecuadamente el régimen de Catastro y Registro de Tierras, si fuera factible mediante un relevamiento aerofotogramétrico previo.

En lo que respecta al segundo punto, sólo acotaré algunas observaciones que pueden resultar útiles en el desarrollo del tema.

a) Establecer un régimen sucesoral rural específico. Sería de desear que el mismo integrara un Código Agrario.

b) Adecuar la transmisión hereditaria a la unidad económica de producción.

c) Evitar en la medida de lo posible el condominio.

d) Establecer limitaciones en lo referente al régimen sucesorio tendientes a promover la creación de unidades familiares independientes.

e) Estatuir un régimen crediticio especial para desinteresar a los herederos que no puedan admitirse como sucesores propietarios del inmueble.

f) Crear el sistema del tanteo y retracto a favor del Estado en el caso de desmembración de la propiedad por motivos sucesorios.

g) Prohibición de subdivisiones más allá de un cierto límite en caso de particiones hereditarias.

h) Intervención del organismo técnico mediante certificados aprobatorios para inscribir las hijuelas en los Registros inmobiliarios, en los que conste que los adquirentes pueden inscribir a su nombre el inmueble subdividido.

Finalmente, considero de sumo interés para un estudio de esta índole que oportunamente se haga un análisis exhaustivo de la legislación civil y administrativa de los países de América Latina a fin de determinar con detalle el régimen existente en materia de restricciones y limitaciones a la propiedad por cuanto es sabido la importancia que tiene establecer un régimen adecuado en esta materia sobretodo en lo concerniente a la defensa y conservación de los recursos naturales. Es por eso que existen ciertas instituciones como la ocupación temporánea o temporaria que representa ventajas considerables que deberán ser tenidas en cuenta en todos aquellos casos en que resulte necesario ocupar por un lapso de tiempo un predio rural con fines conservacionistas. Pero también puede resultar útil como medida coercitiva y anticipativa de la expropiación en los supuestos de negativa a adecuar la explotación a los requerimientos de la autoridad administrativa agraria.

I N D I C E

Tradicionalmente no ha habido un movimiento de capitales hacia el sector rural, sino justamente al revés. Lo normal ha sido que el campo ha proporcionado recursos para la formación de aldeas primero, pueblos y ciudades después; el que ha fomentado el comercio e iniciado actividades industriales. En gran parte este proceso es consecuencia de la existencia de establecimientos de gran tamaño en los cuales sus propietarios han obtenido fácilmente ingresos muy superiores a sus posibilidades de gastos en consumos; esas diferencias han ido en pequeña parte a capitalización dentro del predio y en gran proporción a las ciudades. Es una desequilibrada distribución de riquezas que la Reforma Agraria trata de corregir y que tiene una estrecha relación con la situación que comentamos, pero ello no invalida el principio general. Hay ejemplos, tan conocidos como numerosos, de colonias que han prosperado y capitalizado sin asistencia técnica ni crediticia aunque con un precio muy elevado en sacrificios y alta proporción de fracasos.

De lo anterior se deduce que la actividad agropecuaria puede desarrollarse sin participación de capitales de fuera del sector y por tanto podría concebirse un programa de subdivisión de la tierra que traiga aumentos de producción y mayores niveles de vida para sus pobladores o colonos sin un programa de financiamiento externo, vale decir sin crédito. Ello se logrará si cuenta con los factores antes señalados de fertilidad, ubicación, tamaño, etc. Si estos factores son favorables, el desarrollo agropecuario, incluyendo la capitalización de los establecimientos agropecuarios, es un problema de velocidad de desarrollo. Y estamos preocupados del Crédito Agrícola como una herramienta más, entre otras, que bien aplicada aumenta la velocidad de cambios tendientes a: 1) colocar a la agricultura por lo menos al mismo ritmo de crecimiento que la industria y otras actividades económicas y 2) impedir el sacrificio de una o más generaciones que probablemente no están tampoco dispuestas a sacrificarse y por tanto además de problemas sociales y económicos entrañan también un problema político.

Es por esta razón fundamental de velocidad de desarrollo que se debería evitar llamar Reforma Agraria a programas que además de cambios en tenencia de tierra no consideren aspectos tales como extensión agrícola, caminos, mercados, precios y crédito agrícola.

El crédito agrícola significa entregar capitales al agricultor a menor costo y en condiciones adecuadas al tipo de actividad. El menor costo y las mayores facilidades se justifican no sólo por las carac-

terísticas propias de la agricultura como actividad económica (riegos, dependencia económica, menor rentabilidad, lenta recuperación, importancia política de los alimentos, etc.) sino que principalmente porque la sociedad está interesada en su prosperidad de modo que no sea un freno al desarrollo económico general.

II. Necesidades de Capital.

En los procesos normales de explotación agropecuaria hay una tendencia a un mayor uso de capitales debido a los avances tecnológicos, crecientes costos de mano de obra, nuevas exigencias del productor y su familia por más altos niveles de vida, más complicadas relaciones de comercialización, y mayor propensión a alcanzar la categoría de establecimientos comerciales en desmedro de los de subsistencia o autoconsumo.

Estas tendencias se traducen en mayores volúmenes de capitales no solo para la compra o arrendamiento de mayores cantidades de tierra, sino para construcciones e instalaciones o mejoramiento de las ya existentes, mayores comodidades para vivienda, almacenaje de productos o mantención de ganado, compra de maquinarias, mejores reproductores, semillas de calidad, pesticidas, abonos, etc.

Además de estas necesidades que catalogamos dentro del proceso agrícola normal, la operación de nuevos predios creados en un proceso de subdivisión de tierras o Reforma Agraria, requiere capitales adicionales para pagar la tierra, hacer construcciones, plantar frutales o forestales, iniciar la actividad agropecuaria y lo que es muy importante, mantener al productor y su familia desde su llegada hasta el momento en que los ingresos provenientes de la explotación de la nueva finca sean mayores que los gastos de operación.

La existencia de capitales -o su reemplazo temporal denominado crédito - dentro de un programa de Reforma Agraria, deberá tener una consideración primordial desde la iniciación de su planeamiento.

Si aceptamos: 1) que la determinación del "tamaño físico" de las parcelas o fracciones de tierra debe responder al concepto de Unidad Económica, 2) que Unidad Económica es una superficie de tierra que mediante el buen uso de recursos debe permitir al productor (1) lograr un ingreso

(1) Para los fines de este trabajo empleamos como sinónimos "productor", "colono" y "operador" en una aceptación amplia para referirse a sujetos de colonización o de reforma agraria ya sea monofamiliares, plurifamiliares, particulares o colectivos.

determinado para cumplir ciertos fines (nivel "adecuado" de vida, mantención de la productividad de los recursos, capitalización, etc.) y 3) que los ingresos son función de cantidad, calidad y uso de recursos; debe aceptarse también que la propia determinación de la superficie que constituirá la Unidad Económica deberá depender de la cantidad de capitales que el productor dispondrá para su manejo.

Por tanto, los créditos de que se deberá disponer es un aspecto que se debe considerar en todas las etapas de un prógrama de Reforma Agraria incluyendo por cierto la política de selección de los colonos. En el entendido que se quiere dar a todos iguales oportunidades de ingreso, mientras más bajo sea el nivel económico de los nuevos productores, mayores serán las cantidades de créditos necesarios.

Si el nuevo productor no dispone de capitales suficientes -y lo normal será que no disponga de ellos tiene dos alternativas principales: a) formar capitales mediante la aplicación casi exclusiva de trabajo a la tierra y b)Obtención de créditos.

Para el primer caso tiene incluso una larga serie de prácticas agronómicas que no requieren de inversiones para rendir grandes beneficios. De este tipo son por ejemplo: épocas de laboreo, profundidad de siembra, rotaciones culturales, selección de rubros, espaciamiento, raleos, formas de poda, sistema de pastoreo, etc. Pero siempre tiene un problema para lo cual es indispensable algún capital: su mantención durante el primer período de formación de su predio. En la práctica ello se resuelve por uno o más de los siguientes caminos: 1) vivir a un nivel de mínima subsistencia, 2) trabajar parte de su tiempo por un salario fuera de su parcela, 3) iniciar algún rubro de muy rápido retorno aunque no sea el más apropiado para el tipo de explotación aconsejable en su predio. De todos modos esto significará un uso inferior de sus recursos, un estagnamiento en el proceso productor o una velocidad muy baja de desarrollo. La consecuencia final será un círculo vicioso que hace muy difícil o imposibilita el progreso: no capitaliza porque sus ingresos son permanentemente muy bajos y no logra mayores ingresos porque carece de capitales. Los escasos ingresos obtenidos se emplean para un bajo consumo familiar y para volverlos a invertir dentro del predio como capital circulante para repetir el mismo proceso de pobres cosechas. En caso de períodos desfavorables por condiciones adversas de clima o plagas, el colono probablemente deberá abandonar sus intentos de ser productor y emplear su trabajo como peón de otros establecimientos o emigrar al medio urbano.

Esta lucha, ha sido la lucha heroica de los productores de colonizaciones espontáneas y de gran cantidad de subdivisiones de tierras hechas por muchos organismos oficiales en nuestros países.

La segunda posibilidad es obtener créditos.

III. Estructura de Capitales.

Entendemos por Estructura de Capitales la proporción en que se encuentra cada clase de capital dentro del total de inversiones de un establecimiento. La estructura varía principalmente con el tamaño del predio, tipo de tenencia de la tierra y tipo de agricultura.

Nos limitaremos a presentar dos ejemplos provenientes de diferentes Estudios de Administración Rural, con el objeto de apreciar la importancia relativa de cada tipo o clase de capital y sus consecuencias en programas de crédito agrícola, subdivisión de tierras, cambios en los tipos de explota-

Ejemplo No.1

Cuadro No. 1 a.

Estructura de Capitales en predios de gran tamaño y en predios subdivididos por un Programa de Colonización.
Alegrete, Río Grande Do Sul, Brasil, Año Agrícola 1960-61 1/

	Núcleo Colonial		Estancias	
	Miles de Cruceiros	%	Miles de Cruceiros	%
Tierra	48.428	50.6	48.843	55.9
Construcciones y Mejoras	12.019	12.5	3.010	3.4
Maquinarias e implementos	6.451	6.7	1.803	2.1
Ganado lechero	14.636	15.2	74	0.1
Ganado extensivo	455	0.5	31.155	35.6
Ganado intensivo	2.172	2.3	138	0.2
Animales de trabajo	10.335	10.8	1.272	1.4
Capital Circulante	1.301	1.4	1.116	1.3
TOTAL CAPITAL	95.797	100.0	87.411	100.0
Superficie Total Hás.	3.664		3.819	
No. de Equivalente-Hombres	186		8.4	
No. Total Jornadas	38.072		2.595	
Entrada Bruta por Há	Cr. 3.929		Cr. 1.867	

1/ Edmundo Gastal et.al. Situación Económica del Núcleo Colonial de Passo Novo, Alegrete, Río Grande do Sul, Brasil, Año Agrícola 1960/61. Material mecanografiado. En imprenta. 1964.

ción, etc. Conviene recordar que incluso sin haber cambios reales en el monto y valor intrínseco de los bienes de un predio, puede haber cambios artificiales de estructura de capitales como consecuencia de cambios en los valores de tierras por plusvalía o inflación, cambios de precios de maquinarias por modificaciones en política cambiaria u otras razones; pero este hecho no quita importancia a la comparación de estructura dentro de un determinado año agrícola.

Se observa que el valor de la tierra es prácticamente igual para el promedio de estancias de la zona y para el total de parcelas que en conjunto suman una superficie similar. O sea que no se estaría reconociendo diferencias en clases de suelos y ubicación de ambos tipos de establecimientos.

Como primera consecuencia lógica de la subdivisión de la tierra, el valor de las construcciones es muy superior para el conjunto de parcelas que para el promedio de las estancias estudiadas. Lógicamente en las parcelas es necesario un número mayor de casas habitación que, aunque de calidad y valor muy inferior a la de la casa de una estancia, en conjunto asciende a un valor mucho mayor. Si a ello se suma la mayor superficie edificada en galpones, establos, y otras construcciones se explica que en las parcelas haya un Capital de Mejoras Pasivas cuatro veces mayor que en el promedio de las estancias.

Como segunda consecuencia, de este cuadro se deduce un cambio en el tipo de explotaciones que se comprueba por:

a) Capital de Explotación Fijo Muerto (maquinarias, implementos) 5,5 veces mayor en las parcelas que en las estancias
b) Ganado lechero más otros de tipo intensivo (aves, cerdos) 7,7 veces mayor en las parcelas que en las estancias.
c) Ganado de tipo extensivo 6,7 veces mayor en las estancias que en las parcelas.

El Capital Circulante es muy bajo y no acusa mayores diferencias entre ambos tipos de tamaño. Estaría indicando pobre manejo y carencia de técnicas modernas que en general exigen mayores niveles de gastos directos que los que se desprenden de las cifras anteriores.

En términos de Capital Total tampoco se observa en este caso grandes diferencias (10%), o sea que es más una situación de distribución o estructura interna de capitales que de cantidades totales.

Con respecto a créditos estas cifras permiten ideas claras con respecto

a la orientación que debería esperarse de un programa de financiamiento por medio de créditos en una subdivisión de tierras en la zona y los tipos de explotación de los predios estimados.

Aunque no esté directamente relacionado con el tema que tratamos, es interesante señalar otros aspectos que se deducen de las cifras del cuadro que comentamos:

a) El número de Equivalentes-Hombre es 22 veces mayor en las parcelas que en el promedio de las estancias; el número de Jornadas es 14,6 veces superior . (consecuencia de un distinto tipo de agricultura).

b) La Entrada Bruta es 110% superior en las parcelas que en las estancias.

Si no consideramos el valor de la tierra en la composición del capital, los hechos señalados más arriba se refleja con mayor fuerza:

Cuadro No. 1 b.

Capital sin tierra en el Núcleo Colonial y Estancias. Alegrete, R.G.S., Brasil. 1960-61

C A P I T A L E S (Sin Tierra)	Núcleo Colonial Miles de Cruceiros	%	Estancias Miles de Cruceiros	%
Construcciones y Mejoras	12.019	25.4	3.010	7.8
Maquinaria e Implementos	6.451	13.6	1.803	4.6
Ganado Lechero	14.636	30.9	74	0.2
Ganado Extensivo	455	1.0	31.155	80.8
Ganado Intensivo	2.172	4.6	138	0.4
Animales de Trabajo	10.335	21.8	1.272	3.3
Capital Circulante	1.301	2.7	1.116	2.9
TOTAL CAPITAL Sin tierra	47.369	100.0	38.568	100.0

Ejemplo No.2

Cuadro No.2

Recursos de Capital de la Colonia
Pedro Aguirre Cerda. Provincia O'Higgins. Chile 1/

	Distribución de Capitales En porcentaje	
	Sobre Capital Total	Sobre Capital Sin Tierra
Tierra	42.88 %	-
Mejoras Activas	27.17 %	47.56 %
Mejoras Pasivas	18.35 %	32.12 %
Maquinaria	4.95 %	8.68 %
Ganado	4.00 %	7.01 %
Circulante	2.65 %	4.63 %
T O T A L	100.00 %	100.00 %

En las cifras del cuadro anterior se observa la importancia de las mejoras activas que revelan un tipo de agricultura con fuerte tendencia a frutales. Estas mejoras activas sumadas a las pasivas alcanzan a un 45.52% o sea que sobrepasan al valor de la tierra. Es un caso a tener presente en los programas de subdivisión de tierra que entrañan cambio en los tipos de explotación; se hace evidente la importancia que el crédito agrícola debería desempeñar para acelerar y facilitar técnicamente la nueva explotación. Significa la necesidad de considerar no solamente capitales para la formación de las mejoras activas sino también fondos para el mantenimiento de la familia durante el período de formación de los frutales. Obsérvese que los capitales de recuperación a largo plazo - y que por lo tanto requieren créditos a largo y mediano plazo - suman en este caso 88.4%.

IV. Uso de Créditos.

No parece necesario entrar en detalles para aceptar que en general con mayores cantidades de Capital, la Administración puede hacer un uso más eficiente de la Tierra y Mano de Obra permitiendo mayores niveles de producción.

El crédito, si es bien empleado, es ciertamente útil para acelerar el

1/ Departamento de Economía Agraria. Ministerio de Agricultura de Chile. "Estudio de la Colonia Pedro Aguirre Cerda", 1959. Estudio realizado por encuestas personales a 71 parceleros dentro de un total de 165 parcelas que constituyen la Colonia.

proceso de producción e incluso puede aceptarse que suele actuar como un elemento de estímulo al productor, que tiene el incentivo de estar obligado a cumplir sus compromisos. Es una herramienta poderosa en el aumento de la productividad; pero lo es en la medida que esté reemplazando transitoriamente a capitales que el productor no ha formado. Pero vale la pena tener presente que uso de capitales no significa necesariamente crédito.

El crédito es generalmente una ayuda valiosa para la mejor administración de un establecimiento y el mejor uso de los recursos de producción. Sin embargo debe tenerse presente que también involucra riesgos que son mayores mientras mayor es el crédito en relación al monto de los capitales propios. A esto se refiere el aforismo o principio de los Riesgos Crecientes que establece que a medida que se expande un negocio con capital prestado, mientras mayor sea la proporción de éste sobre el capital total, aumentan las posibilidades de perder lo propio.

Otro riesgo del crédito consiste en que cuando hay muchas facilidades para obtenerlo hay cierta tendencia a comprar lo que no es indispensable.

En general será conveniente usar crédito cuando el factor capital está en desequilibrio con los factores tierra, trabajo y administración.

El principio de los Rendimientos Económicos Decrecientes y las relaciones entre insumos adicionales y productos adicionales tiene por cierto plena vigencia cuando se trata del insumo capital. Vale decir que nos será conveniente usar crédito cuando el valor del producto adicional que se obtenga gracias a su empleo sea mayor que el valor total del costo del crédito (tasa más sobretasas) que representa el valor del insumo adicional.

Para ilustrar este hecho podemos usar un cuadro en que se relaciona el monto de capitales de explotación por hectárea con la Utilidad obtenida en predios remolacheros de la provincia de Bío-Bío. Chile. (1)

Grupo	Promedio - Capital de Explotación por Há. - E°	"Utilidad" por Há - E°	% Utilidad sobre Capital de Explotación marginal
I	9,80	- 4,50	-
II	23,10	+ 0,90	40%
III	37,70	+ 5,80	34%
IV	52,80	+ 9,90	27%
V	92,00	+15,60	15%

(1) Enrique Delgado, Emilio Montero. "Administración Rural en Predios con Remolacha Azucarera, de la Provincia de Bío-Bío". Año Agrícola 1954-1955. Depto. Economía Agraria, Sección Administración Rural, Santiago, Chile.

Se observa que el grupo de predios con E° 9,80 por hectárea de Capital de Explotación tuvieron una pérdida de E° 4,50 por Ha., cuando el Capital de Explotación se sube a E° 23,10 por Ha. la utilidad pasa a ser de E° 0,90 por Ha., o sea una "Utilidad marginal" de E° 5,40 que significa un 40% del "capital de explotación marginal" que en este caso es de E° 13,30 por Ha.

A medida que aumenta el capital de explotación la utilidad por hectárea continúa aumentando, pero cada vez en menor proporción. En este caso tendremos que si el "costo total del crédito" es por ejemplo de 18% convendrá utilizarlo solamente hasta el nivel un poco superior al Grupo IV o sea E° 52,80 por hectárea en que la utilidad marginal alcanza a 27%. Más arriba de este nivel la utilidad total aumenta pero no compensaría el valor del mayor capital empleado.

Otro aspecto importante que se deduce del cuadro anterior es que si los recursos de capital son muy escasos y/o muy caros en términos de intereses o riegos, puede ser conveniente trabajar a menores niveles de utilidades; pero logrando más altos retornos marginales sobre mayores superficies de tierra. lo que en programas de Reforma Agraria se traduce en un mayor número de productores o colonos beneficiados.

A pesar de las necesidades de crédito en la agricultura y muy especialmente en los programas de Reforma Agraria, hay productores que no se interesan en obtenerlos. Es conveniente recordar las razones que suele darse para el no empleo de créditos. De este conocimiento puede deducirse algunas medidas a tener presente en una política crediticia muy especialmente cuando se refiere a nuevos productores que no están acostumbrados a desempeñarse como empresarios. Las principales razones son:

a) Temor al riesgo de no poder pagar los servicios: riesgos climáticos, de precios, de salud del productor y/o su familia, edad.

b) Desconocimiento de los sistemas crediticios disponibles por el productor.

c) Falta de garantía: no saneamiento de títulos de propiedad, condición de colono, carencia de "fianza".

d) Sistema muy complicado fuera del alcance de la instrucción del productor: formularios, estados de situación, trámites, etc.

e) Costos muy altos de los créditos (tasa más sobretasas).

f) Aspectos psicológicos: "no deber favores", "preferir dormir tranquilo"; temor al ridículo: "que digan que no".

g) Malas experiencias anteriores ya sea personales o de conocidos en cuanto al resultado del crédito o del trato recibido por las instituciones crediticias.

h) Lejanía de la institución crediticia con respecto al predio.

i) Despreocupación del productor por mayores ingresos o ignorancia sobre la forma de usar capitales.

V. Características de los Créditos en un Programa de Reforma Agraria.

Los antecedentes expuestos en los Capítulos anteriores, complementados por los Anexos que se acompañan, (1) nos permite deducir las características de los Créditos que debería otorgarse a los nuevos productos en un Programa de Reforma Agraria.

A. De Adquisición de Tierras.

En el financiamiento del valor de la tierra, sería del caso considerar diversas alternativas:

1. Que las instituciones de la Reforma Agraria no paguen la tierra a sus propietarios originales (que incluso podría ser el Estado) y la entregue a sus colonos, ya sea gratuitamente, o por arrendamiento, o por enfiteusis, o en propiedad a pagar en créditos.

2. Que la institución de Reforma Agraria pague a los propietarios originales en bonos (reajustables o no, rescatables a plazo fijo o no, transferibles o no), en diferentes condiciones de interés y amortización y que transfiera el pago de estos bonos a los colonos mediante procedimientos administrativos de la propia institución. También podría hacerse cargo del pago de los bonos y entregarle la tierra a los colonos en cualesquiera de las formas antes señaladas.

3. Que la institución de Reforma Agraria pague a los propietarios originales en dinero en efectivo y entregue la tierra a los colonos en cualquiera de las formas antes señaladas.

4. Combinación de sistemas anteriores.

Por tanto, al hablar de Crédito para adquisición de tierras en un programa de Reforma Agraria, estamos refiriéndonos a una de las formas de ad-

(1) Anexo I: Clasificación de Capitales Agrícolas
Anexo II: Clasificación de Créditos Agrícolas
Anexo III: Plan de Explotación
Anexo IV: Necesidad y Distribución de Créditos

quisición, la compra a plazos, sin desconocer la existencia de otras tan importantes como la enfiteusis.

El Crédito para Adquisición de Tierras debería ser:

a) A largo plazo; probablemente 25-30 años.

b) A bajo interés: probablemente no superior a la "renta de la tierra".

c) De garantía hipotecaria; sobre la misma tierra que se transfiere.

d) De valor reajustable. En países con procesos inflacionarios es indispensable tomar medidas que impidan la desfinanciación de las instituciones de Reforma Agraria. Probablemente el reajuste debería hacerse sobre un Indice Ponderado de Precios al Productor sobre la base de los productos que se incluyen en el tipo de agricultura recomendable para la zona en que se hace entrega de la tierra.

En el valor de la tierra podría incluirse los costos de subdivisión de tierras y todas las obras de "infraestructura", salvo que ellas sean consideradas como correspondientes a la labor normal del Gobierno y, por lo tanto, sean de cargo del presupuesto general del país.

Las amortizaciones de estos créditos no deberían iniciarse sino cuando el Plan de Explotación señale seguridades razonables que las Entradas serán superiores a los Gastos, incluyendo los gastos de operación del nuevo predio, los de mantenimiento de la familia y el pago de otras deudas contraídas por el colono.

En muchos casos se recomienda que el colono debe disponer, previo a la entrega de la tierra, de una cuota para pagar al contado. Se asegura que además de facilitar el financiamiento de la Reforma, es una ayuda en la selección de colonos por cuanto el que tiene algo, ha demostrado su capacidad de ahorrar como consecuencia de sus condiciones personales de buen productor. Si la reglamentación contempla un principio de esta naturaleza, debería considerarse a vía de excepción la posibilidad de aceptar colonos que, por sus condiciones particulares, ofrezcan seguridades de ser buenos futuros productores, pero que por razones especiales no han tenido ocasión de ahorrar. Para ello debería haber un crédito especial a mediano plazo, equivalente a la cuota a entregar al contado.

B. <u>De Explotación de Nuevos Predios</u>.

El crédito para la Explotación de nuevos predios debería cumplir como condición básica, general e indispensable, estar fundamentado en un Plan de Explotación, (Ver Anexo III).

Los créditos de Explotación pueden estar destinados a financiar Mejoras: Fundiarias y Agrícolas; Capital de Explotación Fijo: Maquinarias y Animales; Capital Circulante. (Ver Anexo I).

1)Mejoras.

a) Mejoras Fundiarias. Estas mejoras deberían ser hechas por el organismo de Reforma Agraria y su costo ser incluído en el valor de la tierra. El crédito debería, por lo tanto, tener las mismas características señaladas para el crédito de Adqusición de Tierras.

b) Mejoras Agrícolas Pasivas. Las instituciones de Reforma Agraria deberían encarar la construcción de aquellas mejoras agrícolas pasivas más indispensables, fundamentalmente la casa habitación y alguna construcción para almacenar insumos y productos. Estos valores deberían asimilarse también al valor de la tierra. Probablemente será conveniente construír en tal forma que deje posibilidades de agrandarlas y mejorarlas a medida que el colono vaya progresando en su nuevo predio y pueda hacerlo de acuerdo a sus propias necesidades y deseos.

c) Mejoras Agrícolas Activas. El valor de costo de plantaciones frutales, forestales o empastadas permanentes, deben ser financiados con crédito a mediano plazo, que variará según el período de formación de la especie respectiva. Debería ser un Crédito Orientado con garantía prendaria sobre los productos a obtenerse de las plantaciones, suplementado con gagarantía personal. La principal garantía será el propio Plan de Explotación, la asistencia técnica que pueda darse y las condiciones personales del mismo productor en cuanto a su honradez y capacidad de trabajo. El plazo no debería ser en ningún caso inferior al correspondiente período de formación para evitar un mal técnico de recursos, como sería por ejemplo el doble aprovechamiento intensivo de la tierra con perjuicio para las plantaciones. Debe recordarse que el tipo de colono que normalmente se hace cargo de los nuevos predios, rara vez tiene experiencia en el manejo de estas mejoras. Para estos créditos se supone intereses bajo los niveles comerciales.

En las mejoras agrícolas,tanto activas como pasivas, es donde se observa generalmente las mayores variaciones de estructura de capitales al comparar antes y después de las subdivisiones tierra. Es indispensable un valor relativamente elevado para hacer casas habitación para un número generalmente muy superior de personas que pasan a ocupar las nuevas unidades de explotación; por otra parte es necesario construcciones para guardar

semillas, abonos, máquinas, etc. El fuerte aumento en las mejoras agrícolas activas es una consecuencia de los distintos tipos de explotación que se inclinan a formas más intensivas de producción, figurando los frutales y las empastadas como aspectos de mayor importancia en este tipo de capitales.

2) Capital de Explotación Fijo.

a) Maquinaria. Este crédito debe estar estrictamente basado en el Plan de Explotación, asegurando la factibilidad económica de su empleo. Garantía prendaria y personal. Mediano plazo, no superior a la vida útil del bien. Intereses bajo los niveles comerciales.

A partir de este tipo de capitales, debería considerarse el Crédito Supervisado como primordial y más efectiva forma de crédito en programas de Reforma Agraria. Sus características más importantes, además de estar fundamentado en un plan de explotación, es que considera también los gastos familiares y envuelve un proceso educativo que normalmente es indispensable en un programa de Reforma Agraria.

b) Animales. El ganado de Renta debe ser considerado para su financiación en forma similar a los créditos para mejoras agrícolas activas, principalmente en lo que se refiere a las épocas de reembolso que deben ser determinadas conforme a los períodos de producción, entendiendo por tal, aquel en que las Entradas sean mayores que los Gastos del Ejercicio Agrícola correspondiente. Los créditos para animales de trabajo, deben ser reembolsables según las épocas de producción de los rubros para los cuales se ocuparán estos animales. La garantía debería ser prendaria y personal.

3) Capital Circulante

Además de los gastos de semillas, pesticidas, etc. debe considerarse los gastos de mantención del operador y su familia en el período de formación de las nuevas unidades de explotación. Tanto la entrega como el reembolso de estos créditos, debe estar estrictamente basado en los planes de explotación. Estos créditos normalmente no son reajustables y pueden soportar un interés más alto que el que se recomienda para la adquisición de la tierra, mejoras y capital de explotación. En estos créditos es especialmente importante las características de finalidad productiva, oportunidad y fiscalización.

C. <u>Observaciones Generales.</u>

1) Todo crédito de Reforma Agraria debería estar basado en un Plan de Explotación.

2) Con respecto a Crédito, los sujetos de Reforma Agraria deberían estar registrados en una ficha central en el organismo de Reforma Agraria, el cual, además de sus datos personales, debe considerar el Plan de Explotación con sus diversos elementos (Anexo III). Los créditos podrán ser otorgados por la institución de Reforma Agraria o por cualquier organismo crediticio; pero estos últimos sólo darán créditos con la autorización de la institución de Reforma Agraria, la cual incluso puede servir de aval.

3) En programas de Reforma Agraria, el crédito debería ser fundamentalmente de tipo Supervisado, dando gran importancia a la asistencia técnica, tanto al agricultor como a la familia. Sin embargo, en una primera etapa, debe darse especial énfasis a los aspectos relativos a la producción, sin estimular mayormente los consumos.

4) Los préstamos deben ir en lo posible solamente a inversiones directamente productivas. Para ello se requiere una estricta fiscalización del uso de los créditos recibidos.

5) Los plazos deben ser determinados de acuerdo con el gasto o inversión a que se destinan. La entrega debe ser oportuna y el reembolso conforme al período de venta de los productos. Exigir pagos con fechas inoportunas equivale a obligar al productor a mal vender sus productos, lo que viene a representar un "costo adicional" del crédito.

6) Los intereses deben ser bajo los niveles comerciales pero no exageradamente bajos. El país debe ayudar por la vía de menores intereses al desarrollo de los programas de Reforma Agraria, pero al mismo tiempo es inconveniente acostumbrar a los productores agrícolas a trabajar en condiciones de tratamiento excepcional.

7) El monto de los créditos debe ser el necesario para adquirir los bienes que el productor solicita de acuerdo con lo establecido en los Planes de Explotación.

8) La principal garantía del Crédito en un programa de Reforma Agraria está dada por la persona del nuevo productor. La segunda es la capacidad de producción del nuevo establecimiento.

9) Los créditos para adquisición de tierra, mejoras y capital de explota-

ción fijo deberían ser reajustables; por lo mismo los intereses pueden ser también menores.

10) Debería hacerse esfuerzos especiales para distribuir el crédito a través de cooperativas de los propios colonos.

11) Debería considerarse créditos especiales a las cooperativas, tanto para su formación como para su funcionamiento, con el objeto de facilitarles a menor costo el financiamiento de servicios comunitarios, tales como compra de insumos, venta de productos, uso de maquinarias, transporte, obtención de créditos, asistencia técnica, mejoramientos de comercialización, etc.

12) En todo caso el crédito agrícola debería considerarse como un medio o herramienta de desarrollo pero no como un fin en sí mismo. Debe ser usado conjuntamente con otros medios, tales como asistencia técnica, facilidades de comercialización, servicios de mecanización, etc.

13) La medición del éxito o fracaso del crédito agrícola debe hacerse en términos de resultados obtenidos por su acción y de ninguna manera por índices tales como número total de productores alcanzados, valor promedio de préstamos, porcentaje de recuperación, etc.

14) En programas de Reforma Agraria debe tenerse mayor flexibilidad con los créditos que en los casos normales, debido a los mayores problemas y riesgos propios de una explotación en fase de iniciación.

15) La institución de Reforma Agraria debe tomar medidas para que el crédito esté al alcance físico del agricultor en términos de ubicación de sus oficinas cerca de los nuevos predios. Para ello puede aprovecharse las facilidades de otras instituciones crediticias normales que podrían tener un departamento especializado para atender a los sujetos de Reforma Agraria

16) Deberían tomarse medidas conducentes al pleno conocimiento de los sistemas y posibilidades crediticias al alcance de los nuevos productores, tratando al mismo tiempo que los sistemas sean suficientemente simples en sus ~~ites.

A N E X O I

Clasificación de Capitales Agrícolas

- Capital
  - Fundiario
    - Tierra
    - Mejoras
      - Fundiarias
      - Agrícolas
        - Pasivas
        - Activas
  - De Explotación
    - Fijo
      - Vivo
        - De Renta
        - De trabajo
      - Muerto
    - Circulante

El Capital Fundiario está constituído por la Tierra y las Mejoras.

Mejoras Fundiarias son aquellos bienes indisolublemente incorporados a la tierra y que no pueden ser valorados separados del valor de la tierra que integran, tales como drenajes, regadío, nivelaciones, despedraduras, destronque, etc.

Mejoras Agrícolas son inversiones de carácter permanente que están adheridas a la tierra, que pueden ser valoradas separadas de ella pero que no pueden retirarse físicamente sin producir grave daño o drestozo. Pueden ser Pasivas o Activas.

Mejoras Agrícolas Activas son aquellas que tienen vida vegetal y son bienes productivos ligados a la tierra durante más de un ejercicio agrícola, tales como plantaciones frutales, forestales, forrajeras artificiales permanentes, esparragueras, etc.

Mejoras Agrícolas Pasivas son bienes inmuebles que no producen por si mismos pero coadyuvan a la producción, tales como construcciones e instalaciones.

Capital de Explotación Fijo son bienes muebles que ayudan a la producción o producen por si mismos y que tienen una duración superior a un ejercicio agrícola. Puede ser Muerto (Maquinarias, herramientas, aperos, enseres) o Vivo (Animales tanto de Renta o de Producción Directa -vacas, ovejas-, como de Trabajo -caballos, bueyes-).

Capital Circulante es aquel que tiene una duración no superior a un ejercicio agrícola, pierde su identidad y ocasiona movimiento contable de Caja (salarios, semillas, abonos, pesticidas, ganado de engorda, fletes, impuestos, combustibles, etc.).

A N E X O II

Clasificación de los Créditos Agrícolas 1/

- Crédito Agrícola
  - No Institucionalizado =
    - Parientes y amigos
    - Prestamistas o usureros
    - Compradores de Productos
    - Vendedores de Insumos
  - Institucionalizado =
    - Comercial o corriente
    - Orientado
    - Dirigido
    - Supervisado
    - De capacitación
    - Cooperativo
    - A Cooperativas
- Según plazos =
  - Largo
  - Mediano
  - Corto
- Según objeto =
  - De Mantenimiento
  - De Promoción
- Según garantía =
  - Hipotecario
  - Prendario
  - Personal =
    - De Confianza
    - De Fianza
- Según reembolso =
  - Reajustable
  - No reajustable

1/ Fuente: a) Emilio Montero. "Extensión y Crédito Agrícola". Charla en el Seminario sobre Extensión Agrícola y Aumento de la Productividad Agropecuaria, Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural, Río de Janeiro. 1962.

b) Iván Turguenef Cajueiro.- "Crédito Rural" clases en el III Curso Internacional de Administración Rural, Ipanema, Sao Paulo, Brasil 1958. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Sur. O.E.A.

Crédito no Institucionalizado

a.- De parientes y amigos. Sin garantías, ni intereses; plazos muy diversos, generalmente cortos. Limitado empleo en el medio rural.

b.- De prestamistas y usureros. Generalmente de corto plazo, alto interés, garantía hipotecaria, prendaria o Personal (letras, pagarés). Existe la posibilidad que esta sea una de las causales por las cuales en algunas zonas encontramos a propietarios con alto número de pequeños predios fragmentados.

c.- De compradores de productos. Estrechamente relacionado a la comercialización de productos agropecuarios. Es necesario observarlo cuidadosamente no sólo por ser muy generalizado en el medio rural sino por tener serias implicancias en las rentas del productor. Se manifiesta como adelantos o anticipos sobre cosechas, que el productor queda prácticamente obligado a vender al acreedor a precios muy inferiores a los de mercado. Normalmente son sin intereses especificados, plazos a la cosecha y sin garantía legal.

d.- Vendedores de Insumos. Son otorgados por firmas comerciales que venden a los productores fertilizantes, insecticidas, maquinarias, material de construcción, etc. Generalmente son de corto plazo, garantía personal (prendaria en caso de maquinaria) y sin interés especificado. Si bien el interés no suele aparecer en carácter de tal, figura en la práctica en la no obtención de descuentos que se obtendrían al pagar al contado. Su peor inconvenientes es que con el objeto de aprovechar esta forma de crédito el agricultor suele adquirir insumos diferentes en tipo o calidad a los que realmente precisa o incluso suele adquirir bienes que no necesita o no es capaz de usar. Ejemplo típico de este último punto es la compra de tractores y maquinarias en algunas zonas.

Crédito Agrícola Institucionalizado

a.- Comercial Corriente. Es aquel que está a disposición de cualquier persona que pueda presentar una garantía y pagar un interés a satisfacción de la institución acreedora. Generalmente a corto o mediano plazo; garantía prendaria o personal. No existe planificación de actividades y normalmente su inspección no es estricta o no existe.

b.- Orientado. Destinado al financiamiento de determinados rubros de producción. Generalmente a corto o mediano plazo; garantía prendaria o personal, no exige planificación pero impone inspección sobre su uso. Es otorgado normalmente por instituciones bancarias de carácter oficial

y es entregado con intereses inferiores a los del crédito comercial corriente.

c.- Dirigido. Es una variante del anterior con la diferencia que la institución crediticia interviene en parte de la administración de la empresa agrícola. Por ejemplo, préstamos en una colonización organizada, fomento de un cultivo determinado.

d.- Supervisado. Destinado al financiamiento conjunto de las necesidades de la propiedad y el hogar. Requiere de planificación de las actividades agropecuarias y de los mejoramientos a realizar en el hogar. Impone plan de administración de la propiedad y el hogar realizado conjuntamente por el agricultor y un técnico y por la familia y una educadora del hogar. Plazos de acuerdo a las posibilidades reales de venta de las cosechas. Intereses menores a los comerciales. Comprende un proceso educativo del agricultor y la familia campesina en que Extensión Agrícola efectúa una labor de carácter integral, promoviendo tanto el aumento de la producción agrícola como la mejoría de las condiciones de vida.

e.- De Capacitación. Está destinado a agricultores que actúan bajo el nivel de subsistencia y tienen un objetivo fundamentalmente social. No requiere planificación. Generalmente se dan en especies; intereses bajo los niveles comerciales; sin garantía personal.

f.- Cooperativo. Financiado, dirigido y organizado por los propios agricultores con fondos propios, que son facilitados a miembros de su grupo generalmente a plazo corto, sin garantía real e interés no comercial.

g.- A Cooperativas. Préstamos que las instituciones oficiales de Crédito Agrícola otorgan a través de las cooperativas de agricultores que asumen la garantía ante el Banco y distribuyen los créditos entre los cooperados que lo solicitan y son aprobados por la propia cooperativa. Plazos generalmente cortos e intereses bajo los niveles comerciales.

En cuanto a los plazos los créditos pueden ser de tres tipos:

a.- A corto plazo: son aquellos que tienen un plazo máximo de 18 meses

b.- A plazo medio: son aquellos que van de 18 meses a 5 años.

c.- A largo plazo: son los que tienen un plazo mayor de 5 años.

En general el plazo máximo está dado por el período de vida activo de un trabajador y se estima hasta 30 - 40 años. Si se trata de mejoras, el máximo es la vida util de la mejora de que se trate.

Según su objetivo los créditos pueden ser de mantenimiento o de promoción.

a.- Crédito de mantinimiento son los destinados a suministrar capital circulante y por lo tanto se refieren normalmente a semillas, abonos, pesticidas, compra de ganado de engorda y diversos gastos de operación.

b.- Creditos de promoción son los destinados a suministrar capital fundiario y capital de explotación. Según esto se distingue:

- Crédito territorial para la compra de tierra, financiación de edificios, drenajes, canales de riego, cercos, corrales, etc.
- Crédito de producción para la compra de maquinaria, vacas lecheras, reproductores, etc.

Hay una lógica relación entre los distintos tipos de créditos. Los préstamos a corto plazo, son generalmente de mantenimiento y con garantía personal o prendaria. Los préstamos a mediano plazo, son normalmente de promoción y con garantía prendaria o hipotecaria. Los préstamos a largo plazo son de promoción y con garantía generalmente hipotecaria.

Un aspecto importante con respecto a los reembolsos de los créditos está dado por las medidas que suelen tomar las instituciones crediticias para compensar o eliminar la desvalorización de la moneda como elemento de descapitalización de la propia institución. Para ellos se han creado los créditos "reajustables", en los cuales el deudor no reembolsa la misma cantidad que recibió en moneda corriente, sino una suma que teóricamente corresponde al mismo valor adquisitivo de la cantidad de dinero que recibió. Así se tiene diferentes bases de "Reajuste" que pueden ser cantidades similares de producto (carne, lana, trigo, etc.), o de moneda extranjera (generalmente dolar norteamericano) o aplicación de índices de reajuste calculados sobre cambios en los índices de Costo de la Vida, índice de Precios al por Mayor, índice de precios de Productos Agropecuarios o índice General de Precios.

A N E X O III

Plan de Explotación

El Plan de Explotación es una ordenación escrita de lo que el productor debería realizar en su predio. No significa establecer un marco rígido dentro del cual tenga que trabajar en el futuro, sino que elaborar un programa de trabajo que al mismo tiempo de señalar las líneas generales para la explotación del predio, permita cierta flexibilidad en su manejo de acuerdo a los posibles cambios futuros en las condiciones económicas o ambientales. En un programa de Reforma Agraria debe considerarse también flexibilidad en el sentido de aprovechar las habilidades y preferencias personales de los futuros colonos. Lo ideal sería poder estudiar los Planes de Explotación de común acuerdo con los futuros productores; pero en la práctica generalmente ello no es posible en un programa de Reforma Agraria en que se planifica sin conocer quienes ocuparán la tierra; a lo más se conoce "el tipo de colonos" pero no su identificación. En este caso se piensa en "parcelas tipo", tendiendo al mejor uso económico de los recursos tierra, trabajo, capital y administración. Posteriormente habría que reconsiderar los Planes conjuntamente con cada colono.

El Plan de Explotación requiere un conocimiento detallado de los recursos disponibles en especial del suelo, agua, clima y condiciones de mercados; luego se considera como factor "dado" la cantidad y calidad de mano de obra y finalmente se determina la cantidad y calidad de capitales necesarios. Se deberá establecer las inversiones que serán necesarias señalando el orden de preferencia en que se deberán realizar. Estas inversiones serán de dos tipos:

a) Las que se harán antes de la entrega de las parcelas y
b) Las que se espera realice el productor una vez que se haya hecho cargo de la tierra.

En lo que a crédito se refiere, las primeras inversiones significarán créditos a largo plazo, con poca participación de fondos propios del colono. Son las que determinan, conjuntamente con el precio de la tierra y las obras generales de toda la colonia, el valor de las parcelas o fracciones. Las segundas inversiones son las que requieren créditos a mediano y corto plazo con una mayor proporción de participación del colono en un proceso de autoformación de capitales.

El Plan de Explotación se compondrá:

1. Descripción del predio: suelos, aguas, clima, mercados, condiciones

ambientales; consideración de "inversiones generales" para el conjunto de parcelas en cuanto a caminos, regadío, instalaciones eléctricas, edificio de administración, cooperativas, etc.

2. Uso del suelo. Rotación cultural.
3. Producción de cultivos.
4. Producción ganadera.
5. Inversiones necesarias a mediano y largo plazo
6. Uso de mano de obra y maquinaria
7. Gastos Directos y Capital Circulante.
8. Resultados Económicos. Entradas, Gastos y Medidas de Resultado.
9. Servicios de los créditos necesarios incluyendo el valor de la tierra.
10. Plan de Gastos Familiares.

El Plan debería calcularse para cada año del desarrollo del nuevo predio hasta su producción plena. Por lo menos deberá estudiarse tres "momentos": a) Primer año del Plan, b) Final del período de formación y c) "Año Meta" o de plena producción.

El cálculo del Primer año de la explotación será la guía inmediata del productor e indicará los créditos que con mayor urgencia debe disponer la Institución de Reforma Agraria. El año de "Formación" indicará los créditos a mediano plazo y señalará la duración del período durante el cual la Institución debe preocuparse directamente del colono. El "Año Meta" es el que determinará el tamaño de la "Unidad Económica".

El Plan de Explotación debería ser la base única para el otorgamiento de créditos a un colono.

A N E X O IV

Necesidades y distribución de créditos

Cantidad y valor de la Tierra, Construcciones, Maquinarias, Ganado y otros Item para los cuales se requiere realizar inversiones. Indicar fecha aproximada en que se necesitaría disponer de créditos. La cantidad a pagar con fondos propios.-(columna 2) se refiere a las sumas que se supone debe invertir el colono sin recurrir a créditos.

a) Tierra	Has.	1 Valor Total aproximado $	2 Valor a pagar con fondos propios $	3 (1-2) Cantidad Créditos necesarios $	DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS (columna 3) 1er. año $	2º año $	3er. año $	4º año $	etc $
b) Capital Fundiario	Nº								
Casa habitación									
Galpón.....									
Cercos.....									
Plantaciones....									
TOTAL.....									
c) Capital de explotación muerto	Nº								
Arados.....									
Rastras.....									
Herramientas....									
TOTAL.....									

d) Capital de explotación vivo	Nº	1 Valor total amortizado $	2 Valor a pagar con fondos propios $	3 (1-2) Cantidad Créditos necesarios $	DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS (columna 3) 1er. año $	2º año $	3er. año $	4º año $	etc. $
Vacas.....									
Vaquillas.....									
Bueyes.....									
Caballos de trabajo.....									
TOTAL.....									
e) Otros item									
Capital circulante.....									
Gastos del hogar									
TOTAL.....									
TOTAL (a+b+c+d+e)									

A N E X O IV

Necesidades y distribución de créditos

Cantidad y valor de la Tierra, Construcciones, Maquinarias, Ganado y otros Item para los cuales se requiere realizar inversiones. Indicar fecha aproximada en que se necesitaría disponer de créditos. La cantidad a pagar con fondos propios.-(columna 2) se refiere a las sumas que se supone debe invertir el colono sin recurrir a créditos.

a) Tierra	Has.	1 Valor Total aproximado $	2 Valor a pagar con fondos propios $	3 (1-2) Cantidad Créditos necesarios $	DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS (columna 3) ler. año $	2º año $	3er. año $	4º año $	etc $
b) Capital Fundiario	Nº								
Casa habitación									
Galpón.....									
Cercos.....									
Plantaciones....									
TOTAL.....									
c) Capital de explotación muerto	Nº								
Arados.....									
Rastras.....									
Herramientas....									
TOTAL.....									

d) Capital de explotación vivo	Nº	1 Valor total amortizado $	2 Valor a pagar con fondos propios $	3 (1-2) Cantidad Créditos necesarios $	DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS (columna 3) 1er. año $	2º año $	3er. años $	4º año $	etc. $
Vacas.....									
Vaquillas.....									
Bueyes.....									
Caballos de trabajo.....									
TOTAL.....									
e) Otros item									
Capital circulante.....									
Gastos del hogar									
TOTAL.....									
TOTAL (a+b+c+d+e)									

A N E X O IV

Necesidades y distribución de créditos

Cantidad y valor de la Tierra, Construcciones, Maquinarias, Ganado y otros Item para los cuales se requiere realizar inversiones. Indicar fecha aproximada en que se necesitaría disponer de créditos. La cantidad a pagar con fondos propios.-(columna 2) se refiere a las sumas que se supone debe invertir el colono sin recurrir a créditos.

a) Tierra	Has.	1 Valor Total aproximado $	2 Valor a pagar con fondos propios $	3 (1-2) Cantidad Créditos necesarios $	DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS (columna 3) 1er. año $	2º año $	3er. año $	4º año $	etc $
b) Capital Fundiario	Nº								
Casa habitación									
Galpón.....									
Cercos.....									
Plantaciones....									
TOTAL.....									
c) Capital de explotación muerto	Nº								
Arados.....									
Rastras.....									
Herramientas....									
TOTAL.....									

d) Capital de explotación vivo	Nº	1 Valor total amortizado $	2 Valor a pagar con fondos propios $	3 (1-2) Cantidad Créditos necesarios $	DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS (columna 3) 1er. año $	2º año $	3er. año $	4º año $	etc. $
Vacas.....									
Vaquillas.....									
Bueyes.....									
Caballos de trabajo.....									
TOTAL.....									
e) Otros item									
Capital circulante.....									
Gastos del hogar									
TOTAL.....									
TOTAL (a+b+c+d+e)									

Servicio de los créditos

(De la columna 3 de las páginas anteriores)

I T E M	Total del Crédito $	1er. año 19 /	2do. año 19 /	3er. año 19 /	4to. año 19 /	5to. año 19 /	6to. año 19 /	7mo. año 19 /	Etc. .....
a. Tierra.....									
b. Construcciones									
c. Ganadería.....									
d. Maquinaria....									
e. Otros item....									
TOTAL CREDITOS $									
Ingreso en efectivo $ (1)									
Diferencia $ (2).									

(1) Cálculo aproximado del ingreso en efectivo que se espera alcanzar en cada año.

(2) Ingreso en cada año, menos la cuota de servicios correspondiente. Si esta diferencia es negativa, indica que el colono no estaría en condiciones de cumplir los créditos, por lo que debería estudiarse otra alternativa más económica para su Plan de Explotación y/o modificar el tamaño de la Unidad Económica.

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)

COMENTARIO A LA PONENCIA DEL ING. EMILIO MONTERO TITULADA: OPERACION DE CREDITO PARA ADQUISICION Y EXPLOTACION DE NUEVOS PREDIOS EN UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA. Ponencia, mayo de 1964.

Ing. Ramón Fernández y Fernández1/

La ponencia del Ing. Montero está llena de puntos sugestivos. Mi primer comentario es un aplauso. Y, sin retraerme de esta actitud, voy a abordar sobre unos cuantos de los temas tocados por el ponente.

Que el crédito pueda o no acompañar debidamente a una reforma agraria depende del método que se siga para hacer dicha reforma. Si se trata de un proceso metódico, progresivo, dirigido, diseñado de manera de introducir cambios en la estructura prevaleciente de tenencia de la tierra, de tal manera de hacer dicha estructura favorable al desarrollo económico de la agricultura y al bienestar social; si, diciendo lo mismo en otras palabras, se trata de un proceso de corrección de aquellos defectos que, para el desarrollo y el bienestar, presente una estructura de tenencia de la tierra, entonces estamos frente a una reforma agraria pacífica y evolutiva, quizá afrontada por regiones agrícolas sucesivas, en donde el crédito podrá y desde luego deberá - acompañar a la reforma agraria. Yo no diría formar parte de ella, para no caer en confusiones, porque considero a la reforma agraria como una sola de las acciones de una política agrícola (la acción sobre la estructura de tenencia de la tierra), al crédito como a otra parte de la política agrícola, y así a las demás acciones del poder público en favor de la agricultura, y creo que todos estos componentes de la política agrícola (la reforma agraria entre ellos) deben volcarse en una forma equi

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

librada y coordinada sobre la región en tratamiento. Es decir, huyo del concepto confusionista de "reforma agraria integral", y, a la mexicana y aunque no me apoye el diccionario, llamo "agrario" a lo referente a la tenencia de la tierra, y "agrícola" a lo que concierne a la agricultura. O sea, defino reforma agraria, como un proceso dirigido de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, para hacer esta estructura favorable al desarrollo económico y al bienestar social. Y así no confundo reforma agraria con política agrícola general, ni con revolución agrícola, en el sentido en que se usa el término revolución industrial; si bien admito que la reforma agraria es una parte de la política agrícola o de la revolución agrícola. Creo que así nos entendemos mejor.

Perdón, por la digresión y prosigo. En cambio, si la resistencia de los intereses creados y la miopía de los dirigentes no permiten por mucho tiempo acometer una reforma agraria como la esbozada, la presión inconveniblo de las masas campesinas obligará a una reforma agraria apresurada, hecha en un ambiente de violencia, quizá teñida con sangre, que tratará ante todo de destruir el régimen institucional caduco, dejando de lado preocupaciones por construir un régimen progresista. En este caso el crédito recibirá una consideración secundaria como acompañante de la reforma agraria.

Debido a factores internos (algunos de ellos peculiaridades intrínsecas) y a factores externos, la agricultra es una actividad en depresión crónica. Se trata de una depresión relativa, con respecto a las demás actividades económicas. Tal depresión se manifiesta en un ingreso per cápita inferior. Esta situación es injusta y es fuente de problemas económicos y de malestar social. La intervención del gobierno es la única capaz de sacar a la agricultura de ese colapso crónico, hasta igualar sus remuneraciones con las del resto de las actividades. Para que pueda abrigarse alguna esperanza de alcanzar tan hermoso ideal se requiere que se cumplan dos condiciones: a) que desaparezca el sector agrícola económicamente submarginal, lastre de la agricultura que en buena parte explica su depresión crónica, y b) que la agricultura que quede avance técnicamente hasta el tope económico, es decir que la agricultura se intensifique hasta el punto en que esto sea económico. Sólo entonces podrá pensarse en una relación de intercambio que no resulte desfavorable para la agricultura.

La primera condición implica liberar a la agricultura de la presión

demográfica que la extenúa y esto sólo puede lograrse con inversiones públicas y privadas que abran nuevas tierras al cultivo y por la absorción del excedente demográfico por el propio desarrollo económico. La segunda condición para la "paridad de ingresos" sólo puede cumplirse a base de inversiones públicas en mejoramientos territoriales, en investigación y en extensión, y en arreglos de la tenencia, y a base de inversiones privadas en la intensificación de las empresas. El avance agrícola es muy costoso, y el Estado ha de desempeñar un papel importante transfiriendo ingresos de otros sectores hacia la agricultura, mediante la inversión pública, y facilitando la inversión agrícola privada mediante su apoyo al crédito agrícola. La corriente general de capitales, en un proceso de desarrollo sano y continuado, que no deje a la zaga la actividad primaria, ha de ir hacia la agricultura, conforme lo señala el ponente.

La transferencia de capitales y de ingreso tiene dos cauces distintos. Al primero le podríamos llamar "subsidios" porque implica inversiones no directamente recuperables o donativos más o menos francos, condicionados, a los agricultores. El segundo cause es el crédito, que facilita o posibilita la inversión agrícola privada. En una sana política agrícola estos cauces han de mantenerse separados. Los subsidios no deben tomar las formas de crédito, y el crédito no debe ser instrumento ni vehículo de subsidio.

En el desarrollo hay una interrelación entre agricultura y los otros sectores. En esta interrelación la agricultura es generalmente una actividad inducida, que recibe influencias. Sólo local y temporalmente la agricultura es la actividad rectora del desarrollo. Una de las formas como el desarrollo induce a la agricultura es proporcionándole capitales. La reforma agraria, conforme bien lo señala el ponente, es uno de los instrumentos para invertir una absurda corriente de capitales en sentido contrario, que fluye al amparo de la estructura institucional que la reforma agraria ha de romper.

De lo anterior paso a un punto de carácter práctico: la común afirmación de que el crédito agrícola ha de ser barato. Se trata de una confusión entre los dos cauces de la corriente de capitales hacia la agricultura: los subsidios y el crédito. Aún los subsidios deben ser redituables, desde el punto de vista de la economía general, es decir, por su impacto en el ingreso nacional, a corto o a largo plazos. Con más razón, ahora en el nivel

micro económico, las inversiones con crédito deben ser capaces de remunerar a los factores a los precios corrientes, pues de otra manera se trata de inversiones descabelladas.

El crédito agrícola institucional es fundamentalmente un crédito de bancos. Un banco es un intermediario entre ahorradores e inversionistas. Consigue el dinero a un precio y lo proporciona a otro más subido para compensar sus gastos y sus riesgos. Querer hacer el crédito barato es destruir la mecánica del crédito. Y no es solución aconsejable que el gobierno pague al banco la parte de las tasas de interés que, para tener crédito barato, no paguen los agricultores.

No es solución aconsejable (y por ello se ha dicho que el crédito no debe ser vehículo de subsidios) por dos razones: a) porque la tasa baja de interés conducirá a fomentar inversiones que no son sanas, que sólo artificialmente se han hecho redituables, es decir, conducirá a una mala asignación de los recursos desde el punto de vista nacional; b) porque la tasa baja conduce a vicios y simulaciones inevitables, y por ende a abusos del crédito; por ejemplo, a la substitución de capital propio por prestado. El dinero barato todo el mundo lo quiere, aunque no lo necesite; y se puede simular necesitarlo.

Los pagos por la tierra asignada por una reforma agraria son un punto de gran interés y complejidad. Y no me refiero aquí (porque queda fuera de este tema) al espinoso problema de las indemnizaciones por expropiaciones agrarias, aunque no resisto la tentación de señalar que son transferencias a la inversa de la dirección que hace unos momentos señalé como deseable en el movimiento intersectorial de capitales. A lo que me refiero son a los pagos que el beneficiario de la asignación de una parcela ha de hacer por ella. A este respecto creo que pueden establecerse los siguientes principios.

a) Pagar por la tierra implica lógicamente adquirir la potestad de venderla. Poder vender parece un correlativo de haber comprado. En consecuencia no debe venderse una parcela que ha de ser constituída en patrimonio familiar inalienable, o comunal inalienable. Esto aparte de los inconvenientes de la primera de estas formas de tenencia y, en general, de una estructura rígida de la tenencia, punto en el que no es oportuno entrar. Lo anterior no niega la posiblidad y conveniencia de condicionar y reglamen

tar las ventas. Estas limitaciones debieran tener, como contrapartida, un precio bajo de adquisición.

b) La tierra está en todas partes sobrevaluada comercialmente. Su valor comercial es superior a su valor analítico (renta capitalizada), actual y potencial. Hay tierras con valor analítico, actual y potencial, nulo o negativo, y que, sin embargo, tienen un valor comercial positivo. Resulta, pues, abusivo, querer que el parcelero pague el valor comercial de la tierra.

c) La agricultura tiene de por sí una redituación baja. El agricultor que de sus ingresos ha de tomar, durante largos años, para ir pagando la tierra, se condena a un nivel de vida muy bajo, que puede provocarle el desaliento.

De los puntos anteriores se desprende que el precio de adjudicación de la tierra debe ser muy bajo y a veces nulo. No sólo la compra de tierras por el genuino cultivador necesita subsidiarse, sino, por las mismas razones, las mejoras territoriales que implican inversiones a largo plazo. E incidentalmente se desprende también una conclusión general no ajena a este tema: El crédito no funciona como instrumento de reforma agraria. Es decir, no se puede hacer una reforma agraria a base de crédito, o sea concediendo préstamos a los agricultores sin tierra para que la adquieran por compra a los terratenientes. Desde luego cualquier vinculación financiera entre el asignatario de tierras y el terrateniente original parece indeseable en una reforma agraria. Y la exigencia de un anticipo al contado, por parte del beneficiario, también lo parece, pues se tornaría un obstáculo en la selección y en las racionales prioridades que deben otorgarse.

No es posible dar, a los beneficiarios de una reforma agraria, iguales oportunidades de ingreso, ni puede llegarse, económicamente, al mismo punto de intensificación en todas partes. La agricultura (sin considerar la submarginal) se realiza entre dos márgenes: el extensivo y el intensivo, y del primero al segundo crece la capacidad de la tierra y el ingreso que puede proporcionar. De esta característica se deriva un peligro siempre presente, que el crédito tiene que esquivar: el de la sobrecapitalización de las empresas servidas.

El crédito de capacitación (también llamado crédito supervisado) es la modalidad del crédito agrícola que más se adapta como sostén temporal de

las nuevas empresas creadas por una reforma agraria. El crédito de capacitación, a pesar de su nombre, es más bien un tipo intensivo de asistencia técnica que se acompaña con crédito. A este respecto mis planteamientos son los que siguen:

a) Si la reforma agraria se hace por regiones, habrá un programa regional de desarrollo, que servirá de apoyo a los planes individuales de mejoramiento de las empresas agrícolas.

b) Al ser el crédito de capacitación esencialmente asistencia técnica, el organismo que lo administre no conviene que sea un banco, sino una institución de asistencia técnica, aunque pudiera optarse porque los bancos colaborarán, según el esquema del ABCAR de Brasil. Ante los imperativos de crédito de una reforma agraria en marcha, se piensa con frecuencia en echar la carga a los bancos agrícolas oficiales existentes, y éstos se resisten porque ven el peligro de deterioro de su solidez financiera, o entran forzados y no ayudan eficazmente a la reforma. Parece más conveniente dejar a esos bancos quietos, en su papel de recibir alguna vez a los clientes capacitados en la antesala del crédito agrícola de capacitación. En este problema naufragó en BANFAIC de Cuba, y se hundió en la vorágine. En estas luchas se encuentra actualmente el Banco de Fomento Agropecuario del Perú.

Finalmente, sólo un subrayado a la recomendación del ponente para hacer evaluaciones sobre los resultados del crédito para los agricultores servidos. Estas evaluaciones nos indicarán lo que hemos logrado y nos darán valiosas guías para enderezar rumbos.

Muchas gracias por su atención.

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)

ESQUEMA PARA UNA INVESTIGACION SOBRE LIMITACIONES LEGALES EN LA APLICACION Y DESARROLLO DE UNA REFORMA AGRARIA

Dr. Otto Morales Benítez 1/

Parecía que la oportunidad de la discusión de muchos de los temas que vamos a tratar, había sido superada. Teníamos la sensación de que se habían aceptado como pensamiento corriente en las aplicaciones jurídicas y como material normal en las orientaciones políticas. Pero al revivir su interés con motivo de la discusión sobre la Reforma Agraria, nos damos cuenta de que, a pesar de que aparezcan textos que las contienen, no hay una actitud definida frente a esos principios y que, al contrario, se acentuará una reacción. Esa es la realidad en América Latina. Quizás en otros continentes nó. Pero nosotros centraremos nuestro trabajo en ésta área.

Una Reforma Agraria implica un cambio profundo en la forma como está distribuída la tierra, de cómo se utiliza, de cómo se halla concentrada, de cómo se encuentra subdividida, etc. Su interés es cambiar, de acuerdo con el espíritu del Derecho Agrario moderno, su mala estructura. Haciendo que ella llegue al mayor número de personas y que cancele la inquietud social que éste hecho produce. No es simplemente un aceleramiento en la producción; o unas ayudas secundarias al sector rural lo que hace una Reforma Agraria. Si se ponen en funcionamiento todos estos servicios, tendremos una buena política agraria, pero no habremos llegado al fondo de lo que nosotros buscamos esperanzadamente: una Reforma Agraria.

Se ha identificado la Reforma Agraria con el Desarrollo. Como se ha instalado una política de Planeación, después de la Carta de Punta del Este,

1/ Ex-Ministro de Agricultura y de Trabajo, de Colombia.

es posible encontrar que una de las prelaciones está en la forma como manejamos el problema de la tierra. Como se anhela reducir las tensiones sociales, eliminar las desventajas humanas y económicas de grupos populares, uno de los más sensiblemente afectados es el rural. Lo lógico es darle un tratamiento adecuado. Orientarlo hacia una salida decorosa a su inconformidad, detenida durante tanto tiempo, pero que, hoy parece irrumpir con un signo explosivo a medida que se le han ido entregando incentivos internacionales y presiones nacionales.

Hay necesidad de acelerar una integración económica en cada uno de nuestros países. Es requerimiento esencial que se produzca un bienestar general, que no tenga manifestaciones de poder en unos sectores, y en otros, un estrangulamiento. Por ello al campo debe llegar una evolución que hemos desviado secularmente. Nos hemos encontrado con interrogantes que no por conocidos eran encarados. Al contrario: los soslayábamos. Pero ha venido un proceso de agitación de tipo internacional -CEPAL, FAO, BID, OEA, etc. tratando de comprender la complejidad de nuestros problemas. Las denuncias han sido dramáticas. Y, desde luego, la inquietud ha crecido. Se han puesto a los líderes demócratas en evidencia en Indoamérica. Han venido predicando una justicia social: y debemos realizarla. Al no querer hacerlas violentamente, a través de revoluciones masivas, debemos realizarla por cauces legales, pero sin retardos. Lo otro es acelerar un descontento que todos los días tiene audiencia. La gente puede conocer su situación, pues el transistor ha puesto, en la cercanía de la inconformidad popular, los datos de cómo han cambiado los hechos en el mundo. Antes las gentes estaban menos informadas porque la falta de alfabeto las mantenía lejos de los concretos episodios. Pero hoy, cuando sólo se necesitan unos oídos abiertos a la inquietud, se captan los mensajes -los más disímiles, agudos, y, a veces ásperos- para conmover las conciencias. Y esa es la tarea actual: conocer esa realidad, interpretarla con ademán democrático.

No puede haber desarrollo sin bienestar social. Esa es la otra afirmación fundamental. Algunos enemigos de toda modificación de las estructuras han predicado que lo más aconsejable es que se opere un rápido cambio en estos países, en cuanto a conseguir un mayor ingreso, pero que se aplace la política de bienestar social, porque ella cuesta mucho, y no tenemos medios suficientes. Es decir, que el Estado se ponga al servicio de los grandes intereses, que los fortalezca más, que acelere su capacidad de producción, que intensifique sus beneficios y prerrogativas -crédito, arance-

les, protección general, etc.- y frene, además, las conquistas sociales. Ello no puede ser posible. Si se está haciendo un esfuerzo para mejorar el desarrollo económico con el propósito de quedar en capacidad de hacer justicia social.

Al crear una nueva masa de propietarios en el campo, se está dando oportunidad de un mayor mercado de consumo para los otros sectores. Las industrias van a tener una mayor demanda. Hoy día los campesinos no pueden ser consumidores, porque están asfixiados por los dos términos en que se ha desenvuelto la propiedad en Indoamérica; por el latifundio que ocupa poca mano de obra; y por el minifundio que apenas permite producir para la subsistencia. Al cambiar esta situación estaremos ante un grupo humano con capacidad de absorver las existencias de productos y de materias primas elaboradas. Se aumenta, igualmente, la demanda de mano de obra, para ocupar los excedentes humanos que van llegando a las ciudades.

Todo ésto no lo comprenden totalmente en nuestro continente los propietarios, porque ellos han reunido con la tierra el poder económico, el político, el social. Y, siendo dueños de las tierras, tienen vinculaciones con la industria y con el comercio. De allí que no hayan entendido el alcance de esta transformación fundamental en nuestras costumbres sociales y políticas. Pero en otros medios donde ese fenómeno de concentración no ocurre -por ejemplo en Italia- vemos que los industriales y los comerciantes financian la Reforma Agraria. Porque ella les va a dar oportunidad de intensificar su producción, de poderla distribuir mejor, de hallar nuevos mercados para su adquisición. Pero es que allí no se confunden todos los intereses. No están en unas solas manos. Que es el defecto primordial de la distribución de la riqueza en esta área. De suerte que el desarrollo económico -que necesitamos acelerar- no puede ir sólo a un sector, sino expandirse ampliamente por nuevos grupos sociales.

DIFICULTADES LEGALES

Pero, claro está, esos cambios hallan además de las legales, resistencias sentimentales. Ancestrales prejuicios que quieren impedir cualquier modificación. Cargas emocionales muy fuertes de sentimientos negativos, que es difícil combatir. Porque además, conservan los enemigos las palancas del poder o su influencia sobre ellas. De manera que actuar con eficacia requiere mucha decisión política. Y si existe? Tenemos la sensación de que nó en la medida que lo requieren los dramáticos y conturbadores interrogantes del pueblo americano.

Hay muchas limitaciones legales que impiden esos cambios y mejoras. Las hallamos por todos los estatutos con que nos tocamos manipular a los abogados. Y, desde luego, en ellas se parapetan los enemigos de toda mutación. Allí tienen, también, el grito para levantar: hay que respetar la ley. Es el respeto ancestral a ella el que explotan. Lógicamente nuestras disposiciones legales no andan tan atrasadas, pero sí su aplicación y su interpretación. Ya lo veremos.

En un estudio que el Dr. Pedro Moral López leerá aquí, podrán observarse en detalle muchas de estas afirmaciones que hago en términos generales. Por conocer ese trabajo erudito no repetimos aquí las citas pertinentes.

Las Constituciones.

La Constitución, como carta fundamental, es la síntesis del pensamiento político, social y económico que atraviesa, en un momento determinado, la conciencia de un país. Debe tener cierta estabilidad, pero debe acomodarse a las circunstancias de espacio y tiempo en que le toca operar. En el siglo pasado y principios del actual, nosotros hallamos que ellas recogían la inquietud por los derechos fundamentales del hombre y los principios de las libertades públicas. En nuestra época tienen que estar afincados sus principios, también, en lo económico y lo social. Es el signo actual.

La Constitución debe recoger los derechos modernos, nacidos especialmente después de las dos últimas guerras que, con la revolución industrial, han precipitado cambios, que a pesar de no haber sido violentos, implican una modificación profunda en el mundo contemporáneo. Los derechos económicos y sociales han sido los que más han impactado sus textos. Pero no se han impuesto como conducta política. Porque lo esencial no es la declaración solamente. Lo primordial es la actitud de quienes gobiernan. Esto es lo que aparece en dicotomía: los textos muy exactos, las realizaciones en contraposición a ellas o frenando su espíritu.

Nosotros podemos observar varias constantes en las constituciones americanas: no hay problemas en cuanto a la distribución de las tierras del Estado. El Derecho Constitucional Indoamericano ha resuelto -bien resuelto- la supremacía del interés social sobre el interés particular y admite la facultad expropiatoria. Pero valdría examinar si esos postulados se han aplicado totalmente. Apenas en forma parcial y con muchas dificultades. Ahora mismo las Reformas Agrarias tienen dificultades para su eficacia porque el desarrollo de esos principios es muy lento.

Concepto de Propiedad:

Todo ésto que afirmamos sobre las Constituciones, es imposible que tenga cumplimiento si el concepto de la propiedad no ha evolucionado. Hay quienes todavía, apoyados en el derecho natural de la propiedad, sostienen que no es posible efectuar Reformas Agrarias, porque éstas desconocen el principio de la "inmutabilidad", arrasando el principio de que no pueden ser despojadas las personas de lo que les pertenece. Este es un criterio hoy totalmente revocado. Para apoyar nuestro aserto, nos basta citar las palabras del Padre Gonzalo Arroyo, en su estudio "Derecho de Propiedad y Reforma Agraria", que reproducimos para tranquilizar las conciencias de católicos que no han entendido cabalmente su misión en el mundo contemporáneo:

"Notemos que la doctrina cristiana de la propiedad está a millas de distancia de la concepción individualista de la escuela liberal que dice que el propietario tiene un derecho absoluto sobre su propiedad. Es cierto que la propiedad tiene una función individual. El hombre, al administrar las cosas como propias, saca utilidad para sí y su familia, lo que, por otra parte, constituye un buen estímulo a la producción. Pero la propiedad posee además una función social que limita el derecho del propietario sobre sus bienes y le impone un deber social correlativo a este derecho. Las cosas en cuanto al uso son comunes, decía, Santo Tomás, de modo que se puede comunicar de ellas fácilmente en caso de necesidad de los otros. La razón resulta obvia: a todos les pertenece el derecho fundamental a usar de los bienes de la tierra. De esa doctrina se deduce que si un propietario administra mal su tierra o simplemente no la trabaja cuando existe escasez de productos agrícolas, éste impide que la tierra alcance su finalidad natural que es la de servir a la utilidad de todos los hombres. La autoridad competente podrá en este caso intervenir en nombre del bien común de la sociedad para corregir el abuso de la propiedad".

Vemos, pues, que no es ilógico el haber desembocado a la función de la propiedad que predican otros juristas por otros caminos ideológicos. Lo esencial es establecer que del primer criterio -el romano: la propiedad es un Derecho Absoluto, inmutable, permanente- se ha ido a la tesis de León Duguit: La propiedad no es un derecho subjetivo sino "función social del tenedor de la riqueza".

Mientras no haya una actitud moderna acerca de la propiedad, estaremos naufragando en medio de perplejidades. Y a pesar de las declaraciones

constitucionales, si la mentalidad de los gobernantes no está identificada con esos principios contemporáneos jurídicos, no podrán operar las Reformas Agrarias. En un estudio nuestro "Alianza para el Progreso y Reforma Agraria", que próximamente aparecerá editado, hemos planteado el problema en los siguientes términos: Para poder formular un estudio acerca de la "Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso" es necesario advertir que tanto la una, como la otra, pueden lograr una audiencia -en los gobiernos y en los pueblos- según el concepto que se tenga acerca de la propiedad. Esto es determinante en cuanto a todo el proceso.

A pesar de que son tesis muy conocidas por los especialistas, nos vamos a permitir formular un bosquejo de la evolución que ese criterio ha tenido, haciendo referencias a los ciclos o autores más prominentes. Podría escudriñarse más, pero consideramos que en las referencias que aquí consignamos se deja formulada una síntesis con una apreciable visión del fenómeno.

Para el Derecho Romano la propiedad era un derecho absoluto, inmutable, permanente o perpetuo y exclusivo. Una persona tenía la totalidad de facultades sobre una cosa.

Ese criterio sufrió modificaciones. Después el Código de Napoleón quiso volver al absolutismo del Derecho Romano. La propiedad se convirtió en el derecho individual por excelencia. En su máxima expresión. Por eso algunos lo han calificado como el Código de los Propietarios. Su definición señala su alcance: la propiedad es "El derecho de gozar y de disponer de las cosas de modo más absoluto".

Géney está apoyado en su escuela científica. Ella empezó a indicar que había una imposibilidad social y, además, un error jurídico, en conservar la noción de que la propiedad era un derecho absoluto. No hay que olvidar que ya había aparecido la enunciación de la idea de utilidad pública, pero aún sin fuerza suficiente. Y sólo se tenía en cuenta como una excepción. En nuestros días, en cambio, no puede prescindirse de ella.

La ciencia moderna se ha dedicado, en forma muy pertinaz, a defender los intereses y necesidades de la colectividad. El bien público preside, entonces, todas las deliberaciones y determinaciones ejecutivas, legislativas, o judiciales. El va señalando un imperio permanente y su influencia se acentúa beligerantemente. Vemos, entonces, que conservando el derecho subjetivo del propietario, emerge un deber jurídico de carácter social. Por ese camino se va llegando con facilidad a la tesis de la expropiación

y a la necesidad de que la propiedad cumpla fines específicos de utilidad general.

No hay que olvidar que la filosofía positivista reaccionó contra el criterio absolutista. Su enunciado primordial podría sintetizarse diciendo que la propiedad no es un derecho, sino una institución jurídica que obedece a necesidades económicas. Por lo tanto, sufre mutaciones permanentes. Augusto Comte dijo que "en la propiedad ve el positivismo una indispensable función social destinada a formar y a administrar los capitales con los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente".

León Duguit al exponer su pensamiento, hizo hincapié en una afirmación central: no existen derechos subjetivos; lo que hay son deberes sociales. Esto le permitió concluir con una tesis esencial: la propiedad no es un derecho subjetivo. El propietario, por lo tanto, cumple apenas "la función social del tenedor de la riqueza".

Hay que advertir que todo ello fue influyendo y determinando el derecho moderno. Esto no le desconoce a la propiedad su carácter de derecho subjetivo. Pero centra su actitud mental en que la propiedad tiene un fin social. Que ella debe atender a la utilidad pública. Y en estos dos criterios descansa toda la fuerza impulsiva de cambio en el concepto de la propiedad. Si repasamos tratadistas y jurisprudencias, hallamos que se han ido volviendo concordes con estas líneas centrales. Así, pues, podrían señalarse las características de ella: a pesar de que conserva su condición de derecho real y exclusivo, deja de ser absoluto y perpetuo, pues está limitado por el concepto de función social. Hay ya una condición que debe cumplir. Esta es que satisfaga la destinación social que se le ha asignado o a la cual debe orientarse si no la está cumpliendo. De manera que la condicionalidad va determinando ya el derecho que así pierde su perpetuidad.

De esa manera nos explicamos nosotros el que se haya abierto, en América, a través de las Reformas Agrarias, la posibilidad de cambios estructurales en la tenencia de la tierra.

<u>Las Constituciones Americanas</u>:

Ya vimos cómo las Constituciones Americanas han ido incorporando a sus textos estos principios. En un estudio del Dr. Juan F. Bauta, se llega a las conclusiones siguientes, que nos permitimos resumir:

1º Los textos establecen que las tierras son: o de particulares o del Estado. No se admite el res nullius de que hablaban los romanos.

2º Admiten la expropiación. Pero lo hacen por grados. Unas la consagran para toda clase de tierras. Otras, para las que no están en producción. Algunas señalan preferencias. (Esta norma de la graduación y de las prelaciones se ha impuesto en la mayoría de las Reformas Agrarias).

3º En cuanto a indemnización todas las consagran. Algunas llegan a reglamentaciones excesivas. Así sucede con las reformas de Chile. Lo lógico es que la constitución apenas consagre el principio. Es tal el afán de entrabar el cambio de las estructuras en la tierra que, los enemigos apelan a consagrar requisitos de procedimiento, para introducirlos en la constitución, y así restar agilidad a cualquier otra posible modificación en el futuro. Siempre las reformas constitucionales tienen más requisitos y necesitan un clima político especial. Transcribimos esta modificación chilena para que se aprecien los defectos que dejamos señalados:

"El texto del Nº 10 del Art. 10 de la Constitución Política del Estado ha quedado como sigue:

"Artículo 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República.

10. La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna."

Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente. El Juez podrá autorizar la toma de posesión material del bien expropiado, después de dictada la sentencia de primera instancia, cuando se trate de expropiaciones para obras públicas de urgente realización o de predios rústicos, y siempre que sólo hubiere reclamado el monto de la indemnización y se dé previamente al dueño el total o la parte de ella a que se refiere el inciso siguiente, ordenadas en dicha sentencia.

"Sin embargo, si con el objeto de propender a la conveniente división de la propiedad rústica se expropiaren, por causa de utilidad pública, predios rústicos abandonados, o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades deberá darse previamente al propietario el diez por ciento de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no exceda de quince años, con el interés que fijará la ley".

"Esta forma de indemnización sólo podrá utilizarse en [illegible] la ley que permita reclamar de la expropiación ante un Tribunal Es[illegible] cuya decisión sea apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva y que establezca un sistema de reajuste anual del saldo de la indemnización, con el objeto de mantener su valor. No podrán iniciarse ni efectuarse nuevas expropiaciones indemnizables a plazo si existe retardo en el pago de los créditos provenientes de anteriores expropiaciones realizadas en conformidad al Inciso anterior".

"En la ley del Presupuesto se entenderá siempre consultado el item necesario para el servicio de dichos créditos, y sus cuotas vencidas servirán para extinguir toda clase de obligaciones a favor del Fisco. La Tesorería General de la República pagará las cuotas vencidas más reajuste e intereses contra la presentación del título correspondiente.

"El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública".

Y es bueno anotar que ésta enmienda se realiza en momentos en los cuales el espíritu de Reforma Agraria atraviesa el continente. Y cuando los partidos allí están enfrentados a un debate electoral, y se vuelven generosos socialmente para conservar su audiencia popular. Insistimos por lo tanto, en que el procedimiento debe quedar para el texto legal o el reglamento.

4º Las constituciones indican varios sistemas para el pago de la indemnización: unas exigen que se haga, sin mayores detalles. Otra que sea pago previo a la expropiación. Y, en ocasiones, se ordena que el pago se debe hacer en dinero. Así estamos frente a varias alternativas:

a) La indemnización es justa y debe tener varios grados, si la tierra es cultivada, adecuadamente, o si no se explota racionalmente. Si está abandonada, el propietario debe recibir un castigo.

b) El pago previo, al expresarlo así la Constitución, no implica, necesariamente, que debe darse todo el valor al momento de hacerse la expropiación. Puede pagarse una parte y la otra en créditos u obligaciones a cargo del Estado.

c) El pago en dinero no puede concebirse ni admitirse porque hace imposible la realización de una Reforma Agraria. Así lo han entendido en la

mayoría de los países, que están utilizando el pago diferido a través de los Bonos Agrarios.

d) En cuanto a qué debe entenderse por pago, volveremos sobre el tema en otra parte de este trabajo.

En la Constitución de Colombia -y es la única en América- se admite la expropiación sin indemnización, por motivos de equidad. En Haití se puede interpretar que existe la confiscación cuando las tierras no están cultivadas o no las han protegido contra la erosión.

5º Otras disponen que la "propiedad familiar" es la que más se acerca al ideal de la propiedad. Otras nó hablan al respecto. Y algunas señalan protección especial para las comunidades indígenas o para los indígenas en particular. Y a ellas se les dan ciertas condiciones de prioridad o de protección en la calificación.

6º No hay muchas constituciones que orienten sus disposiciones a obligar al propietario al cultivo de su tierra. Las últimas disposiciones de Reforma Agraria tienen ese mérito, al abrir la posibilidad. No siempre en forma enfática. En Colombia la ley 200 de 1936 establece que sólo el trabajo es el que dá titularidad al derecho de propiedad. Y si las tierras no se han explotado durante cierto tiempo, vuelven al patrimonio del Estado. Pero la ley no se cumplió. Sólo ahora con la Ley de Reforma Agraria principia a aplicarse su texto en forma que permitirá al Estado recuperar muchas tierras para repartirlas.

Al efecto, para completar la visión de este problema nos permitiremos leer algunos artículos de las respectivas constituciones que permiten aclarar esta situación en Indoamérica. Además, si se repasa el trabajo del Dr. Pedro Moral López se encuentra un análisis que indica conocimiento y claridad en el análisis. (Los artículos pertinentes se hallan en hoja adjunta).

<u>Orientaciones Constitucionales</u>:

No es aceptable que hoy las Constituciones no recojan los principios fundamentales que regulan a la propiedad agraria. Siempre ha sido tema esencial, pero hoy, en América Latina, tiene un primordial valor. La Alianza para el Progreso exige y compromete a los países a realizar esas modificaciones. No es factible hacerla sino cambiamos muchos textos de las Cartas Magnas. Muchas de ellas crean las dificultades para la mutación. A pesar de que se dicten las leyes, no operan porque hay el recurso de la inexequibilidad de la disposición. Viene el debate jurídico y si la cons-

titución no tiene establecido un principio amplio y moderno para señalar el orden social y económico del país, el fallador eliminará la factibilidad de cambio.

Si nosotros repasamos las nuevas Constituciones de los Estados aparecidos a la independencia después de la segunda guerra, hallamos que hay preocupación por la manera como se encuentra distribuída la tierra. En Italia, en el artículo 44 se dice que la "ley impondrá obligaciones y limitaciones a la propiedad rural privada". Y este enunciado, en armonía con los otros artículos, ha permitido una Reforma Agraria, acelerada y con cambios profundos en zona antes consideradas de pobreza tradicional.

En la Unión India, en el artículo 39 se consagra: "El Estado se esforzará para garantizar la repartición de la propiedad..." En 1951, al artículo 31 se le agregó algo revolucionario: que las leyes que previeran la adquisición de propiedades o derechos por el Estado, para fines de repartición, no podrán nunca considerarse inconstitucionales. En esta forma paralizan cualquier sistema dilatorio, como ocurre y viene ocurriendo en América Latina.

Allí han llegado a pasos más radicales: para que no puedan discutirse judicialmente sus textos, se han incorporado las leyes a la Constitución. No nos parece el sistema más técnico dentro de la hermanéutica constitucional, pero detiene cualquier reacción legalista y garantiza la mutación que se busca.

En el libro "Propiedad de la tierra y su función social", hallamos en las tesis de Joaquín de Camps y Arboix, una explicación de cómo se ha cumplido el proceso de cambios en las diferentes constituciones. El al efecto dice:

"En cuanto al derecho de propiedad propiamente tal, las diferencias entre los dos sistemas constitucionales antes aludidos pueden resumirse en la siguiente forma:

a) Derecho natural y, por tanto, no privilegiado, antes de 1918; derecho ordinario y, por tanto, no privilegiado, después.
b) Derecho reconocido, pero no regulado por la Constitución antes; derecho sometido a la ley, después,
c) Derecho oponible a la colectividad como anterior y superior a ella, antes; regulado por las constituciones, después.
d) Derecho afecto a fines exclusivamente individuales, antes, adscrito a fines sociales, después.

e) Derecho transformable sólo por causa de necesidad pública legalmente declarada y previa indemnización, antes; transformable mediante indemnización por la sola conveniencia pública, después".

Esto nos indica el nuevo espíritu que anima a las constituciones. Ya él llegó a nuestro medio? Podemos declarar que nó. Pero hay ya una brecha abierta y un interés que se acentuará todos los días entre políticos, líderes, juristas y letrados. Y, con mayor fuerza, si hay una conciencia de las gentes del campo. Ellas ayudarán para un avance a la legislación de nuestros países. Y, esencialmente, lo que se debe vigilar es la aplicación de los textos. Muchos de ellos podrán acelerar unas reformas.

Alcances del Derecho Agrario.

En el trabajo nuestro -ya citado- dijimos estas palabras acerca del Derecho Agrario:

Vale la pena que veamos cómo el Derecho Agrario está creando muchas de las condiciones propicias para poder cumplir los programas de Reforma Agraria.

Al efecto, partiendo de la autonomía de él, podemos llegar a conclusiones ciertas. Pero, antes detengámonos en lo que determina para evitar confusiones.

La autonomía del Derecho Agrario aparece como una necesidad de la división de la vida social. No queremos entrar a discutir las tesis de sus enemigos. Simplemente aceptamos que el derecho obedece a un constante devenir, a modificaciones que se producen mediante las necesidades sociales. La complejidad de la vida contemporánea, ha llevado a una contínua renovación las divisiones del derecho. Pretender que él permanezca estático es imposible. Es la consecuencia histórica de las necesidades colectivas.

Se admiten las ramas del Derecho para poder ajustar cada acto a determinadas normas de conducta. Para que ésta obedezca, realmente, a la abigarrada diversidad de fenómenos contemporáneos. El Derecho Agrario, intenta realizar una mejor conformación de la estructura agraria. Y obedece a principios esenciales que se unen con lo que corresponde al nuevo criterio sobre la propiedad que ya hemos expuesto. Es lo particular del sector agropecuario lo que nos impone la necesidad de estructurar un régimen jurídico especial. No hay que olvidar que el Derecho Agrario protege la producción agrícola y pecuaria; mejorar, de acuerdo con el signo social de la época, las calidades de la comunidad rural. Todos los nuevos principios -función

social de la propiedad, interés público, intervención del estado para regular la producción y garantizar su distribución, etc., dan margen para unas características esenciales al Derecho Agrario. No sería posible regular las normas de la actividad agropecuaria, si éste no las señala muy claras, precisas y ordenadas. Hoy la dispersión que existe en Colombia, por ejemplo, en cuanto a todos estos aspectos, crea confusiones, interpretaciones encontradas y hay que apelar a diferentes textos inclusive jurisprudencias para poder hacer la ubicación jurídica exacta de cada acto. No hay que olvidar que el interés público, el de la comunidad, es el que le presta actualidad. El Derecho Agrario está determinado por lo social. Esto le entrega su valor, porque le dá una categoría de defensa, de protección, de ayuda. El Estado, en este caso, tiene que ver mucho con su alcance y su desenvolvimiento. La necesidad de un método es urgente, pues no podría explicarse todo por simples analogías. Y esto puede conducir a que problemas similares tengan soluciones muy diferentes.

Hay autores que han anotado un hecho: la agricultura tiene características que la hacen similar a las otras actividades económicas. Pero no es un régimen igual al del comercio o la industria. Además muchas actividades del sector agropecuario no podrían desenvolverse si no hay una actitud precisa del Estado, pues no pueden ser manejadas como una empresa privada. Esto chocaría con el interés de la colectividad.

Hay que destacar el significado de la tierra en aquella frase que encontramos en varios tratadistas: "La economía es un derivado de la ecología". Esto nos revela su importancia y alcance. Pero, además, debemos tener en cuenta que el suelo aprovechable es limitado en el mundo. Por lo tanto, "concierne a la vida de todos, y todos tienen innegables derechos sobre él". Como cada individuo no puede hacerlo, entonces esto le corresponde al Estado, que tiene que vigilar si los frutos llegan a todos los miembros de la sociedad. Por ello el Estado puede exigir, sin consideración del dueño, que se produzca todo lo que necesita el común. Es la idea de función que realiza su incursión señalando una tesis. Aquella de que el que posee cumple una función y que sólo está obedeciendo a una oportunidad de administración que le entrega la sociedad.

Otros escritores han advertido que hay una relación directa entre el nivel de vida y la cotización de los productos. El problema solo puede tener solución integral si nos avenimos a considerar los artículos de primera necesidad como un servicio público, pagado por los usuarios y organi-

zado en forma de suministro planificado. Allí aparece claro el ámbito en el cual opera el Derecho Agrario. Este no puede situarse, ante sus problemas, en forma indiferente. No es posible que actúe como ante conflicto de intereses privados. Hay una situación de orden social, de contenido público, que influye en su aplicación. Cualquier determinación que se tome -no debe olvidarlo el juzgador- afecta al orden social, roza con los intereses de la colectividad.

Por eso se afirma por expertos que el Derecho Agrario es igualmente una serie de limitaciones que el Estado impone a los particulares en guarda de los intereses generales de la humanidad. Se considera de orden público cada una de sus disposiciones. Es la gran rectificación de los postulados clásicos del Derecho Civil. De allí que entre lo que sobresale, vemos que aparece el principio de la irrenunciabilidad de beneficios. Como ya los actos, en este Derecho, no son propios, sino que obedecen a un conjunto de urgencias sociales, entonces es lógico que prevalezca el criterio de que las normas sean de obligatorio cumplimiento. No hay ninguna justificación en su inobservancia. Pero, además, no le queda posibilidad a sus beneficiarios de obrar por su cuenta, pues las normas agrarias vienen a regular y orientar la actitud individual. Le da su norte y le señala cuál es su posibilidad y su alcance. Todo esto modifica el criterio clásico sobre contratos, etc. Pero ello nos está indicando, sin ninguna duda también, que el interés colectivo ciñe la formalidad de este derecho agrario, tan joven pero tan adecuado a la función social que le corresponde cumplir a la tierra, lo mismo que a quienes a ella se vinculan.

Límites de protección civil de la Propiedad.-

No podremos hacer referencias directas sino a lo que dispone nuestro Código Civil Colombiano. No pudimos reunir material comparativo de otros países. Pero adelantamos esta tesis: muchas de las materias agrarias no pueden ser manejadas con los principios civilistas. De allí la necesidad de la Autonomía del Derecho Agrario. Esta es enunciada, lo mismo que su urgencia, por los tratadistas más importantes: Antonino Carlos Vivanco, Lucio Mendieta y Núñez, Abraham Maldonado, Angel Casso. Todos coinciden en afirmar que lo agrario es esencialmente social, porque su materia concierne a los intereses de la comunidad. Ese derecho tiene la virtud de ser de protección, porque busca desarrollar la producción, evitar el alza de los precios para no desmejorar el nivel de vida, etc. Es un Derecho que, además, recoge lo espacial y lo temporal, en cada país, para poder determinar, eficazmente, una política. Ha nacido como el Derecho del Trabajo para proteger el trabajo rural, para darle una dignidad y señalarle su sitio.

No hay que equivocarse: mientras no exista un Derecho Agrario que permita el análisis de toda la materia, no podrá efectuarse, tampoco un cambio radical en todos los frente que debe cobijar una mutación de la que pide e impetra América Latina. No hay que olvidar -como lo repiten sus especialistas- que el Derecho Agrario tiene una filosofía propia, que no coincide con la del Derecho Civil. Le urge tener una personalidad. El método de investigación y de aplicación del Derecho Agrario se orienta por el de las Ciencias Sociales, que difiere, como es apenas natural, de los moldes clásicos. Hay una tendencia a la defensa y protección en el Derecho Agrario, tanto de los recursos naturales como de los humanos, que lo distingue de modo notable del Código Civil. Y no hay que equivocarse de que en el Derecho Agrario tiene el Estado muy acentuadamente presente su voluntad. Porque vigila, protege, orienta. Porque lo que el Estado determina, va en favor o en contra de la colectividad. Y ésta requiere protección.

De allí que encontremos permanentes diferencias y complejidades en la aplicación de las Reformas Agrarias con los textos de los Derechos Civiles. Nuestros países aceptan la concepción democrática y republicana del gobierno. Siguen las orientaciones jurídicas del mundo occidental. Entre las instituciones que acatan está la de la propiedad privada. Es

tanto como decir, que se acepta el sistema romano de la propiedad privada, atenuado y modificado por varios fenómenos histórico-jurídicos. Con las transformaciones que ha sufrido el derecho español y el francés.

En Colombia, por ejemplo, se considera que la propiedad es un derecho subjetivo, de carácter real- si se quiere el principal entre los derechos reales- y, por lo tanto, merece la protección estatal. Y ello implica que debe asegurársele al dueño o propietario un mínimo de estabilidad en el uso, goce y disfrute de ese derecho en nuestro espíritu. Hemos visto que en las Constituciones los cambios se orientan a considerar que la sociedad está por encima del individuo, el cual, por lo mismo, no debe aspirar a una situación privilegiada cuando sus intereses se contraponen a los del grupo. Allí es cuando opera la función social de la propiedad. Y ésto coincide con aquel otro de la inevitable y necesaria intervención del estado para proteger a la sociedad. Que es uno de los fundamentos básicos del Derecho Agrario.

Concepción del Código Civil Colombiano:

En un estudio del Profesor Simón Carrejo leemos éstas ideas cardinales:

"Las ideas antes expresadas las encontramos consagradas en nuestro ordenamiento civil en muchas de sus prescripciones. Así tenemos que al hablar de los derechos reales en general, el Artículo 664 define este tipo de derecho diciendo que "es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona", determinando así el establecimiento de la tesis romana del Jus in re, antecedente y justificación de la idea de propiedad como derecho absoluto, intocable y relacionado íntima o incondicionalmente con una persona, que es su titular. En el inciso 2º de ese artículo enumera los derechos reales, entre los cuales se destaca como el primero de ellos la propiedad o dominio.

"Y al definir el dominio en el art. 669 expresa el codificador colombiano que "es el derecho real de una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno", con lo cual se configura la confirmación de la tesis de la propiedad como derecho individual; en esa definición vemos cómo predomina ampliamente la garantía y la defensa del indviduo, al cual se le reconocen, en las pocas palabras de la definición, un extenso campo de poder sobre sus propias cosas y su limitado señorío, sobre ellas, hasta el punto que podía usarlas o no usarlas, explotarlas o dejarlas ociosas, e in-

clusive hasta destruirlas. Esas garantías indiscriminadas se desprenden de la interpretación del adverbio arbitrariamente; y sólo se le determina al particular una lánguida cortapisa, expresada por los demás en términos vagos, cuando en ejercicio de su derecho tropiece contra las disposiciones de la ley o contra el derecho de otro individuo.

"Una concepción individualista tan rígida debía encontrar su apoyo y su realización práctica en otras normas del Código; por ello vemos que este dedica todo su título -el XII- de los artículos 946 a 971 a reglamentar en forma minuciosa el tema de la reinvidicación, que no es otra cosa que la garantía a posterior, de que el ordenamiento civil colombiano protege preferencialmente a quien demuestre tener a su favor una cosa, el derecho de propiedad.

"Las limitaciones de la protección a la propiedad, derivadas del criterio de la función social que debe prestar.

Como antes se dijo, el desenvolvimiento de la actividad humana en todos sus órdenes refluyó en las concepciones jurídicas especialmente a finales del siglo XIX y en las primeras décadas del presente. Nuestro país no podía ser una excepción al advenimiento de esos fenómenos y por ello registró también su impacto. Pero ya desde tiempo atras bullía en el pueblo colombiano ese anhelo de una mejor distribución de la riqueza agraria y se habían dado tímidos pasos con miras a ese fín, todos ellos contrariados y dejados en el mero campo teórico por obra de los formidables poderes cuyos intereses estaban en juego. No entraremos a profundizar en esos intentos de reinvidicación del hombre colombiano; sólo haremos alusión a algunas de las normas que en los más recientes ordenamientos jurídicos han organizado la transformación de los anticuados e injustos criterios que sostenían la inviolabilidad del derecho de dominio en materia agraria, con desmedro para los mismos propietarios y para la economía nacional; tales ordenamientos son la Ley 200 de 1936, denominada más comúnmente Ley de Tierras y la ley 135 de 1961, conocida con el nombre de Ley de Reforma Agraria. Especialmente trataremos de estudiar en forma muy suscinta hasta qué límites señaló el legislador la posibilidad de adjudicar o expropiar tierras de propiedad particular. Como síntesis de todo lo anterior, podríamos decir que con base en el Código Civil Colombiano, se protege indiscriminadamente todo derecho de propiedad, sea que recaiga sobre bienes corporales o incorporales, muebles o inmuebles, urbanos o rurales. Y se protege en las condiciones vistas, o sea como

derecho subjetivo individual no vulnerable por ninguna entidad o persona. Pero que con vista en el interés de la colectividad, que no es otro que la satisfacción cumplida de las necesidades de los más, cierto tipo de propiedad -la que versa sobre inmuebles rurales- se ha visto sometida a una limitación considerable: la que consiste en poder salir del dominio del propietario y ser concedida, vendida o adjudicada a otro individuo, cuando el primero no cumpla con una exigencia fundamental; la de explotar convenientemente la tierra, para que ella produzca beneficios tanto al particular dueño como a la colectividad".

Estas limitaciones señaladas nos indican con cuántas dificultades tropieza nuestra legislación agraria para poder operar. Valdría la pena que nos detuviéramos en el análisis de las posibles materias, sin ánimo exhaustivo, que ineludiblemente se afectarán con este proceso iniciado en América Latina:

1º.- Mayor incorporación del criterio de la función social de la propiedad en nuestros Códigos Civiles.

2º.- Una legislación más eficaz para evitar la concentración de las tierras del Estado.

3º.- Leyes que castiguen las tierras ociosas e incultas, haciéndolas revertir al Estado.

4º.- Establecimiento, con cierta elasticidad en el tiempo, de patrimonios familiares.

5º.- Aumentar las limitaciones a la propiedad, en cuanto a concentración y división.

6º.- Problema de los colonos (o gentes sin título) Protección a ellos o sistemas para evitar que se presente el fenómeno.

7º.- Problemas de arrendatarios, aparceros, etc. Los precaristas.

8º.- Manera de regularizar la situación de los ocupantes sin título.

9º.- Cómo se trata a los ocupantes de tierras de propiedad privada.

10º.- Las adjudicaciones a título individual, comunal, cooperativo.

11º.- Cuáles son las obligaciones de los beneficiarios.

12º.- Fiscalización de las tierras adjudicadas.

13º.- División en zonas de los territorios nacionales.

14º.- Concentraciones parcelarias.

15º.- Sistema para permutas de parcelas.

16º.- Disposiciones sobre la manera de vender las tierras.

17º.- Uso y aprovechamiento de las tierras.

18º.- Cómo se pueden enajenar, ceder, arrendar las tierras.

19º.- Reformas a las sucesiones para evitar se sigan dividiendo indefinidamente las tierras.

20º.- Cómo se puede evitar que se vuelva a dividir las tierras que se han agrupado mediante la concentración parcelaria.

21º.- Qué porciones no se pueden dividir.

22º.- Que tipos de contratos (arrendamientos, aparcería, etc.) deben regir las relaciones con el campo, señalando cánones y condiciones para la resolución o prolongación en el tiempo del contrato, etc.

23º.- Problema de aguas: corrientes, subterráneas, riegos, etc.

24º.- Tratamiento de la erosión y obligaciones de reforestación, etc.

25º.- Relaciones de trabajo: hoy mal reglamentadas en los Códigos Laborales y donde éstos no existen tomando su base en el "Contrato de arrendamiento de Servicios".

26º.- Modificación de los diferentes contratos civiles que se relacionan con la tierra.

Todo esto, claro está, en relación con los principios que vamos exponiendo en éste trabajo: <u>función Social de la Propiedad</u>, <u>Expropiación</u>, <u>intervención del Estado</u>, <u>función económica de la propiedad</u>, etc. Estos conceptos han aparecido mucho tiempo después de la adopción de nuestros Códigos Civiles. Ellos, por lo tanto, van a sufir modificaciones profundas. Y mientras ello no suceda continuaremos viviendo una oposición legal entre las Reformas Agrarias y aquellos estatutos. Con una ventaja para éstos: tienen casi todas sus materias reglamentadas y, además, con jurisprudencia que se ha venido aplicando durante muchos años. En cambio la Reforma Agraria está desamparada:

a) Porque nace con grandes resistencias ya que afecta muchos intereses.

b) Sus principios no han logrado formar una legión de juristas que los defiendan, expandan, prediquen. Se han vinculado más los políticos, economistas, los agrónomos y veterinarios, que observan su necesidad social.

c) Nuestros falladores y Magistrados en América no están muy emparentados ideológicamente con todas las nuevas tesis, pues ellos continúan atados al prestigio de lo consagrado: las leyes civiles. Hay necesidad de conseguir en nuestros parlamentos una ley que disponga que cada vez que haya oposición entre una ley agraria o un artículo civil, debe prevalecer aquella porque así lo indica la necesidad de defensa de la comunidad.

La Jurisprudencia.-

Valdría la pena que nos detuviéramos un momento para escudriñar cuál es el ímpetu que viene moviendo la Jurisprudencia. Nuestros Organos jurisdiccionales evolucionan muy lentamente. Por varias razones:

a) porque la jurisprudencia es una contínua repetición de todo aquello que se va aceptando como principio normal dentro de una sociedad;

b) Porque ella recoge, esencialmente, el pensamiento que ha ido estableciendo la costumbre;

c) porque los espírituos renovadores-juristas que exponen tesis, principios, etc., son pocos, y cuando lo hacen antes de llegar a una de tales posiciones, despiertan recelos e indirectamente, aplazan su posibilidad de ingreso.

d) porque se necesitan Cortes Supremas que se integren coincidiendo con el ambiente de una agitación política que busque cambios profundos en todos los órdenes. Esto sucede muy poco en nuestro continente.

e) Porque -como lo decía uno de los ingenios de mi país- en América Latina vivimos en retraso, a la "penúltima moda mental".

f) porque el prejuicio y prestigio del sistema civilista sigue imperando fuertemente en toda la organización judicial nuestra.

g) Basta observarlo en la dificultad que ha existido para crear una justicia laboral independiente. Y ésta, donde se ha establecido, como en Colombia, se vé todavía muy interferida por las tesis civilistas que son las que predominan aún en las enseñanzas universitarias. Creo que el fenómeno es americano.

h) la orientación del Derecho Agrario es muy reciente y apenas se están estableciendo cátedras en las distintas universidades. Por lo tanto sus tesis inician el despertar de un nuevo grupo de inves

tigadores. Su espíritu apenas comenzará su irradiación sobre la Jurisprudencia.

Estas son las primordiales causas. Podrían enumerarse otras.

Es bueno anotar, además, que las normas procesales -dentro del derecho formulista que hemos tenido- no son las que más agilidad le dan a la discusión de los puntos controvertidos. Nos hallamos con una rigidez muy acentuada. También encontramos que los recursos son excesivos. Y dan margen para manipulaciones dilatorias, entorpeciendo las soluciones rápidas. Esto crea desconcierto.

En la Ley de Reforma Agraria Colombiana se dejaron un cúmulo de recursos a los propietarios -para garantizar sus derechos al máximo- que hace difícil hacer una mutación muy acelerada. Será factible que ello se pueda continuar manejando en esa forma? No será tiempo de ir pensando, como se hizo con el procedimiento en el derecho del trabajo, en una modificación de los presupuestos procesales, sistemas de pruebas, maneras de escuchar las partes?. Es decir, en hacer un aceleramiento de todo lo que concierne con estas materias que tienen un hondo sentido social?

En Colombia se presuponía -como ha venido sucediendo allí y ocurre en toda Indoamérica -que podrían presentarse juicios muy dilatados, situaciones que tomarían mucho tiempo y que las necesidades de cambio requerían mayor celeridad. Entonces se ha apelado en la Ley 135 de 1961 a una solución radical: a que el Instituto de la Reforma Agraria pueda ocupar las tierras y repartirlas mientras se cursa el juicio. Veamos las disposiciones pertienentes

"Artículo 25.- Si el Instituto, por razones de interés social, estimare necesario entrar en posesión de un fundo o de porciones de éste en relación a los cuales haya declarado la extinción del dominio, antes de que se haya fallado la demanda sobre revisión de su providencia, podrá adelantar la expropiación de la propiedad respectiva conforme a las disposiciones de la presente ley, y con aplicación del artículo 6º de la Ley 83 de 1935. Pero en este caso las especies con que se cubre el valor de lo expropiado permanecerán en depósito en el Banco de la República, a la orden del Juez correspondiente, hasta que quede ejecutoriada la sentencia que ponga término al juicio de revisión.

Si el fallo de la Corte confirma la resolución impugnada las especies depositadas se devolverán al Instituto. Si, por el contrario

la revoca o reforma, el Juez ordenará entregar al propietario o propietarios dichas especies más los rendimientos obtenidos por éstas en la proporción que corresponda al valor de la superficie que la sentencia considere no cobijada por la extinción del dominio".

"Parágrafo 4º del Artículo 61- Ejecutoriada que se halle la providencia sobre expropiación, se adelantará el juicio ante el respectivo Juez del Circuito. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 67, el Instituto podrá solicitar en la demanda que se le ponga en inmediata posesión de las tierras cuya expropiación ordenó adelantar, consignando en poder del Banco de la República el valor de ellas en Bonos Agrarios de la Clase B si se tratare de tierras incultas, o en dinero efectivo lo que en esta forma deba pagarse como primer contado de la operación si se tratare de otra clase de tierras. Para este solo efecto se tendrá como valor de las tierras el señalado en el avalúo del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", el cual se acompañará a la demanda de expropiación. Es entendido que el Instituto reconocerá intereses a la tasa que señala la presente Ley sobre el valor no consignado, y de conformidad con la sentencia de expropiación, desde la fecha en que entre en posesión de las tierras."

En el caso del artículo 25 se refiere a tierras que el Incora, de acuerdo con la Ley 200 de 1936, pretende revertir al Estado por no haber sido cultivadas durante un período mayor de diez años. Y el artículo 61 en su ordinal 4o. está dirigido a las tierras de propiedad privada que se vayan a adquirir o a expropiar para efectuar la Reforma. Es una medida que puede evitar más tropiezos de los previstos en el cumplimiento de un estatuto de esta naturaleza. El propietario, entonces, puede ejercer todos sus derechos por el tiempo que pretenda, sin poder producir un impacto a la política social que se trata de cumplir.

Pero esto nos está advirtiendo, claramente, que hay algo en nuestros órganos jurisdiccionales que no marcha tan aceleradamente ni tan acorde con el tiempo económico y social que vivimos. Luego, en este aspecto, hay una tarea -de las más difíciles y lentas para lograr un mejoramiento de esa situación. Sería mucho alcanzar si lográramos llevar, mediante la prédica de estas ideas, la convicción a los juzgadores de que no hay una primacía de lo social contra lo estático de la jurisprudencia, contra lo inmutable de nuestras constituciones, contra lo hierático de nuestros códigos. Si ese espíritu social-económico primara, entonces estaríamos a las puertas del advenimiento de una jurisprudencia más acorde con las necesidades contemporáneas.

La descomposición del Derecho Privado.-

Todo ésto se podría lograr en los Códigos Civiles y en los Procesales, y avanzar sobre el criterio de las jurisprudencias, porque estamos ante unos avatares más hondos que la predilección de los juristas por no impulsar el cambio. Si nosotros repasamos el libro de Darío Múnera Arango, "El Derecho Económico", nos hallamos frente a un capítulo que lleva el mismo título de ésta parte de nuestro trabajo.

Múnera sostiene que estamos ante un alumbramiento jurídico inesperado. Nosotros compartimos su optimismo y su visión. El Derecho se ha venido dividiendo tradicionalmente en Público y Privado. J. Hollinger señaló ciento cuatro (104) teorías para establecer las diferencias entre uno y otro. Y no agotó todas las alternativas. Porque hoy día se ha acentuado la especialización y la colaboración. Cuando en uno aparece lo peculiar, lo singular, no menos fuerte es la presencia de la interrelación. Pero, como lo anota el mismo doctor Múnera Arango, es más sensible hoy el hecho de que el Derecho Privado se ha quedado atrasado ante los nuevos hechos sociales y económicos. Y luego hace una enumeración suscinta de los deslindes jurídicos que se han venido produciendo:

1º.- El Derecho Mercantil es una excepción al Derecho Privado.

2º.- El Derecho Comercial es un desarrollo del tratado civil de las obligaciones y contratos, pero aparecen ya consideraciones económicas y de interés social que no figuran en la regulación privada.

3º.- El Derecho Laboral es otra escisión profunda contra la tesis del "contrato de arrendamiento de servicios"

4º.- En el Derecho Minero el interés social lo separó el derecho privado. Por una razón sencilla: los bienes del subsuelo interesan a la comunidad.

5º.- Hay una penetración del interés social en todo lo que se relaciona con los particulares.

6º.- El Derecho Subjetivo evoluciona de lo absolutista hacia el principio de la relatividad.

7º.- El régimen de aguas de uso público se desplaza del Derecho Privado hacia el Derecho Administrativo.

8º.- La posesión va del concepto subjetivo al criterio objetivo de la detentación material.

9º.- El Derecho de Propiedad va del principio romano, al de utilidad pública, y, finalmente, al de función social.

10º.- El principio de autonomía de la voluntad -el contrato era concreción de dos voluntades individuales- se ve asediado por el contrato colectivo y el contrato de adhesión. Deviene todo, luego, en intervención.

11º.- La responsabilidad extracontractual va del dolo y culpa (subjetiva) hacia el riesgo (criterio objetivo).

12º.- La noción de orden público tuvo un signo político. Hoy los tratadistas le dan significación económica.

Toda esta desintegración conduce a la formación de nuevas ramas jurídicas: Derecho Minero, Mercantil, del Trabajo, Industrial, Agrario y el Económico. Esto nos advierte el impulso de los nuevos criterios y el avance del intervencionismo de Estado.

Criterios del Derecho Administrativo.-

Dentro de éste orden de ideas, es importante pensar en cuál es la situación del Derecho Administrativo en este proceso. Nosotros creemos que es primordial. De sus tesis, de la forma como funcionen los Consejos y Tribunales Administrativos, de los principios que informen sus jurisprudencias, de las orientaciones generales de los tratadistas, depende, en parte considerable, el criterio que se tenga sobre la aplicación de muchas de las tesis que aquí hemos dejado esbozadas.

No hay que olvidar que el espíritu social que invade todo lo que se relacione con el Estado, le ha dado al Derecho Administrativo su virtualidad y su alcance. El Estado hoy día tiene que intervenir en casi todo aquello que se relaciona con la actividad individual. Y sus esferas de influencia se han ampliado en forma extraordinaria. El poder público tiene todos los días más poderes, más energía creadora, más radio de influencia social. Hoy el interés social está determinando toda la actividad pública. El Estado no está para representar los intereses del Rey, del Monarca, del Dictador. Porque en ese caso no hay una función pública, sino el sometimiento del estado a unos intereses determinados. Pero donde el espíritu democrático opera, la actividad pública está signada por lo social.

El Estado hoy se ha visto compelido a atender a todas las necesidades colectivas. La Sociedad no hace sino presentar demandas de oportuni-

dades al Estado. Y éste tiene la obligación de atenderlas. Cada vez que la actividad privada no puede satisfacer esos requerimientos, le toca a aquel tomar la iniciativa. Y, en otras oportunidades, a medida que crece su poder y su influencia, es necesario que él asuma una serie de servicios que antes correspondían a esferas particulares. De allí que los servicios públicos hayan crecido considerablemente. Y, también, en igual grado, se ha ido ampliando la noción de responsabilidad del Estado, pues éste no puede ser indiferente a la suerte de la colectividad. Y tiene que responder ante éste por los actos de los órganos administrativos que lo integran. Todo ello es un síntoma de todo el proceso de socialización del derecho en el mundo.

No hay que olvidar que el Derecho administrativo es mucho más particularizado que el Derecho Civil, como es elemental. Porque, como es obvio, aquel se condiciona a las modalidades específicas de cada país, a su corriente histórica, a sus circunstancias políticas y económicas. Claro está que en él influye poderosamente la posición que se tome: la teológica, la metafísica, la positivista. Hoy día el hombre se vé constreñido por la teoría de la solidaridad social. Eustorgio Sarriga en su Tratado de Derecho Administrativo, sitúa muy exactamente ese criterio:

"Con base en la solidaridad social la posición del individuo es bien distinta: primero están los deberes frente al grupo; y de éstos se derivan, en forma secundaria, los derechos. El hombre como miembro de la sociedad tiene dos obligaciones fundamentales de inmediato cumplimiento: a) una obligación de hacer: cooperar al desenvolvimiento y a la realización de la solidaridad social; b) una obligación de no hacer, abstenerse de ejecutar todo aquello que pueda afectar la interdependencia".

Y ello se completa con la definición de Laubadere, que transcribe el doctor Jaime Vidal Perdomo en su libro "Derecho Administrativo General":

"La rama del derecho público interno que comprende la organización y la actividad de lo que se llama corrientemente la administración, es decir, el conjunto de autoridades, agentes y organismos encargados, bajo la impulsión de los poderes políticos, de asegurar las múltiples intervenciones del Estado Moderno".

En ambas transcripciones creemos dejar establecido cuál es el espíritu que debe guiar este Derecho Administrativo, sus desarrollos legales y la jurisprudencia que puede integrarse en torno a él. Si no se tiene

noción muy clara sobre los servicios públicos, de conformidad con la extensión que ha adquirido en la época contemporánea; si no se acepta el criterio de la intervención, con la amplitud actual, no podrá el Estado tomar una posición agresivamente creadora en los problemas de la tierra. Si no hay una definición concreta sobre cada uno de estos temas, volvemos a la tesis inicial: estaremos circunscritos a la permanente vacilación, a detener su aplicación, a desviar el contenido colectivo de una Reforma Agraria.

En Colombia, por ejemplo, la Ley de Reforma Social Agraria ordena que algunos recursos legales se surtan ante los Tribunales Administrativos y, desde luego, podrán llegar en apelación al Consejo de Estado. Seguramente así sucederá en varios países de América Latina. ¿ Si no hay una orientación muy clara de la misión juzgadora, no vamos a tropezar -como en el caso del Derecho Civil- con otras dificultades que nacen de nuestros Derechos Administrativos?

Intervención del Estado:

Hemos visto que lo que pretende el Derecho Administrativo es asegurar al Estado las diferentes intervenciones que debe realizar. Admitimos en América Latina la tesis del intervencionismo? Creo que la mayoría de los juristas sí. Pero no se aplica. Y se torpedea en todas las formas. Y cuando se aplica, se eliminan sus efectos mediante otros recursos que la conviertan en inoperante. O se hace en determinado sentido para favorecer ciertos grupos: los más prominentes económicamente. Además, ellos reclaman aquella cuando sus intereses aparecen afectados en alguna forma. O si el Estado debe otorgar ciertas ventajas. Pero levantan su oposición al producirse algún grado o ventaja de beneficio social para la comunidad. Con el dogma de la iniciativa privada se oponen resuelta, casi heróicamente, a toda manifestación de ese tipo. En América Latina hay, en la actualidad, una batalla en tal sentido. La están librando airosamente, cuando ven que la intervención se hace necesaria para lograr el cumplimiento de los puntos de cambio social señalados en el programa de la Alianza para el Progreso.

No basta decir que la intervención es buena y necesaria. Es indispensable señalar qué tipo de intervención es el que se va a hacer. En qué dirección. No hay que olvidar que la intervención debe ser dinámica. Por ello su poder puede crear la facultad de modificar los enunciados jurídicos, los enfoques judiciales, las soluciones estatales. Y, por ello mismo, ella puede producir cambios en las formas de la propiedad. De allí que se

le ataque, ahora, tan resueltamente, por todos los grupos oligárquicos en América Latina.

El intervencionismo no puede desviarse ni aplazarse en esta hora de transformaciones en Indoamérica. Por qué? Porque con él el Estado logra defender sus intereses fiscales; mediante su poder protege los sociales de los trabajadores y con su autoridad y su fuerza garantiza los de la colectividad en cuanto a la propiedad. Y específicamente en lo relacionado con la tierra. No hay que olvidar que las gentes viven de lo que entrega ella en productos y materias primas. La intervención hace posible las restricciones y reglamentaciones en cuanto a la limitación de los derechos de propiedad en beneficio del interés público, y, también, logra, mediante ella, una mejor fiscalización de los negocios jurídicos que tienen por objeto la propiedad o la explotación agrícola.

Y sin su aplicación, preguntamos, cómo se establecerían las restricciones en cuanto a la propiedad? Las limitaciones y el control estricto del uso y aprovechamiento de las tierras, podría intentarse sin ese instrumento, o sería normal lograr un control de los actos de disposición relativos a la enajenación, cesión, arrendamiento, sucesión, etc.?

Como en América Latina siempre levantan la bandera religiosa para oponerse a las tesis de corriente aceptación en el derecho contemporáneo, apelamos a otra cita del Padre Gonzalo Arroyo que deja sin piso a los católico s defensores de los terratenientes:

> "El Estado tiene derecho a intervenir en materia de propiedad porque es el rector del bien común, debe velar porque el régimen concreto de propiedad privada cumpla con su función personal y social, es decir, sea conforme a bien común".

Algunos autores han limitado la división de la tesis del intervencionismo a escuelas:

La liberal o no intervencionista que sostiene que el Estado debe dejar el uso de la propiedad al cuidado del propietario, a su voluntad omnímoda. Inclusive, si se abusa del derecho de propiedad, impone el respeto absoluto a ésta.

La intervencionista que afirma que el Estado puede hacerlo en la propiedad, en el uso de ella. Que coactivamente el estado puede pedir su buen uso, bajo la amenaza de perderla. Inclusive puede llegar a la confiscación.

Y, desde luego, hay multitud de grupos intermedios. Pero el hecho

es que al nacer el Derecho Administrativo, con la noc..ón del ~~servicio pú~~ blico, irrumpió, coetáneamente, el principio de la intervención. En un estado signado por lo económico, como es el actual, es imposible que se esté al margen de este problema. Y si no se tiene una posición frente a él, no se logra realizar una Reforma Agraria. Esta es una intervención muy clara en la propiedad. Hasta donde se quiera llegar con la interven ción del Estado, se querrá llegar con la Reforma Agraria. De ello no podemos olvidarnos.

Sobre este aspecto, en nuestros países sub-desarrollados, da una imagen acertada Frederich Clairmonte en su libro "Liberalismo Económico y Sub-desarrollo".

"Mientras que el intervencionismo y la expansión del sector estatal de la empresa surgen en los países desarrollados como una te rapeútica para las crisis capitalistas, en las regiones subdesarrolladas aparece como consecuencias de su propia situación económica y de la necesidad de liquidar lo más pronto posible los vestigios de la estructura colonial.

"Los críticos problemas a que éstos últimos se ven abocados, hacen que una rápida industrialización y modernización sea cuestión de vida o muerte. Aquí, lo que tiene importancia crucial no es la estabilización de la demanda efectiva, o el mantenimiento del ple no empleo, sino la remodelación de las economías nacionales. Sus complejos problemas no tienen antecedente alguno en la tierra natal del Laisses-faire, ni encuentran paralelo en ninguno de los países que se orientan en la actualidad por el camino de la "libre empresa". Con índices abrumadores de analfabetismo y niveles nutricionales e higiénicos infrahumanos- agravados por catastróficas avalanchas demográficas sus problemas son demasiado profundos y complejos para ser avizorados desde el ángulo liberal del siglo pasado, y demasiado interdependientes para ser enfocados desde el punto de vista del sector de la actividad privada".

Función Social de la Propiedad.

Lo que hemos venido exponiendo encaja muy acertadamente con la tesis de la Función Social de la Propiedad. Si ésta no se admite, volvemos a caer en el limbo. No podrá efectuarse fuertemente para producir los cambios que propugna una Reforma Agraria. Y las Constituciones, entonces, no pueden tener el poder dinámico que se requiere.

Hasta la primera guerra, para el Estado restringir la propiedad o expropiarla, se apelaba a la noción del interés público. Como es lógico, es más modesta que la de función social, que tiene un mayor alcance. Por ello tenía preeminencia el criterio de que la propiedad poseía su carácter subjetivo, absoluto y exclusivo. Ni las leyes ni la jurisprudencia "habían renunciado al principio de que la propiedad no puede ser limitada en el interés público sino mediante una "previa y justa indemnización". De suerte que si algo se establecía contra el régimen de propiedad, el Estado tenía que resarcir al máximo.

Pero la Jurisprudencia fue avanzando en la interpretación, los tratadistas fueron modificando esa noción del interés público por el de la función social, el estado tuvo que intervenir cada vez más hasta desembocar en lo que, contemporáneamente, se llama la socialización del derecho. Y todo ello le fue dando más agilidad al Estado para intervenir. Y fue dando margen para ir aceptando, con iniciales resistencias que se prolongan hasta hoy, la función social de la propiedad. De allí que los temas propuestos en el acápite "concepto de la propiedad" sean primordiales para poder entender y aceptar estos planteamientos.

Siguiendo las tesis de Konstantin Katzavor, podemos hacer otras consideraciones. A medida que las empresas anónimas crecían, cuando ellas tomaban en su gobierno gran número de socios; estaban en posibilidad de acelerar la concentración de materias primas; de manipular la distribución; de crear trusts, etc.etc., entonces el Estado, apelando a esa función social de la propiedad, entró a reglamentarlas. De suerte que ellas aceleraron aún más la creación y perfeccionamiento de esa tesis. Era claro que el factor económico ayudaba a impulsar a la sociedad a aceptar ese criterio.

Todo ello no es otra cosa que la influencia de la sociología de Augusto Comte que Duguit hizo que se aceptara que "la propiedad no es un derecho subjetivo sino una función social". Fue el momento en el cual se reflexionó así: si el ciudadano tiene que cumplir unos deberes sociales, inexorable-

mente, no sería lógico que se los cumpliera la propiedad. Pero todo ello no alcanzaba, antes de la primera guerra, sino un simple grado de exposición.

En México, en 1917, se hizo en su Constitución el primer reconocimiento de esa función social de la propiedad. Y vemos luego que éste principio se incorpora a las constituciones con gran rapidez:

Chile (1925), artículo 10& 10/3: "El ejercicio del derecho de propiedad está sujeto a las limitaciones o principios que demandan el mantenimiento y el progreso del orden social y...." .

Perú (1949), artículo 34: "La propiedad privada tiene una función social" "La propiedad debe ser ejercida en armonía conlos intereses sociales....".

Argentina (1949), artículo 38: "La propiedad privada tiene una función social"; artículo 39: "El capital debe estar al servicio de la economía nacional".

Colombia (1945), artículo 30/2: "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

Panamá (1946), artículo 45/2: "La propiedad privada implica obligaciones para su titular, en razón de la función social que ésta debe llenar".

Ecuador (1946), artículo 183: "Los derechos de propiedad son garantizados cuando están en armonía con su función social".

Guatemala (1945), artículo 90: "El estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como una función social"; Artículo 92: "Por razones de utilidad pública, necesidad, interés social legalmente probado, la expropiación".

Venezuela(1947), artículo 65:"La nación garantiza el derecho de propiedad, en virtud de su función social, la propiedad debe estar sujeta a las restricciones, modalidades y obligaciones que fijen las leyes para fines de utilidad pública o de bienestar común".

República Dominicana (1949), artículo 6/7: "No obstante, este Derecho de propiedad, puede ser expropiado por razones de utilidad pública, por interés social...."

Bolivia (1945) artículo 17: "La expropiación se lleva a cabo por razones de utilidad pública o cuando la propiedad no persigue un propósito de beneficio social...."

Brasil (1946) artículo 141/16: "El derecho de propiedad será siempre garantizado salvo en el caso de expropiación por causa de utilidad o

necesidad pública, o interés social...." artículo 147..."El uso de la propiedad debe estar condicionado a los requerimientos del bienestar social....".

Cuba (1940) artículo 87: "La nación cubana reconoce la existencia y la legitimidad de la propiedad privada en su más amplio concepto como una función social y sin otras limitaciones que aquellas que por razones de necesidad pública o de interés social, impongan las leyes....".

Haití (1946) artículo 17/2 "Pero la propiedad también encierra obligaciones. Su uso debe estar acorde con el interés general".

Nicaragua (1948), artículo 60: "El ejercicio del derecho de propiedad está sujeto a las limitaciones impuestas para lograr el mantenimiento y el progreso del orden social. De acuerdo con estos principios la Ley puede gravar a la propiedad con obligaciones o servidumbres de interés público".

Portugal (1935) artículo 35: "La propiedad, el capital y el trabajo ejercen una función social, bajo un régimen de cooperación económica y de solaridad".

España (1945) artículo 30/2 "Todas las formas de propiedad están subordinadas a las necesidades de la nación y al bienestar común".

Italia (1947) artículo 42/2: "La propiedad privada es reconocida y garantizada por la ley, la que determina las modalidades de adquisición, de goce, al igual que sus límites, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible para todos".

Sarre (1947) artículo 51: "La propiedad implica obligaciones frente al pueblo".

Alemania Oriental (1949) artículo 22: "La propiedad está garantizada por la Constitución. Su esencia y sus límites derivan de las leyes y de los deberes sociales hacia la comunidad".

República Federal Alemana (1949) Artículo 14/2: "La propiedad obliga. El uso de la propiedad debe contribuir al mismo tiempo al bienestar de la colectividad.

Pero todas estas disposiciones necesitan una decisión política para su aplicación y requieren una jurisprudencia que las desarrolle. Ello está ocurriendo en Indoamérica.? No parece. En cambio en Europa, en algunos países donde no hay declaración constitucional de función social, se han efectuado nacionalizaciones que cumplen al máximo ese concepto social de la pro-

piedad.

Qué significa entonces esa función Social? La respuesta la encontramos en el tratadista citado anteriormente:

"Esto significa que la relación entre el propietario y el objeto de la propiedad, aunque se presenta como un derecho individual o privado, no debe ya más estar aislado, ante los ojos del legislador, de las normas que rigen toda la sociedad. La sociedad y el interés social se interponen así entre el propietario y la propiedad. El derecho de propiedad es una relación que ya no concierne solamente al propietario y la cosa, sino igualmente al medio en el que nació y dentro del cual existe. Tal derecho se encuentra en el centro de la vida material del individuo y de la sociedad, y actúa necesariamente sobre el medio ambiente desbordándose del marco de esa relación".

Este enjuiciamiento del propietario, la sociedad y la propiedad, ya entró en el derecho contemporáneo. De su aplicación dependerán los tratamientos que se le den a interrogantes graves como los que plantea la Reforma Agraria:

1) Monto de la indemnización.
2) Pagó previo diferido.
3) Inefectibilidad de ciertas tierras.
4) Criterio para aplicar la reforma: prelaciones, gentes favorecidas,etc.

<u>La Expropiación</u>.

Si no existe la facultad de expropiar, estamos limitados en la facultad de intentar una Reforma Agraria. Las Constituciones americanas lo admiten, y es un principio universal que hoy nadie discute. Como lo anota Pedro Moral López, existe una tendencia, en algunas leyes de Reforma, a evitar que se expropien tierras de cierta naturaleza. Nosotros consideramos eso un error. La posibilidad debe quedar abierta para todo tipo, que seguramente no se llegarán a tocar cuando no lo aconseje la economía. Pero por la política de exclusiones, vamos a terminar en Latinoamérica, como parece estar sucediendo en la mayoría de los países, realizando una tarea de colonización. Que es un medio de no hacer la Reforma Agraria.

Vamos a hacer una síntesis de la expropiación, sus consecuencias y la manera de efectuarla. Para ello nos hemos apoyado en las afirmaciones de varios expositores sobre la materia:

a) La expropiación es un fenómeno propio del derecho público.

b) Se relaciona directamente con el concepto de la propiedad.

Aquí no tiene validez lo que expusimos al comienzo de estas notas sobre su evolución. De otra manera no podría actuarse con el sentido expropiatorio.

c) Sus fundamentos son los mismos del servicio público.

De suerte que la manera como enfoque el Derecho Administrativo esta materia, tiene una incidencia fundamental. Los servicios públicos se amplían todos los días. Ya no predomina la tesis clásica que los informó en una época. La complejidad de la vida moderna demanda que cada vez otros nuevos servicios sean prestados o absorbidos por el Estado.

d) Históricamente podemos afirmar que en el Derecho romano existió.

e) Igualmente que la Revolución Francesa reafirmó la expropiación.

f) Inicialmente se apelaba a la utilidad pública o al interés público para poder efectuar la expropiación. Hoy se habla del interés social o colectivo. Es una ampliación muy notoria.

g) Expropiar, etimológicamente, equivale a "salir de la propiedad privada", convirtiéndose en propiedad pública.

h) La expropiación no extingue el derecho de propiedad. Simplemente lo transforma por una indemnización.

i) Cuatro son las etapas para la expropiación:

1. En el estado que reconoce la propiedad, debe existir una norma constitucional que garantice ese derecho y consagre la expropiación, como una excepción.

2. Conforme a la constitución, el legislador expide la disposición respectiva. En nuestro caso, las leyes de Reformas Agrarias. Define los motivos de la utilidad pública, si éste es el criterio que predomina, o el de interés social, que como ya hemos visto es más amplio. Y, como es lógico, señala el procedimiento que debe seguirse en cada caso.

3. Expedido el acto legislativo o reglamentario, la administración dicta el decreto de expropiación, o la resolución, ordenándola.

4. Viene la etapa final. Esta se cumple ante la rama jurisdiccional del Poder Público. Y aquí es donde, si no hay normas muy claras para evitar las trabas de los propietarios, se puede paralizar todo intento de reforma.

Esta síntesis explica la urgencia de que las Constituciones tengan definidos muy claramente los puntos de vista sobre cada uno de los aspectos que aquí hemos venido señalando. Uno de ellos es el de la expropiación. Un descuido legislativo, puede crear dificultades insuperables. Todo vuelve a depender, como lo hemos dicho reiteradamente, de la posición intelectual que se tenga frente a cada uno de estos aspectos jurídicos. No hay que olvidar el juicio de Von Ihering que aclara y sitúa justamente la expropiación:

> "La expropiación es la solución que concilia los intereses de la sociedad con los del propietario; sólo ella hace de la propiedad una institución prácticamente viable, que sin ella, sería para la sociedad un azote".

La indemnización.

Los canonistas, cuando fue expropiada la Iglesia, crearon la necesidad de que se produjera una indemnización. Fue aceptada y se ha prolongado en el tiempo. Se considera como una reparación al propietario por lo que va a dejar de percibir. Por ello, es lógico como se ha establecido en algunas de las Reformas Agrarias, que el pago que se va a hacer debe tener muy en cuenta la racional o no utilización de la tierra. No sería lógico premiar la falta de esfuerzo.

El problema mas agudo se ha venido a acentuar ahora en la discusión en América Latina, de si el pago debe ser previo y completo cuando se va a efectuar la expropiación. No hay unanimidad al respecto. Lo que se ha aceptado es que no tienen los Estados Americanos capital suficiente para hacer esa indemnización en las condiciones que presentan los amigos de los terratenientes:

1. Indemnización completa.
2. Pago previo de ella a la expropiación.
3. En dinero efectivo.

Hoy día, se encuentra la doctrina ya expuesta en varios textos, que por "razones y éticas" se acepta el no pago previo, ni completo. Algunos otros tratadistas sostienen que no es posible hacer un pago comercial en las Reformas Agrarias, porque ello contradice el espíritu que las debe informar, pues ellas, en mayor o menor grado, deben implicar una confiscación. Que de otra manera no se entendería realizada la mutación. Lo otro sería establecer un negocio de propiedad rural, auspiciado por el Estado. La indemnización previa

y completa, fue un dogma durante muchos años. Hoy no lo es. Hay otros factores que están entrando a jugar sobre esta materia.

Al efecto apelamos a una cita del Profesor Konstantin Katzarov que hace el resumen del espíritu de algunas de las Constituciones contemporáneas en lo pertinente:

"Un estudio comparativo del derecho constitucional contemporáneo muestra que con bastante frecuencia se ha renunciado según los términos de disposiciones expresas, al dogma considerado antes como inviolable según el cual la enajenación de la propiedad no podía ser efectuada en el interés colectivo sino mediante una indemnización "previa y completa", particularmente en los casos en que se afectaba la propiedad con la intención de nacionalizarla.

"Este abandono del principio de la indemnización "previa y completa" figura en su forma más leve, en las constituciones de Portugal y de Albania, que dejan al legislador ordinario la tarea de fijar el monto de la indemnización; según estas constituciones, ésta debe ser en principio entregada, pero su redacción permite concluir que puede no ser ni "completa ni previa."

"Sin embargo, en los numerosos casos del derecho constitucional contemporáneo proclama la facultad del legislador de limitar o de enajenar la propiedad privada sin indemnización. Es el caso de la Constitución de Colombia que reconoce expresamente la expropiación sin indemnización si es aprobada por mayoría absoluta por las dos cámaras. Además se admite la expropiación sin indemnización, si es estipulada en la ley correspondiente, en Checoeslovaquia, en Alemania Oriental, en Birmania y en Chile. En estos países ya no se establecen condiciones, ni quorum para el escrutinio.

Las constituciones de Sarre y de Yugoeslavia confieren al legislador ordinario el poder discrecional de fijar la indemnización, de determinar su monto y aún de decidir si la enajenación debe ser efectuada sin indemnización."

"Este tema es tratado de una manera profunda en una serie de constituciones -por ejemplo, las de Bulgaria y de Rumania- que proceden, dentro del marco de la obligación de indemnizar, a una especie de graduación según se trate de nacionalización o de expropiación del tipo clásico. Esta graduación se realiza en perjuicio de la propiedad y en beneficio de la nacionalización, por el hecho de que en este caso, la obligación de indemnizar es

suavizada."

En cuanto al pago en dinero, es otro tema que no debía insistirse en él. El constituyente -en el caso colombiano- exige que se indemnice. Esto puede hacerse en un bien de igual valor que puede no ser necesariamente dinero. El valor se mide en moneda, pero no debe hacerse la indemnización indefectiblemente en ella. Ya hemos visto antes que la indemnización no es el pago del precio de la cosa, sino del perjuicio o el daño sufrido por la persona. Por ello afirman algunos que debe ser el pago más amplio que el simple precio normal, en contra de la posición a los que predican la confiscación, en una parte siquiera.

No hay en nuestras disposiciones ninguna que conozcamos, que establezca que la indemnización deba pagarse de una vez. Por ello consideramos que la ley nuestra de Reforma Agraria ha concebido bien el pago en bonos, en los casos que ella determina. No hay que olvidar que el tratadista chileno Alessanfri llega a sostener que la indemnización puede hacerse "en una renta vitalicia o temporal".

Ahora para mayor claridad, apelamos a citas de algunos de los tratadistas indoamericanos que se han preocupado del problema. Edmundo Flores hace la siguiente afirmación:

"En lo referente a las expropiaciones comunes, corrientes y aisladas, la regla de la pronta y total indemnización es válida; pero, en cambio, por lo que toca a la Reforma Agraria, dada la importancia de sus objetivos y su carácter colectivo e impersonal, la indemnización debe ajustarse a las posibilidades del pago del Estado deudor, tanto en lo que se refiere al valor de los bienes expropiados como al tiempo necesario para el pago".

Y en mi libro de "Reforma Agraria-Colombia Campesina" se pueden leer :

"El precio que se pague por la expropiación no será comercial corriente, que por lo general, suele ser un precio inflado en relación con los beneficiarios que da o puede dar el cultivo de la tierra. Todas las reformas agrarias tienen que aplicar la confiscación en mayor o menor grado.("Tratado de Economía Agraria" Flores Edmundo, en op.cit., p. 324, hace una vigorosa defensa de esta idea). Una forma racional de graduar la dosis confiscatoria consiste en pagar el valor de la capitalización de la renta que efectivamente se haya obtenido en promedio de la tierra expropiada durante los últimos cinco años. Así, las tierras bien cultivadas que se expropien recibirán un precio alto, y las completamente ociosas serán simplemente confiscadas, lo que equivale a que su propiedad revierta al Estado de acuerdo con

el principio de la función social. En todo caso, el precio que se pague no debe ser superior al catastral.

Los propietarios expropiados recibirán, además, en lo que se refiera a la parte no expropiada de sus fincas, los beneficios derivados de la política agrícola integral que acompañará a la reforma y ello les significará una compensación adicional a la indemnización.

"La expropiación puede afectar también a los minifundios (propiedades menores a la magnitud familiar);pero solamente cuando la abundancia de minifundios o su fragmentación constituyan un problema en la zona o no se trate de casos aislados."

El Padre Gonzalo Arroyo, S.J., ingeniero agrónomo y PhD en Economía Agraria en Iowa, State University, quien ha asesorado al Primer Seminario de Reforma Agraria Colombiana, agrega:

"Yo creo que el caso de Colombia, como también de todos los países latinoamericanos, el bien común exige que no se pague el valor comercial de las tierras expropiadas lo que constituiría un obstáculo insalvable, a mi modo de ver y al de la mayoría de los economistas latinoamericanos (cf. Jacques Chonchol, Técnico de la Cepal; E. Flores, Tratado de Economía Agraria, Fondo de Cultura Económica de México, llega a aconsejar por estas razones la confiscación lisa y llana, lo que me parece inconveniente ya que rompe el orden jurídico y la normalidad de los procesos en cambios institucionales, lo que también afecta por muchos años el bien común; Hugo Trivelli,Técnico de la O.E.A.; Solón Barraclough, Técnico de la F.A.O. y O.E.A., etc.) para llevar a cabo una reforma agraria integral."

Para terminar, queremos dejar consignadas las siguientes observaciones:

Primero: este es un esquema para un trabajo. Sobre cada materia aquí expuesta hay tratados y tratados que agotan la materia. Sólo hemos querido hacer unos apuntes para que sirvieran de puntos de discusión.

Segundo: Kennedy al lanzar el programa de Alianza para el Progreso, y precisar como fundamental la Reforma Agraria, consideró que sólo podían hacerse los cambios estructurales con gobiernos democráticos. Ya vemos que hoy la resistencia a estas transformaciones está conduciendo a nuestros países a las dictaduras.

Tercero: Sería necesario, entonces, acomodar las constituciones al espíritu y adopción de las tesis que aquí hemos expuesto, en cuanto criterios sobre la propiedad, función social de ésta, expropiación, forma de pago diferido, intervención del Estado, función económica de la propiedad. Lograr una

disposición, en cada país que le dé primacia a las disposiciones de Reforma Agraria sobre los postulados Civilistas. Fortalecer el Derecho Agrario con todo su alcance proteccionista de la comunidad. Acoplar los Derechos Administrativos a las exigencias de la solidaridad social.

Cuarto: Esta política de Reforma Agraria sólo se puede hacer por convicción democrática. Ni por miedo a nadie, como persona o como sistema, sino por resolución ideológica de hacer justicia en Indoamérica. Esa es nuestra convicción.

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

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

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

COMENTARIOS A LA PONENCIA DEL DR. OTTO MORALES BENITEZ TITULADA "ESQUEMA PARA UNA INVESTIGACION SOBRE LIMITACIONES LEGALES EN LA APLICACION Y DESARROLLO DE UNA REFORMA AGRARIA"

Dr. Antonino Vivanco 1/

1) Advertencia Preliminar

En razón de la complejidad del tema y de la extensión de la ponencia, cuyo contenido responde, sin lugar a dudas, a la importancia y trascendencia del asunto, se ha considerado oportuno resumir en breves síntesis, los puntos esenciales que trata el autor de la misma haciendo la crítica de los principales temas para concluir con una breve disertación analítica de la expropiación como instrumento de la Reforma Agraria.

2) La Reforma implica un cambio estructural que debe hacerse por el Derecho Agrario.

Esta afirmación constituye un acierto, y no obstante la veracidad que lleva implícita, no se le ha prestado atención suficiente; prueba de ello, es la atonía que aun se percibe en el estudio e investigación del Derecho Agrario en América Latina. Es indudable que puede haber Reforma "de hecho"; pero tal situación es justamente la que deseamos evitar por medio de la instrumentación jurídica de ella. También conviene admitir que, en aquellos casos en que la Reforma surge "de hecho", aparece de inmediato la normatización jurídica como presupuesto esencial para aplicarla. En síntesis no puede haber Reforma Agraria sin el Derecho que la fije y regule como único medio asequible para su ejecución.

El Derecho debe asumir en todos los casos un papel preponderante y téngase presente que al hablar de Derecho Agrario no se lo identifica con la legislación agraria, porque si bien tienen mucho en común, sería erróneo equi-

1/ Profesor Titular de Derecho Agrario de la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

pararlos como algo substancialmente idéntico. El Derecho Agrario, es más amplio que la Legislación Agraria, y si bien a ésta debe considerársela como fuente de aquel, conviene retener el hecho cierto de que, el Derecho es permanente y la legislación no; que mientras uno se refiere a un orden jurídico vigente en mi Estado el Derecho comprende al orden jurídico agrario en general y que si la legislación contiene a instituciones jurídicas agrarias el Derecho presta a estas su fundamentación jurídica, sus alcances y sus efectos. El Derecho abarca la jurisprudencia, las costumbres, las doctrinas, los principios generales y su elaboración y depuración jurídica permite volcar sus conclusiones en leyes, cuyo valor intrínseco radica siempre en lo que ha obtenido de aquel. Sin ley no hay Derecho positivo vigente; pero sin Derecho no hay leyes porque desaparecen ellas, su razón de ser y su principal motivación. El Derecho Agrario debe ser la expresión formal de la Reforma Agraria y su principal instrumento. Mientras no se desarrolle su estudio y su investigación, siempre aparecerán fallas lamentables en la Reforma. Es preciso remozar todas las instituciones jurídicas agrarias,y decidirse a cambiar el vestido de las figuras jurídicas,cuya dinámica actual responde a principios y doctrinas "historificadas" en el transcurso vertiginoso de esta época en que nos ha tocado vivir. No debemos apegarnos a las formas tradicionales, y si bien el Derecho debe ser estable, ello no debe prestarse a errores, tales como considerar que sus formas deben mantenerse idénticas a pesar que su contenido social y económico se han transformado. Con razón decía Spengler, que el Derecho debe referirse a algo palpable. Coincidimos plenamente con el doctor Morales Benítez, cuando afirma que el cambio de estructura que presupone la Reforma Agraria, sólo puede ser lograda por vía del Derecho Agrario.

3) <u>Identificación de la Reforma con el Desarrollo</u>.

Sostiene el autor que la Reforma ha surgido como medio indicado para contribuír al Desarrollo Regional. Creemos que sí, y que el desarrollo, implica arrollar con muchas formas obsoletas, que responden a estructuras económicas, ajenas a las formas de vida y de trabajo de la época presente y pienso que el desarrollo contribuirá a la liberación del hombre rural y que su liberación permitirá de una vez por todas el desarrollo -no de un grupo o sector- sino de la comunidad.

La Reforma Agraria debe representar el gran cambio en virtud del cual, el elemento rencial de la estructura agraria, o sea la tierra, pierda su tilde "dominial" que siempre lleva aparejada a la servidumbre, como vieja

institución feudal, y se transforme en un bien social cuya posesión y disposición sea individual. La tierra constituye un recurso natural -y lo mismo debe decirse del agua- de importancia fundamental para la vida de los pueblos, de modo que su utilización y reparto debe ser motivo de preocupación por los Estados. Si es que aspiran a ordenarse económicamente para el desarrollo -y ese orden sólo se logrará por el Derecho-. La Reforma Agraria deberá llevar aparejada la aplicación de normas jurídicas emanadas de un Derecho que afirme en las zonas rurales la igualdad entre las partes, la necesidad de trabajar la tierra que se posee, la abolición de toda servidumbre y la posibilidad de que el hombre rural no sea un instrumento de trabajo, sino que su trabajo libre, se convierta en un instrumento eficaz para lograr el desarrollo. La reforma debe ser básica y no parcial, debe ser permanente y no temporaria, no particular, sino general, porque de lo contrario se reformarán para el desarrollo y luego el propio desarrollo, congelará la reforma. Es preciso crear una elasticidad adecuada de las formas y una concepción ecológica de las mismas pero que no envejezcan. Es preciso crear algo nuevo y no remendar lo viejo, y para ello serán auxiliares insubstituíbles para el Derecho Agrario, la economía, la sociología y la antropología rural. Así, podrá el Derecho contribuir al desarrollo, lo que sólo podrá lograrse mediante la liberación jurídico-económico del hombre rural, que será la única forma de conseguir el bienestar social.

4) Hay necesidad de acelerar una integración económica en cada uno de nuestros países.

Esta justa aspiración del autor será cumplida si logramos afianzar en el continente al Derecho Agrario Internacional. En ese sentido cumplo en destacar la obra meritoria y fecunda que han logrado realizar los organismos internacionales y en particular la O.E.A. como organismo esencialmente americano. La Reforma Agraria ha ido penetrando en el sentir y pensar de los pueblos y de sus gobernantes, y la compenetración e identificación de ideales y de instituciones, logrará un acercamiento provechoso -las unidades regionales y sus intereses comunes en el aprovechamiento de los recursos naturales y sobretodo la racional distribución e intercambio comercial, llevará a constituír un medio eficaz para el desarrollo de nuestros pueblos.

Las leyes son nacionales; pero el Derecho trasciende esas barreras y el estudio e investigación en común afianzará la unión, porque las leyes que se sancionen inspiradas en los principios que ese derecho, forje contri-

buirá a resolver con solidaridad y sin aislacionismo tantos problemas comunes. De ahí que, la antinomia entre países subdesarrollados y desarrollados, deberá trocarse por la de países "en desarrollo", porque en la vida de los pueblos, o sea en la lucha de los grupos sociales por la existencia, el que no se desarrolla, se anquilosa y desaparece; de ahí que hablar de subdesarrollo es negar una condición inequívoca de nuestros pueblos o sea su espíritu de lucha, y su inquebrantable voluntad de vencer y evolucionar. Ninguno está por debajo del desarrollo, sino que todos pugnan con diferente suerte; pero igual empeño, en desarrollarse para sobrevivir y progresar.

5) Las Deficiencias Legales Institucionales.

Piensa el autor de la ponencia con razón manifiesta, que el Derecho en América Latina ofrece una rigidez proclive al estancamiento y a la atonía. Desde el fundamento básico, asentado en las constituciones, siguiendo por los viejos Códigos Civiles y concluyendo por una organización judicial y procesal ajena a las necesidades y exigencias inherentes a la Reforma Agraria, el Derecho Agrario en nuestros países, aparece a nuestra vista como una aspiración y no como algo real y efectivo. Vale la pena recordar a Ihering porque su afirmación de la lucha por el Derecho asume aquí perfiles trascendentales. Luchar por el Derecho equivale a tratar de echar los cimientos mismos de una Reforma Agraria permanente. De que vale hablar de formas de tenencia de la tierra, de cooperativas, de mercados, de regimen crediticio o impositivo y en general de la financiación misma de la reforma, sino empezamos por asegurarnos sobre qué fundamentos jurídicos se aplicarán al regimen financiero y como funcionará, la propiedad, el contrato, la expropiación, etc. etc.

Sin pretender reducir todo a un pan-juridicismo, creemos que una auténtica valoración del Derecho Agrario, merece ser tenida en cuenta por parte de quienes tienen la grave responsabilidad de aconsejar las medidas fundamentales para llevar adelante a la Reforma Agraria.

?Cómo puede hablarse de desarrollo en países cuyo ordenamiento jurídico ofrece las máximas garantías a la paralización de todo desarrollo? ?Como puede proyectarse un cambio estructural cuando hay constituciones aún que se inquietan por reparar en la indemnización, los perjuicios inherentes por los daños y perjuicios derivados de la expropiación? ?Cómo puede pensarse siquiera en progreso rural, si aún están vigentes Códigos que autorizan al propietario a usar, disponer y aún destruír la cosa objeto de su propiedad?

Aquí solo puede pensarse en una verdadera reforma jurídica agraria, de lo contrario se hará una reforma con una estructura jurídica sin reformar -y esto nos parece muy grave-. Debemos pensar en una Reforma del Derecho y también correlativamente en un Derecho de la Reforma -y quiero señalar que no se trata de juego de palabras, ni de galimatías de ninguna especie. Por el contrario es el reflejo vivo de una gran verdad. Y esta radica en la apremiante necesidad de reformar al Derecho mediante una reelaboración de las normas jurídicas en base a principios propios del Derecho Agrario, como lo ha afirmado en su ponencia un ilustre colega colombiano, cuyos pensamientos acerca de estos puntos, constituyen vivencias jurídicas, de ajustado rigor científico y también humano que valen por igual en nuestra demanda por encontrar los medios de hacer efectiva a la justicia agraria. En síntesis hay que hacer una Reforma del Derecho, elaborando y afianzando un Derecho Agrario equivalente a las necesidades y requerimientos de los hombres rurales que pugnan por ser libres para desarrollarse y progresar y que sólo lo serán una vez que se les ofrezca las "condiciones" para poder luchar a favor de tales fines. Precisamente ese Derecho Agrario que se perfila y existe como algo cierto e indiscutido es justamente el Derecho de la Reforma o sea el Derecho surgido de la Reforma Agraria -y esto se explica por sí solo, ya que si la estructura se modifica, esto sucederá porque las relaciones entre los sujetos agrarios al complicarse y equilibrarse, demandarán mayores garantías y justeza y se hará preciso contemplar las múltiples exigencias que exigirán una mayor protección a los recursos naturales, un mayor respeto al trabajo del hombre rural, un mayor empeño por lograr mejores precios y salarios y así sucesivamente, y para lograr ese afianzamiento, será necesario crear normas jurídicas adecuadas, o sea forjar un Derecho Agrario Auténtico. Pero a la vez esa estructura se modificará, gracias a la lucha por un Derecho que, será susceptible y compatible con la necesidad y los fines de la demanda por la justicia. Por esos motivos, compartimos el criterio expuesto en la parte final de la ponencia sobre los aspectos vinculados al análisis del Derecho Público y Privado y a sus normas específicas. Hallándose bien tratado, no habría justificativo alguno para repetir aquí, lo que también se dijo allí. Y por eso me remito a la ponencia comentada. Réstame ahora referirme en particular a la expropiación a fin de explicitar un poco, lo que se ha sostenido en la ponencia al tocar ese tema, que por ser de importancia indiscutida consideramos ilustrativo,

analizarlo con algo de detenimiento; pero sin pretender con ello agotarlo ya que por el contrario, deseamos más bien insistir sobre la conveniencia que se ponga mas enfasis en el estudio de instituciones que como la expropiación, constituyen un auténtico instrumento de la Reforma Agraria.

6) Concepto de Expropiación.

Las definiciones que se han ensayado hasta el presente sobre expropiación son un tanto discordantes. Existen variantes sobre la consideración de sus notas esenciales; así mientras algunas la consideran como una adquisición de la propiedad, o como una operación o procedimiento administrativo, otros la ven como una desposesión forzosa del propietario o como un acto de autoridad, o como la abolición de un derecho subjetivo, o como una restricción de derecho público, tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad; otros finalmente la conceptúan como la transformación del derecho de propiedad, por exigencias de interés público.

Por otra parte, conviene hacer notar que no todas las definiciones se refieren a la nota relacionada con la indemnización, ni a la causa determinante de la extinción de la propiedad; y aún en el caso que se mencione a este aspecto de la expropiación, se la limita a la utilidad pública, al interés público y en cuanto al objeto, algunas se refieren exclusivamente a las cosas inmuebles.

Estas discrepancias son explicables, si se tiene presente que los autores, relacionan por lo general el estudio y análisis de esta institución, con un determinado régimen constitucional y por ende con el derecho positivo vigente en cada Estado.

Conviene hacer notar asimismo, que la expropiación se halla íntimamente vinculada con el concepto de la propiedad privada y con su regulación jurídica en un momento determinado de su evolución política económica. De ahí que, la evolución que sufra esta institución lleva aparejado siempre la modificación de aquella. Por todo ello no es tarea fácil fijar en una definición el concepto preciso de expropiación, pero sin perjuicio de señalar dichos inconvenientes y por exigencias de tipo metodológico preferimos esbozar una, en los siguientes términos: La expropiación consiste en la extinción del derecho del dominio por razón de exigencias de naturaleza pública mediante la correspondiente indemnización.

7) Evolución histórica.

Con el propósito de ilustrar a este análisis institucional se hará una

breve síntesis de las características que se le han impreso en esta institución en el decurso de la historia del derecho inherente a nuestra cultura.

a) Derecho Romano.

Se discute aún entre los romanistas si se aplicó la expropiación en Roma; pero parece aceptable la tesis de Servigny para quien se conoció esta institución entre los romanos; pero se la ejerció en forma arbitraria y discrecionalmente, y por lo general mediante indemnización, en las grandes ciudades del Imperio, como Roma y Constantinopla.

b) Legislación Hispánica antigua:

En el Código de las Siete Partidas del Rey Alfonso el Sabio (1256-1267) publicado en 1348 con motivo de la promulgación del ordenamiento de Alcalá se fijaron normas sobre expropiación basadas en la utilidad pública y con indemnización previa. (Partida II, Tit. I, ley 2 y Partida III, Tit.XVIII, ley 31).

La Novísima Recopilación de 1805, recibió en materia de expropiación los principios de la legislación Alfonsina, habiéndose sancionado recién en 1836, la primera ley de expropiación que estableció los siguientes principios; inviolabilidad de la propiedad, declaración de utilidad pública y permiso competente para ejecutarla, declaración del "quantum" que debe cederse y pago del precio en concepto de indemnización.

c) Legislación francesa:

I) Hasta el Siglo XVII la expropiación se identificó con la confiscación, y la indemnización cuando se otorgó fue siempre problemática;

II) Constitución de 1791. En esta constitución se reconoció en la expropiación la causa de necesidad pública y la indemnización justa. Fue reglamentada por leyes del 8 de marzo de 1810 y de 7 de julio de 1833.

d) Legislación alemana:

En un principio fue la expropiación un derecho denominado de Superioridad que ejercía el príncipe por razones de interés público y como manifestación de su poder soberano. Posteriormente y con la aparición del Estado constitucional las relaciones entre el poder público y los individuos, quedaron sujetas a formas jurídicas estables y precisas y siempre mediante indemnización.

e) Legislación italiana:

La mayor parte de los Estados Italianos dictaron leyes especiales sobre

expropiación y el Estatuto Fundamental de la Monarquía de Saboya del 4 de marzo de 1848 estableció que: "Toda propiedad sin ninguna excepción, es inviolable. Sin embargo cuando el interés público, legalmente determinado lo exija, se puede ser exigido a cederla, en todo o en parte, mediante una justa indemnización de conformidad a las leyes." Y posteriormente el Código Civil de 1865, dispuso que: "Las normas relativas a la expropiación por causa de utilidad pública son determinadas por leyes especiales".

Se sañalan estos antecedentes por considerar que han tenido influencia importante en la legislación latinoamericana, sobretodo el español y el francés, sin desconocer la influencia de la legislación norteamericana en varios países del continente y entre ellos en la Argentina. Sin embargo, por razones de brevedad se omiten mayores comentarios de índole histórica.

8) Elementos constituitivos de la expropiación.

La declaración legislativa de utilidad pública o interés público y la indemnización, constituyen elementos esenciales de la institución: el primero que impide al Poder Administrador declarar qué bienes son objeto de expropiación y atribuye al Poder Legislativo la facultad de calificar a los bienes expropiables por una parte y determinar la utilidad o interés público para disponer de los mismos.

De lo expuesto resulta que, la relación jurídica de toda expropiación, está constituída por los siguientes elementos:

a) Causa expropiante;
b) Objeto de la expropiación;
c) Sujetos de la relación; y
d) Indemnización.

Corresponde señalar además, que los derechos y obligaciones que integran el régimen jurídico de la expropiación están determinados normativamente, esto es, por la ley especial de la materia que sancione cada Estado.

4) Causa de la expropiación.

Al mencionar el término causa de la expropiación no ha de entenderse la causa jurídica de la misma, que consiste en el fin inmediato del acto o sea en la transferencia de la propiedad, sino en la causa natural, o sea la razón de ser mediante la cual el Estado es inducido a tal transferencia.

Diversos criterios han surgido a través del tiempo para la determinación de la causa de la expropiación: necesidad pública, utilidad pública o

interés general o social. La necesidad pública como causa de la expropiación aparece en el art. 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que sirvió de antecedente a las Constituciones Francesas de 1793 (art. 19) y del año III. El concepto de necesidad pública, se reproduce en la Constitución de 1795, concepto silenciado en la del año VIII. Para suplir esta deficiencia, el Código Napoleón (1804) dispuso en el artículo 545:

> "Nue ne peut etre contraint de céder sa propieté, si n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité".

La diferencia en el empleo de ambos vocablos, tiene importancia conceptual de alcances mayores que la derivada únicamente de la simple modalidad gramatical; de ahí que pueda afirmarse que la ley al requerir sólo la utilidad y no la necesidad, ha dado el primer paso en el sentido de facilitar la expropiación de la propiedad particular a las conveniencias públicas. Este criterio ha prevalecido y es el común en la mayor parte de las constituciones de los países de América Latina.

Puede agregarse a mayor abundamiento que el criterio sigue ampliándose en el transcurso del tiempo y actualmente se aduce como causa de la expropiación el interés social.

Toda argumentación que se sostenga en contrario, se desvirtúa, ante las exigencias económico sociales de la comunidad que, deben siempre y hoy más que nunca, prevalecer ante el interés individual. En tal sentido y con indudable acierto lo demuestra el Dr. Morales Benitez en su ponencia.

Si se analizan las constituciones de América Latina, podrá observarse la evolución de este criterio, a través del tiempo, de modo que para dejarlo convenientemente aclarado se transcribirán los respectivos textos con los años de su sanción. Con pocas excepciones, resulta indubitable la penetración publicística en el Derecho Constitucional Latinoamericano, con beneficio indiscutible para la Legislación Agraria en general para la Reforma Agraria en particular. A continuación se transcribirán algunos textos constitucionales que revelan lo expresado:

Constitución Argentina (1853-1957):

> "La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación, puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública

debe ser calificado por ley y previamente indemnizada".... "La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino...." (art. 17).

Constitución de Bolivia (1945):

"Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando no lleve una función social, calificada conforme a la ley y previa indemnización justa." (artículo 17).

Constitución de Brasil (1946):

"Es garantizado el derecho de propiedad, salvo el caso de expropiación por necesidad o utilidad pública, o por interés social, mediante justa y previa indemnización en dinero" (art. 141-16).

Constitución de Colombia (1945):

"Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos, ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares, con la necesidad reconocida por la misma ley el interés privado deberá ceder al interés público o social." "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

"Por motivos de utilidad pública o de interés social, definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa".

"Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara." (art. 30).

Constitución de Costa Rica (1871-1944)

"La propiedad es inviolable, ninguno puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado y previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Por motivos de necesidad pública podrá el Congreso, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros imponerle a la propiedad limitaciones de interés social" (art.29)

Constitución de Chile (1925-1943):

"La Constitución asegura a todos los habitantes de la República..... 10.- La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por causa de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso se dará al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente. "El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública." (art. 10 inc.10).

Constitución de Ecuador (1945):

"El Estado garantiza el derecho de propiedad con las limitaciones que exijan las necesidades sociales, de acuerdo con la ley.

"Prohíbese toda confiscación ninguna expropiación podrá hacerse sino por causa de utilidad social o pública, con la justa indemnización, en los términos, con los trámites y excepciones que establezca la ley.

El regimen de la vida económica debe responder a principios de justicia social y vender a liberar de la miseria a todos los ecuatorianos, proporcionándoles una existencia digna. La propiedad, por tanto, crea obligaciones sociales y en consecuencia, la utilización de la riqueza del país, sea quien fuere el dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad.....El cultivo y explotación de la tierra son un deber de su propietario para la sociedad. Se proscribe el mantenimiento de tierras incultas. La ley fijará el maximum que puede poseer cada propietario conforme al tipo de explotación agrícola forestal pecuaria o industrial, a las peculiaridades regionales y a las condiciones naturales y técnicas de la producción y contemplará la forma justa y equitativa de incorporar a la producción, las que excedan de los límites fijados.

El Estado dará apoyo económico y técnico necesario para desarrollar el sistema cooperativo de explotación agrícola, estableciéndolo especialmente en las tierras de su propiedad y haciendo las expropiaciones necesarias a este fin. También protegerá la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras y aguas o dispongan de estos elementos en cantidad insuficiente para la satisfacción de sus necesi-

dades primordiales, tendrán derecho a que se les dote de ellos, aún tomándolos de las propiedades inmediatas, siempre que no puedan utilizarse otras fuentes económicamente aprovechables. Se procurará en estos casos armonizar los intereses de la población con los de los propietarios..."(art.146).

Constitución de El Salvador (1950):

"Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social...." (art.136) "La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobadas, y previa una justa indemnización cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas o de energía eléctrica, la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa."

"Cuando lo justifique el monto de la indemnización que debe reconocerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inciso anterior, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años."

"Se podrá nacionalizar sin indemnización las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos."

"Se prohibe la confiscación, sea como pena o en cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto, responderán en todo tiempo con sus personas y bienes del daño inferido. Los bienes confiscados son imprescindibles." (art.138).

"La propiedad de los bienes raíces rústicos no podrá ser adquirida por extranjeros en cuyos países de origen no tengan iguales derechos los salvadoreños, excepto cuando se trate de tierras para establecimientos industriales. ...."(art.141)

Constitución de los E.E.U.U. Mexicanos (1917-1948):

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar

de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños de la propiedad, pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidades suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación...." (art.27).

Constitución de Panamá (1946):

"Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar". (art. 45).

"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa." (art. 46).

"Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (art. 47).

"El cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley para que no se impida o estanque el aprovechamiento de la tierra." (art.230).

Constitución del Paraguay (1940):

"La Constitución garantiza la propiedad privada cuyo contenido y límites serán fijados por ley, atendiendo a su función social. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia fundada en ley. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser transformada jurídicamente mediante la expropiación por causa de utilidad social definida por la ley, la que determinará así mismo la forma de indemnización. La ley podrá fijar la extensión máxima de tierras de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituída y el excedente deberá venderse en subasta pública o expropiarse por el Estado para su distribución." (art.21).

Constitución de Perú (1933-1947):

"La propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad." (art.34).

"La ley puede, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y la transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición, o por su situación en el territorio." (art.35).

"Las minas, tierras, bosques y aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos. La ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en su usufructo, a los particulares". (art. 37).

"El Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y la pequeña propiedad rural; y podrá, mediante una ley, y previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas, para subdividirlas o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley." (art. 47).

Constitución del Uruguay (1951):

"La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieren por razones de interés general Nadie podrá ser privado de su propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación.

"Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad pública, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la mora, se consuma o no la expropiación." (art.32).

Constitución de Venezuela (1947):

"Se garantiza a los habitantes de Venezuela: 9º: El derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, de conformidad con lo cual también podrá ser declarado la expropiación de cualquier clase de bienes mediante sentencia firme y pago del precio. La ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clasess de propiedad, por su naturaleza, condición o situación en el Territorio Nacional...." (art.35).

Conviene asi mismo tener presente al analizar a la expropiación en todos sus aspectos y en particular algunos tales como el carácter de utilidad pública, la indemnización, el valor de la misma, etc. lo establecido en los Códigos Civiles y en las leyes específicas de expropiación de cada país. Con respecto a estas últimas, no nos detendremos en su análisis por los motivos que señalamos más adelante.

"El Código Civil de Brasil establece: "También se perde a propiedade imóvel mediante desapropriacao por necessidade ou utilidade pública: 1º Consideramse casos de necessidade pública: I-A defesa de territorio nacionae; II-A seguranca pública; III-Os socorros públicos, nos casos de calamidade; IV-A salubridade pública. 2º Consideramse casos de utilidade pública: I-A fundacao de provoacaoes e de estabelecimintos de assistencia, educacao ou instrucao pública; II-A abertura, alargamento ou prolongamiento de ruas, pragas, canais, estradas de ferro o em,geral, de quaisquier vias públicas; III-A construcao de obras, ou establecimientos destinados ao bem geral de una localidade, sus decoracao e higene; IV-A exploracao de minas...." (art. 590)....Parágrafo único: Nos demais casos o propietario será previamente indonizado, e, se recusar a indemizacao, consignar se lhe a judicialmente o valor. (art. 591).

"El Código Civil de México dispone: "Art. 830: El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. Art. 831: La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Art. 832: Se declara de utilidad pública la adquisición que haga al Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica."

"El Código Civil de Perú dispone: "Art. 853: La expropiación está sujeta a sus leyes especiales."

"El Código Civil de Costa Rica, estatuye: "Art. 383: La propiedad privada sobre inmuebles está sujeta a ciertas cartas u obligaciones que la ley le impone a favor de los predios vecinos o por motivo de utilidad pública. "Art. 384: Las obligaciones a causa de utilidad pública se rigen por los reglamentos especiales. También se rigen por leyes especiales, las que se refieren al ramo de aguas, aunque se establezcan en interés o beneficio di-

recto de particulares.

"El Código Civil de Bolivia establece: "Art. 290; "Ninguno puede ser obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización.

"El Código Civil de la Argentina legisla sobre la expropiación en los siguientes artículos: "Art. 2511: Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública previa la desposesión y una justa indeminzación en este caso, no solo el pago del valor real de la cosa, sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad. Art. 2512: Cuando la urgencia de la expropiación tenga un carácter de necesidad, de tal manera imperiosa que sea imposible ninguna forma de procedimiento, la autoridad pública puede disponer inmediatamente de la propiedad privada, bajo su responsabilidad...."

Pocos son los Códigos que legislan detalladamente la expropiación, y eso se debe en parte por el hecho de que en cada país se han sancionado leyes especiales de expropiación. Aquí únicamente se han señalado, con algunos ejemplos, el criterio diverso adoptado por la legislación civil latinoamericana en materia de expropiación. Resta agregar además que, hay códigos que no legislan sobre expropiación como los de Colombia o de Chile.

9. Forma de la Declaración de utilidad pública.

La forma de la declaración y calificación de utilidad pública en la expropiación, equivale aquí a competencia, o sea que, se trata de analizar qué órgano estatal puede declarar la utilidad pública. Es indispensable que, ella corresponde al Poder Legislativo, Federal o Provincial, según los casos, en razón de estar integrado dicho poder, por los representantes del pueblo (populus) que son los llamados a pronunciarse en materia de interés o utilidad pública (o sea del populus).

La expropiación es inherente al poder público, emana de él y halla en él su principal fundamento; de ahí que, todo Estado, Provincia o Cantón, tiene facultades excluyentes en esta materia. La diferencia que puede hacerse entre la potestad legislativa, estatal y provincial en la declaración de utilidad pública, radica esencialmente en el alcance de la utilidad o interés público, o sea que éste sea nacional o provincial.

10. Modo de la declaración de utilidad pública.

La modalidad en la declaración, equivale a afirmar si ésta debe ser hecha en forma reglada o discrecional, por el poder competente. En primer término, debe hacerse notar que este asunto es independiente a la obligatoriedad de indemnizar. Según se observa del análisis de los textos constitucionales de los países de América Latina, la facultad de calificación es "discrecional"; pero bien entendido que, la discrecionalidad no puede ser entendida como una manifestación caprichosa de la voluntad legislativa, por cuanto ella debe estar condicionada por un fin: los bienes calificados han de ser utilidad pública o servir al interés social y no al interés privado. En síntesis, puede afirmarse que, la atribución que la constitución ha conferido al órgano legislativo es de naturaleza privativa, librada al juicio discrecional del mismo; esa competencia es exclusiva, pero ni arbitraria ni ilimitada, por cuanto tiene como presupuesto constitucional la utilidad pública, o el interés general.

Los textos no hacen distingos, de ahí que pueda aplicarse la máxima jurídica "Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus". Véanse

a título ilustrativo los siguientes ejemplos (ver Constituciones de Argentina (art. 17), Colombia (Art. 30), Costa Rica (art. 29(, Chile (art. 10 inc. 10), Salvador (art. 138), Paraguay (art. 21), Panamá (art. 45), etc.

Restaría aún por analizar, si la declaración de utilidad pública debe ser específica o genérica. Aquí corresponde hacer un distingo entre la calificación en sí, y el objeto calificado. La primera es privativa del Poder Legislativo, la segunda, por motivos circunstanciales, puede delegarse en el poder administrador, a quien se le faculta para hacer la "individualización de los bienes sujetos a expropiación".

11. Objeto de la expropiación:

No corresponde analizar aquí detenidamente este aspecto de la expropiación, sino únicamente en forma limitada o referido al tema que nos interesa en particular. De modo que, en principio, puede afirmarse que, en las constituciones de los Estados Latinoamericanos, la expropiación comprende a los objetos muebles, inmuebles y a los derechos, de modo que la expropiación se refiere a la propiedad y no específicamente al dominio.

Dos puntos únicamente considero importante tratar:

a) En el supuesto de expropiación parcial de un inmueble rural puede el expropiado exigir la expropiación total.

La ley argentina por ejemplo (Nº 13.264) establece que:

"En los inmuebles rurales, el Poder Ejecutivo determinará en cada caso las superficies inadecuadas, teniendo en cuenta la explotación primitiva dada por el expropiado". (Art. 8º, 2da. parte).

b) Los inmuebles contiguos a una obra pública, pueden ser expropiados con el fin de ejecutar planes de mejoramiento social establecidos por la ley.

Tratándose de obras públicas, la expropiación debe limitarse, en principio a los inmuebles indispensables para su realización; pero tal criterio ha sufrido cambios importantes en la legislación, en razón de que en muchos casos no puede ceñirse la expropiación al terreno donde se va a construir la obra. Debe interpretarse, por el contrario, con criterio amplio y por tal motivo admitir que, la protestad legislativa de declarar la utilidad pública o el interés general, debe ser aplicada en forma amplia, comprensiva de todos los inmuebles contiguos, necesa-

rios, directa o indirectamente convenientes o adecuados para la satisfacción de ese interés o utilidad pública. Más aún, es preciso tener en cuenta que, en la ejecución de planes de mejoramiento social, pueden imponer la ocupación de inmuebles que no sean contiguos o vinculados a una obra pública. En estos casos, es indudable que el motivo determinante de la expropiación es el plan, y no la obra pública, tal por ejemplo, como puede suceder con la ejecución de planes de colonización, creación de nuevos centros de población, saneamiento de zonas insalubres, en los que la utilidad general, queda ínsita en el plan, y deberán expropiarse todos los inmuebles que sean adecuados a los fines presupuestos por el referido plan.

Algunas constituciones se refieren específicamente a la propiedad agraria. Véanse por ejemlo las Constituciones de Ecuador (art.146), México (art.27), Panamá (art.47), etc.

En algunas constituciones se especifica el objeto y a la vez se concreta la "utilidad Pública" en materia agraria. Véase por ejemplo, la de Perú (art. 47).

12. Los Sujetos de la relación expropiatoria

Es preciso distinguir, al analizar el sujeto de la expropiación, entre el sujeto expropiante y el sujeto expropiado. Con relación a este último, las opiniones de la doctrina son coincidentes en el sentido de que, éste es siempre el titular del bien declarado de utilidad pública o de interés social.

En lo que respecta al sujeto expropiantes (sujeto público activo), se admite que además del Estado (latu sensu) , pueden ser sujetos expropiantes, todas las personas jurídico políticas y aún las privadas, siempre que sean concesionarios de obras o servicios públicos.

Sin embargo este criterio doctrinario encierra un equívoco, por cuanto se identifica el sujeto beneficiario con el sujeto expropiante. En efecto tales sujetos (concesionarios por ejemplo), son beneficiarios de los bienes expropiados, pero el poder de expropiación es privativo del Estado y no le es inherente a los sujetos en cuyo beneficio los bienes, objeto de la declaración de utilidad pública, cambian de titular. Por tales razones, debe afirmarse que el poder de expropiación es exclusivo del Estado, aunque pueda redundar en beneficio de otros sujetos distintos del mismo, y por consiguiente la relación jurídica de la expropiación, sólo se establece entre el Estado y el expropiado o sujeto privado pasivo, y no entre éste y los eventuales beneficiarios del bien expropiado.

En conclusión, los beneficiarios de los bienes declarados de utilidad pública o de interés social, como sujetos activos de la relación expropiatoria son el Estado, las personas jurídico-públicas y los concesionarios de obras o servicios públicos, pero bien entendido que, tratándose de las dos últimas clases de sujetos, es necesario, la pertinente delegación del Estado.

a) Sujeto expropiante (público activo):

El sujeto público activo, es el que promueve la expropiación, de modo que, declarada la utilidad pública o el interés social, el bien objeto de la misma, queda sujeto a la expropiación. La ejecución de esa manifestación de voluntad legislativa, es una función administrativa y privativa de la competencia de los órganos administrativos, salvo que el órgano legislativo, haya delegado esta ejecución en otras personas jurídica-públicos. Así pues, es principio recibido entre la mayor parte de los países de América Latina que, el sujeto público activo de la expropiación es el P.E., y por delegación legislativa, personas jurídico-públicas o concesionarios de obras o servicios públicos.

En aquellos países de régimen federal como Argentina o Brasil, por ejemplo, es admisible que la declaración de utilidad pública no es privativa del Congreso Federal, sino también de las legislaturas locales, según se trate del alcance y límites del interés público determinante (nacional o provincial).

En materia de delegación del poder expropiatorio; puede afirmarse en principio que, la función administrativa de la expropiación puede ser delegada en personas jurídico-públicas, tales como los municipios, entidades descentralizadas, sociedades de economía mixta públicas. Sin embargo, no es coincidente la doctrina y la legislación al respecto; pero es indudable que en América Latina, el criterio predominante es que, los municipios no pueden ser sujetos expropiantes, salvo por delegación del Congreso Federal o Estatal. En cuanto a entidades descentralizadas, se presenta el mismo caso, ya que los entes autárquicos, salvo cuando sus derehcos están contemplados en la Constitución del Estado, no pueden atribuirse derechos reservados exclusivamente al P.E.

Con respecto a las necesidades de economía mixta públicas, es preciso señalar que, tratándose en personas jurídicas creadas directamente por ley como servicio público (por ejemplo en obras hidráulicas y de irrigación), su naturaleza jurídica es de derecho público. Ahora bien, dada la estructura característica de este tipo de sociedades, cuyo objeto es la presentación de servicios públicos o el fomento de intereses no administrados por el Estado, ni por entes autárquicos, ni concesionarios, podría admitirse la facultad expropiatoria, dentro de ciertos y determinados límites vinculados al fin social, ya que no se trataría de funciones administrativas. En este caso, la delegación se hace por el Poder Legislativo por vía de la ley. Claro está que, esto sólo puede definirse analizando individualmente cada caso y confrontando la legislación vigente en cada Estado.

En lo que respecta a los concesionarios de obras y servicios públicos, puede afirmarse que, en principio es admisible en la doctrina y en la legislación, que tengan la facultad expropiatoria por delegación del Poder Legislativo. Ello en razón de que, en principio, la delegación que la ley hace en favor de los concesionarios de servicios públicos a los efectos de la expropiación de bienes necesarios a los mismos, está implícita en el fundamento y propósito constitucional de las expropiaciones, desde que, con ellas, se facilitan las obras públicas y no se ocasiona perjuicio a los expropiados. Pero es preciso recalcar que, el ejercicio de la facul-

tad expropiatoria que la ley delega en el concesionario, debe ser expresa y no implícita, porque todos los privilegios y exenciones otorgados por delegación son de interpretación estricta. Por ejemplo, para la ley argentina de expropiación:

> "Los concesionarios de obras y servicios públicos para cuya realización se hubiese sancionado la expropiación, sustituyen a la autoridad expropiante en los derechos y obligaciones que crea la presente ley, y que no sean atinentes a la calidad de poder político"

b) <u>El sujeto expropiado</u> (privado pasivo):

El sujeto expropiado o sujeto pasivo, es el titular del bien objeto de la declaración de utilidad pública o interés social. Puede ser cualquier persona privada de existencia ideal o visible... También pueden serlo, las provincias o municipios -personas jurídicas de derecho público- cuando se trate de bienes situados en sus respectivas jurisdicciones territoriales sean o no de su dominio privado, declarados por el Poder Legislativo de utilidad pública para el cumplimiento de fines nacionales.

13. <u>Indemnización</u>

La indemnización como elemento de la expropiación, ha sido y es aún materia de controversia doctrinaria y jurisprudencial en la mayor parte de los países de América Latina. Demás está decir que, constituye el elemento más discutible, al extremo que se ha llegado a decir, que constituye el aspecto primordial de la expropiación.

La disputa versa sobre tres aspectos fundamentales que son: el monto o quantum, el criterio para su evaluación o estimación y finalmente el tipo de valor de cambio empleado (dinero o bonos).

En principio es necesario determinar el concepto y alcances del término indemnización. Demás está decir, que en países como los de América Latina, donde se garantiza el derecho de la propiedad privada, el expropiado tiene derecho a la expropiación integral, o sea un equivalente económico, comprensivo, no solo del valor del bien expropiado, sino también los daños y perjuicios causados por la privación de su propiedad. Pero este criterio propio del derecho clásico, va perdiendo su influencia de modo notable, sobretodo en razón de que el extraño criterio de considerar a la expropiación como una venta forzosa (Derecho Privado) además, de no tener asidero, ha perdido todo prestigio, si se tiene en cuenta el carácter esencialmente publicístico de la expropiación.

Los caractéres de la indemnización pueden clasificarse en extrínsecos e intrínsecos.

I.- Caracteres extrínsecos: La indemnización debe ser según el derecho clásico: A) Previa a la expropiación; B) Pagada en dinero; C) Integral.

Pero esto ha sufrido variantes de importancia, tanto en la legislación, como en la doctrina. Así por ejemplo, se admite para ciertos casos que la indemnización se otorgue con posterioridad a la desposesión, o bien que se pague en bonos o títulos o que se excluyan los daños y perjuicios, y finalmente de que no se pague indemnización (confiscación).

A) Indemnización previa a la expropiación:

En principio, se reconoce el derecho del expropiado, a recibir la indemnización desde el mismo momento de la desposesión. En varias constituciones de países latinoamericanos, se hace referencia a la indemnización previa, fundada en los retardos de la administración. Ver en tal sentido las constituciones de: Argentina (art. 17), Bolivia (art. 17), Brasil (art. 141,16), Costa Rica (art.29), Salvador (art. 138), Guatemala (art.92, Panamá (art.46), Perú (art.47). No establecen este requisito las Constituciones de México (art.27), Venezuela (art. 35) y Chile (art.10 inciso10).

Ahora bien, ¿Cual es el sentido y alcance de esta cláusula? ¿debe ser interpretada en forma restringida o con criterio amplio? ¿Se trata de un mandato constitucional que impide al expropiante el desapoderamiento sin garantizar la indemnización ?

Puede afirmarse sin duda alguna que, la interpretación estricta de la cláusula antedicha, podría entorpecer indefinidamente las expropiaciones, ya que muchos propietarios podrían adoptar como defensa en el juicio respectivo, la dilación o bien en el caso de que se hallen ausentes o sean desconocidos, o bien porque impediría los trámites preliminares tendientes a averiguar si la utilidad pública requiere que se adquieran y en qué extensión determindados inmuebles. Por otra parte, y de admitir tal criterio, podría llegarse al extremo de entregar la indemnización a personas cuyo título de dominio fuera discutido por terceros o de lo contrario demorar la toma de posesión por tiempo indeterminado.

Otro punto interesante a dilucidar, es el vinculado con la indemnización previa y la transferencia de dominio del bien expropiado.

De acuerdo con el criterio sustentado, en los textos constitucionales, puede inferirse que el criterio que prevalece es el siguiente:

I) El dominio se transfiere, previo pago recibido o consignado del importe total de la indemnización;

II) La posesión del bien objeto de la expropiación la obtiene el expropiante mediante desposesión legal (es común esta norma de leyes especiales de expropiación) y una vez anotada en el Registro de la Propiedad la "litis".

Sin embargo, no se atienen a este principio, las constituciones de Chile que nada dice acerca de la "previa" indemnización (art.10, inc.10) o bien la del Ecuador que lo remite a la ley especial (art. 146) Uruguay (art.32) y Venezuela (art. 35).

B) Forma de pago de la expropiación

En principio, ha sido criterio generalizado que la indemnización deb ser pagada en dinero y en moneda corriente. Ello se ha tenido en cuenta, como medio de hacer efectiva la equivalente contraprestación entre el quantum de la indemnización y el valor del daño causado.

El principio de la indemnización en dinero admitido en general por la doctrina clásica, ha encontrado su principal apoyo en la costumbre jurídica por una parte, en la jurisprudencia, y en ciertos casos, como en la constitución de Brasil, en su propio texto, que especifica que la indemnización debe ser hecha en dinero. Existen algunos argumentos importantes que ratifican el criterio enunciado tales como: que la valuación para contribución territorial, se hace siempre en dinero, o bien que, la indemnización siempre implica una obligación de dar, y no de hacer y como el modo corriente de satisfacer tal contraprestación es de dar una suma de dinero, el silencio que sobre el asunto surge de la lectura de diversos textos constitucionales, ha sido interpretado en el sentido que se incluye implícitamente el concepto dinero. No obstante ello, corresponde interpretar lo contrario, si se admite que la expropiación es un acto administrativo propio del poder de policía y que nada tiene que ver con la venta forzosa. Debe tenerse presente además, las disposiciones contenidas en las leyes especiales de delegación hecha al Poder Ejecutivo, en el texto constitucional. También es importante lo que se establezca en los Códigos Civiles, cuando dá lugar a ello, los términos empleados en las constituciones.

En la Constitución de Brasil, la interpretación no admite dudas, porque aclara que la indemnización debe ser en dinero (art. 141, inc.16). En cambio en la de Venezuela se habla de precio y este concepto interpretado a la ley del Código Civil Venezolano, debe entenderse que es en dinero. Sin embargo, debe tenerse presente asimismo lo dispuesto por la ley de Reforma Agraria.

El criterio adoptado con respecto a la indemnización se ha hido modificando. Hay quienes opinan que la indemnización debe ser pagada en bonos, o bien parte en dinero y parte en bonos. Se considera que los expropiados, sobretodo los que poseen grandes propiedades deben recibir la indemnización, parte en dinero y parte en bonos, para permitirles una adaptación a las nuevas necesidades económicas. Pero en el caso de indemnizaciones pequeñas, es preferible el pago en dinero. La razón que justifica el pago en bonos, reside principalmente en la escasez de dinero que deben afrontar determinados países, no obstante la dificultad que presenta el peligro inflaccionario.

La escasez de fondos puede llegar a hacerse más evidente, si se tiene presente que, un programa de distribución de tierras para mejorar la situación de las familias agricultores, exige el empleo de recursos reales para crédito, facilidades de mercados, mejoramiento del servicio de extensión y una serie de obras complementarias, para las cuales los gobiernos de países ocn pocos recursos finenacieros no cuentan con dinero suficiente.

"En estas condiciones los gobiernos quizás podrían obtener créditos internos por medios compulsorios, dentro de los límites legales, de instituciones oficiales, semi-oficiales y privadas. Los fondos obtenidos de esta manera, las cantidades fijadas en los presupuestos y los impuestos que se establezcan, podrían servir tal vez, para dar iniciación a un programa de desarrollo gradual que podría complementarse posiblemente con créditos externos aplicables a proyectos indirectos o complementarios. En algunos casos, se han realizado expropiaciones de pequeñas extensiones de tierras, mediante pagos en efectivo con fondos provenientes de los presupuestos. Dadas las limitaciones de las expropiaciones, esta clase de compensaciones, no han tenido efectos inflacionarios. Más si un Programa de Reforma Agraria ha de realizarse en gran escala, la emisión de dinero para el pago de compensaciones probablemente ocasionaría un estado inflacionario. Se argumenta muchas veces que, la creación de dinero para estos programas, no tendría efectos inflacionarios por su naturaleza reproductiva, pero no debemos olvidar que el proceso agrícola es más bien lento"

Por ello, es bueno admitir que la indemnización no conviene que sea siempre y en todos los casos hecha en bonos, aún admitiendo el caso que la legislación constitucional del país lo permita.

En cuanto a la clase de bonos que pueden emitirse, existen dos opiniones doctrinarias al respecto:

a) Unos opinan que los bonos deben ser negociables, lo cual permitiría a los antiguos propietarios disponer de un capital equivalente. Para quienes así opinan existe la preocupación acerca del destino que los propietarios que canjeen los bonos puedan darle a los mismos, ya que, si el dinero obtenido lo emplean en compra de divisas, pueden ocacionar una crisis cambiaria, o bien que lo destinen a la adquisición de bienes no reproductivos. En algunos países, se han dictado normas en virtud de las cuales los bonos pueden ser depositados en Bancos Oficiales para que sus tenedores reciban en base a ellos préstamos destinados a empresas industriales, del Gobierno

b) Otros opinan en la necesidad de que se emitan bonos no negociables, por considerar que de ese modo se evitaría que los expropietarios comprasen nuevas tierras con los bonos recibidos, y a la vez el aumento del medio circulante. Además, la entrega de bonos no negociables, impediría la inversión de las compensaciones en empresas industriales por parte de los ex-Propietarios de tierras; situación ésta que sería agravada en caso que los gobiernos no pudieran mantener el valor de la moneda. En estas condiciones, se ha dicho con razón que, la indemnización de las expropiaciones en bonos no negociables equivaldría a una confiscación, si se llegara a extremos de devaluación. Una forma de mitigar este inconveniente tan grave, sería la emisión de bonos condicionada a un reajuste en relación al costo de la vida.

Existen por lo general, acuerdo en que debe pagarse interés por los bonos que se emitan, y en que su redención se haga más bien a largo plazo. El servicio de los bonos puede hacerse también periódicamente con los fondos provenientes de las cuotas pagadas por los adjudicatarios. Estas cuotas deberían ingresar a una cuenta especial, que se convertiría en el fondo de amortización de los bonos.

No obstante lo expuesto, conviene destacar la situación que se presenta a través de países,cuya economías, un tanto deterioradas deben afrontar la emisión de bonos que, siempre será un medio inflacionario no obstante los cuidados que se tomen al respecto. Cuando el mercado de valores se halla en situación próspera y los bonos son negociables, la compensación al propietario puede interpretarse que es justa. Así por ejemplo, ha sucedido con motivo de las compensaciones en dinero ofrecida a los propietarios italianos, con motivo de la aplicación de las leyes de reforma agraria. Pero lo importante aquí, es el hecho de que esos propietarios que recibieron la indemnización mediante bonos negociables, consiguieron, no sólo obtener compradores en la bolsa, sino que de todos modos el interés que se pagaba por esos bonos, alcanzaba un 1% o 2% que, en Italia es un interés discre-

to. Pero en cambio, en muchos países de América Latina, la indemnización en bonos negociables que redituarán un interés corriente, no tendrían demanda en la bolsa y los Bancos Oficiales se verían obligados a comprarlos a fin de mantener un precio de cotización discreto, lo cual produciría tarde o temprano un efecto inflacionario.

Claro está que, siempre es bueno recordar a quiénes sólo admiten la indemnización en dinero, que no siempre el Estado puede afrontar semejante clase de gastos, sobretodo teniendo presente que, en la Reforma Agraria se requieren hacer otras muchas inversiones, que demandan una gran cantidad de dinero proveniente del presupuesto y por ende de la contribución impositiva.

La solución de este problema es por demás compleja; y en cierta medida aparece como una antimomía entre las necesidades financieras del Estado y el desarrollo y fortalecimiento de la economía a largo plazo. Creemos sin lugar a duda que, en primer momento, es preferible ello, a tener que mantener un estado de cosas cuya gravedad y posibles repercusiones de índole económica y social, son difíciles de preveer en América Latina. Aquí, deben soslayarse o desecharse, pequeños o grandes inconvenientes, en razón de la incitación apremiante que debe ser respondida sin ambages y con premura.

Tampoco debe perderse de vista el hecho cierto de que, una de las tantas ventajas de la Reforma Agraria radican en incrementar la capacidad adquisitiva del sector rural y con ello, el fortalecimiento de la capacidad de industrialización de los países.

C) La integralidad de la indemnización

En este aspecto, el Derecho Constitucional clásico en América Latina, tiene como principio recibido que la indemnización debe incluir tanto el valor del bien expropiado como también los daños y perjuicios causados por el desapoderamiento. Se ha aducido en favor de esta tésis, el principio jurídico en materia de obligaciones, que impone al acreedor el derecho de obtenerdel deudor las indemnizaciones correspondientes, y a la vez se coordina este principio con sus concordantes, también del Derecho Civil en virtud del cual, el concepto de indemnización comprende tanto el"damnum emergens" como el "lucro cessans". Este criterio es el adoptado por la ley argentina entre otros. En tal sentido merece recordarse a la Constitución del Uruguay que es la única que se refiere expresamente a la indemnización a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la mora, se consuma o no, la expropiación. (art. 32). Es indudable que tal

criterio no puede hoy prevalecer, y tal como lo sostiene con fundamentos dignos de elogio el Dr. Morales Benitez, en su clara y precisa ponencia, si se pretendiera exigir una completa indemnización, ningún país de Américc Latina, se hallaría en condiciones de financiar las expropiaciones que demanda una Reforma Agraria. Pero además debe tenerse en cuenta que la expropiación debe ser legislada como institución exclusiva de Derecho Público, que en virtud del Poder de Policía, puede limitar y restringir los derechos del propietario en miras al interés social, y es obvio que, el latifundista absentista que en ningún momento se ha esforzado por trabajar la tierra para beneficio de él y de la comunidad, no podrá exigir como contraprestación que el Estado le indemnice, por su desidia y más aún se preocupe por la total reparación que le puede sobrevenir como consecuencia de la expropiación.

II.- Caracteres Intrínsecos

Con respecto a este tipo de caracteres, se suelen establecer los siguientes:

A) La indemnización debe ser justa

Con respecto al primero, puede afirmarse que es un principio general, se halle el mismo, consignado o no en los textos constitucionales, de que la indemnización debe ser justa. Así lo establecen las Constituciones de Bolivia (art. 17), Ecuador (art. 146) y El Salvador (art. 138). Si se admite que la expropiación equivale a la transformación de un derecho real en uno creditorio, es admisible que la indemnización debe mantener equilibrado el patrimonio del expropiado, pero esto admite distingos en razón de los conceptos formulados precedentemente acerca de la naturaleza jurídica de la expropiación.

En verdad se trata de un problema harto complejo que surge precisamente por la vaguedad del concepto de justicia. Sin embargo bueno es reconocer como principio fundamental que los conceptos de indemnización justa y de equivalencia patrimonial, deben ceñirse a los límites de una interpretación objetiva, sin que ello implique en todos los casos, un análisis detenido de los motivos de la expropiación y de la situación del propietario. Los perjuicios deben regularse de conformidad con las circunstancias de cada caso.

> "El criterio de la objetividad que aleja toda apreciación subjetiva es el más adecuado para llegar a una solución de justicia en materia de justiprecio".

Esta objetividad debe ser lógica y razonable, pero fundada en motivos de interés individual en función social.

Como principios generales deben adoptarse en lo concerniente a la "justicia" en la indemnización de inmuebles:

a) El valor objetivo del bien: Para la determinación de las bases de fijación del valor objetivo y con referencia a la tierra rural, se han ensayado varias:

1. Valor comercial de la tierra;
2. Cánones de arriendo;
3. Producción anual bruta;
4. Ingresos netos capitalizados.

El valor comercial de la tierra no constituye un criterio muy adecuado para fijar la indemnización, pues frecuentemente dicho valor es exagerado por motivos no económicos. Además téngase presente que si se abulta el precio de compra, los adquirientes deberán soportar precios difíciles de pagar, lo cual estaría en detrimento de la reforma. Lo mismo sucede con los canones de arrendamiento.

La producción bruta anual no es aconsejable en razón a las grandes diferencias en los costos de producción, pudiéndose asegurar que los ingresos netos capitalizados, es tal vez la más adecuada. Sin embargo, puede considerarse difícil de aplicar en aquellos casos que los inmuebles expropiados tengan un valioso capital en construcciones y equipos.

El criterio expuesto puede resultar ineficaz, cuando se trate de compras o expropiaciones de inmuebles inexplotados o de tierras vírgenes, que por no hallarse en explotación, no rinden ingresos de ninguna naturaleza. Ahora bien en estos casos, podrían emplearse otras bases: el de los avalúos para impuestos o simplemente el valor de una tasación especial.

b) Los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación. Esto debería suprimirse en ciertos casos.

B) <u>La indemnización debe ser única</u>

Uno de los caracteres de mayor importacia de la indemnización es que sea "única"...Ella siempre debe ser única, aunque puedan coexistir con el propietario del inmueble otros titulares de derecho sobre el mismo.

El principio de la "unicidad" de la indemnización no es inherente al instituto expropiatorio, sino de naturaleza procesal. Lo cierto es que, este sistema de la unicidad, es preferible al de la divisibilidad, no sólo por ser de por sí beneficioso para el proceso, al evitar la intervención

de terceros, sino en especial; porque de ste modo, el expropiante conoce desde la iniciación de la acción expropiatoria el total de los reclamos del expropiado.

En síntesis, puede concluirse que, la unicidad de la expropiación equivale a afirmar que ella se opera, "erga omnes" y no "inter pares".

14. Momento en que debe fijarse la indemnización

Este es un aspecto importante del estudio de la institución, por cuanto tiene una inmediata repercusión con sus efectos, en el orden privado. Se trata en principio, de determinar el momento en que debe fijarse el valor equitativo en plaza del bien o bienes expropiados.

En ciertos casos, la expropiación es precedida por un lapso considerable, durante el cual los bienes expropiados permanecen en posesión del expropiante y por lo común la fecha en que se determina la indemnización no coincide con el de la transferencia del dominio e inclusive puede llegar a precederlo. Por otra parte, debe ser tenido en cuenta el hecho de que, el expropiante decida el momento de iniciar la expropiación el cual puede ser de inflación o deflación.

Las opiniones acerca de la fecha en que debe hacerse la estimación varía según las opiniones formuladas:

a) el valor corriente al tiempo de hacerse la estimación;
b) momento económico al tiempo de hacerse la desposesion y el valor de plaza;
c) Valor de la moneda a tiempo de pronunciarse la sentencia.

Para pronunciarse sobre este punto, corresponde tener en cuenta a los distintos estadios del proceso expropiatorio:

a) Declaración de utilidad pública;
b) Oferta al expropiado;
c) Pericia;
d) Sentencia;
e) Toma de posesión

Es obvio que, los dos primeros deben ser excluídos: el primero por cuanto en ese momento el expropiado continúa siendo propietario; el segundo: porque si la oferta no ha sido aceptada, falta el consentimiento y por ende tanto en esta situación como en la primera, no se altera el carácter de propietario del expropiado.

El de la pericia, también debe ser desestimado por dos motivos:

1 - Porque es sólo un indicio para la sentencia;
2 - Porque hasta ese momento no se produce la privación de la propiedad.

Resta en consecuencia el estadio de la sentencia. Sin embargo, es necesario aclarar; si por virtud de ella se produce o no el desapoderamiento. Es indudable que estos casos deben resolverse según lo que estatuya la legislación vigente en cada país; aunque puede afirmarse que en principio, no siempre coincide con la toma de posesión del inmueble expropiado. Este momento o sea el de la toma de posesión, es el indicado para fijar la indemnización y según el valor objetivo a esa fecha.

15. Procedimiento Expropiatorio

Este aspecto de la expropiación, si bien es de suma importancia para el análisis de la institución se omite en este comentario, por considerar que tratándose de un tema íntimamente vinculado con la legislación específica vigente en cada país, sería harto difícil tratarlo aquí, por dos razones: imposibilidad por razones de tiempo de obtener los textos de las leyes expropiatorias, y por otra, la excesiva extensión que tal análisis demandaría.

16. Conclusiones

De lo expuesto surge que, la expropiación, debe ser motivo de un estudio, análisis y comentario específico, por cuanto reviste una importancia trascedental en materia de reforma agraria, y porque exige una detenida investigación jurídica, que se impone por los múltiples aspectos que comprende y los diversos criterios que imperan no solo en la doctrina sino también en la legislación.

Sin embargo, es factible manifestar a título de sugerencia que en esta materia se requieren varios cambios, y a su vez reformas no sólo de criterio sino también legislativas. Algunas de las más apremiantes y justificadas en América Latina serían las siguientes:

a) Elaborar sobre bases objetivas los principios teóricos fundamentales de la expropiación de tierras, con destino a la reforma agraria;

b) Desechar los principios clásicos de Derecho Constitucional y Civil cuando los mismos no contemplan las necesidades y exigencias actuales de índole social y económicas rurales, sin que ello implique en modo alguno dejar de lado la finalidad esencial del Derecho que es la Justicia;

c) Detenerse particularmente en casos y situaciones de interés primordial tales como: la calificación de utilidad pública (extensión y límites); la responsabilidad del expropiado, como factor negativo en la producción del inmueble, objeto de la expropiación; justiprecio del inmueble (bases y puntos de partida para su determinación técnica y objetiva) posibilidad y presuntas ventajas de la indemnización en bonos; valorar la indemnización

en función de situaciones económicas inflacionarias, etc.;

d) Propiciar la introducción de reformas en materia de expropiaciones en los textos constitucionales y legislativos, con el propósito de adecuar las instituciones a los requerimientos de índole social y económica rural, sin que ello implique dejar de lado, las garantías indispensables de los administrados;

e) Fundar las instituciones como la expropiación sobre principios jurídicos de índole social y públicos y no exclusivamente de tipo privado e individualistas;

f) Adecuar el calificativo de utilidad pública o de interés social a las necesidades de índole agrarias sobretodo en materia de conservación de recursos naturales y fomento de la producción;

g) Difundir los estudios e investigaciones inherentes a la expropiación de uso, llamada con más propiedad "Ocupación Temporaria", por ser ella una institución poco común en América Latina y que puede brindar provechosos frutos en materia de Reforma Agraria;

h) Conveniencia de analizar algunos de los elementos de la expropiación en concordancia con la forma y modalidades en la financiación de la Reforma Agraria y del Derecho Agrario en particular.

I N D I C E

II. Caracteres intrínsecos.

A. La indemnización debe ser justa.

B. La indemnización debe ser única.

14. Momento en que debe fijarse la indemnización.

15. Procedimiento Expropiatorio.

16. Conclusiones.

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)

FUENTES DE FINANCIACION DE LA REFORMA AGRARIA

Preparado conjuntamente por
Melvin G. Blase, Fred L. Mann
y Luis J. Paz 1/

En su más amplio sentido la Reforma Agraria es un proceso contínuo interminable. Realmente, representa una contínua redistribución de los recursos. En una economía en desarrollo, los recursos deben moverse hacia usos diferentes como consecuencia de los cambios en : 1.- Costos de producción; y 2.- La demanda por los productos.

Los costos de producción cambian como resultado de la aplicación de nuevos métodos de producción. También cambios en la disponibilidad de algunos de los factores de la producción (tierra, trabajo, capital y administración) pueden causar cambios en los costos de producción.

Varios factores influyen en los cambios de la demanda por los productos agrícolas. Así por ejemplo, al aumentar la población, la demanda por alimentos aumenta. También, el público consumidor puede cambiar sus preferencias con respecto a los productos alimenticios, y por lo tanto, la demanda puede aumentar o disminuir, por determinados productos. Finalmente, a medida que el ingreso de la población cambia con el transcurso del tiempo el efecto resultante usualmente es un aumento de la demanda por los productos agrícolas. Por lo tanto, la respuesta de la a-

---

1/ Los Doctores Blase y Mann son miembros de la Misión Iowa/Perú. El Ing. Paz es el Director de la Dirección de Economía Agraria, Ministerio de Agricultura del Perú.

gricultura a una economía en desarrollo llama por un proceso dinámico que puede ser llamado en su más amplio sentido: Reforma Agraria.

Objetivos de la Reforma Agraria dirigida por el gobierno

Frecuentemente, los gobiernos tratan de influir en el proceso natural de Reforma Agraria, el cual no siempre está de acuerdo con los objetivos públicos.

La participación de los gobiernos está generalmente orientada a objetivos:

1.- Aumentar la producción. Es decir, aumentar la cantidad física de bienes y servicios producidos por la economía. En esto influye no sólo la producción agrícola si no también la producción industrial. Esta última puede deberse a la Reforma Agraria, como resultado de la utilización de los recursos liberados del sector agrícola en la industria.

2.- Mejorar la distribución de los ingresos. Este objetivo, es frecuentemente al que se dá mayor énfasis. A largo plazo este objetivo se logra como resultado de la Reforma Agraria debido a las oportunidades de empleo que se proporciona a los nuevos propietarios de parcelas.

Sin embargo, a corto plazo la Reforma Agraria podría no ser el procedimiento más eficiente para cambiar la distribución de los ingresos. Por ejemplo, las reformas tributarias en muchos países en vías de desarrollo podrían originar un cambio mucho más radical en la distribución de los ingresos de lo que la reforma agraria podría lograr. En muchos países, la reforma agraria y la reforma tributaria deberían ser ejecutadas simultáneamente.

Programa de Reforma Agraria

Dentro del amplio concepto de la Reforma Agraria hay una fase a la cual se le dá mayor importancia en esta ponencia. Esta es, la fase de la Reforma Agraria que considera el cambio en las estructuras que un gobierno trata de lograr (particularmente aquellas que afectan la tenencia de la tierra). Específicamente, consideramos la transformación del latifun-

dio en una operación eficiente de unidades familiares, que utilizando la organización cooperativa pueden compensar para las ventajas económicas (economía de escala) de las grandes empresas, especialmente en las actividades relacionadas con la comercialización de los productos y de los insumos empleados en la producción.

Al efectuarse estos cambios en estructuras, inevitablemente muchos problemas se habrán de presentar. Inicialmente, se deberá hacer frente a la presión política en la ejecución de la reforma. Esta presión origina el problema de la organización eficiente y efectiva de los recursos que quedan disponibles para el gobierno como consecuencia de la Reforma. Después de que el planeamiento de la Reforma se ha completado , el problema de la valorización de las tierras debe ser contemplado, y asi sucesivamente.

Sin embargo el problema de la valorización de la tierra es insignificante si el planeamiento realizado no ha resuelto el problema de la financiación de la reforma. Suponiendo que estos problemas han sido resueltos, el problema humano (selección de agricultores, los medios de adiestramiento inicial necesario, la disponibilidad de asistencia técnica continúa, etc.), deberá ser resuelto. El problema del otorgamiento de crédito para la producción y de las actividades (instalaciones y servicios) necesarias para la comercialización de los productos deberá ser considerado.

Obviamente, no podemos tratar todos estos problemas en esta ponencia. Sin embargo, vamos a centralizar el problema de la financiación de la reforma agraria dirigida por el gobierno, en relación con los costos de la tierra. Simultáneamente, necesitamos considerar las necesidades de financiación de la industria para lograr su desarrollo balanceado simultáneamente con la reforma agraria. El desarrollo industrial es necesario debido a la expansión del mercado que significará el mayor número de nuevos propietarios operadores de las unidades agrícolas, y de la liberación de los recursos del sector rural.

Métodos de financiación de la Reforma Agraria dirigida por el Gobierno

Tres método de pago por el costo de la tierra pueden ser considerados como alternativas en un proceso de reforma agraria. El primer método es el del pago en efectivo. Esto sin duda alguna, resultaría en un proceso en inflación como resultado de la expansión de la demanda agre-

gada por bienes de consumo, si no se presenta simultáneamente un aumento en la producción de estos. Sin duda alguna, la inflación será el resultado de estos pagos en efectivo, especialmente si la política de aumentar los gastos del Gobierno no es acompañada al mismo tiempo por un aumento de las tarifas tributarias. Otra consecuencia del pago en efectivo es originar la fuga de capitales fuera del país.

El segundo método de pago de la tierra es el pago a plazos. El instrumento legal más conocido por su uso en el pago a plazos es el bono de la reforma agraria que puede emitir cualquier gobierno. Debido a que estos bonos tienen un valor a la par y una tasa de interés pequeña sus poseedores se consideran mal pagados por el riesgo que representa la depreciación a que estos documentos están sujetos por la inflación. Debido a esta razón, el empleo de bonos origina una gran oposición a la reforma agraria.

La tercera forma de pago es el pago en especies o bienes. Con este método el problema del pago a los propietarios de la tierra se soluciona entregando las propiedades de otro tipo de un valor equivalente al valor de la tierra comprada en el proceso de la reforma agraria. Sin embargo con este sistema se originan otros problemas tales como los de la divisibilidad de la propiedad, valorización, o la necesidad de crear estos bienes que van a ser utilizados para compensar el valor de la tierra a los hacendados.

Además de los tres métodos mencionados, hay una serie de posibles combinaciones de estas tres formas (en efectivo, con bonos, y con pago en especie o en bienes). El principal propósito de esta ponencia es presentar una de estas posibles combinaciones. Este procedimiento de financiación en único, debido a que está al mismo tiempo diseñado para estimular el desarrollo industrial, tal como será expresado al indicar los objetivos del procedimiento que se sugiere a continuación.

EL FONDO DE INVERSIONES AGRARIO-INDUSTRIAL

El fondo de Inversiones Agrario-Industrial, es una alternativa institucional que puede ser empleada para la financiación de la Reforma Agraria y para promover una industrialización balanceada.

OBJETIVOS DE LA INSTITUCION PROPUESTA

En el desarrollo de estos planteamientos se consideran los siguientes objetivos:

1.- Lograr medios institucionales para financiar la Reforma Agraria.

2.- Estimular el desarrollo industrial

3.- Conseguir la reducción de los riesgos para hacer que la reforma agraria sea aceptada.

4.- Utilizar las instituciones públicas existentes.

5.- Obtener los objetivos indicados con mínimos controles estatales.

El costo de la financiación de la Reforma Agraria representa un obstáculo considerable, pero no imposible de lograrse en muchos países. Creemos que el principal problema de la financiación de la Reforma Agraria es la falta del medio institucional para la utilización de todas las fuentes de financiación disponibles, y al mismo tiempo, asegurar la buena inversión del capital liberado en el proceso de la Reforma Agraria.

El segundo objetivo de la Institución propuesta es estimular el desarrollo industrial. La experiencia en el pasado indica que la fuga de capitales es un problema mayúsculo en los países Latino-Americanos. Parece lógico suponer que pagos al contado de tierras en el proceso de Reforma, sin control respecto al movimiento de capital, generaría una fuga apreciable de capital. Además, la canalización de estos capitales a la industria es deseable, ya que además de ayudar a aliviar los actuales problemas de desocupación ha de generar mayores ingresos per cápita y contribuirá a lograr mayor estabilidad política.

Sin embargo, la disponibilidad de trabajo, no es la única consideración importante al evaluar la potencialidad de inversión en las industrias. Por lo tanto debería considerarse además, la magnitud del aumento en las inversiones industriales-debido a la canalización de los fondos provenientes por la venta de tierra a dichas industrias-- en relación al nivel actual de inversión neta anual.

El tercer objetivo de la propuesta descrita en este proyecto es lograr que la Reforma Agraria sea aceptada reduciendo los riesgos al mínimo. La propuesta de financiar la Reforma Agraria mediante la emisión de bonos ha

encontrado considerable oposición en diversos sectores. Los terratenientes que representan uno de estos sectores alegan que el pago por medio de documentos de valor fijo (bonos) sería desventajoso ante el riesgo de la inflación. El objetivo de la propuesta aquí presentada es reducir este riesgo proporcionando la oportunidad para cambiar los bonos de la Reforma Agraria por acciones de industrias que no serían afectadas significativamente por la inflación.

El cuarto objetivo del proyecto propuesto es utilizar hasta donde sea posible, a las instituciones públicas existentes. Fuera de la institución creada, las otras instituciones existentes en cada país estarían encargadas de llevar a cabo la Reforma Agraria y el fomento de desarrollo industrial.

El objetivo final del proyecto es disminuir al mínimo el control estatal con el fin de lograr los demás objetivos. Por consiguiente, los actuales hacendados tendrían diferentes alternativas para expresar su preferencia por determinada acción. Naturalmente, un programa de Reforma Agraria necesita ciertos controles de caracter social sobre la acción individual, tratando sin embargo de mantener todos los controles al mínimo.

INSTITUCIONES COMPRENDIDAS EN LA FINANCIACION DE LA REFORMA AGRARIA Y EN LA INDUSTRIALIZACION

De acuerdo con el cuarto objetivo, dentro del procedimiento previsto se requerirá la creación de sólo una nueva institución. Este será un Fondo de aquí en adelante a denominarse "El Fondo Agrario Industrial de Inversiones" (Fondo AII) pudiendo las restantes funciones que requiere el procedimiento ser desempeñadas por instituciones existentes.

Las instituciones existentes en el Perú por ejemplo de las cuales se espera que desempeñen un importante papel son: Instituto Nacional de Planificación (INP), Instituto Nacional de Promoción Industrial (INPI), Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC), Banco de Fomento Agropecuario (BFA), Banco Industrial (BI) y la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ENAG). Además de las instituciones indicadas, otros grupos que serían involucrados son: las instituciones financieras públicas y privadas (tanto nacionales como internacionales), los actuales hacen-

dados, bancos comerciales y empresas industriales privadas del país.

DIRECCION DEL "FONDO AII"

En los Estatutos del Fondo se incluirá un procedimiento para la selección del Directorio de dicho Organismo. El número de miembros deberá ser reducido e impar, preferiblemente cinco. Serán nombrados por el Presidente del País en base a las ternas presentadas por grupos específicos. En el caso del Perú, estos grupos son instituciones tales como el Instituto Nacional de Promoción Industrial (INPI), el Instituto de Reforma Agraria y Col. (IRAC), Instituto Nac. de Planificación (INP), Banco Industrial (BI), y un representante directo del Presidente de la República. Una vez establecido el Fondo, cada año se reeligirá a un miembro del Directorio. Las decisiones por lo general serán tomadas por mayoría de votos.

ETAPAS PREVISTAS EN ESTE PROCESO

El procedimiento sugerido para llevar a cabo la Reforma Agraria Industrialización se iniciará con el establecimiento del Fondo Agrario-Industrial de Inversiones que deberá ser aprobado por el Congreso.

Obtención de bonos de la Reforma Agraria

El Fondo Agrario Industrial inicialmente ofrecerá certificados del Fondo (o, en cuenta bancaria bajo la opción de inversiones personales que se explicará posteriormente) a los tenedores de los bonos, que deseen convertirlos en bienes industriales.

Conversión de los Bonos en efectivo

El próximo paso sería que el Fondo, actuando a través de su agencia fiscal para este propósito, o sea el Banco Industrial (BI) (en el caso del Perú) convertiría sus bonos a dinero en efectivo. Estos bonos servirían de garantía a los préstamos de agencias financieras nacionales (tanto públicas como privadas).

Si los bonos de la deuda agraria están respaldados por bienes originados en el proceso de la Reforma Agraria, los préstamos obtenidos tendrán mayor seguridad. Esto puede lograrse transfiriendo a la institución que emite los bonos, los títulos de propiedad de la tierra expropiada o de pro-

piedad pública, letras e hipotecas, y el derecho de recibir los pagos de las cuotas iniciales y amortizaciones de los nuevos propietarios, y también, el porcentaje del presupuesto anual del gobierno destinado al programa de la Reforma Agraria.

A medida que el dinero de los préstamos son invertidos por el Fondo en Industrias, directament o por la adquisición de bonos, las Acciones o los bonos serán utilizados como garantía complementaria. Estos préstamos serán otorgados al tipo usual de interés vigente en el mercado de valores. Si se contrajeran préstamos de instituciones internacionales en "moneda dura", pudiera ser necesario que el Gobierno garantizara el reembolso por si se produjera un proceso inflacionario en el país, que impidiera al fondo cubrir los préstamos en la misma moneda.

El Gobierno deberá incluir como una fuente adicional de capital una partida en el Presupuesto Nacional como "capital semilla" de este Fondo y también, un porcentaje del presupuesto anual destinado al Fondo. Además, es de esperarse que de los fondos de la Alianza para el Progreso se obtenga un préstamo a largo plazo a interéses menores que los comunes, para compensar los costos de descuentos incurridos por el Fondo al convertir sus documentos en efectivo. Esto permitirá al Fondo mantener dinero efectivo para propósitos de inversión industrial por un monto de 100% del valor de los documentos de garantía y títulos de tierras agrícolas en su poder. En otras palabras, el valor real de los Certificados de Propiedad del Fondo estará respaldado 100 por ciento por dinero en efectivo.

INVERSION DEL DINERO EFECTIVO POR EL FONDO

El fondo se asesorará por las instituciones especializadas existentes para la inversión del dinero efectivo disponible. En el Perú el Instituto Nacional de Planificación confeccionará una lista de prioridades de inversión en diferentes industrias indicando la rentabilidad de cada una de ellas. Basado en esta lista el Fondo escogerá las industrias en las que invertirá su capital.

El Instituto Nacional de Promoción Industrial mantendrá información al día respecto a las posibilidades de inversión en cada una de las compañías dedicadas a las industrias seleccionadas por el Instituto Nacional de Planificación. Además, proporcionará información al Fondo respecto a

las firmas consultoras y firmas extranjeras que estén dispuestas a invertir en nuevas fábricas peruanas. Además, el Instituto Nacional de Promoción Industrial proveerá ayuda en la forma de asistencia técnica y de promoción a los inversionistas privados que se interesen en establecer nuevas industrias, o desarrollar las ya existentes.

Existen tres alternativas para la inversión en industrias:

1) Inversión efectuada por los mismos ex-hacendados; 2) Inversión efectuada por el Fondo en la adquisición de acciones; y 3) Inversión efectuada por el Fondo en la adquisición de bonos. Estas alternativas se explican a continuación.

El ex-hacendado puede tener opción al cambio de sus bonos por una cuenta bancaria que él podrá utilizar en inversiones personales. Si el ex-hacendado decidiera invertir así, podrá abrir una cuenta en el Banco Industrial, por una cantidad de dinero equivalente a un porcentaje del valor de los bonos transferidos. Sin embargo, si así lo hiciera, tendrá que invertir el dinero en industrias, de acuerdo a las condiciones siguientes: 1) de acuerdo con la lista de prioridades en inversiones industriales preparada por el Instituto Nacional de Planificación; 2) Invertir una proporción mínima, (P. Ej., 25% del capital requerido) de otras fuentes de capital; 3) Dejar una parte, (p. ej., 25% del valor de sus bonos) como garantía del cumplimiento de estas condiciones; 4) los cheques girados por el ex-hacendado deberán ser aprobados por el Fondo; 5) el ex-hacendado deberá firmar una garantía de que la maquinaria y el equipo adquirido permanecerán en el país, por un período mínimo de tiempo; 6) su compañía deberá registrarse y emitir acciones:

a) Al retirar fondos de su cuenta, el ex-hacendado deberá dejar en depósito en el Fondo una proporción de acciones equivalentes al dinero retirado.

b) El ex-hacendado conservará su derecho a voto que le corresponda en la dirección de la compañía, por el número de acciones que posee en depósito.

c) Igualmente, conservará su derecho a los ingresos que le corresponde a dichas acciones.

d) Podrá vender sus acciones, pero bajo las mismas condiciones y ga

rantías indicadas.

En el caso de que el ex-hacendado decida no utilizar este método de inversión, él podrá cambiar sus bonos por certificados del Fondo y el Fondo podrá invertir el capital equivalente en tres formas diferentes:

1) Podrá adquirir acciones de industrias existentes, cuyos propietarios deseen expandir, y que estén considerados en la lista de prioridades de inversiones industriales del Instituto Nacional de Planificación.

2) Podrá adquirir acciones de nuevas industrias consideradas también de primera prioridad.

3) Podrá adquirir bonos industriales de firmas privadas, de Corporaciones de Desarrollo Regional, y de instituciones gubernamentales.

Esta última alternativa de inversión en bonos no deberá ser grande, para evitar los riesgos de la inflación. Es de esperarse que los bancos comerciales sean los principales compradores de bonos, Finalmente, por ser el objeto del Fondo producir la máxima utilidad, éste deberá invertir en industrias de alta rentabilidad.

En la realización de estas inversiones en el Perú participarán instituciones existentes, tales como:

a) Corporaciones de Fomento. Facilitarán la identificación de las industrias en vía de expansión o instalación.

b) Escuela de Administración de Negocios para Graduados. Proporcionará la capacidad técnica y administrativa de los que anualmente se gradúan en esta institución.

c) Firmas consultoras. Igualmente, proporcionarán la capacidad técnica y administrativa requerida.

d) Banco Industrial. Actuará como institución ejecutiva en la compra de acciones.

En muchos aspectos, el Fondo será similar a un Fondo Mutual de Inversiones. Igualmente, se aplicarán ciertos controles sobre el Fondo, dentro de la legislación vigente, respecto al límite en la proporción de los diferentes tipos de inversión. Además, la ley deberá proveer una protec

ción adecuada a los accionistas minoritarios.

Aunque el Fondo sea un accionista mayoritario o minoritario de las industrias, deberá desarrollar planes para otorgar opción a compra de acciones por empleados y obreros de cada empresa.

DISTRIBUCION Y ENTREGA DE LOS VALORES DEL FONDO

El Fondo se liquidará por si mismo en etapas. Al amortizarse el valor de los bonos de la deuda agraria poseídos por el Fondo, esto permitirá al Fondo el pago de los préstamos obtenidos de las instituciones de crédito. Simultáneamente, al disminuir las obligaciones del Fondo con las instituciones de crédito, periódicamente podrá distribuír y entregar las acciones, los bonos o dinero en efectivo, a cambio de los Certificados de Propiedad.

Así, por ejemplo, si los bonos se pagan con cuotas anuales durante 20 años, los ex-hacendados podrán cambiar 5 por ciento de sus Certificados de Propiedad anualmente por los valores en poder del Fondo. De este modo, desde el momento que un ex-hacendado reciba los Certificados de Propiedad, hasta que ha cambiado todos estos por acciones, bonos o dinero en efectivo, habrán transcurrido 20 años.

La inversión del Fondo se fijará por Series que representarán aproximadamente el programa de inversión del Fondo durante dos años. Los tenedores de Certificados de cada Serie participarán proporcionalmente en la distribución de los bienes de dicha Serie al finalizar el Fondo.

RESUMEN DEL PROCEDIMIENTO DEL FONDO

En resumen, los pasos que deberá seguir el Fondo Agrario Industrial de Inversiones en el Perú, son los siguientes:

ACTIVIDAD	INSTRUMENTOS	INSTITUCIONES
1. Establecer Fondo Agrario Industrial con aporte del capital.	Ley y capital inicial.	Gobierno Peruano

ACTIVIDAD	INSTRUMENTOS	INSTITUCIONES
2. El Fondo Agrario-Industrial de Inversiones aceptará Bonos de la Deuda Agraria por sus Certificados de Propiedad o una cuenta corriente en el Banco Industrial. (Bajo la opción de inversión personal, Ver, 5-D)	Certificados de Propiedad del Fondo y Bonos de la Deuda Agraria	Ex-hacendado y Fondo AII
3. El Fondo Agrario-Industrial convierte sus Bonos en capital en efectivo,	Convenio de Préstamo	Gobierno Peruano, Fondo AII, Banco Industrial, Agencia Interamericana de Financiación y Otros.
4. Determinar posibilidades para inversiones industriales.	Convenios Inter-Institucionales.	INP, INPI, BI, Fondo AII
5. Invertir en industrias		Fondo AII, BI Industrias, Ex-hacendados, Escuela de Administración de negocios para graduados.
a) compra de acciones en industrias existentes	Acciones	
b) Compra de acciones en nuevas industrias	Acciones	
c) Compra de bonos industriales	Bonos	
d) Opción de inversión a los poseedores de Certificados	Convenios para inversiones y cuentas corrientes.	
6. Amortizar préstamos obtenidos por el Fondo	Recibos	Fondo AII, BI, Agencia Interamericana de Financiación, y Otras.
7. Distribución de ingresos y Bienes del Fondo	Acciones, Bonos y dinero en efectivo	Fondo AII, BI, Ex-hacendados.

POSIBLES MODIFICACIONES

Son varias las posibles modificaciones del Fondo Agrario Industrial de Inversiones. Una de estas es el uso del procedimiento del Fondo sin el empleo de los bonos de la Deuda Agraria. Esta modificación se descri

be en la parte central del estudio, mientras que el uso de los bonos del Fondo se describen en el Ademdum. Si el Fondo es la única institución financiera para la compra de tierras en una Reforma Agraria dirigida, el Fondo tendrá mucha más responsabilidades que si se emplean los bonos de la deuda agraria. Con esta modificación el Fonde debe ser estructurado de modo que pueda tener título de posesión de la tierra, el poder de venderla, aceptar los pagos iniciales y las letras pagadas por la tierra, y de poder pagar a las agencias internacionales al mismo ritmo en que los nuevos campesinos pagan las amortizaciones por la tierra. Es decir, que el Fondo puede servir como la única agencia financiera pero sus operaciones lo convertirían en algo mucho más complejo como resultado de esta modificación.

Otra posible variación consistirá en forzar la participación de los ex-hacendados en el Fondo, para lograr la distribución de la propiedad de las industrias que se crean. En otras palabras, esto significaría eliminar la alternativa de inversión personal. Si existe el temor acerca de la posibilidad de que la industria sea controlada por el mismo pequeño grupo que inicialmente poseía la tierra, ésta distribución de la propiedad será deseable. También, puede ser de interés público evitar el cambio de certificados del Fondo por propiedades o bienes de las firmas industriales. De ahí que el Fondo se torne un Fondo mutual con una existencia indefinida. De este modo habrá separación entre la propiedad y el control de las nuevas industrias creadas.

Como se sugiere en ésta ponencia, los Certificados del Fondo pueden ser negociables o no negociables. De otro modo, si también se emplean los bonos tanto los Certificados del Fondo como los bonos pueden ser negociables, si así se desea. Si cualquiera de ellos o ambos son negociables, lo que podría ser deseable, se deberá establecer oportunidades de mercados para ellos. Si por ejemplo los bonos pueden ser usados como pago por las tierras adquiridas por los nuevos campesinos, un límite mínimo se habrá establecido para el precio de los bonos. Sin embargo, esto requiere un eficiente funcionamiento de un sistema de mercado para hacer los bonos accesibles a los nuevos campesinos. Además, la creación de este lugar de mercado, no es difícil, pero es esencial.

Cuando el procedimiento del Fondo de Inversiones Agrícolas Industria

les es adaptado a los bonos de la deuda agraria, los Certificados del Fondo normalmente no tendrán una tasa fija de interés. En vez de esto, se declararán dividendos como resultado de las ganancias de las inversiones del Fondo. Es lógico suponer que los individuos que deseen una tasa fija de interés por su inversión, podrán retener sus bonos en vez de cambiarlos por Certificados del Fondo. Consecuentemente, no será necesario fijar una tasa de interés en los últimos. Sin embargo, esto podría ser necesario para estimualar a algunos poseedores de bonos para cambiar sus bonos por Certificados del Fondo.

Es conveniente enfatizar la posibilidad que deberán tener los empleados y obreros de las firmas para la compra de acciones, y a la participación en las utilidades, actuando en esa forma como propietarios del Fondo. Una de las características esenciales de una economía en desarrollo es la presencia de incentivos para que las personas trabajen más. Simultáneamente, al mismo tiempo que se cumple este objetivo, los planes para venta de acciones y distribución de utilidades habilita la redistribución de ingresos en una economía, distribuyendo ampliamente la propiedad sobre los bienes industriales.

También se debe hacer énfasis en el hecho de que los propietarios de los Certificados del Fondo no serán obligados a cambiarlos por bienes del Fondo. Suponiendo que los Certificados del Fondo sean negociables, Fondo de Inversiones Agrícolas Industriales pueden desarrollarse como fondos mutuales después de que su vida, de acuerdo a lo planeado, ha terminado. De acuerdo al objetivo de los países latinoamericanos de lograr una mejor distribución de los ingresos, el desarrollo de los Fondos Mutuales debe ser considerado como una medida de gran valor.

La última modificación que se discute en esta ponencia no guarda relación con los Fondos propiamente si no más bien con una institución internacional que podría crearse para financiar a los Fondos nacionales. Si dicha institución fuera propiamente estructurada podría simultáneamente estimular el desarrollo de un mercado común. Si cada Fondo nacional fuera requerido para invertir una proporción de su capital de préstamos a través de la Agencia Internacional, entonces esta institución podría tener capitales que podrían ser distribuídos entre regiones o entre países. Esta distribución podría ser de acuerdo a los criterios de: 1) reducir

las tarifas dentro del mercado común, y 2) de acuerdo a la mayor posibilidad de la inversión. Teniendo esta institución internacional los fondos necesarios para distribuir entre las naciones y miembros sería posible a través de ella lograr la cooperación necesaria para el mercado común. Al mismo tiempo contribuiría a la financiación de la Reforma Agraria de los países miembros.

Otras Consideraciones

Es conveniente tener en cuenta, que la financiación internacional no es necesariamente la única fuente de fondos para inversiones de los fondos nacionales. En algunos países puede haber instituciones que financieramente son lo suficientemente fuertes como para prestar los fondos necesarios al Fondo de Inversiones. En otros países la decisión podría ser de proveer los fondos necesarios del Tesoro Público. Por cierto es deseable tener una proporción de la financiación obtenida de fondos internos. Una de las consideraciones que deberá tenerse en cuenta al evaluar cualquier alternativa para financiar la reforma agraria, es el impacto que esta medida podría taner sobre la inflación. Como se ha sugerido anteriormente, los pagos en efectivo probablemente expandirían la demanda agregada y generará la fuga de capitales. Con respecto al primer punto, la inflación es prácticamente inevitable debido a lapequeña proporción de expansión de la demanda que será orientada a inversiones de tipo doméstico. Con respecto a lo último, la fuga de capitales será peor que la inflación desde el punto de vista público. Los dos problemas también se aplican cuando el pago es hecho en documentos a largo plazo. Sin embargo, en este caso el impacto inflacionario y la fuga de capitales son problemas que se extiendan sobre un período de tiempo mucho más largo. Si, por otro lado, se emplea un procedimiento de financiación que proyea por la expansión de la producción de los bienes y —servicios simultáneamente con la expansión de la demanda agregada, el impacto inflacionario se reducirá notablemente. Este será el caso con la aplicación del procedimiento del Fondo de Inversiones Agrícolas Industriales. De todos modos, la posibilidad de la inflación aumentará la necesidad de que las inversiones del Fondo sean en bienes que podrían aumentar su valor sin ser afectados por la inflación.

Se usen o no se usen los bonos de la deuda agraria en el procedimien

to de financiación del Fondo, es importante tomar en cuenta la calidad de las asignaciones agrícolas del fondo. La calidad de los bonos, o de las letras o documentos de pago de los nuevos campesinos en el caso de no usarse los bonos, más la probabilidad de inflación serán dos de los principales determinantes de la tasa de descuento aplicado por la Agencia de Financiación. En cualquier caso, un fondo de seguro de pérdida deberá crearse de un pequeño porcentaje de recargo en la deuda adquirida por los pequeños campesinos al comprar la tierra, lo que servirá como un primer nivel de protección de las propiedades del Fondo. Esta precaución, además de una inteligente valorización de la tierra y de las garantías del Gobierno, pueden prevenir la necesidad de fuertes descuentosde las garantías ofrecidas por el Fondo.

Dado que en algún momento las inversiones del Fondo estarán en manos de un grupo minoritario de propietarios de acciones algunas medidas deberán tomarse para protegerlos. En muchos países hace falta una legislación que proteja a estos inversionistas. Consecuentemente, uno de los resultados de la inflación del Fondo Nacional podría ser la iniciación de una legislación para proteger a los accionistas minoritarios. Esto no solo protegerá a los intereses del Fondo si no también actuará como un estimulante para el desarrollo económico en todo el sector privado de la economía.

RESUMEN:

Esta ponencia se ha estructurado considerando el amplio concepto de reforma agraria como un proceso contínuo e interminable de distribución de recursos ante las necesidades de una economía endesarrollo. Muchos problemas pueden anticiparse considerando los objetivos de la reforma agraria: 1) fomentar la producción de bienes y servicios, y 2) mejorar la distribución de los ingresos.

El problema considerado enesta ponencia ha sido el de la financiación de la reforma agraria y el desarrollo industrial. De varios posibles métodos de financiación de la reforma agraria, el concepto del Fondo de Inversiones Agrícolas Industriales se ha seleccionado y discutido en detalle, usando el Perú como ejemplo. Este procedimiento de financiación fué descrito en términos de actividades, instrumentos legales, e instituciones que estarían envueltas en la obtención de los objetivos. Finalmente,

se han discutido algunas modificaciones en el procedimiento del Fondo y otras consideraciones. En la parte final de la discusión, se le ha dado mayor énfasis a las fuentes de financiación para el fondo nacional y el impacto sobre la inflación. Aunque ha sido posible utilizar la lógica en la evaluación del Fondo de Inversiones Agrícola Industriales, la evaluación empírica debe esperar a la implementación de la institución.

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

Instituto Ineramericano 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 "FUENTES DE FINANCIACION DE LA REFORMA AGRARIA" PRESENTADA CONJUNTAMENTE POR EL DR. MELVIN BLASE, DR. FRED MANN E ING. LUIS PAZ

Dr. Pedro Alibert 1/

En primer término deseo expresar mi felicitación a los Doctores Blase y Mann y al Ing. Paz por los méritos que tiene la ponencia presentada por ellos, así como el agradeciemto que les debo como peruano por el trabajo que han realizado en bien de mi país.

Creo que los comentarios a la ponencia, encargo con el que muy benévolamente me ha honrado el IICA, pueden ser ordenados en los siguientes grandes rubros: (1) Aspectos Generales; (2) Factibilidad del sistema propuesto a la luz de la realidad latinoamericana; y (3) Exámen desde el punto de vista teórico. No está demás que indique que no tengo posibilidades para agotar el tema, y que el propósito de estos apuntes es sólo contribuir a las discusiones en el grupo de trabajo.

1. Aspectos Generales

El tema propuesto para este Seminario es muy concreto, toda vez que debemos circunscribirnos al financiamiento de la Reforma Agraria y a las interrelaciones entre esta reforma y la inflación. No están pues en discusión conceptos generales acerca de la Reforma Agraria ni el desarrollo agrícola. Sin embargo, estimo útil hacer muy breves anotaciones a la parte introductoria de la ponencia.

Los autores han adoptado como punto de partida un concepto sumamente lato de la Reforma Agraria. Tengo la seguridad que no ha estado en el pensamiento de los Doctores Blase y Mann el considerar a la Reforma Agraria como un ajuste automático y espontáneo de la tenencia de la tierra a las exi-

---

1/ Economista del Banco Central de Reserva del Perú

gencias del desarrollo agrícola y de éste a los requerimientos del desarrollo económico y social. No obstante la lectura de la primera página de su trabajo deja esa impresión. Ello se debe, a mi modo de ver, al hecho de no haber puesto el énfasis debido en la intervención que corresponde al Poder Público en la corrección de los defectos estructurales en la tenencia de la tierra. Esto es lo que ubica a las acciones de Reforma Agraria en el ámbito de los problemas político-sociales, dentro del cual hay que considerar necesariamente los distintos aspectos de la Reforma. De ello es prueba el que los mismos Doctores Blase y Mann mencionen como uno de los argumentos principales, si no el más importante, en favor del sistema propuesto por ellos, el otorgar ventajas y garantías a los terratenientes a cambio de su aceptación de las modificaciones en los derechos sobre la tierra que imponga la Reforma Agraria. Indudablemente que este planteamiento tiene asidero en una visión parcial de la realidad política latinoamericana. Se dá por sentado que el poder político de que hoy día gozan los terratenientes en muchos países de Latinoamérica está sólidamente establecido. Yo creo, y que se me disculpe por insistir en esta clase de consideraciones, que la realidad no es esa. Están surgiendo en nuestros países poderosas corrientes políticas en favor de cambios radicales, por medios democráticos, que obligarán a la aceptación de la Reforma Agraria, aún con serio menoscabo del patrimonio de los terratenientes. En la medida que en América Latina se afiance y perfeccione el sistema de democracia representativa las mencionadas corrientes políticas adquirirán mayor poder. Es por esto que algunas de las deficiencias de carácter político-social que indiscutiblemente presenta el esquema propuesto en la ponencia que comentamos deben ser atentamente consideradas.

Debo referirme, también brevemente, a los objetivos de la Reforma Agraria. Estoy de acuerdo con los autores de la ponencia en señalar como objetivos el aumento de la producción y la mejor distribución del ingreso. Pero tales son los objetivos o metas finales. Los propósitos inmediatos de la Reforma Agraria no son otros que la democratización de los derechos sobre la tierra, lo que supone la redistribución de la propiedad rural, a fin de lograr una sociedad mejor equilibrada. Ocurre con frecuencia que entre este objetivo de naturaleza estrictamente politico-social y las metas finales de la Reforma Agraria (aumento de la producción y redistribución del ingreso) de contenido predominantemente económico, se registren desajustes temporales (que pueden llegar a ser definitivos y anular toda ventaja en el cambio si la reforma se realiza por la vía del desborde y la violencia).

Para estar a la altura de las circunstancias, en muchos países del continente, los gobiernos democráticos si quieren mantener la condición de tales deben necesariamente poner énfasis en los aspectos redistributivos de la propiedad rural (objetivo inmediato que debe relacionarse lo mejor posible con la meta final: mejor distribución de ingresos). Estoy de acuerdo con los autores en su afirmación de que "a corto plazo la Reforma Agraria podría no ser el procedimiento más eficiente para cambiar la distribución de los ingresos". No es el más eficiente, pero indudablemente es útil, y no creo que las reformas tributarias puedan constituir un sucedáneo aceptable para el reordenamiento de los derechos sobre la tierra en nuestros países. Tales reformas son sí un complemento indispensable de la Reforma Agraria. Insisto en afirmar que si bien desde el punto de vista teórico resultarían las reformas tributarias más aptas que la reforma agraria para originar un cambio radical en la distribución de los ingresos, ello no es válido a la luz de la realidad de la gran mayoría de nuestros países. Convengo plenamente con los autores en su aserto de que Reforma Agraria y reforma tributaria deben ejecutarse simultáneamente.

Estimo interesante hacer algunos comentarios a lo expresado en la parte introductoria de la ponencia bajo el rubro Programa de Reforma Agraria. En primer lugar, allí se salvan parte de las objeciones que me he permitido hacer al comienzo de estos apuntes. Queda claramente expresado que la fase de mayor importancia en el proceso de reforma Agraria es el cambio de las estructuras de tenencia de la tierra por acción de los gobiernos, y se señala que "Inicialmente se deberá hacer frente a la presión política en la ejecución de la reforma". Mantengo sobre este aspecto las observaciones que he dejado anotadas.

Debo hacer dos anotaciones más a lo expuesto en este rubro, dejando a salvo la observación de los autores de que su trabajo se centraliza en el problema de la financiación de la reforma agraria y que no pretenden abordar otros problemas. En primer término, creo que al referirse a la transformación del latifundio por acción de la reforma, los autores han mencionado la finca familiar como una de las formas de organizar la tenencia de la tierra, pero no la única. Asimismo que la referencia a la organización cooperativa se ha hecho en el sentido más lato de formas de cooperación, y no en el restringido del esquema del cooperativismo clásico.

La segunda anotación se refiere al problema de la valorización de las tierras, y ésta sí creo que tiene importancia por su estrecha vinculación

con el problema del financiamiento. Creo que por un lapsus se ha deslizado una afirmación en la ponencia (pag. 3 líneas 15 y 16) en el sentido de que "el problema de la valorización de las tierras es insignificante si el planeamiento realizado no ha resuelto el problema de la financiación de la Reforma". La valorización de las tierras es un aspecto capital del financiamiento. A juicio de la gran mayoría de los expertos el valor de las tierras adjudicadas a los campesinos por la reforma agraria, debe fijarse de modo que en ningún caso supere al valor determinado de manera analítica sobre la base de la capacidad económica de la tierra. Es decir, que el campesino no debe pagar más por la tierra que lo que resulte de los ingresos atribuíbles a este factor en un período dado (15, 20 ó 25 años). No obstante, ocurre que en algunas legislaciones se han consagrado fórmulas para establecer el valor de la tierra con arreglo a precios del mercado o aranceles comerciales (la reciente Ley peruana es un ejémplo de ésto). Es sabido que por múltiples razones la tierra está sobrevaluada en nuestros países, con relación a su productividad (efecto de los procesos de inflación, escasez de tierras aprovechables, razones de prestigio social, falta de inversiones de alternativa, etc.) Si por defectos de la legislación o por presiones de los terratenientes ante la administración de la reforma, logran éstos que se les fije por la tierra valores superiores, se presenta un problema de financiamiento en el caso de que los precios fijados a los campesinos sean los justos. ¿quién paga la diferencia? Si se quiere hacer recaer en los campesinos el reembolso del total de los precios pagados a los terratenientes, pueden ocurrir dos situaciones, o se generaliza el incumplimiento de las obligaciones por la adquisición de tierras, o se transfiere a los terratenientes sin justificación alguna, una porción del ingreso de los campesinos adjudicatarios, que no proviene de la venta de la tierra sino de su trabajo y de las adiciones de capital efectuadas por ellos. Ambas situaciones son inconvenientes y tienen incidencia sobre el financiamiento.

En el esquema propuesto por los Doctores Blase y Mann para el denominado Fondo de Inversiones Agrario Industrial, no se ha considerado debidamente este problema, toda vez que se asume que hay una estricta equivalencia entre el valor recibido por los terratenientes y el precio de adjudicación a los beneficiarios de la reforma. Cierto es que se propone un seguro que cubra el riesgo de incumplimiento cuyas primas pagarían los adquirientes de tierras.

Debo referirme ahora al final de la parte introductoria de la po-

nencia que suscintamente trata de los métodos de financiación de la reforma agraria en cuanto atañe a las traslaciones del dominio de tierras.

Coincido con los autores en su crítica al método de pago en efectivo por sus efectos inflatorios y su incidencia sobre la fuga de capitales. Habría que considerar conjuntamente con estas desventajas, la oposición al pago al contado que hacen algunos grupos políticos. Oposición con la que estoy completamente de acuerdo, toda vez que no es posible que países en los que el proceso general del desarrollo económico exige fuertes gastos públicos en la habilitación de infraestructuras indispensables y el sostenimiento de servicios de primera necesidad (escuelas, servicios médicos, etc.) distraigan sus escasos recursos en pagos de transferencia en favor de los sectores económicamente más fuertes. De otra parte, cabe señalar que la exigencia del pago al contado acercará a cualquiera de nuestros gobiernos que quiera realizar transferencias de propiedad, en la escala y el tiempo que la realidad exige, a prácticas abiertamente confiscatorias. El pago diferido y a largo plazo de las indemnizaciones a los propietarios de tierras afectadas por la reforma agraria, obedece en nuestro medio a las exigencias de la realidad más que a consideraciones doctrinarias o teóricas.

Es por esta razón que el método más generalizado en las reformas agrarias ha sido el de pago de las indemnizaciones mediante bonos de la reforma agraria u otras obligaciones a plazo emitidas por los gobiernos. Esta forma de pago lógicamente ha despertado resistencias de parte de los terratenientes toda vez que tratándose de obligaciones a largo plazo su valor resulta seriamente desmedrado como consecuencia de los efectos del proceso inflatorio común en los países en desarrollo. Sin embargo, cabe anotar que tal resistencia ha sido vencida ya en varios casos, habiéndose aprobado reformas constitucionales que hacen factible el pago diferido.

El problema de mantener el valor de los bonos u obligaciones a largo plazo, evitando en lo posible la confiscación parcial que representa la devaluación monetaria, es susceptible de varios tipos de solución, algunos de ellos puestos en práctica en distintos países (Taiwan, por ejemplo). Entre estas varias soluciones está la fijación del valor de los bonos en productos en vez de moneda; lo que como contrapartida exige a su vez la fijación de los precios de adjudicación de la tierra a los beneficiarios de la reforma, en términos variables en relación con los precios de los mismos productos. En la práctica, este método podría tener inconvenientes, si como muy bien puede ocurrir, los precios de los productos agrícolas resultaran rezagados respec-

to de los correspondientes a los productos industriales y otros bienes y servicios como consecuencia de diversas circunstancias: deterioro de los términos del intercambio internacional, controles de precios que tienden por lo general a mantener artificialmente bajos los precios de los artículos alimenticios (comunmente los grupos urbanos tienen mayor poder de presión que los campesinos), controles sobre el tipo de cambio de la moneda extranjera que afectan desfavorablemente los precios internos de los productos de exportación, etc.

Otro medio que ha sido utilizado para evitar la pérdida del valor de los bonos de la reforma agraria es el canje de éstos por acciones de empresas estatales, que de esta manera se convierten en empresas mixtas (sector público, sector privado). Este último método está libre del inconveniente señalado para el anterior y creo que debe ser atentamente considerado.

El sistema propuesto por los Doctores Blase y Mann y el Ing. Paz, corresponde a este tipo de soluciones mixtas y tiene como eje una institución denominada Fondo de Inversiones Agrario Industrial. En síntesis, se propone la conversión de los valores recibidos por los expropietarios (títulos de la deuda Pública) en inversiones industriales (directas o a través de un fondo mutual de inversiones).

Para ello los bonos de deuda agraria serían descontados y convertidos en dinero efectivo mediante la utilización de fondos provenientes del capital aportado por el gobierno y de préstamos internos y externos. 1/

Los objetivos señalados a la institución propuesta son los siguientes:

1. Lograr medios institucionales para financiar la reforma agraria.
2. Estimular el desarrollo industrial.
3. Conseguir la reducción de los riesgos para hacer que la reforma agraria sea aceptada.
4. Utilizar las instituciones públicas existentes.
5. Obtener los objetivos indicados con mínimos controles estatales.

2. Factibilidad del sistema propuesto a la luz de la realidad latinoamericana.

Debo en primer lugar pedir disculpas porque las pareciaciones que siguen son tal vez muy subjetivas y en honor a la verdad tengo que decir que no comparto plenamente algunos de los argumentos que voy a exponer, tan sólo con el propósito de que sean tenidos en cuenta en la discusión.

1/ En la propuesta hay algunas variantes de alternativa, pero me refiero ahora sólo a ésta para simplificar.

Estimo que todo medioinstitucional debe contar con el respaldo de las mayorías, esto es obvio si su establecimiento requiere, como había de serlo en el caso propuesto, de sanción legislativa. Tengo que insistir nuevamente en consideraciones de orden político social. Confieso haberme excedido al ofrecer un enjuiciamiento a la luz de la realidad latinoamericana, toda vez que la información que poseo se circunscribe a mi solo país y podría extenderse algo a uno o dos países más de la zona andina en los que el problema agrario es particularmente grave. Creo sinceramente, y ya lo he anotado antes, que al menos en varios países de América Latina se están robusteciendo los movimientos políticos que aspiran a soluciones radicales por la vía democrática (esto sin mencionar las tendencias extremistas). En estos movimientos que cuentan con respaldo creciente de las masas, la reforma agraria se presenta como un proceso orientado a anular el poder político de que han disfrutado los terratenientes. Las medidas de redistribución de la propiedad rural, confiésese o no, son concebidas por tales movimientos como acciones de carácter punitivo en contra de los terratenientes. Muy lejos estoy de justificar esta posición, aunque creo que se explica por razones históricas. En no pocos casos la gran propiedad se ha formado o extendido a base de la usurpación de tierras de los pueblos o de la pequeña propiedad campesina por medios vedados; el latifundio presenta formas de tenencia de la tierra y condiciones de trabajo atentatorias contra la libertad y dignidad de la persona humana. Aún en los casos de las haciendas organizadas sobre bases capitalistas, las condiciones de trabajo son insatisfactorias y lo han sido mucho más en el pasado reciente. A ello se agrega que la excesiva concentración de la propiedad en manos de un reducido número de familias, ha dado a éstas un gran poder político del que no han usado en la mayoría de los casos en favor del progreso de la nación. Por todo esto es de esperar que haya resistencias para aceptar un sistema que ponga a cubierto a los terratenientes expropiados de los efectos adversos de la inflación (garantía de la que no gozan otros sectores económicamente débiles) y les abra la posibilidad de mantenerse como grupo privilegiado a través de la propiedad o control de industrias, cuyo establecimiento va a ser factible, principalmente mediante la utilización del crédito externo del país. A esto último se refieren los autores de la ponencia (pag. 16. 2º párrafo) al proponer como alternativa la eliminación de la inversión personal financiada a través del Fondo.

Insisto sin embargo, en que no se ha considerado suficientemente este aspecto político por los ponentes, quienes parecen haber tenido en cuenta

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)

ESTIMACION DE RECURSOS ECONOMICOS PARA LA REFORMA AGRARIA

Dr. Malcolm MacDonald 1/

En contraste con los seminarios latinoamericanos sobre la Reforma Agraria; la actual en que estamos participando tiene un tema muy específico. No estamos reunidos aquí para discutir Reforma Agraria como un concepto filosófico, ni como una cosa mística o religiosa. Nos reunimos para trabajar y profundizar un aspecto básico, técnico de la Reforma Agraria - su financiamiento. Otra manera de decirlo sería que el tema principal de Seminarios anteriores ha sido "si sí o nó debemos pensar en una Reforma Agraria para nuestros países?", mientras el tema de este Seminario es "Cómo poner en marcha las Reformas Agrarias en nuestros países?". Juzgando por el interés y participación de ustedes en este Seminario, yo diría que este Seminario refleja fielmente un cambio - un adelanto - muy positivo en la rama de Reforma Agraria en América Latina.

La ponencia mía va a ser mas general que las demás, por dos razones. Primera, tanto los otros ponentes como la mayoría de los participantes en este Seminario están mejor calificados que yo para discutir y analizar los aspectos técnicos precisos del financiamiento de la Reforma Agraria. Segunda, creo que quizás sería deseable el tratar de orientar el tema específico de financiamiento de la Reforma Agraria dentro de las metas y problemas glooales de Reforma Agraria y de desarrollo económico y social de los países. Mi esperanza es que esta exposición servirá como una introducción a la consideración de tal orientación.

1/ Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A. (Proyecto 206 P.C.T.). Ciudad Universitaria, Bogotá, Colombia.

En discusiones de la estimación de recursos económicos para la Reforma Agraria, usaré la palabra "económico" en su sentido mas amplio - pues economía tiene que ver con la utilización de los bienes escasos de nuestro mundo. Un "recurso Económico", entonces, puede ser cualquier cosa directamente o indirectamente útil a nosotros los seres humanos, la cual está disponible en cantidades limitadas.

RECURSOS EN FUNCION DE METAS

Será útil si pensamos de los recursos económicos en términos de su uso para lograr las metas de Reforma Agraria. En realidad los recursos son "limitados" solamente en términos de algún uso, fin, o meta definida. Cuando alguien dice que los recursos de su país no son suficientes para hacer una verdadera Reforma Agraria, esto quiere decir que hay falta de recursos para lograr ciertas metas específicas que para él representa la Reforma Agraria, y siguiendo ciertos métodos que también están incluídos (para él) dentro del término Reforma Agraria.

Tomando un ejemplo sencillo; si digo que no tengo recursos económicos suficientes para viajar, no he dicho nada. A dónde quiero viajar? - Al pueblo más cercano? a Europa? a la luna? debo indicar mi destino, mi meta. Además cómo pienso viajar? - caminando? por bus? por avión? Trabajando para conseguir mi pasaje o viajando en un máximo de lujo? Solamente si digo cuál es mi destino y de qué manera pienso viajar, sería posible decir si sí o nó hay recursos financieros suficientes disponibles.

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO

Cuando pensamos en los recursos económicos para una Reforma Agraria, no debemos olvidar que una Reforma Agraria no es el único uso posible de tales recursos. Sea lo que sea la definición de Reforma Agraria usada, debe considerarlo como solamente una parte del esfuerzo de un país para adelantar su desarrollo económico y social. Hay otras partes tales como industrialización, mejoras de salud pública, vivienda, etc., que también son básicas y que también requieren el uso de recursos económicos. En la mayoría de los países de América Latina, consideramos la Reforma Agraria como un proceso indispensable para el desarrollo económico y social del país -es necesario, <u>pero solo no es suficiente</u>.

Tomemos un ejemplo: En varios países hay regiones agrícolas donde unos pocos son dueños de casi toda la tierra, y la gran mayoría que no tiene derecho a la tierra trabaja para los pocos dueños, recibiendo ingresos sumamente bajos. En tales zonas no solamente hay una diferencia grande en niveles de vida entre los pocos dueños y las masas, en términos de salud, educación, influencia política, etc. Creemos que será necesario cambiar la estructura de tenencia de la tierra en tales zonas, para obtener un desarrollo económico y social en ellas. Por ejemplo, mucho del progreso de un país depende de la utilización de las capacidades de los individuos sobresalientes, que por sus talentos especiales puedan hacer los descubrimientos y las innovaciones, así como dirigir de una manera eficaz el gobierno, instituciones y empresas grandes del país. Mientras que solamente el 10% o menos de la juventud de una zona o un país tenga oportunidades para estudiar hasta el nivel universitario y subir de otras maneras a puestos importantes - el país está perdiendo el uso eficiente del 90% restante. Ahora bien, un cambio en la tenencia de la tierra es indispensable para dar oportunidad a estos jóvenes, pero también son indispensables otros cambios económicos, sociales e institucionales.

Aún más; es muy probable en muchas regiones como estas que el impacto a corto plazo sobre producción será cero, a veces negativo. Si las tierras no son muy fértiles, las posibilidades para aumentos absolutos en la producción son limitadas. A veces aunque la distribución de los ingresos es muy desigual, el nivel de ingresos es casi el máximo, dados el capital y tecnología en uso. Las experiencias de México y Bolivia, y los estudios hechos hasta la fecha en países como Colombia, indican que esta situación es muy común - que un cambio en el sistema de tenencia por sí sólo no aumentará en mucho la producción en grandes regiones de América Latina. Quiero dejar bien claro lo que pienso sobre ésto: Yo sí creo que un cambio en la tenencia de la tierra en tales regiones es indispensable para el desarrollo económico y social de los países. Lo que no creo es que este cambio en la tenencia por sí solo va a aumentar mucho la producción agrícola de los países.

METAS DE DESARROLLO

Vamos a considerar por un momento unas de las metas de desarrollo e-

conómico y social de un país. Desarrollo ecnómico implica un aumento en los ingresos per cápita - que quiere decir un aumento en la producción per cápita. Depende entonces, de un aumento contínuo en la producción, aun ritmo más elevado que el ritmo de aumento en la población. En agricultura, un hombre puede aumentar su producción cultivando más tierra, o produciendo más productos por hectáreas. Generalmente los dos métodos requieren un aumento de capital - maquinaria, etc. - y mejoras en la tecnología. También requiere el mejoramiento de los sistemas de mercadeo, de crédito, de servicios al agricultor, asi como muchos cambios institucionales.

A largo plazo, los aumentos de eficiencia en el campo - aumentos contínuos en la producción por obrero - requerirán una migración contínua y considerable del campo a las ciudades. Hay que pensar en lo que harán estos emigrantes una vez que lleguen a las ciudades. Si no hay empleo productivo para éllos en el medio urbano se ha comprado eficiencia en el campo al precio de desempleo en las ciudades, y la economía general no ha mejorado, pudiendo ser peor que antes. No es posible separar lo que ocurre en el campo de lo que está ocurriendo en los otros sectores de la economía. Desarrollo económico es un concepto global, medido en términos de toda la economía.

Desarrollo social implica, entre otras cosas, una distribución más uniforme de ingresos, privilegios o derechos sociales y legales, de poder e influencia política. En general, en nuestros países el grupo con menos desarrollo social es el grupo del campo. La gran mayoría tiene ingresos muy bajos en contraste con la minoría que tiene ingresos altos; son considerados inferiores en muchos sentidos sociales; tienen poca voz en la redacción de las leyes o en la acción política de su región o su país. En términos de desarrollo social, la reforma agraria, es la herramienta mas importante que tienen los países. Los intentos de fomentar el desarrollo social a través de leyes e impuestos ha tenido poco éxito en el campo hasta la fecha, aunque han tenido una influencia importante en las ciudades. Parece que la manera más rápida y eficaz de efectuar un desarrollo social en el campo es por medio de una redistribución directa de la propiedad de la tierra. Los estudios indican que hay una correlación muy estrecha entre propiedad y status social en el campo. Para mí, el resultado mas positivo e inmediato de una Reforma Agraria es su impacto potencial sobre el desarro

llo social en el medio rural.

Una palabra más sobre desarrollo social. Además de implicar la distribución más uniforme de derechos y privilegios, desarrollo, significa también una mejora en el nivel de tales derechos y privilegios. En otras palabras, el énfasis no está en destruír lo que los pocos tienen, sino en dar niveles mas altos a los que poco o nada tienen. Es muy posible que haya que restringir los derechos y privilegios de los pocos en el proceso, pero ésto no es la meta, sino uno de los costos necesarios. Reforma Agraria y desarrollo social no deben ser cosas negativas ni de venganza, sino positivas, enfocadas más que todo en la mejora del estado de los que carecen de medios adecuados para progresar.

DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL; CONFLICTOS

No es siempre posible lograr el máximo adelanto hacia un desarrollo económico y al mismo tiempo hacia un desarrollo social. Por ejemplo, hay muchas regiones donde una redistribución de la tenencia de la tierra cambiaría en sentido muy favorable la situación social, sin aumentar la producción. Al otro extremo, hay proyectos de mejora de tierras sujetos a inundaciones, o desiérticas, que aumentarán mucho la producción agrícola de un país sin tener mucho impacto sobre los problemas sociales. El Perú tiene ejemplos de los dos extremos. En la sierra central están empezando un proyecto de reforma agraria donde la distribución de tenencia de la tierra va a ser cambiada en forma radical. Unas pocas familias y compañías hoy en día son dueñas de la mayoría de dos departamentos del país. Este proyecto va a poner los títulos de estas tierras en manos de los campesinos que las trabajan. El cambio a corto plazo en la estructura social de esta zona va a ser grande y positivo en términos de desarrollo social. Pero aún la gente mas optimista no tiene esperanzas de un alza apreciable en la producción económica de la zona como resultado del proyecto. Las empresas ganaderas grandes de la zona eran bien tecnificadas y eficientes; va ser un trabajo duro mantener este nivel de producción ganadero. Dadas la altura y condiciones climáticas de la zona, las posibilidades de cambio hacia explotaciones más intensivas son muy limitadas. En balance el efecto del proyecto será sumamente positivo desde el punto de vista social, y casi cero (a corto plazo, y en términos de aumentos directos en producción) en términos económicos.

En la costa del Norte del Perú donde la presión de la población sobre la tierra es mucho menos y donde las condiciones de los campesinos son algo mejores que en la sierra central o en el Sur, hay otro proyecto que consiste en una represa y alrededor de 40.000 hectáreas de desierto que se están poniendo bajo riego. El aumento en la producción agrícola del país a base de este proyecto va a ser grande - se estima que representará un aumento de un 4% en la producción agropecuaria del Perú. Pero su impacto social en el país será mínimo. Los parcelarios del Proyecto son seleccionados tomando como base a su capacidad de manejar parcelas bajo riego en una agricultura intensiva. No vienen de las regiones del país donde el problema social es lo mas grave, ni de los niveles campesinos menos privilegiados.

Los problemas económicos tanto como los problemas sociales son urgentes para el Perú y los otros países de América Latina. Con una población creciente y un nivel de producción agrícola per capita bajo, hay necesidad de aumentar la producción alimenticia del país. Al mismo tiempo se puede esperar por mucho tiempo la mejora de la condición de miseria de millones de individuos y familias de la sierra donde las posibilidades de aumentos repentinos en producción son muy limitadas, con o sin Reforma Agraria. Lo que quiero subrayar es que con mucha frecuencia para la satisfacción de fines económicos y de fines sociales se requiere de recursos que son limitados y se plantea entonces el problema de establecer prioridades, problema sumamente difícil de resolver.

RECURSOS DE TIERRA

Una de las razones por la cual la Reforma Agraria es considerada entre las herramientas más importantes del desarrollo de América Latina es que la tierra es uno de los mayores recursos económicos en la mayoría de los países latinoamericanos.

Se ha escrito mucho sobre la importancia de la tierra en América Latima, que quiero repetir solamente unos pocos puntos importantes. La mayoría de la gente trabaja en agricultura en muchos países, y es la ocupación más numerosa en todos los países del continente. Si no hay aumentos en productividad dentro de la agricultura, será difícil para el país lograr aumentos en su productividad global. Es importante que los recursos

de la tierra sean bien explotados, y con un énfasis creciente en el incremento de la producción por obrero. Aumentos en la producción por hectárea son deseables en muchos casos, pero si no son acompañados con aumentos en la producción por obrero, su contribución al desarrollo del país es limitada y temporal.

La tierra también ha sido discutida en muchos libros como la fuente básica de la formación del capital para fomentar el desarrollo industrial. Es decir, a través de impuestos y/o iniciativa privada una parte de la producción de la tierra será trasladada hacia la formación de capital - sea fábricas, carreteras, etc.

Una de las maneras en que este cambio puede ocurrir es a través de una Reforma Agraria donde los campesinos reciben la tierra y éllos o el gobierno pagan (100% o una fracción de su valor) a los dueños anteriores. En teoría por lo menos, sería posible guiar estos fondos pagados para la tierra a inversiones importantes y eficaces para el desarrollo de otros sectores de la economía. Uno de los grupos de trabajo de este Seminario está analizando una sugerencia sobre cómo se puede hacer este tipo de inversión o traslado de capital, de agricultura a la industria.

Con respecto a la evaluación de la tierra como recurso, les falta mucho a la mayoría de los países de América Latina. Todavía es posible leer u oir estimaciones de los recursos de tierra de un país sumamente divergentes.

Una etapa de alta prioridad para un país embarcado en una Reforma Agraria es una evaluación objetiva y técnica de sus recursos de tierra y agua. Es posible que haya mas tierras buenas de lo que se pensaba antes; que haya grandes posibilidades de mejorar la producción por hectárea de las tierras ahora en uso; pero también es probable que en muchos casos va a encontrarse que el nivel bajo de producción en ciertas regiones es por razones básicas de la productividad natural de la tierra.

Va a encontrarse en algunos casos, como el de los llanos de Colombia y Venezuela, que grandes extensiones no explotadas están así por buenas razones - que la mayoría de los llanos no son aptos para cultivos. Sean buenas o malas las noticias, una evaluación nacional del recurso tierra es indispensable en las etapas iniciales de una Reforma Agraria.

RECURSOS HUMANOS

Nos preocupa muchas veces la población creciente. Mejor dicho, nospreocupa el aumento de la población con relación al aumento (o falta de aumento) de la producción. La población si sí misma no es ni un mal ni un bien; eso depende de la relación entre la población y otros recursos disponibles, entre población y producción.

También hay grandes diferencias entre los individuos considerados como recursos económicos para el desarrollo. Una de las diferencias discutidas con frecuencia hoy en día está basada en diferencias de educación y/o preparación técnica. Una persona que no puede leer no va a aprovechar mucho los boletines sobre producción de sus cultivos, ni tendrá una participación constructiva en los procesos electorales de su país. Una persona que nunca ha usado un tractor no va a utilizarlo eficazmente sin un mínimo de instrucción. El traslado de miles de personas del trabajo del campo al trabajo industrial también implica preparación.

Otro aspecto importante sobre los individuos considerados como recursos económicos es su salud. Un hombre sufriendo de enfermedades, infecciones, o sencillamente de hambre es mucho menos productivo que un hombre con buena salud gozando de una dieta adecuada.

Hay que pensar en dos fases de la evaluación de este recurso económico; primera, qué hay disponible en términos de cantidad y calidad; segundo, cuáles son las inversiones adicionales necesarias para desarrollar este recurso a los niveles necesarios para efectuar el desarrollo del país.

Otro aspecto del recurso humano sumamente importante, pero difícil de medir, es todo lo relacionado con actitudes, costumbres, creencias, esperanzas, etc. La productividad humana depende no solamente de una buena salud y preparación académica o técnica, sino también de la voluntad para trabajar. En una economía donde el nivel de vida se aumenta año por año, y donde casi toda la gente tiene iguales oportunidades económicas y sociales, la vida enseña a la gente a esperar que el mañana será mejor que hoy y que el que trabaja más gana más - en tal economía generalmente existe la voluntad de producir, de utilizar al máximo los esfuerzos individuales. Esto es especialmente cierto en una sociedad donde se pone un valor altísimo en el nivel de vida - conveniencias, cosas de lujo, etc.

Lo difícil es empezar con individuos a quiénes la vida ha enseñado que el mañana será igual o peor que hoy; que si uno trabaja mas duro que el

cino, el único resultado será un aumento en los ingresos del terrateniente de su hacienda - con éllos este factor de incentivo y voluntad es difícil y complejo. Ellos y sus antepasados han visto tantos engaños que difícilmente pueden creer en un verdadero cambio en el sistema de vida.

CAPITAL

Aquí "capital" se refiere solamente a los bienes útiles producidos anteriormente que tengan utilidad ahora y en el futuro. Se refiere a carreteras, edificios, maquinaria, fábricas, sistemas de comunicaciones, etc. Representa la producción de ayer no consumida, sino convertida en cosas útiles en el proceso de producción de hoy y mañana.

Un inventario del capital de cualquier país de América Latina mostrará grandes recursos de capital en comparación con unos países de Africa Central. También mostrará varias deficiencias. El capital es a su vez la base de un nivel alto de vida hoy, y de un nivel más alto mañana. El capital es una de las bases más importantes de desarrollo de cualquier país, sea lo que sea su sistema de gobierno. El aumento en la producción per capita de Rusia tanto como el de los Estados Unidos ha sido basado mas que todo en cantidades crecientes de capital disponible para uso en los procesos de producción. Hay límites físicos muy estrechos al número de kilos de trigo que un hombre puede producir sin ninguna herramienta. Con mas y mas capital en la forma de herramienta, maquinaria, tractores, etc. El límite del número de lo que puede producir un hombre no ha sido determinado todavía. La producción por obrero en las fábricas también depende de la cantidad de capital disponible del obrero.

Cualquier país que este pensando en una Reforma Agraria debe hacer un inventario de los recursos de capital disponibles, y de las adiciones que requiere para seguir desarrollando su Reforma Agraria. A veces capital en forma de infraestructura influirá en las decisiones sobre dónde ubicar el proyecto de Reforma Agraria.

RECURSOS INSTITUCIONALES

Si las instituciones de un país sean consideradas como recursos económicos o lo sean llamadas en otra forma, son ingredientes claves en su

desarrollo.

Entre las instituciones relacionadas con el desarrollo y la Reforma Agraria están las siguientes:

1.- Crédito:

La mayoría de los estudios de los problemas rurales de América Latina muestran que la falta de crédito adecuado es uno de los factores limitantes en el mejoramiento de los ingresos por agricultor o por obrero campesino. Muchas veces el crédito no es adecuado en dos sentidos. Primero existe una falta absoluta de dinero disponible para préstamos agrícolas. En segundo lugar las fallas existentes en este crédito en término de su manejo, plazos acostumbrados, sistemas de cobranza, tasas de interés y ocurrencia de favoritismo hacia ciertos individuos o grupos. Se cree que las mejoras en la institución de crédito tendrán un impacto fuerte sobre los niveles de producción e ingresos.

2.- Mercadeo:

Todo el complejo de leyes, instituciones, sistemas de transporte, almacenamiento, etc., que forman parte del mercadeo de un país influye en los ingresos agrícolas. Muchas veces aunque la producción por obrero de un cultivo o una zona sea más o menos aceptable, los ingresos son muy bajos por fallas en el sistema de mercadeo del producto o de la zona. A veces los factores limitantes están relacionados con problemas de transporte; a veces una de las cosas básicas es el control del mercado mayorista por unos pocos hombres poderosos; a veces hay falta de planeamiento o coordinación en las fechas de siembra, cosecha o venta de productos, en tal forma que períodos de sobreproducción son seguidos por períodos de escasez con las correspondientes bajas o alzas en los precios.

3.- Enseñanza, Investigación, Extensión Agrícola:

Aparte de sus implicaciones amplias sobre eldesarrollo económico y social, la investigación, la enseñanza y la divulgación, estas tres instituciones tienen importancia específicamente dentro y para la agricultura. En muchos países no solamente hay deficiencias en las tres instituciones sino que también hay falta seria de coordinación entre las tres. A veces las instituciones han sido importadas e instaladas sin adaptación al nuevo ambiente.

4.- Impuesto:

Entre las instituciones gubernamentales lo relacionado con impuestos y presupuesto es de suma importancia. Hay que considerar los impuestos desde varios puntos de vista. Primero en términos de ingresos para el gobierno, a veces el sistema de impuesto tiene tantas fallas que solamente un porcentaje muy bajo de los impuestos es recolectado. Las causas para este tipo de falla son varias y complejas. Otro aspecto de los impuestos son los impactos indirectos. Además de servir como fuentes de ingresos los impuestos tienen impactos económicos importantes. Los impuestos pueden servir como forma de distribuir los ingresos de un país - cuando están acompañados de gastos gubernamentales hacia los pobres. Impuestos selectivos pueden inhibir ciertas actividades, o por su ausencia fomentar ciertas otras actividades. O sea pueden servir como herramienta para dirigir la inversión planeada dentro de una economía. La política de impuestos relacionada con empresas basadas en capital extranjero pueden favorecer o inhibir inversiones de capital extranjero; o pueden permitir monopolios extranjeros sobre ramas económicas claves en el país.

Hay muchas otras instituciones gubernamentales también claves en su desarrollo. La presencia o ausencia de una institución de planificación nacional con poderes efectivos - los varios departamentos nacionales de gobierno - de hacienda, fomento, obras públicas, etc., también pueden tener impacto positivo o negativo relacionado con el desarrollo y con Reforma Agraria.

5.- Tiempo; Recurso Clave:

Una de las cosas que debe estar incluída entre los recursos limitados con suma importancia en el proceso de desarrollo y de Reforma Agraria es el tiempo.

Los recursos mismos de un país cambian a través del tiempo. Hay cambio constantes en la presión demográfica dentro de cualquier país dado, pero más importantes son los cambios en la relación que existen entre la población y los recursos. Esta relación se altera con cualquier cambio en la población y con cualquier cambio en los recursos disponibles. Las metas de desarrollo y de Reforma Agraria deben ser expresadas en términos de tiempo, o tienen poca importancia. Creo que el tiempo es uno de los factores mas

limitantes hoy en día en el proceso de desarrollo económico y social y de Reforma Agraria. Lo que digo ahora, seamos claros - es el punto de vista de un técnico, no de un político, politiquero o estadista. Hay evidencias del pasado y del presente que revelan que es posible para un gobierno o un país mantener con pocos cambios su sistema económico y social, aunque la gran mayoría de la población viva en la miseria y unos pocos gocen de casi toda la producción del país. Para lograrlo en el Siglo xx la evidencia indica que se requiere dosis mas y más fuertes de opresión de fuerza y de acciones que la mayoría del mundo llamamos inhumanas. Pero hay evidencias que indican que esto no puede ser mantenido para siempre, que hay límites definidos de tiempo para mantener esta situación. El resultado será una erupción volcánica de tal país, de tal pueblo. El elemento tiempo se puede estimar a base de dos grupos de factores - unos internos y los otros externos. En general se puede decir que mientras más opresivo e inhumano, mientras más inicuas sean las medidas, más corto será el tiempo para la explosión. En cuanto a los factores externos, se puede decir que cuanto mas grande sea el contraste entre la situación interna del país y la situación de los países de los alrededores, y mayor interés que tengan los de afuera por lo que esta ocurriendo dentro del país, tanto más rápidamente vendrá la explosión dentro de tal país. Algunos creen que el camino más rápido hacia el desarrollo en América Latina es a través de una explosión - una revolución de esta naturaleza. Como técnico he visto poca prueba de esta doctrina. Creo que para la gran mayoría de los países de América Latina el camino más rápido de desarrollo hacia una utilización rápida y eficaz de sus recursos para lograr un desarrollo, está en medios evolucionarios rápidos o por una revolución sin sangre si se requiere describir así. Yo considero el camino de la revolución explosiva y sangrienta como el camino menos preferible para el desarrollo de América Latina.

Volviendo ahora al asunto de tiempo, creo que mucha evidencia que indica que si no hay cambios rápidos en la situación económica y social de los mismos países de América Latina, estos países seguirán el camino de la explosión.

El otro camino, el que me atrae como técnico es el cambio por medio de transformaciones económico-sociales sin violencias. Creo que hay la oportunidad de desarrollar y aumentar los recursos. Los adelantos económicos y sociales son mejores siguiendo este camino, pero aqui tanto como

por el otro camino el elemento tiempo es clave. Creo que hay una tasa mínima de cambio, en cualquier momento dado y en cualquier país dado, que es necesaria para permitir que tal país siga el camino de cambio pacífico. Además, sospecho fuertemente que esta tasa es una tasa creciente. Es decir saliendo de una situación donde las condiciones económicas y sociales son muy indeseables para la mayoría de la población, uno debe pensar desde el principio que hay que hacer las mejoras en tal situación con una velocidad o tasa creciente. Una tasa de cambio que sería ceptable en el primer o segundo año no será aceptable ni considerada como suficiente en el noveno o décimo año. Los requisitos de un cambio necesarios para un desarrollo pacífico son, aún mas que el aumento de una población los que crecen en términos geométricos en vez de aritmética. Hay mucha evidencia que da fundamento a esta sospecha mia. Citaré solamente un caso.

El ritmo de cambio económico y social en Venezuela durante los años recientes ha sido sumamente rápido en comparación con el resto de América Latina. No obstante, hay fuertes indicaciones que la presión para cambios aún más rápidos esta creciendo en Venezuela. Es decir, en comparación con los ciudadanos en sus países vecinos, los de Venezuela han visto un cambio hacia el desarrollo económico y social muy fuerte en los últimos años, en vez de estar satisfechos con este nivel favorable en comparación con sus vecinos o con si mismos en períodos anteriores. Hay aún mas presión hoy en día para cambios mas fuertes y mas rápidos que antes.

Como regla general si uno está tratando de estimar el recurso tiempo disponible para lograr una etapa dada de desarrollo, yo diría que el método mas preciso disponible, en el momento, sería hacer tal estimación con todo cuidado y estudio y después dividir el resultado por dos.

6.- <u>Recursos Financieros</u>:

Este Seminario está dedicado al tema básico de financiamiento y recursos financieros para la Reforma Agraria. Todos los factores que yo he mencionado brevemente en conjunto determinan los recursos financieros disponibles para tal propósito. Aunque el cálculo específico para un proyecto dado se hace a base de fondos en efectivo del gobierno, y en términos de préstamos posibles del exterior, creo que siempre debemos tomar en cuenta que estas cifras y esta plata son resultado en el momento, del nivel y ritmo de cambio e interacción de todos los factores que he

mencionado.

Como dije al principio mi deseo al presentar esta ponencia fué ofrecer algún puente entre las discusiones generales de los Seminarios anteriores y las discusiones mas precisas y enfocadas de este Seminario. Yo espero que en cierta medida pequeña, he logrado este objetivo hoy.

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)

COMENTARIO AL TRABAJO "ESTIMACION DE RECURSOS ECONOMICOS PARA LA REFORMA AGRARIA" PRESENTADO POR EL DR. MAC-DONALD.-

Por

José Garrido Rojas +/

Antes de nada debo agradecer a IICA el haberme honrado con una invitación a este Seminario, que como señala el Dr. Mac-Donald, tiene un tema muy específico, pero que todos esperábamos su realización y cuya actualidad y escasez de investigaciones lo realza especialmente.

Creo con el Dr. Mac-Donald que lo más deseable sería "el tratar de orientar el tema específico de Financiamiento de la Reforma Agraria dentro de las metas y problemas globales de Reforma Agraria y Desarrollo Económico y Social de los países." Incluso, iré más lejos, trataría de ir a la regionalización de la Reforma Agraria y el Desarrollo Económico y Social. ++

La regionalización de la Reforma Agraria y el Desarrollo Económico y Social nos permite utilizar en mejor forma los recursos escasos, dentro de las prioridades que se establezcan en las diferentes regiones en que se divida el país, produciendo un impacto profundo en lo económico y social dentro del sector campesino, y permiten economías de escala.

++/ Para estos efectos se puede definir la región como una zona geográfica determinada dentro de un país, que presente ciertas características de homogeneidad y complementariedad socio-económica, que permitan la utilización más eficiente de los recursos naturales, técnicos y financieros, con objetivos de Reforma Agraria y Desarrollo Económico y Social.
Una cuenca hidrográfica y sus áreas de atracción inmediata podría ser un ejemplo de región.
La regionalización de la Reforma Agraria es una de las recomendaciones aprobadas por el CIES al nivel ministerial, en su II Reuniones realizadas en Sao Paulo (Recomendación II/6, Grupo Desarrollo Agrícola y Reforma Agraria, Doc CIES/580, 16 Noviembre 1963).

+ Secretario del Consejo Superior de Fomento Agropecuario, Santiago, Chile

Coincidimos también, en que cualquiera que "sea la definición de Reforma Agraria usada, debe considerarse como solamente una parte del esfuerzo de un país para adelantar su desarrollo económico y social". De la misma manera que la integración económica de los países es una medida de política económica, no un fin, para el mejor desarrollo económico y social. No creo eso sí, que deba separarse la industrialización (de la producción agropecuaria), mejoras de salud pública, vivienda, etc. de un plan de Reforma Agraria y Desarrollo Económico y Social, ya que son rubros a considerar dentro de dichos planes.

Los efectos en los niveles de producción dependerán en gran parte de las medidas complementarias a los cambios de tenencia y que hacen que una reforma agraria sea integral (asistencia técnica, crediticia, medidas de comercialización, etc.). Especial importancia tiene la industrialización de la producción agrícola, pues cambios en la tenencia llevan casi paralela una intensificación de la agricultura que exigirá ó una industrialización para evitar los problemas de estacionalidad de la producción, o inversiones de capital como mataderos, plantas lecheras, etc.

Metas de desarrollo.- Estimo que la meta fundamental de una política económica es la obtención del desarrollo económico y social de un país, como paso inicial hacia el desarrollo integral de la nación. 1/

Es evidente la afirmación que "Desarrollo Económico implica un aumento en los ingresos per-cápita - que quiere decir un aumento en la producción per-cápita". El aumento de la producción y productividad del sector agrícola se obtiene en países densamente poblados o con tierra cultivable escasa, a través de inversiones de capital e innovaciones técnicas (regadío, drenajes, mejoras en sistemas de cultivos o manejo del agua). Los incrementos en la productividad per-cápita o por hectáreas no necesariamente producirán desempleo, puesto que la eficiencia en el campo no proviene únicamente de inversiones que sustituyan mano de obra como es el empleo de maquinarias. La utilización de semillas genéticas, ganado mejorado, herbicidas, insecticidas, abonos, etc., producen aumentos en la productividad sin sustituir mano de obra. La construcción de obras de regadío, por el contrario proporciona empleo, por la consecuente intensificación de la agricultura.

1/ Ver. Timmons, John F. "Reforma Agraria como medios para el crecimiento Económico y la Estabilidad Política en América Latina, con énfasis sobre la Orientación y las Necesidades de la Investigación de las Estructuras Agrarias. Campinas 1963.-

Una mecanización indiscriminada, evidentemente produce desempleo y puede ser una causa de migración a la ciudad. Pero también lo es las mejores espectativas y salarios que el campesino supone encontrar en la ciudad.

A nuestro juicio no hay un conflicto visible entre los aspectos sociales y económicos del desarrollo.

La distribución de tierras en ciertas zonas en que incluso no aumenta o disminuya la producción, produce un mejoramiento social del campesino y también económico, puesto que su ingreso monetario será mayor que cuando era asalariado. Este mayor ingreso monetario presumible, traería a su vez como consecuencia un mayor mejoramiento social, por su acceso al mercado industrial.

Respecto al ejemplo señalado por el Dr. Mac-Donald de habilitación de tierras ya sea a través de obras de regadío o de drenaje, que evidentemente aumentan la producción agrícola en forma significativa incluso al nivel nacional, creemos con mayor razón que en el caso anterior, que si en estas zonas se aplican planes de Reforma Agraria y Desarrollo Regional, el impacto socio-económico dentro del campesinado favorecido será notorio. La demanda de los campesinos de esta zona tendrá un mayor incremento que en el caso anterior, tanto en los productos agropecuarios (dadas las características de la zona podrían encontrarse en niveles cercanos al de sub-consumo) e industriales.

Al referirse al recurso tierra el Dr. Mac-Donald parece dar a entender que considera conveniente que los fondos pagados por ella se destinen a inversiones "importantes y eficaces para el desarrollo de otros sectores de la economía" (industria). Nos parece que esta opinión está incompleta porque no se especifica a que tipo de industria va a beneficiar el traslado de capitales desde la agricultura. Aunque ésta es una cuestión controvertible 1/ creemos que sobre esta materia caben algunas aclaraciones. Existe la hipótesis, al menos en el caso chileno, que el sector agrícola es el más atrasado de la economía y que de ese atraso nace una de las trabas más fuertes para el desarrollo de los demás sectores y que, además el sector agrícola, presenta una aguda escasez de capitales. No resultará consecuente con la hipótesis, trasladar capitales de la agricultura para financiar el desarrollo de sectores que gozan de una situación relativamente más ventajosa.

1/ No porque estemos en desacuerdo con la tésis, sino porque es materia de discusión.

Habría que considerar, además, la creciente necesidad de inversiones para mejorar las estructuras de comercialización e industrialización de productos agropecuarios, que surgirán como lógica consecuencia de los cambios de la agricultura de tipo extensivo a la de tipo intensivo, que proponden los programas de Reforma Agraria. No basta, entonces, señalar el traslado de fondos hacia la industria; hay que precisar el destino que se le va a dar a la inversión. Dadas las condiciones que se postulan más arriba, parte de estos fondos deberían invertirse en incrementar y mejorar las deficientes estructuras que comercializan e industrializan los productos agropecuarios.

Creo de alto interés destacar las observaciones del Dr. Mac-Donald sobre la importancia de una evaluación nacional de los recursos tierras y aguas en las etapas iniciales de una reforma agraria. Ello se ajusta plenamente a lo que se ha estado realizando en alguno de nuestros países, mediante la utilización de la aerofotogrametría 1/, que permiten la descripción y cuantificación del uso actual y uso potencial de las tierras y aguas, a nivel regional y de fincas. La Información que se vaya obteniendo será de considerable valor para determinar las ventajas comparativas, actuales y potenciales, de las distintas regiones del país; de esta manera será más fácil una política agraria gubernativa orientada a la especialización de la producción agropecuaria. 2/

Estudios como los aerofotogramétricos no sólo son una base sólida para programas de Reforma Agraria sino que para una política agraria general, una tributación agrícola adecuada, política crediticia, etc. Por tanto, el costo que significan estos trabajos no deben cargarse solamente a la Reforma Agraria.

Impuestos.- Evidentemente que una de las fuentes de financiamiento de la Reforma Agraria y el Desarrollo económico y Social, es la tributación. Las deficiencias generalizadas en la tributación agrícola, son una de las causas que nos llevan a la realización de una Reforma Agraria. Una medida paralela a la redistribución de la propiedad de la tierra es una Reforma Tributaria que nos permite financiar los planes de Reforma Agraria y Desarrollo Económico Social; una modificación de la tributación agrícola basa-

---

1/ Recomendación en el informe del Grupo de trabajo sobre la cooperación Internacional en los Planes de Reforma Agraria. Seminario de Campinas Brasil. Noviembre de 1963.

2/ No tiene que ver con políticas monoproductoras agrícolas, sino que del uso optimo de los recursos naturales.

da en la capacidad de uso de la tierra, no solo tiende a modificar sistemas defectuosos de tenencia, sino que se procura la asignación optima de los recursos de una finca, incrementando la productividad.

A nuestro juicio las fuentes de financiamiento para un Plan de Reforma Agraria y desarrollo regional provienen:

a) Autofinanciamiento del beneficiario, que lo puede hacer con dinero, especies o aporte de trabajo.

b) El Estado o agencias nacionales o internacionales ajenas al beneficiario. Este financiamiento no necesariamente debe ser monetario, pues incluye por ejemplo la asistencia técnica internacional.

Lo más importante de estas fuentes de financiamiento, además de maximizar el aporte en trabajo del beneficiario, es la coordinación al nivel de plan o programa , tanto de la asistencia técnica como de la financiera.

Un esfuerzo a lo ya hecho en este sentido, creemos podrá acelerar el efecto positivo de un plan y la recuperación de las inversiones. Por otra parte permitirá proporcionar al sector rural servicios de los cuales estaba marginado y cuyos costos no pueden cargarse solamente a la Reforma Agraria.

Antes de terminar deseo destacar que el trabajo del Dr. Mac-Donald constituye un excelente marco de referencia, al que indudablemente habrá que recurrirse en los debates de este Seminario.

SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA
Panamá, Mayo25-30 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)

EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS CONEXAS

Dr. Antonio Tapia 1/

El tema de este trabajo, constituye, a mi juicio, uno de los puntos principales dentro de un proceso de reforma agraria. El tema es vasto y no es nuestro propósito agotarlo, por el contrario, nuestro deseo es solamente despertar la inquietud y promover un ordenado reajuste de ideas en relación con él. Algunas de mis ideas pueden no ser aceptables y los invito a que las discutamos abiertamente, sólo así podremos aclarar conceptos y definir posibilidades de una acción que, en nuestros países, es de primerísima importancia: el aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales, mediante una redistribución de la propiedad de la tierra.

Cualquier sistema económico, independientemente de si existen deseos de hacer una reforma agraria o nó, requiere de un cierto número de instalaciones, que se logran a través de una gran inversión de capital y que en sí no son directamente productivas. Estas instalaciones permiten, éso sí, que el proceso se acelere y que los recursos se utilicen en una forma más adecuada. Estas instalaciones se conocen con el nombre de "Obras de Infraestructura".

En mi opinión, en la planeación de cualquier programa de reforma agraria, la construcción de todo un sistema de obras de infraestructura, que permita un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, para aumentar los niveles actuales de producción, deben ser parte muy importante en la ejecución misma del programa. Es más, me atrevo a afirmar que todo programa que no incluya estos aspectos, está destinado al fracaso, no sola-

---

1/ Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., E.E.U.U.

mente económico, sino también político y social.

Una red adecuada de obras de infraestructura tiene implicaciones en todo el proceso económico y social. Los caminos de penetración, permiten a los agricultores llevar productos al mercado y permiten a los técnicos de los Servicios de Extensión y a los empleados de instituciones bancarias, el acceso a regiones donde la agricultura se practica todavía con fines exclusivamente de autoconsumo. Las obras de riego, permiten el aumento en la productividad de las tierras; las obras de control de los ríos y de drenaje, permiten la incorporación de vastas extensiones, que hasta estos momentos aún se encuentran marginadas. Las escuelas, los hospitales, las clínicas, ayudan a eliminar taras sociales, que han sido acarreadas durante varios siglos y que mantienen un nivel de vida muy bajo en la población campesina.

Antes de continuar, creo que es de importancia el que definamos el concepto de "Obra de Infraestructura". Para mí, "Obra de Infraestructura" es aquella que es necesaria o conveniente que exista, para que el proceso productivo pueda llevarse a cabo, pero que en sí, no da como resultado directo la producción de un bien. Por ejemplo, un buen sistema educacional, los hospitales, las clínicas, vivienda adecuada y suficiente, grandes obras de riego, etc. Todas estas obras en sí, no producen un bien que pueda consumirse, pero es indudable que su existencia permite un mejor aprovechamiento de los recursos productivos.

Sin embargo, dentro de este gran concepto general, creo debemos diferenciar las obras de infraestructura en dos tipos diferentes: Primero existen aquellas que, aún cuando no directamente, si tienen cierta importancia en el aumento de la producción, ya que su finalidad ulterior es el mejor aprovechamiento de los recursos de la tierra. Entre estas obras, se puede mencionar las grandes presas, las obras de drenaje, las obras de control de inundaciones, los caminos, etc. Por otro lado, existen obras cuya finalidad principal es elevar el nivel de vida de las personas a quienes se va a beneficiar, entre ellas las más importantes ya las he mencionado y son: las escuelas, las clínicas, los hospitales, la introducción de agua potable y alcantarillado a los poblados, las viviendas, etc.

La situación general que uno afronta en los países en proceso de desarrollo, es la de que en la gran mayoría, los servicios básicos, los servicios de infraestructura no existen y, cuando existen, no son suficientes para el desarrollo de un proyecto de acuerdo a las técnicas modernas y quizás sea ésto más verdad en el caso específico de los proyectos de reforma agraria.

Ahora bien, todos ustedes saben que las obras de infraestructura son sólo posibles mediante grandes inversiones. Si para ejecutar un proyecto de reforma agraria necesitamos primeramente construir toda una red de servicios, es casi seguro que nuestro proyecto resultará tan costoso y el tiempo necesario para que las inversiones comiencen a producir ingresos resultará tan largo, que las personas encargadas de tomar este tipo de decisiones, pueden llegar a considerar mucho más conveniente que las inversiones se efectúen en otros campos y en otras condiciones.

Es por ésto necesario que, al determinar una zona elegible para llevar a cabo un proyecto de reforma agraria, toda una serie de factores sean tomados en consideración. El orden en que los voy a enumerar no significa, necesariamente, que deben ser considerados en esa misma prelación, ya que ésta dependerá principalmente de las características físicas y humanas de la zona a beneficiar. Primero existe el factor político-social. Es decir, en la zona existe intranquilidad y ésto hace necesaria una acción rápida con objeto de calmar los ánimos y resolver situaciones de hecho, que ameritan un tratamiento especial. La acción inmediata en estas zonas, es para mí de lo más importante y se justificaría la ejecución de un proyecto o proyectos que resolvieran el problema, en una forma eficiente, eficaz y rápida.

En segundo lugar, está la disponibilidad dentro de la zona de las obras de infraestructura necesarias para que el proyecto tenga éxito. Esto yo considero que es muy importante, ya que permite aplicar los recursos humanos más eficientemente y obtener resultados favorables más rápidamente, lo cual es conveniente no sólo al propio proyecto, sino también al programa en general.

Y, desgraciadamente, en nuestros países, el pensamiento en la mayoría de los casos, tratando de obviar problemas, es llevar las zonas de reforma agraria a los terrenos baldíos de propiedad fiscal, alejados de los centros poblados, de las vías de comunicación y de las obras de infraestructura, pensando que, por no tener propietarios esas tierras, los problemas para su aprovechamiento son menores y los resultados van a obtenerse más rápidamente. La realidad es muy diferente, los proyectos son tan caros que no se pueden ejecutar en forma adecuada y, frecuentemente, lo que se hace es abandonar a los campesinos a su suerte, sin medios de ninguna especie y sin posibilidades de éxito. El fracaso, en estos casos, es la conclusión lógica.

Hay también zonas donde la situación humana no está necesariamente a punto de estallar y en las cuales se encuentran obras básicas de infraestruc-

tura ya construídas, como pueden ser caminos, escuelas, alguno que otro hospital, etc. En estas zonas es casi seguro que la inversión a efectuarse sea mucho menor y que el tiempo necesario para que los resultados de los proyectos sean visibles sea también mucho menor.

En todos estos casos, sin embargo, creo que la planeación cuidadosa y el calendario de las inversiones deben estructurarse en forma tal, que los costos del proyecto no constituyan un problema ni financiero, ni político, ni social. Es decir, si nosotros tenemos recursos económicos escasos, debemos buscar su maximización para colocarnos dentro de un marco real.

Yo creo que, para aclarar un poco más este concepto, deberíamos dar algunos ejemplos. En muchos de nuestros países, existen programas de colonización dirigida, programas que auspiciados por instituciones técnicas o financieras, han pretendido demostrar en qué consiste un programa de colonización, llevado a la tecnificación máxima. Desgraciadamente, en la mayoría de los casos, estos programas han fracasado y las razones no vienen al caso, ya que no estamos aquí analizando ni discutiendo problemas inherentes a la colonización, lo que sí es importante, es que las inversiones, de por sí cuantiosas en todo programa de colonización dirigida, no han redituado al Estado lo que de ellas se esperaba. El punto que queremos traer ante ustedes, es el siguiente: al planificar un programa o un proyecto de reforma agraria, las inversiones en obras de infraestructura se deben estructurar de tal modo, que mantengan una relación directa con el desarrollo agrícola, especialmente en concordancia con el aumento de la productividad y la eficiencia de las explotaciones.

Este punto está íntimamente relacionado con otro aspecto, también de mucha importancia porque implica la forma en que estas inversiones en obras de infraestructura deben recuperarse. El consenso general es que las inversiones que el Estado hace, no deben ser recuperables directamente. Específicamente, se puede mencionar el caso de los caminos de penetración, el costo de las escuelas, los hospitales y en general todos aquellos servicios en que el Estado debe participar. Esto quizás sea lógico y práctico, pero creo que no debería ser condición sinequanon. Yo diría que, a menos que fuera una condición establecida por ley, cada caso debe considerarse independientemente y se deberían aplicar criterios especiales de acuerdo a las condiciones que se encuentran. Es decir, si el programa está encaminado a crear unidades de explotación de tipo comercial, sanas económicamente, con una buena

capacidad de pago, en mi opinión, los beneficiarios deben pagar todo lo que sea justo que ellos paguen. Si el proyecto de reforma agraria se encuentra en zonas marginales, y creanme que de éstos hay muchos, y nuestros beneficiarios van a recibir propiedades que les van a permitir vivir mejor, pero que no tienen la capacidad para un desarrollo continuado y firme, yo sería partidario de que se les hiciera pagar sólo una mínima parte de lo que el Estado gasta en habilitar la zona.

Existe otro tipo de obras, aquellas en que la amortización de las mismas se hace a través de cuotas que pagan los usuarios por los beneficios que están obteniendo, por ejemplo se puede mencionar, las líneas eléctricas, los sistemas de alcantarillado y agua potable y algunos otros. Por último están las obras que tienen una relación más directa con la productividad de la tierra, que siendo obras de gran envergadura, siempre se hace necesario que los agricultores beneficiados participen, cuando menos en parte, en su amortización. Me refiero a obras como presas,obras de drenaje,control de riegos,etc.

Este último tipo de obras tiene una relación mucho más directa con el incremento de la producción en el campo. Esto implica, necesariamente, que tanto a nivel local como nacional, los gobiernos se están beneficiando por el aumento en la disponibilidad de ciertos productos agrícolas. Esto implica, además, que por este motivo, los gobiernos verán aumentados sus ingresos en una proporción "x" y que puede considerarse que, en parte, las inversiones que han efectuado están siendo recuperadas. Ahora bien, qué parte de las inversiones totales deben pagar los beneficiados directamente? Yo creo que el monto dependerá en mucho de las características de cada uno de los países, pero por su impacto psicológico, considero conveniente que, cuando menos una parte por mínima que sea, debe ser amortizada por los agricultores directamente beneficiados con estas obras.

Me gustaría hablar ahora un poco sobre la justificación de las obras. Por jusitifación, quiero referirme a las motivaciones que deben tener los encargados de la planeación de estas obras, para llevar a cabo su ejecución con la mayor o menor prontitud. Yo clasifico esta justificación en dos categorías: Justificación económica y justificación social.

Para mí son obras de justificación económica todas aquellas que, como mencionaba al principio de esta charla, tienen un impacto más directo sobre el aspecto productivo, es decir que su construcción ayuda a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, para fines eminentemente productivos. Comúnmente, para justificar estas inversiones, se acostumbra efectuar un análisis de costo-beneficios , en el cual se puede ver la relación entre lo que se invierte y lo que se

obtiene. Esta relación costo-beneficio, aún cuando sencilla en su cálculo, creo permite, cuando menos, tener un término de referencia para que las autoridades que tienen que tomar decisiones sobre la conveniencia de las inversiones puedan hacerlo.

En el caso de la justificación social, creo que la relación beneficio-costo es inoperante. En estos casos es más importante la solución de problemas de índole político-social, la que debe determinar la importancia de las inversiones y la rapidez conque éstas se deban hacer. El grado de inversión en estos casos estará íntimamente relacionado con la magnitud de los problemas a que habrá de enfrentarse y con el nivel de vida que se pretenda alcanzar.

Existe todavía otra consideración que considero muy importante. Por sus características, las obras no necesariamente van a beneficiar únicamente a los habitantes comprendidos en la zona de reforma agraria, por ejemplo, una gran presa que puede llegar a beneficiar a 50 ó 75.000 hectáreas, puede tener dentro de su zona de influencia, además de los campesinos beneficiados con la reforma agraria, a un gran número de propietarios privados, que pueden perfectamente ser grandes latifundistas. Este punto debe ser cuidadosamente contemplado al planear las obras, ya que no considero lógico que el Estado haga fuertes inversiones en beneficio de pocos, sino más bien debe planear sus inversiones para que el número de beneficiarios sea el máximo posible, es decir, las inversiones deben tener un carácter eminentemente popular.

Las características y el tipo de obra que debe construirse, implican en sí un cierto grado de especialización técnica y administrativa. En nuestros países, por regla general, existen organismos especializados que tienen a su cargo los programas de construcción y mantenimiento de obras de infraestructura. Cada una de estas instituciones, movilizan sus recursos siguiendo directrices muy diferentes, ya que las motivaciones económicas y técnicas de cada una de ellas tienen su origen en fundamento y características muy variadas. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas, en casi todos nuestros países, es el encargado de llevar a cabo la construcción y el mantenimiento de caminos y por lo general, su trabajo se estructura en función de la demanda de transportación y en función del número de vehículos que se movilizan en los caminos ya existentes. Los organismos encargados de construir presas y avenamientos seleccionan los sitios para ellos, o cuando menos deberían hacerlo, en función de los ingresos que se esperan obtener por cada dólar que

se pretende invertir. El punto que deseo dejar perfectamente aclarado, es el que es muy difícil que en un lugar, o en una zona "x" de un país, todos los intereses de las diferentes instituciones que se encargan de la construcción de obras de infraestructura sean coincidentes, como para pensar que van a darle una alta prioridad a la construcción de las obras necesarias dentro de esa región.

Esto quiere decir que, para que nuestro programa de reforma agraria no se exponga a un fracaso, la institución encargada de llevarla a cabo, debería tomar todas las medidas necesarias para que las obras de infraestructura se realicen, y ésto sólo es posible, creo yo, cuando las obras son ejecutadas a través de ese mismo organismo. Es decir que el organismo de reforma agraria, llámese INA o IAN o INCORA, debe tener las atribuciones necesarias y debe ser lo suficientemente flexible para que, en caso necesario, pueda abocarse a la tarea de construir cualquier tipo de obra, que a juicio de los técnicos, sea conveniente para el buen éxito de su programa.

Finalmente, quisiera referirme a un aspecto de orden práctico y realista, al cual en la mayoría de los casos los técnicos, en nuestro afán de perfeccionar los proyectos, nos olvidamos o no le damos la debida atención, ya que tenemos muy acentuado el prurito de la perfección y creemos que, en todo lo que participamos, debemos buscarla. En la práctica ésto no funciona, son incontables los casos en que nuestros campesinos, por razones de tradición y cultura, no utilizan las obras que se les entrega, ocasionando solamente su deterioro y su destrucción. Por ejemplo, en nuestros países se construyen viviendas muy bien terminadas, con varios cuartos para evitar la promiscuidad, con ventanas para permitir la aereación, etc. Sin embargo, el campesino acostumbrado a vivir en una choza grande, sin divisiones, encuentra incómoda la nueva residencia por la estrechez y pequeñez de las habitaciones y prefiere utilizarla como granero, porqueriza o con alguna otra finalidad. Otras veces, construímos sistemas de riego, con canales revestidos y con complicados sistemas de compuertas, para beneficiar a agricultores que aún se encuentran en el período de la pala y el pico, que no conocen la tracción animal y que, por consiguiente, no van a estar capacitados en muchos años para utilizar el sistema de riego.

Es mucho mejor que al planear las obras del proyecto, se lo haga teniendo en mente el factor humano y considerando que en su ejecución deben forzozamente, presentarse varias etapas, empezando por la más sencilla, aquella

que aproveche al máximo los recursos locales y permita a los agricultores desarrollar en ellos su espíritu pionero y creador. El desarrollo debe venir por etapas, nosotros podemos intervenir para acortar el tiempo entre una y otra, pero considero poco práctico, y aún peligroso, tratar de brincarse alguna de ellas. Es imposible saltar del simple recolector al agricultor algodonero, de cultivador a estaca a agricultor mecanizado, la experiencia ya lo ha demostrado y creo que debemos lucrar con ella.

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 AL ESTUDIO SOBRE " FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS CONEXAS ", DEL Dr. ANTONIO TAPIA

Ing. Agr. Joaquín Leiva Fonseca 1/

El señor Director del Seminario sobre " Financiamiento de la Reforma Agraria ", que estamos celebrando, me confirió la grata misión de estudiar el trabajo presentado por el Doctor Antonio Tapia, que se refiere al Financiamiento de Infraestructura y Obras Conexas, y a la vez, la difícil y ardua tarea de comentarlo.

Grata misión, que me ha permitido imponerme en detalle de un estudio serio y acucioso, formulado con amplios conocimientos sobre la materia; y por eso mismo, más difícil la tarea de hacer su comentario. No obstante, sacando fuerzas de flaqueza, y basado en la experiencia que me reportan los años trabajados en mi patria, en el pasado, en los procesos de Colonización; y en la actualidad, en los programas de Reforma Agraria, en que las obras de infraestructura tienen incidencias básicas, trataré de dar a conocer a uds., distinguidos expertos, que me honran con su presencia y atención, mis ideas al respecto.

Obvio pero necesario, me parece recalcar que los cambios estructurales que representan una Reforma Agraria bien concebida, para el desarrollo de nuestros países, queda siempre restringida a las limitaciones que originan la escasez de recursos para hacer frente al cuantioso volumen, que significan las inversiones, para llevarla a la práctica en forma integral y masiva,

---

1/ Director de la Corporación de la Reforma Agraria, Santiago, Chile.

de manera que sea un impacto significativo en beneficio de las masas campesinas, y que consecuencialmente impulsen el desarrollo económico, que estamos exigiendo realizar para superar en el menor tiempo posible la situación de subdesarrollo en que nos encontramos.

Concuerdo plenamente, con el Doctor Tapia, en la primerísima importancia que le confiere en los Programas, de Reforma Agraria a las Obras de Infraestructura , ya que no es posible realizarla en forma integral, sin considerarlas de manera tal, que permita aprovechar al máximo los recursos naturales y humanos. Nada obtendríamos y toda Reforma sería un fracaso con la simple entrega de la tierra, sin haberla adecuado previamente en condiciones que los beneficiados puedan asentarse, disponiendo de todos los elementos que les permita vivir en condiciones más humanas, y que conjuntamente con asistencia social y técnica, puedan elevar su standard de vida, aumentar sus niveles de producción y obtener un mayor ingreso. Es decir, las obras de infraestructura son la base para realizar con éxito todo proceso de Reforma Agraria.

Aparece tan fundamental la ejecución de este tipo de obras y son tan esenciales, que era lógico, que el Doctor Tapia buscara la definción del concepto, de lo que representan. Para el autor del estudio, "Obras de Infraestructura", son todas aquellas, que son necesarias o convenientes que existan, para que el proceso productivo pueda llevar a cabo, pero que en sí, no dan como resultados directos la producción de un fin. Agrega, que todas estas obras en sí, no producen un bien que pueda consumirse, pero que es indudable que su existencia permita el mejor aprovechamiento de los recursos productivos."

Es precisamente en este punto, donde a mi juicio el Doctor Tapia, crea la inquietud para la discusión entre este grupo de expertos.

No discrepo de la definición que dá, pero deseo cooperar con él a la dissusión, con el objeto que podamos llegar a sacar firmes conclusiones, que en el futuro, nos permitan operar sin duda alguna en nuestros trabajos, y por ello trataré de dar a conocer a Uds., mis modestas ideas al respecto.

El concepto de infraestructura se ha generalizado en tal forma, que ha perdido su precisión, y es así, como se está creando una gran confusión. Para mí, estas obras son el basamento para desarrollar el proceso productivo,

lógicamente que en forma indirecta, pero la confusión, creo que se origina de la gran variedad de objetivos que ellas representan, al nivel que deben ejecutarse y como operar para su adecuado y acertado financiamiento.

Un análisis general de la enumeración de estas inversiones, nos permite llegar a determinar que estas podrían ser : ejecución de obras, y estudios previos, así entre los primeros tendríamos, construcciones de caminos, obras de riego, drenajes, construcciones escolares, hospitalarias, etc., y entre los segundos, en los casos que se hagan independientes de las obras, estudios de capacidad de uso de los suelos, levantamientos de planos; estudios de proyectos, estudios de acondicionamiento de tierras, etc..

En otro aspecto es de interés considerar el nivel a que deben ejecutarse, si es a nivel nacional o regional, o si es a nivel local o predial. Una enumeración por categorías considerando estos factores, complementarían la definición esbosada por el Doctor Tapia, permitiendo determinar de cargo de quién serían, para los efectos del financiamiento.

Dentro de estos conceptos generales, hace diferencias de dos tipos de infraestructura: aquellas, que aún cuando no directamente, tienen importancia en el aumento de la producción, ya que su finalidad posterior es el mejor aprovechamiento de los recursos de la tierra; y las otras cuya finalidad es elevar el nivel de vida de las personas a quienes se va a beneficiar.

En la misma forma, aparece acertado cuando se refiere a las fuertes inversiones que significan la ejecución de estas obras y al tiempo que se requiere para que causen los efectos que se persiguen. Por eso estima necesario antes de tomar una decisión, considerar los siguientes factores, dando la prioridad que enumera.

Como primera prioridad, determina las zonas afectadas política y socialmente, es decir la zona de fuerte presión, en que se hace necesario una acción rápida y urgente para resolver situaciones de hecho. En segundo lugar, toma aquellas en que hay disponibilidad de obras de infraestructura, y en que se pueden aplicar los recursos humanos en fomma más eficiente é inmediata para obtener los resultados favorables más rapidamente.

Hace notar, lo que ocurre en casi todos los países, que tratando de apresurar los programas de Reforma, buscan terrenos baldíos que no disponen de obras de este tipo, lo que encarece los proyectos por las fuertes inver-

siones que hay que realizar, llevando al fracaso, como conclusión lógica.

De lo expuesto, se deduce la necesidad evidente de considerar estos factores, pues si se pretendiera pasarlos por alto y entregar a los campesinos las tierras con sus obras de infraestructura completa, sin atenerse a las prioridades indicadas, su costo sería tan alto, que sólo pocos podrían ser beneficiados, quedando la mayor parte de ellos marginados de los beneficios que reporta una Reforma.

Lo económico y fundamental dentro de los recursos de que disponemos, sería entregarles las tierras, de acuerdo a estos factores de prioridad, con el mínimo esencial de estas inversiones, y organizarlos y ayudarlos para que paulatinamente y en la medida en que no están ocupados en sus actividades directas de producción, fueran capitalizando sus tierras con sus propias fuerzas de trabajo.

Termina este párrafo, estableciendo que al planificar un programa ó un proyecto de Reforma Agraria, las inversiones en estas obras de infraestructuras se deben determinar de tal modo, que mantengan una relación directa en el desarrollo agrícola, especialmente en concordancia con el aumento de la productividad y la eficiencia de las explotaciones.

Luego trata el problema de la recuperación de estas inversiones, que lógicamente está íntimamente ligado con el planteamiento anterior. Se refiere, a que el consenso general, es que las inversiones que hace el Estado, no deben ser recuperables directamente como sería el caso de los caminos de penetración, costo de escuelas, hospitales, etc., y en general, todos aquellos servicios en que el Estado debe participar. Aunque, quizás sea lógico y práctico, estima que no debe ser una condición fija, a menos que fuera establecida por Ley, y que en cada caso se considerara independientemente y aplicando criterios especiales de acuerdo a las condiciones que se encuentran.

Sin duda que este problema de las recuperaciones tiene una importancia capital, y en los casos de una Reforma Agraria integral, no cabe la menor duda que las obras de infraestructura que afectan a la comunidad en general deberían ser de cargo del Estado, quien indirectamente recuperaría a largo plazo estas inversiones con el aumento de sus ingresos a través de los impuestos que afectarían a la mayor productividad que provocarían. Ahora bien

aquellas infraestructuras a nivel predial deberían ser de cargo directo de los propios beneficiarios.

Por último parece razonable que muchas de estas inversiones sean muy difíciles definirlas de acuerdo a sus objetivos directos, en que las obras influyen marcadamente en ambos sentidos, caso que obligaría, a exigir a los beneficiados una parte prudente de lo pagado por el Estado.

Sobre esto, los distintos países han adoptado ciertas disposiciones contempladas en sus leyes orgánicas sobre Refomma Agraria, y así es como en Chile, en su Ley 15.020, en el Artículo 62, no solo legisla sobre la recuperación de estas obras, sino además contempla disposiciones favorables al beneficiario en la fijación del precio de venta de los predios en relación a la productividad de cada unidad. En el inciso 4o. del Artículo 62, expresa " con todo, si se tratare de la habilitación de tierras de escasa " productividad o del regadío de terras de secano, y el precio establecido " resultare excesivo en relación a la rentabilidad normal, podrá el Consejo " prescindir de la parte del costo de las mejoras que estime conveniente. " No se consideran como mejoras, cuyo valor deberá incorporarse al precio " de venta, aquellas que correspondan a obras de uso público, como ser ca- " minos ú otros que el Consejo determine. Los gastos que no se carguen al precio de venta de las unidades se imputarán al aporte fiscal. "

Continúa el Doctor Tapia con la justificación de estas obras, refiriéndose a las motivaciones que se deben tener presentes en la planeación de ellas. Clasifica esta justificación en dos categorías : la primera una justificación económica y la segunda una justificación social.

Justificación económica, estima que es aquella que tiene un impacto directo sobre el proceso productivo, y que está sujeta a un análisis de costo-beneficio, para que las autoridades puedan tomar sus decisiones,

La justificación social es de orden político-social y está sujeta a las presiones existentes y a la magnitud de los problemas que habrá que enfrentar.

En ambos casos, está perfectamente acertado, no se podría considerar una justificación económica sin analizar las inversiones necesarias, en su íntima relación con la producción, y en el aspecto político-social, sin duda, que estará sujeta a las presiones existentes en un momento dado, como

a las resoluciones del poder político.

Finalmente se refiere a la necesidad de centralizar en el Organismo de la Reforma Agraria las atribuciones necesarias y con la suficiente flexibilidad, para abocarse a la ejecución de estas obras, evitando lo que ocurre con los organismos especializados, como ser Ministerios ó Direcciones, de Obras Públicas, de riego, de vialidad, que las realizan independientemente sin una perfecta coordinación. Sin duda que está en lo cierto, y que este es la única forma que permitirá realizarlas siguiendo directivas uniformes.

Igualmente se refiere a un aspecto de orden práctico, y que es el afán de los técnicos de perfeccionar los proyectos al maximum. Estima que es necesario ir por etapas, a fin de evitar los inconvenientes que significan la utilización de las obras por elementos campesinos rústicos, que de ocupar medios anticuados de trabajo saltan a los más avanzados, sin pasar por las etapas intermedias.

Cuanta razón tiene el Doctor Tapia en su última apreciación, son innumerables los buenos proyectos que han fracasado, únicamente por llevar a los campesinos con extremada rapidez, y por haber ejecutado las obras a un grado de preciosismo, que los hace poco utilizables, fuera del elevadísimo costo que ellas significan.

Por ello vuelvo a repetir, en la necesidad de proyectar las obras de infraestructura quesean necesarias y esenciales, en forma modesta dentro de la técnica, y de acuerdo a las características de los beneficiarios, que en esa forma resultan más aprovechables, de menor costo, y que serán garantía de éxito en los proyectos y programas de Reforma, que con tanto interés propiciamos.

Al dar término a este comentario, que me ha sido muy difícil realizar, dada la calidad del trabajo del Doctor Tapia, deseo felicitarlo por el valioso aporte, que a mi juicio, significa su estudio para este Seminario, y aquí bien podría agregar, como dijo alguien en una ocasión, que el trabajo que nos ha presentado el Doctor Tapia tiene una sutil semejanza al atuendo femenino, lo suficientemente largo para cubrir ampliamente el tema, y lo suficientemente corto para causar inquietud.

Mis agradecimientos al Señor Director del Seminario por la oportunidad que me ha brindado, y las gracias para Uds., por su atención.

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)

ALGUNOS CRITERIOS SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA 1/

Ing. José Garrido Rojas 2/

Para referirise al problema del Financiamiento de la Reforma Agraria, es básico definir los alcances de la Reforma Agraria, o más bien, como se va a realizar.

Es obvio que se procura la modificación de los sistemas de tenencia con el objeto de redistribuir los derechos a la propiedad y los beneficios provenientes de la tierra.

En nuestro criterio, no puede separarse un programa de Reforma Agraria de los programas de Desarrollo Económico y Social del país; es decir, la Reforma Agraria es un medio y no un fin, un instrumento de la Política Agraria, para procurar el Desarrollo Económico y Social.

Ahora, si la Reforma Agraria se aborda en base a planes regionales, se puede facilitar la coordinación de las inversiones, especialmente de la indispensable industrialización agrícola, y obtener una ejecución más eficiente y económica.

La regionalización de la Reforma nos permite trabajar en extensiones que produzcan economías de escala, la instalación de complejos industriales competitivos para la utilización optima de los recursos naturales, el fun-

---

1/ Este documento se basa en material e ideas aportadas de documentos especiales y que aparecen en el Proyecto de "Maule Norte", Provincia de Talca, Chile. Especialmente de los señores: Ingeniero Agrónomo José Luis Pistono A., Asesor de CONSFA y Coordinador del Proyecto "Maule Norte". Ingeniero Agrónomo Aníbal Monares G., Asesor CONSFA.

2/ Secretario del Consejo Superior de Fomento Agropecuario, Santiago, Chile

cionamiento de servicios públicos y la implementación comunitaria fundamental. De otra manera, el costo per-cápita de los servicios, por ejemplo, sería muy elevado, quedando el sector rural marginado de ellos, en cambio, la relación estrecha de un plan regional de Reforma Agraria integral con los programas de Desarrollo Económico y Social, permite la prestación de servicios al Sector Rural que carecía de ellos, sin que se cargue su costo totalmente a la Reforma Agraria.

Lo que se pretende, en síntesis, es proponer, en sustitución de los proyectos aislados, proyectos integrados o integradores de la actividad económica que aseguren para cada sección del proyecto un valor máximo del multiplicador de la inversión. 1/ La idea del complejo integrado es la creación de las condiciones necesarias para que la región llegue al punto del "take off", en el entendido que, después de ese punto, la región seguirá creciendo por sus propios medios. 1/

Estos programas de Reforma Agraria, en que el proyecto específico de modificación del sistema de tenencia de la tierra se encuentra integrados con los demás proyectos necesarios para obtener el desarrollo económico y social de la zona, necesitan obligadamente de una coordinación de la asistencia técnica orientada o la complementación entre las instituciones que presten asistencia técnica evitando la duplicación de funciones. 2/

Para la realización o puesta en marcha de los programas con la ayuda de expertos de los Organismos de Asistencia Técnica y/o crediticios, debe recurrirse a todas o a las más posibles de las fuentes de financiamiento existentes.

Un refuerzo de la coordinación en la Asistencia para el financiamiento de programas regionales integrales, tiene una extraordinaria importancia pues las varias fuentes de financiamiento tienen diferentes orientaciones y están dirigidas a niveles y sectores diversos. De manera que una mayor coordinación al nivel del plan o proyecto maximizaría el valor multiplicador y la rapidez de recuperación de la inversión.

1/ Vera L. José "Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico y Social" Centro de Planificación Económica Universidad de Chile. Marzo 1964.

2/ La Asistencia Técnica Internacional es un tipo de financiamiento para cualquier programa y siempre los recursos disponibles son escasos, como también cierto tipo de especialistas. La constitución del CIDA es un comienzo de coordinación en el plano de Asistencia Técnica, ya que está formada por O.E.A. Con la Secretaría de la Organización, el IICA y el BID, además dos organizaciones de Naciones Unidas F.A.O. y CEPAL.

Estados Unidos creó en 1945 la National Advisory Comittee on International Monetary on Financial Problems (Comisión Consultiva Nacional en Problemas Monetarios y Financieros Internacionales) a objeto de revisar y coordinar todas las políticas crediticias y operaciones de los organismos gubernamentales de los Estados Unidos y que incluye representantes del BIRF, FMI y BID. Esta es una coordinación a alto nivel, pero no sustituye la necesaria coordinación al nivel de un plan, especialmente si se trata de Reforma Agraria y Desarrollo Regional.

En el presente trabajo pasaremos revista a las principales fuentes de financiamiento, y a los items de un Plan de Reforma Agraria Integral y Desarrollo Regional y sus posibles financiamiento.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO.-

Puede estimarse que las fuentes de financiamiento para un Plan de Reforma Agraria y Desarrollo Regional provienen:

A) Autofinanciamiento del Beneficiario, que lo puede hacer con dinero, especies o aporte de trabajo. Es especialmente importante en la implementación para el Desarrollo Comunitario 3/ y bienes durables destinados al desarrollo social del beneficiario 4/.

B) El Estado o agencias ajenos al beneficiario. Este financiamiento no necesariamente debe ser monetario, pues incluye por ejemplo la asistencia técnica internacional. (IICA, OEA, FAO, FORD o ROCKEFELLER FOUNDATIONS, ETC.).

Dentro de este grupo puede distinguirse:

I Sector Público Nacional o Internacional

II Sector Privado Nacional o Internacional

III Sistemas Financieros Internacionales

IV Instituciones sin fines de lucro.

Los organismos o sectores que pueden proporcionar financiamiento tanto a la Reforma Agraria como a las demás medidas que producen el Desarrollo Económico y Social, varían según sean los items. Revisaremos someramente las principales fuentes financieras.

3/ Generalmente se incluye dentro de los Servicios para el Desarrollo de la Comunidad las Escuelas, Jardines Infantiles, Policlínicos, Bomberos, Administración, Iglesias, Esparcimiento, Deportes, etc.

4/ Dentro de los bienes de Consumo durables destinados al desarrollo Social se destaca la Vivienda y sus complementos como agua, instalaciones, electricidad, etc.

SECTOR PUBLICO NACIONAL.-

Los recursos financieros que se destinen a planes de Reforma Agraria se encuentran incluídos en su mayor parte en el Presupuesto de la Nación y se canalizan en sus diversas formas (Presupuesto Corriente y de Capital), a través de los Institutos o Corporaciones de Reforma Agraria y de los diversos Ministerios que en forma coordinada pueden colaborar eficazmente en la realización de los planes.

Así la coordinación en lo presupuestario y la acción de Ministerios como Agricultura, Obras Públicas, Fomento, Educación, Salubridad, Ministerio de Gobernación o Interior (proporcionaría la policía), en las zonas de desarrollo, facilitaría la ejecución de proyectos de pre-inversión, en concordancia con la capacidad financiera del Estado. 5/

La ley de Reforma Agraria Chilena en su artículo 5º letra b) señala dentro de las funciones y atribuciones del Consejo Superior de Fomento Agropecuario, la de "promover y coordinar la acción de los diversos organismos, instituciones y empresas del sector público, para el mejor cumplimiento y desarrollo de los planes a que se refiere la letra anterior (planes de Desarrollos Regionales y de Reforma Agraria). Para ello además de las atribuciones específicas que se le confiere en la presente ley, deberá proponer la distribución que estime más adecuada para los presupuestos de inversión y planes de adquisición de las instituciones semi-fiscales, de administración autónoma y de empresas del Estado, en cuanto digan relación con los programas de reforma Agraria y el consiguiente desarrollo agropecuario".

Los Bancos Agrícolas e Instituciones como la Corporación de Fomento a la Producción de Chile, pueden orientar sus recursos a objeto de financiar créditos de costo, mediano o largo plazo en las áreas que se desean desarrollar. Estos créditos pueden ir desde el supervisado al pequeño agricultor hasta el destinado a cooperativas para la instalación de plantas lecheras o industrias elaboradoras de la producción agrícola.

Además del Presupuesto Ordinario cuyos fondos provienen de la tributación general de los Estados deben considerarse otras fuentes internas. Señalaremos algunas, aunque someramente.

5/ Pistono, Jose Luis. "Estimación de las características y costo de un Proyecto Regional de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria". Doc. No. 6/1963. CONSFA, Santiago de Chile

1.- Tributación especial a las formas defectuosas de tenencia.

2.- Emisiones de Bonos especiales y controlados que se utilizarán para el pago de tierras y que fueran canjeables por el Estado por acciones de Industrias que se crearán en la zona, con aporte del fisco o empréstitos extranjeros al Gobierno.

3.- Los Bienes Nacionales como tierras vírgenes o pertenecientes a instituciones estatales, o bosques que se entreguen para su explotación, recursos mineros, deben ser valorizados y considerados como aporte del Estado. Debe partirse de la base que la entrega de tierras es a título oneroso, considerándose todas las facilidades que se estimen necesarias.

4.- Recuperación de las inversiones en riego y drenaje realizadas por el Estado, con el aporte de toda la comunidad, a través del pago de la deuda en tierra. 6/ Igual cosa podría hacerse con los caminos secundarios y de alimentación.

Las inversiones en electrificación podrían tener una recuperación más rápida en los predios de mayor superficie que son beneficiados, si los propietarios pagan sus deudas con tierras.

5.- Debe tenerse presente que un Plan de Desarrollo y Reforma Agraria generalmente incrmenta la producción con fines de exportación, generando así divisas que permitirán importaciones adicionales. Dado a que todos los países latinoamericanos aplican derechos de importación, en un plan bien ideado en que se concede prioridad al fomento de la producción exportable, se obtendrán recursos para financiar los gastos de operación de los servicios de recuperación indirecta (escuelas, hospitales, etc.)

6.- Utilización de los fondos o préstamos de Instituciones Previsionales, que pertenezcan a empleados del sector agrícola, para financiar parte del valor de la finca que adquiera.

7.- La recuperación proveniente de las tierras adjudicadas.

SECTOR PUBLICO INTERNACIONAL

Financiamiento proveniente de empréstitos de Gobierno (o Agencias especializadas para tal objeto) a Gobierno, o de Gobierno a Organismos descentralizador de Fomento como la CORFO en el caso chileno.

6/ El art. 50 del Decreto Reglamentario No. 11 de la Ley de Reforma Agraria chilena dispone que la Corporación de la Reforma Agraria podrá reconocer como parte del pago del precio las deudas de regadío y las obligaciones hipotecarias que graven el predio.

Además del Decreto Reglamentario No.9 sobre expropiaciones, declara en su art. 1º como suceptibles de ser expropiados "hasta la mitad de los terrenos que se rieguen por medio de obras que ejecute el Estado, siempre que el predio sea superior a una unidad económica y que éste no sea dañada por la expropiación". y "los que por razones de deudas insolutas se hayan adjudicado en remate público a instituciones de crédito".

BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE WASHINGTON (EXIMBANK).-

El Eximbank fue creado en 1934, y tiene como misión otorgar préstamos para ayudar a financiar y a facilitar las exportaciones e importaciones, así como el intercambio de productos, entre los Estados Unidos y cualquier país extranjero u organismos nacionales de éste. 7/ "Además de conceder préstamos con cargo a sus propios fondos, el Eximbank garantiza también préstamos o créditos otorgados por otras instituciones; asegura los riesgos de exportación tanto de índole comercial como política; administra préstamos concedidos a empresas privadas extranjeras procedentes de fondos obtenidos con la venta de excedentes agrícolas norteamericanos; financia la importación, capacidad o producción en el extranjero de productos estratégicos u otros artículos esenciales; y actúa como agente de diversas entidades gubernamentales de los Estados Unidos, cuando el caso lo requiere, en sus actividades de préstamos. 7/

Aunque administrativamente es independiente del Gobierno, la Junta de Directores es designada por el Presidente de los Estados Unidos con el asentimiento del Senado.

Los préstamos del Eximbank se orientan a financiar la exportación de productos norteamericanos especialmente bienes de capital, destinados a complementar y estimular el capital privado. La garantía gubernamental no es un requisito previo.

La mayor parte de los préstamos son hacia proyectos específicos, fundamentalmente de los denominados "directamente productivos", aunque también ha ayudado en problemas de balanza de pagos, estabilización monetaria, etc.

AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL - USAID

Entidad del Gobierno de los Estados Unidos que se integró con la International Cooperation Administration, que había recibido US$ 100 millones de dolares del Fondo Especial Interamericano de Desarrollo Social previsto en el Acta de Bogotá 8/, para ser empleados en forma de donaciones o asistencia técnica bilateral en los campos de educación, salud pública y asistencia técnica.

Realiza préstamos a los gobiernos para estudios de factibilidad económica de los proyectos y con el mismo objeto al sector privado.

7/ Cepal. "El Financiamiento Externo en el Desarrollo Económico de América Latina. E/CN 12/649. 7 Abril de 1963.

8/ US$ 394 millones formaron el Fondo Fiduciario de Progreso Social administrado por el BID.

Está iniciando un "Programa de Garantía" contra riesgos comerciales y políticos a inversionistas americanos (hasta un 75% de la inversión). Tiene especial importancia para los proyectos de pequeños negocios que no recibirían fondos de los Bancos Comerciales sin la señalada garantía.

El AID puede entrar en acuerdos financieros con hombres de empresas en particular o con compañías privadas.. Las propuestas pueden provenir indistintamente de empresas ya establecidas que pretendan diversificar o ampliar sus actividades o de una sociedad o particulares que deseen iniciar una nueva empresa. Se hace especial énfasis en que sus funciones crediticias están destinadas a complementar las operaciones de las fuentes privadas y públicas de financiamiento, más bien que de competir con ellas. Por ende, las empresas que busquen financiamiento a largo plazo deben tratar de obtenerlos de otras fuentes privadas antes de recurrir al AID.

PUBLIC LAW 480 O CONVENIOS DE EXCEDENTES AGRICOLAS

Ayuda hacia el exterior en la forma de excedentes de productos agrícolas exportados con arreglo a la Public Law 480.

Las principales esferas en que se han concedido estos préstamos son la industria, la minería, la agricultura, los transportes, la higiene, las obras sanitarias, la enseñanza y el desarrollo de la comunidad. 9/

SISTEMAS FINANCIEROS INTERNACIONALES

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (BIRF) 10/

Este organismo especializado de las Naciones Unidas como lo señala su artículo I tiene como fines fundamentales la rehabilitación de las economías destruídas durante la guerra, el estímulo del desarrollo de los recursos productivos en las regiones escasamente desarrolladas y el fomento de las inversiones particulares en el extranjero; además, coordinar los préstamos que haga o garantice con los empréstitos internacionales, tramitados por otros conductos, en forma tal, que se atiendan en primer término los proyectos que fueron más útiles y urgentes. En general su labor de ha concentrado en préstamos para fines de transportes, energía eléctrica y la industria.

9/ Cepal. op. cit. pag. 326

10/. En 1944, en Bretton Woods, New Hampshire, los expertos financieros de las Naciones Aliadas redactaron los convenios constitutivos del Fondo Monetario Internacional(FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).-
El BIRF se creó oficialmente el 27 de diciembre de 1945 e inició sus operaciones en Washington el 25 de junio de 1946 como organismo especializado de las Naciones Unidas.

Se ha señalado que "a partir de 1950, los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han constituído la principal fuente de capital para desarrollo de las economías incipientes de los países miembros de Asia, Africa y América Latina. 11/

El Artículo III Sección 4a. señala las condiciones bajo las cuales el Banco podría garantizar o conceder préstamos. Los préstamos pueden ser a gobiernos, organismos gubernamentales, bancos de fomento o empresas privadas. Los préstamos concedidos o garantizados por el Banco deben destinarse, salvo en circunstancias especiales, a proyectos específicos de reconstrucción o fomento 12/ ; y que en las condiciones prevalecientes del mercado, el prestatario no podría obtener el préstamo en otra forma y bajo condiciones que, a juicio del Banco le fueren convenientes al prestatario; la garantía exigida es del gobierno, sea banco central o cualquiera agencia aceptable para el Banco.

Es importante destacar que el Banco no podrá imponer condiciones que obliguen a gastar el producto de un préstamo en el territorio de cualquier miembro en particular o en el de determinados miembros.

Por regla general, el Banco concede préstamos a largo plazo. El vencimiento de los préstamos varía según el tipo de proyecto que se financie, y se considera en especial la vida útil que se calcula al equipo utilizado, Normalmente los períodos de duración han oscilado entre siete y veinticuatro años. 13/

Se han formulado diversas críticas al método de préstamos a proyectos específicos, "inspiradas sobre todo en que un determinado proyecto se examina aisladamente, sin atender como es debido a su relación con un programa global de desarrollo del país prestatario". Al respecto el Banco ha señalado que ha prestado asistencia técnica a diversos países para que elaboren planes a largo plazo de desarrollo económico, con arreglo a estos programas; el Banco puede determinar los proyectos que merecen la más alta prioridad ateniéndose a su contribución al cumplimiento general. 14/

11/ Cepal op. cit.

12/ Más del 85% de los préstamos del BIRF se han concedido para financiar proyectos específicos. Cepal op, cit.

13/ Cepal op. cit. pág. 298

14/ Cepal. op. cit. pag. 298

CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL.- (CFI)

Organismo creado para hacer inversiones directas, sin garantías, en empresas productivas privadas en países en vías de desarrollo, sin exigir una garantía gubernamental.

La CFI puede coadyudar al crecimiento de los mercados locales de capital de los países miembros, garantizando la suscripción de emisión de acciones o valores con anterioridad a su venta pública, o mediante acuerdos por los cuales se compromete a comprar los valores no vendidos. También puede la CFI garantizar dichas emisiones en los mercados internacionales de capital. 15/

A nuestro juicio la CFI podría tener extraordinaria importancia en los planes de Reforma Agraria y Desarrollo Regional, en la industrialización, que estimamos indispensable, por su cooperación con el sector privado tanto de fuentes nacionales como internacionales, ya que en éstas áreas se crearán nuevas oportunidades de inversión. Además, presenta interés en este punto, pues "una de sus funciones complementarias más útiles ha sido y sigue siendo, la labor de estudio e investigación de los proyectos y la de asesorar a los inversionistas sobre aquellos proyectos que considere razonablemente acertados. 16/

ASOCIACION INTERNACIONAL DE FOMENTO (AIF)

Según el art. I del convenio constitutivo los fines son: "promover el desarrollo económico, incrementar la productividad y, de este modo, elevar el nivel de la vida en las regiones menos desarrolladas del mundo, comprendidas dentro de los territorios de los miembros de la Asociación, especialmente mediante la aportación de recursos financieros necesarios para atender a sus más destacadas necesidades de desarrollo, en condiciones más flexibles y menos gravosas para la balanza de pagos que las suelen aplicarse en los préstamos usuales, a fin de contribuir de este moso a impulsar los objetivos de expansión económica del BIRF". 17/

15/ La Corporación quedó legalmente constituída el 24 de julio de 1956 como organismo afiliado del BIRF. Los países miembros del BIRF solamente pueden solicitar su ingreso en la Corporación.

16/ Cepal op. cit. pág. 305.-

17/ Se constituyó el 24 de Septiembre de 1960 como una entidad separada del BIRF, pero funciona como una filial de éste. Los países miembros del BIRF solamente pueden pertenecer a la Asociación.

El objetivo de la creación del AIF fué el de ayudar a los países menos desarrollados cuyas necesidades de capital son superiores a su capacidad para servir préstamos en condiciones corrientes. Los créditos concedidos hasta ahora han sido todos a un plazo de 50 años, sin interés.

La política crediticia de la Asociación difiere de la del BIRF debido al carácter más amplio de sus finalidades. La AIF puede financiar proyectos que no son "directamente productivos" incluso proyectos de capital de infraestructura social. 18/

Es de interés señalar que de acuerdo al artículo V sección 4a., "La asociación cooperará con aquellas organizaciones internacionales públicas y con aquellos miembros que faciliten asistencia financiera y técnica a las zonas menos desarrolladas del mundo". Esto tiene interés, para la necesaria coordinación entre la asistencia técnica internacional en Reforma Agraria y Desarrollo Económico y el correspondiente financiamiento.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.-(BID)

La idea de constituir una institución financiera regional para América Latina fue presentado en Quitandinha (Brasil) en 1954, en reunión de Ministros de Hacienda, a objeto de que através de un banco regional se lograra acelerar el desarrollo económico del área.

El CIES en 1958 convocó una comisión especial de representantes de gobiernos, que se reunió en Washington de Enero a Abril de 1959 para redactar el convenio constitutivo. La primera Asamblea de Gobernadores se celebró en El Salvador en Febrero de 1960. pero el Banco inició oficialmente sus operaciones en Octubre de 1960.

Sus objetivos y funciones están señalados en el Art. 1, determinando que tendrá por objeto "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros".

Dentro de sus funciones destaca la promoción de inversión de capitales públicos y privados con fines de desarrollo, incluso utilizando su propio capital y cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos. Especialmente se destaca en la sección 2 del Capítulo I, el "proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos".

18/ Cepal op. cit. pág. 309.-

Este punto nos parece de especial interés, pues tenemos el convencimiento de la necesidad de una estrecha coordinación entre la asistencia técnica y la crediticia. En lo posible debería haber una automaticidad entre la elaboración de planes o proyectos en los que se ha contado con asistencia técnica internacional, y el crédito proveniente de fuentes exteriores. Es pues, fundamental disminuir la serie de revisiones que exigen a los planes y proyectos los organismos internacionales, que producen demoras, desconcierto, y la solicitud de empréstitos para financiar estas revisiones cuando son hechas por firmas particulares. 19/

Las operaciones del Banco son de cuatro tipos:

a) Operaciones Ordinarias.- Préstamos a largo plazo para proyecto específicos a organismos públicos, bancos de fomento y empresas privadas. No es un requisito indispensable la garantía del Gobierno.

Las operaciones ordinarias son las que se financian con los recursos ordinarios del Banco, formados por el capital autorizado suscrito para acciones de capital pagadero en efectivo y para acciones de capital exigible; de los fondos provenientes de empréstitos; de los fondos recibidos en reembolsos de préstamos.

Las operaciones ordinarias consistirán exclusivamente en préstamos que el Banco efectúe, garantice o en los cuales participe, que sean reembolsable solo en la moneda en que se han efectuado los préstamos.

b) Préstamos para operaciones especiales.- Destinados a proyectos no "directamente productivos" o para proyectos de infraestructura social.

El artículo IV del convenio constitutivo del BID crea un Fondo para Operaciones Especiales, del cual se efectuarán préstamos en condiciones y términos que permitan hacer frente a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos.

Los recursos del Fondo provienen de contribuciones especiales de los miembros fundadores y que ascendían a 146,3 millones de dólares. 20/

c) Fondo Fiduciario de Progreso Social.- A través de un convenio con el Gobierno de Estados Unidos el Banco fue designado Administrador (junio de 1961) de parte del Fondo Interamericano de Desarrollo Social previsto en el Acta de Bogotá.

19/ Garrido R. José. Observaciones sobre Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso Rev. Economía y Finanzas, Santiago, Noviembre de 1963.

20/ Según el Art. 10 del Convenio el Fondo se constituiría con recursos iniciales de 150 millones de dólares pero debido a que Cuba no pasó a ser miembro del Banco, la cifra se redujo.

El BID en su calidad de Administrador del Fondo Fiduciario cuenta con 394 millones de dolares, los que pueden aumentarse de común acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos.

El propósito del Fondo Fiduciario es "contribuir con recursos de Capital y asistencia técnica en términos y condiciones flexibles, que incluyan el pago de los préstamos en monedas nacionales" a objeto de "apoyar los esfuerzos de los países latinoamericanos que estén dispuestos a iniciar o ampliar mejoras institucionales efectivas y a adoptar medidas para utilizar eficazmente sus propios recursos, con miras a alcanzar un mayor progreso social y un crecimiento económico más equilibrado.

Los fondos se destinan a proyectos o programas de:

i)Colonización y mejor uso de la tierra, incluyendo caminos de acceso, ayuda para instituciones de crédito agrícola, crédito supervisado y extensión agrícola, y para el desarrollo de facilidades de almacenamiento y mercadeo, siempre que los recursos del Fondo no sean usados para la compra de tierras agrícolas;

ii) Vivienda para los sectores de ingresos bajos, mediante asistencia a la construcción de viviendas a base de auto-ayuda y a instituciones que proporcionen financiamiento a largo plazo para vivienda y que se dediquen a la movilización de recursos internos para este fin;

iii) Facilidades comunales sanitarias y de suministro de agua;

iv) el financiamiento complementario de facilidades para la educación y el entrenamiento avanzados, relacionados con el desarrollo económico y social.

d) Asistencia Técnica.- El Artículo VI del Convenio Constitutivo del BID señala que "a solicitud de un país o países miembros o de empresas privadas que pudieran recibir préstamos de la institución, el Banco podrá facilitar asistencia y asesoramiento técnico dentro de su espera de acción, especialmente para:

i) La preparación, el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos sobre proyectos específicos de desarrollo nacional o regional, y

ii) la formulación y perfeccionamiento, mediante seminarios y otras formas de entrenamiento, de personal especializado en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo. 21/

21/ En 1963 se celebró en Santiago de Chile un Seminario sobre Reforma Agraria que contó con financiamiento del BID y CORFO, que se realizó en coordinación con FAO, Escuela de Graduados de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile.-

Señala además, este artículo que para los fines antes indicados "el Banco podrá celebrar acuerdos en materias de asistencia técnica con otras instituciones nacionales o internacionales, tanto públicas como privadas".

SECTOR PRIVADO NACIONAL E INTERNACIONAL.-

Dentro del sector privado, existen en los diversos países personas jurídicas sin fines de lucro como el Instituto de Educación Rural (IER) e Instituto de Promación Agraria (INPROA) en el caso chileno, que procuran la educación, promoción campesina y en algunos casos, participan en la distribución de tierras del sector privado (Iglesia Católica).

En el sector privado Internacional existen una serie de Instituciones que proporcionan asistencia técnica y en algunos casos financiera para el desarrollo económico y social. Pueden citarse la Fundación Rockefeller que en Chile participa activamente en la investigación agrícola; la Fundación Ford que ha estado proporcionando asistencia técnica y financiera en programas de implementación comunitaria. Misererior, fundación de los Obispos alemanes para sectores populares de los países subdesarrollados. La Iglesia Metodista tiene fundaciones que cumplen el objeto antes señalado. Caritas, institución que facilita ayuda que se ha utilizado incluso para fines de desarrollo social, etc.

La participación del sector privado con fines de lucro, tanto nacional como internacional también puede ser relevante en los programas de reforma agraria para contribuir al financiamiento de las inversiones adicionales que habrían de realizarse para absorber los excendentes agrícolas resultantes de la nueva "agricultura intensiva". Esto es especialmente válido para zonas donde no se ha alcanzado el máximo de productividad, dado el capital y la tecnología en uso (por ejemplo, zonas susceptibles de ser regadas a costos relativamente bajos, zonas de riego con abundancia de pastos naturales, etc.). En estos casos, el sector privado podría financiar parte de los sistemas e instrumentos adecuados para la comercialización e industrialización de los excentes y en consecuencia, contribuir también a mejorar las posibilidades de exportación de algunos productos para los cuales la región o país presenta ventajas comparativas.

RUBROS DE INVERSION.-

I. Infraestructura y Capital Social Básico

Algunas de estas inversiones se cargan al costo de la Reforma Agraria y otras sencillamente deben considerarse como de beneficio general. Algunas tienen financiamiento internacional, variando según las características.

1. Vialidad.-

El financiamiento de la inversión puede provenir: Aporte Fiscal, Convenio de Excendentes Agrícolas, BIRF, BID.

a) Camino vecinal o de alimentación. El financiamiento es generalmente imputable a los vecinos según el frante. Se carga el valor de la parcela. (BID)

b) Camino secundario. Imputable al erario nacional. De recuperación indirecta por vías tributarias.

c) Caminos principales. Imputables al erario nacional. Financiamiento en base a cobro de peaje, impuesto a los bienes raíces. etc.

2. Obras hidráulicas.-

Muchas son de carácter múltiple: electrificación, agua de uso humano e industrial, control de inundación y regadío.

Normalmente se elige a uno de los usos y suele ocurrir que se cargue exclusivamente a la agricultura. Son obras corrientemente de beneficio general.

Todo lo que no puede diferenciar claramente debe ser de recuperación indirecta y viceversa.

En el caso de grandes obras de riego, en la parte exclusivamente imputable al riego y drenaje debe ser cargado al valor de la tierra (California). En algunos de estos países estas Obras de Regadío suelen vender el agua; en tal caso, por ser el campesino sólo usuario no puede agregarse al valor de la tierra (México).

3. Energía.-

La producción de energía suele quedar concentrada en sociedades y la distribución se dan por cooperativas que compran la energía a las plantas. En esta solución todo el proceso de distribución puede ser cobrado a los usuarios organizados en cooperativas.

En Chile, el financiamiento de ENDESA proviene de recursos propios por venta de energía, presupuesto fiscal y créditos internacionales. (BIRF)

II. Obras al nivel del Predio.-

1. Bienes de Consumo durables destinados al desarrollo Social,

Viviendas y sus complementos (agua, instalaciones, electricidad). 22/

Los Bienes de consumo durables tienen financiamiento mixto. Conviene todo lo que sea financiamiento con trabajo.

2. Bienes de Capital destinados al proceso productivo.

a) La tierra.-

La adquisición de la tierra, sea por expropiación o por compra directa corresponde generalmente al Estado. Sus fuentes financieras es el propio Estado y los beneficiarios.

En el caso chileno se realiza a través de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), utilizando un item especial del Presupuesto Nacional, creado por la Ley Nº 15.020 y denominado Fondo Nacional de la Reforma Agraria.

La legislación chelena da franquicias tributarias a Personas Jurídicas sin Fines de Lucro que realicen parcelaciones, de acuerdo a las normas de CORA; es el caso de INPROA, organización privada que subdivide las Fincas y Haciendas de la Iglesia Católica (RRA. Nº14).

b) Capital fijo: Casas, edificios para producción, plantaciones, etc.

El Capital fijo como la tierra requiere financiamiento a largo plazo, que suele ser escaso en los países latinoamericanos.

En la actualidad se obtiene generalmente del sector público o de organismos Internacionales de Crédito, y en muchas partes por formas de autofinanciamiento (trabajo de los beneficiarios e inversión de utilidades).

Por las características de los países latinoamericanos, aún en los más avanzados. el valor del capital fijo sobrepasa con creces cualquier otra forma de Capital del Sector.

Este es el punto básico, cuyo financiamiento hay que estudiar para incrementar la productividad del agro y los niveles de ingreso del campesino.

En general estas formas de capital no son subtitutivas de la mano de obra, sino complementarios a su utilización. Dentro de los niveles normales de latinoamérica, tiene una productividad marginal de rendimiento crecientes.

22/ Se ha preferido separar lo que son Bienes de Cosrmo durable de los que son Bienes de Producción, entre los que está la tierra, no siendo la ordenación usual.

El financiamiento debe considerar plazos de recuperación que oscilan entre 10-15 años. La forma de garantía más usual es la hipotecaria al igual que la tierra.

El Capital fijo suele ser complemento o subtituto de la tierra, por tanto, esa cantidad suele ser mayor en países de densidad poblacional agrícola mayor. (Bélgica, Holanda).

Mientras menor sea el nivel tecnológico del agricultor a asentar, mayores suelen ser las necesidades de capital fijo. Un buen operador puede utilizar un establo en condiciones higiénicas con instalaciones mínimas. Un mal operador necesita que la estructura del edifcio y de las instalaciones sean más exigentes que en el primer caso.

3.- Capital de Explotación o Bienes Muebles.-

Está formado por el mobiliario vivo (animales) y Muerto (maquinarias).

Tanto el mobiliario vivo como el muerto suele venir de los Institutos de Colonización, Bancos Agrícolas, Firmas Privadas, Fuentes Internacionales e Institutciones sin fines de lucro.

Requiere un financiamiento de plazo medio de 6 meses a 5 años. Esto hace que la banca privada y los Bancos Agrícolas de los Estados, como la Banca Internacional proporcionan escaso financiamiento de este tipo.

En el caso del Mobiliario Muerto (máquinas y equipos), por ser producido por grandes corporaciones , éstas suelen dar gran parte de este financiamiento y solo sería necesario una garantía adecuada, y alguna forma de refinanciamiento, aval y redescuento público o internacional, que permitiera bajar la tasa de los intereses.

En el caso de mobiliario vivo se podría financiar la entrega de vientres reproductores por los Organismo habituales de crédito, mientras la reproducción del ganado iría permitiendo la autocapitalización o autofinanciamiento adicional.

4.- Capital Circulante.-

En el financiamiento del capital circulante, existen casi todas las formas del financiamiento señalado, pero se debe tener preferencia por aquellas formas de capital que corresponde a la era tecnológica moderna. La característica de esta forma de capital es su alto rendimiento y por consiguiente alta productividad económica. Sus relaciones costo-beneficio suelen ser muy amplias.

Entre las formas más características del capital circulante, que debería tener mayor prioridad se encuentran las semillas seleccionadas, plantas

seleccionadas, herbicidas, pesticidas, y en zonas de agricultura sedentaria antigua, los fertilizantes.

Todas estas formas de capital se trafican en la economía monetaria y son producidas por empresas especializadas, para ser distribuídas a los agricultores, Por tanto, su financiamiento debe ser doble: a la producción 23/ y al uso de tal tipo de insumos.

Las formas de capital circulantes descrita se contraponen con aquellas habituales de los países subdesarrollados y que en muchos casos no provienen de la economía monetaria y están muy relacionados a la tradición.

En la agricultura latinoamericana se suelen utilizar semillas producidas en las fincas o en las del vecino, y que solo corresponden a una reserva de la producción. En estos casos la gran cantidad a utilizar sobre-pasa con creces el costo de la semilla seleccionada, obteniéndose de esta manera una inversión en este rubro más alta que la necesaria, y en muchos casos innecesarios. Lo mismo puede decirse de las plantas y el ganado. 24/

III.- Bienes de Consumo Inmediato

En los asentamientos con campesinos de escasos recursos, al mismo tiempo que se les debe exigir el aporte de su trabajo personal para financiar parte del capital fijo, es muchas veces imprescindible, proporcionarles bienes de consumo inmediato. De esta manera se les permite salir adelante con una buena organización productiva en los años subsiguientes.

En el caso de colonización de áreas nuevas, el traslado de los colonos necesita un financiamiento de este tipo.

Debe considerarse el financiamiento de este rubro de distintas fuentes, que generalmente son sólo de tres tipos:

Sector Público

Instituciones sin fines de lucro (caritas)

Sector Internacional (BID, Compañía Mundial contra el Hambre, etc.)

IV.- Servicios Básicos.-

Normalmente los servicios básicos son de recuperación indirecta y deben ser imputados, no al costo de la Reforma Agraria, sino que al Presupuesto de la Nacion.

23/ Financiar a los agricultores que procuran semillas certificadas, ganado de pedigree, plantas seleccionadas.

24/ Pistono, José Luis "Productividad de la Agricultura Chilena", Revista de Economía, Julio 1957, Santiago.

En la mayoría de los países latinoamericanos son proveídos sin costo a las poblaciones urbanas, mientras las poblaciones rurales están discriminadas careciendo de ellos, principalmente por falta de organización.

Los principales servicios básicos son:

Educación (Presupuesto Fiscal, Fundaciones Privadas e Internacionales)

Administración Pública y Gobierno Local (Presupuesto Fiscal y Municipal)

Salubridad y Saneamiento Ambiental 25/ (Financiamiento Fiscal e Internacional)

Correos, teléfonos y telégrafos (Presupuesto Fiscal)

Servicios Sociales (Visitadora Social) (Presupuesto Fiscal)

Seguridad Social (Autofinanciamiento)

Recreaciones (Autofinanciamiento y Fiscal).

En el caso de los servicios básicos una medida de sano gobierno indicaría, que en el sector rural la comunidad debe aportar terrenos, trabajos y materiales locales, lo cual seignifica, según cálculos en países donde se tiene experiencia, un 25%.

V.- Organización de la Producción y Comercialización.-

Estas inversiones corresponden al Desarrollo Económico Global del sector agropecuario; si bien son imprescindible en una Reforma Agraria Integral no deben ser imputadas exclusivamente al costo de la Reforma Agraria, ya que su fin es más general.

Su financiamiento suele ser de dos tipos según las partidas de inversión que se consideran:

Capital fijo (mataderos, plantas lecheras, estación de inseminación artificial).

Capital de Operaciones

Para el capital fijo se requiere un financiamiento múltiple: público, internacional y privado.

En el capital de operaciones, suele obtenerse más facilidades de financiamiento privado, requiriéndose si, para un desarrollo económico acelerado, algún financiamiento público y privado. Debe tenerse especial cuidado de no crear un efecto inflacionario.

25/ El Saneamiento ambiental conviene destacarlo en dos líneas principales como factor crítico de éxito o fracaso de los asentamientos:
a) En la Colonización de zonas tropicales deben proceder en dos o tres años a la instalación de los colonos. Han existido fracasos notorios en Africa y Asia.
b) En todos los casos la higiene debe controlar las enfermedades infecto contagiosas y las aguas de bebida y servidas; las enfermedades gastro intestinales y parasitismo son la causa principal de mortalidad infantil y ausentismo y debilidad del campesinado.

Es conveniente considerar para el capital de operaciones el financiamiento del sistema pignoraticio (Warrants), que permitan una garantía de buen uso y disminuir el efecto de las variaciones estacionales.

VI.- Organización Institucional Pública y Privada.-

El Estado y las organizaciones privadas que se crean con motivo de la Reforma Agraria deben aumentar su personal y costo de operación. Mejorar la calidad de los recursos físicos y humanos empleados.

No se puede pretender un programa educativo sin un costo inicial de formación de maestros y un mejoramiento de los Servicios de supervisión y asesoría. Igual cosa se puede decir de la Extención Agrícola y la Investigación.

El financiamiento de la organización pública, en lo que es gasto de administración, debe provenir del Erario Nacional.

En los gastos de inversión correspondientes a equipamiento y capacitación técnica, pueden provenir de fuentes nacionales e internacionales (IICA, O.E.A., AID, F.A.O.).

Organización Privada:

La realización de una Reforma Agraria integral involucra, la creación y desarrollo de numerosas organizaciones de tipo privado, cuya promoción y financiamiento inicial deben ser consideradas.

Estas organizaciones se pueden clasificar:

a) Organizaciones de Desarrollo Socio-Comunitario (Juntas de Vecinos, Juntas de Padres, Clubes Deportivos, etc.)

Estas organizaciones de base, requieren a su vez de organizaciones intermedias o de servicios, tanto para su promoción como su eficiente operación posterior.

El financiamiento de este tipo de organizaciones pueden ser:

I. Público (Aportes en el Presupuesto)

II. Internacional (BID, AID)

III. Instituciones sin fines de lucro (Instituto de Educación Rural, INPROA)

IV. Autofinanciamiento de los beneficiarios, a medida que la organización se desarrolla.

b) Organizaciones Socio Gramiales (Colegios profesionales, Asociaciones de Agricultores Industriales, Sindicatos y Ligas Campesinas, etc.)

c) Organizaciones Socio-Económicas. Estas van desde las Sociedades de cualquier tipo, especialmente anónimas, empresas privadas para crear

una industria, etc. hasta la cooperativa, que es la forma moderna de asociar a los débiles con fines de beneficio común.

En algunos países el financiamiento público es casi nulo y en otros se traduce al estatismo.

En el financiamiento de este tipo de organizaciones, se encuentran las diversas formas señaladas anteriormente.

Como consideración personal se puede decir que cuando se utiliza el financiamiento público y se procura mantener la administración posterior de las empresas, se debilita la eficiencia económica y funcionaria.

El control que el estado debe tener sobre el bien público y la acción promotora del bien común y desarrollo económico, suele ser entrabada por la administración múltiple que significa pequeñas empresas estatales.

La retención de los recursos financieros del estado en ciertas actividades, que una vez promovidas, pueden ser desarrolladas por particulares, disminuye su capacidad financiera para la promoción en otros campos del desarrollo económico y social.

La expresión más clara se encuentra en el principio de la sub-sidariedad del Estado, base de la Democracia Occidental. La función del Estado es rectora y mientras el Estado se mantenga en esta función sólo deberá abarcar actividades promotoras y ejecutivas con objetivos de bien común.

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

IICA - CIRA

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)

INFORME FINAL APROBADO EN LAS SESIONES PLENARIAS, CELEBRADAS LOS DIAS 29 Y 30 DE MAYO DE 1964

Director del Seminario	:	Lic. Claudio Escoto León
Secretario General	:	Ing. Rodolfo Quirós Guardia
Relatores de las Plenarias	:	Ing. Emilio Montero Ing. José Garrido Rojas

I. G R U P O N º 1

"INFLACION Y REFORMA AGRARIA"

Presidente	:	Ing. Alvaro Rojas Espinoza
Relator	:	Ing. Fernando Romero Quintana

TEMARIO

1. Interacciones entre inflación y reforma agraria.
2. La inflación como provocadora de reforma agraria.
3. La reforma agraria como causa de inflación.
4. Investigaciones necesarias sobre los temas anteriores.

C O N C L U S I O N E S

1. Existen abundantes interacciones entre la inflación y la reforma agraria, pero la naturaleza de sus relaciones es en extremo complejo. Debe evitarse la actitud de considerar a la inflación como la única causa y como único efecto de la reforma agraria. De aquí el énfasis tanto en inflación como en deflación.

2.- En algunos países parece ser que la inflación contribuye a agudizar la necesidad de realizar reformas sustanciales en el régimen de tenencia de la tierra; sería aconsejable en estos casos apoyar tales medidas en necesidades económico-sociales.

3.- La inflación puede afectar la estructura financiera y desarrollo de los programas de reforma agraria en cuyo caso es aconsejable aplicar medidas de efecto deflaccionista, previo análisis de la situación prevaleciente.

4.- En términos generales, la política de redistribución de la tierra puede, en la iniciación del programa, provocar presiones inflacionistas que desaparecerán en la medida en que los nuevos poseedores de la tierra la hagan producir.

5.- Las reformas agrarias que se generan por actos de violencia o por determinaciones de orden político o social unicamente, pueden clasificarse como regresivas por haberse olvidado los objetivos económicos; en estos casos se genera solamente un cambio en el aspecto del problema agrario sin haberlo solucionado y en muchos otros haciéndolos más grave. Las reformas regresivas favorecen la inflación.

6.- Las reformas agrarias progresistas basan sus programas en consideraciones de orden social, económico y técnico y por ser el resultado de estudios realizados para su planificación previa a su implantación, incluyen previsiones para contrarrestar a las fuerzas inflacionarias.

7.- Las presiones inflacionarias o la inflación misma, se registran ultimamente en la mayoría de los países en forma un tanto indiscriminada y es muy posible que la América Latina deba su tendencia inflacionaria a corrientes de tipo mundial o doméstico; entre las primeras pueden citarse las atribuíbles a la alteración del comercio y a las influencias internacionales; entre las segundas no todas son resultante de malos gobiernos nacionales sino que más bien parecen ser consecuencia del progreso político de nuestros países. Como quiera que sea la estabilización del valor de la moneda debe ser importante materia de programa del gobierno y resulta aconsejable, entre otras medidas, acelerar la aplicación de la reforma agraria en aquellos países en donde existan presiones inflacionarias o inflación.

8.- Se recomienda proseguir las investigaciones en este campo con la colaboración multilateral de los organismos directamente interesados en el desarrollo agrícola, tales como el CIDA, F.A.O., CEPAL, IICA, BID,

con aquellos que se ocupan de asuntos monetarios y de política fiscal en particular como CEMLA.

9.- El Seminario considera pertinente recomendar tentativamente para incluirlos en programas de investigación los siguientes puntos:

1. Cuáles son los efectos inflacionarios y deflacionarios de los diferentes tipos y alcances de los posibles programas de distribución de tierras y cuáles son las magnitudes de dichos efectos?

2. Qué medidas políticas, económicas, sociológicas, legales y administrativas pueden ser utilizadas para reducir la posibilidad de una inflación y evitar la deflación?

3. Los efectos de la inflación o deflación en una sociedad en donde el latifundismo predomina en el sector agrícola, difieren o no, de los mismos efectos en una sociedad que haya tenido reformas agrarias de distintos alcances?

4. Cuáles son los factores que pueden causar un aumento o una disminución en los esfuerzos productivos de los distintos tipos de agricultores como por ejemplo: a) latifundistas, b) trabajadores con experiencia en las decisiones de administración agrícola (medieros, pequeños arrendatarios, simples ocupantes de tierras, minifundistas, etc.), c) trabajadores sin la experiencia previa mencionada anteriormente?

Hipótesis:

4.1 Una Reforma Agraria bien implementada tendrá como resultado una disminución en la producción de los grandes terratenientes que todavía no hayan sido expropiados.

4.2 Una Reforma Agraria bien implementada resultará en aumentos inmediatos en la producción de los adjudicatarios de parcelas en antiguos latifundios (anteriormente sub-utilizados o sin utilización alguna) y parte de ese aumento en la producción participará en el mercado.

4.3 Una Reforma Agraria bien implementada resultará en un aumento inmediato en la producción de los medieros, pequeños propietarios o minifundistas si:

i. Las condiciones de trabajo (tenencia) son más favorables

ii. Más recursos son canalizados hacia ellos

4.4 Una Reforma Agraria bien implementada resultará en un aumento lento de la producción de aquellos adjudicatarios que previamente no han tenido poder independiente de hacer decisiones de administración rural.

5. Qué programas dentro de la Reforma Agraria tienen reducido o ningún costo social, pero sí beneficios sociales y privados, y que por consiguiente no son ni inflacionarios ni deflacionarios?

6. Qué efectos inflacionarios o deflacionarios tendrán los cambios en la comercialización de los productos una vez que la Reforma Agraria haya sido implementada (este tema puede ser expandido considerablemente)?

7. Un Banco Latinoamericano de tierras para asistir financieramente a los pequeños (nuevos) agricultores y financiado exclusivamente por los países Latinoamericanos, tendría efectos inflacionarios o deflacionarios?

8. Cuáles serían los efectos de las inversiones nacionales e internacionales en la agricultura latinoamericana si éstas se hicieran como ayuda a cooperativas, sindicatos, etc., en vez de canalizarlas hacia los latifundistas?

II. GRUPO Nº 2

LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS Y SU ADECUADA DISTRIBUCION

Presidente: Dr. Antonino C. Vivanco
Relator: Dr. Julio Sousa Lennox

CONCLUSIONES

PARTE GENERAL.

1. La realización de la reforma agraria dentro de un orden institucional y legal exige la adaptación del orden jurídico, en su conjunto, a las necesidades y requerimientos específicos del ámbito rural en materia económica y social.

2. Se ha comprobado que, en algunos casos, la redistribución de tierra y otras medidas de reforma agraria que tengan un impacto en el sistema de tenencia, han sido hasta el presente obstaculizadas por deficiencias del régimen jurídico, existente, lo cual constituye un serio inconveniente por ser el Derecho el instrumento mediante el cual han de realizarse las mismas.

3. De modo general, las limitaciones que obstaculizan las Reformas Agrarias, proceden de:

a) Las deficiencias de los textos constitucionales, cuyas disposiciones, si no están adaptadas a los requerimientos de la reforma agraria, constituyen el obstáculo insalvable por excelencia para su aplicación.

b) Las deficiencias de los textos de los Códigos Civiles, en cuanto reglamentan instituciones de interés para la reforma agraria, en particular el derecho de propiedad, el de los contratos y el de las transmisiones inmobiliarias entre vivos o por causa de muerte. Debe observarse al respecto que si bien los Códigos Civiles no representan un obstáculo insalvable como el de los textos constitucionales, el hecho de que sus principios sean con frecuencia ajenos a las necesidades propias del ámbito rural irroga una grave dificultad para la aplicación de la reforma agraria.

c) La falta de coordinación armónica en las normas jurídicas que de un modo u otro afectan a la actividad rural, perturbando y desvirtuando la reforma agraria.

d) La organización jurisdiccional, con inclusión del sistema procesal existente, que ofrecen un serio obstáculo para la efectiva ejecución de la reforma agraria, por no responder a las necesidades específicas del ámbito

rural, convendría por consiguiente crear un fuero agrario especializado.

e) La organización jurídica deficiente que rige las fuentes internas de financiación, imposibilitando la efectiva aplicación y ejecución de la reforma agraria.

f) La desadaptación del sistema tributario, que obstaculiza las medidas de reforma agraria y que debiera funcionar como fuente de financiamiento y como incentivo a la formación de nuevas estructuras agrarias. Se reconoce la necesidad de iniciar cuanto antes la preparación y aprobación de legislación tributaria de manera que sirva de instrumento de cambio de las estructuras de tenencia y aprovechamiento de la tierra.

g) La deficiencia de los registros agrarios, que dificulta el conocimiento de la situación real de la estructura agraria e impide una eficaz fiscalización de las transacciones inmobiliarias. Por lo tanto se recomienda la preparación de programas tendientes a la revisión global de los sistemas de catastro rural complementados con una evaluación de los recursos naturales.

4. Por las razones que anteceden se consideró conveniente recomendar:

A. que los organismos internacionales que operan en la región, procedan a efectuar investigaciones sistemáticas sobre las instituciones jurídicas agrarias en los países de la Región y los obstáculos que se oponen a la reforma agraria, difundiendo de modo apropiado los resultados de esas investigaciones;

B. que los diferentes países procedan a efectuar trabajo de evaluación sobre la aplicación de su legislación de reforma agraria y las experiencias favorables o negativas obtenidas al respecto. Se recomienda que esta evaluación se realice en estrecha colaboración con los organismos internacionales que operan en la Región, tanto para el establecimiento de la metodología necesaria como para la más eficaz difusión de los resultados, para beneficio de los diferentes países que realizan reformas agrarias;

C. que se realicen seminarios en que se estudien más a fondo, de modo específico, los problemas institucionales y legales de la reforma agraria.

5. La necesidad de contribuír al perfeccionamiento y difusión del Derecho

Agrario como rama autónoma del Derecho, y habida cuenta de la importancia y trascendencia que tienen sus principios e instituciones para hacer progresar a la legislación agraria en los países de América Latina, se considera indispensable hacer conocer a las Universidades Latinoamericanas, la necesidad de incorporar en sus planes de estudios cátedras especializadas, y que se le enseñe como asignatura independiente; incluyéndose especialmente en los programas destinados a su enseñanza, el régimen jurídico de la Reforma Agraria y la organización, funcionamiento y fines de los organismos nacionales e internacionales que se dedican al estudio, planificación y ejecución de la Reforma Agraria.

LIMITACIONES LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA CON FINES DE REFORMA AGRARIA.

6. El Estado y los organismos de reforma agraria han de disponer de las tierras necesarias y adecuadas para los fines de la reforma agraria. Por no bastar para esos fines las tierras de propiedad del Estado, las autoridades públicas han de adquirir superficies de propiedad privada. Cuando las superficies requeridas no se obtienen por compra directa y voluntaria, las autoridades públicas han de recurrir a la expropiación.

7. La expropiación de tierras para los fines de la reforma agraria está dificultada en muchos casos por los principios generales de derecho imperantes contenidos frecuentemente en los Códigos Civiles, que la mayor parte de las veces por haber sido redactados en otros tiempos, no contemplan específicamente como causas de expropiación los fines sociales de la reforma agraria (que se incluyen en el derecho económico y social moderno), sino simplemente los fines de utilidad pública propios del derecho administrativo. Las Constituciones de muchos países latinoamericanos, sin embargo, permiten en grado diverso la expropiación de bienes por causas de interés social. Ciertos textos constitucionales reconocen específicamente la función social de la propiedad.

8. Los fines de la reforma agraria aconsejan que, para evitar toda dificultad en la aplicación de las leyes de reforma agraria, los textos constitucionales mismos reconozcan la función social de la propiedad y la posibilidad de expropiar tierras por causa de interés social. Se definió de modo general la "función social de la propiedad" como significando que el derecho

subjetivo a la propiedad rural lleva aparejadas obligaciones correlativas, fundamentalmente la de aprovechar efectiva e intensivamente el suelo con fines productivos en beneficio de la sociedad. Los otros criterios que califican la función social de la propiedad rural debieran precisarse en las leyes de reforma agraria.

9. Se consideró que la noción de la función social de la propiedad rural implica la extinción del dominio privado sobre las tierras ociosas conforme a las normas legales pertinentes y las sanciones adecuadas en lo que concierne a las tierras cuyos propietarios no cumplan las obligaciones impuestas por las leyes conforme a la noción de la función social de la propiedad.

III. GRUPO No. 3

"OPERACION DE CREDITO PARA LA ADQUISICION Y EXPLOTACION DE NUEVOS PREDIOS"

Presidente : Ing. Joaquín Leiva
Relactores : Ing. Ramón Fernández y Fernández
Ing. Emilio Montero

T E M A R I O :

1. Relaciones entre crédito agrícola y reforma agraria.
2. Tipos de crédito conexos con la reforma agraria.
   a) Crédito para la adquisición de tierras
   b) Créditos de explotación de nuevos predios
      i) Refaccionarios e inmobiliarios, o sea de mediano y largo plazo.
      ii) De avío, o sea de corto plazo.
      iii) Clases de crédito según su función: orientado, dirigido, de capacitación.
   c) Crédito asociativo.
   d) Aspectos institucionales del crédito agrícola conexo con una reforma agraria.

C O N C L U S I O N E S :

1. Relaciones entre crédito agrícola y reforma agraria.

a) El crédito agrícola no es en sí un instrumento viable de reforma agraria, es decir, no se puede confiar en que, concediendo créditos a los arrendatarios, aparceros y campesinos sin tierra, para que adquieran en propiedad la que cultivan o la que desea cultivar, puedan llevarse adelante las transformaciones en la estructura de la tenencia de la tierra que una reforma agraria persigue. El método señalado operaría muy lentamente y en forma desordenada; dejaría de lado movimientos reivindicativos de la propiedad que se hacen a base de restituciones o de reconocimiento de derechos adquiridos y dan lugar a adjudicaciones gratuitas y, sobre todo, dejaría a los aspirantes a la propiedad sujetos a la voluntad de vender de los terratenientes y al precio que estos fijarán. Aún si el crédito se acompañara por presiones o coacciones sobre los terratenientes, para inclinarlos a vender y fijarles el precio de venta, el método del crédito no resolvería satisfactoriamente el problema, porque no se considera conveniente establecer relaciones financieras directas entre los terratenientes originales y los beneficiarios de la reforma.

b) Se considera, sin embargo, que el establecimiento de adecuadas facilidades de crédito es un acompañante indispensable de una reforma agraria, para que ésta tenga éxito como instrumento de desarrollo económico, de estabilidad política y de bienestar social. Esto encuadra en la idea general de que la reforma agraria ha de acompañarse de otras acciones de la política agrícola, de acuerdo con los problemas de cada región, siendo en general las principales de esas otras acciones el crédito, la asistencia técnica y la comercialización de los productos. Sólo la urgencia de la acción agraria justificará las redistribuciones de tierras sin tales otras acciones. El uso simultáneo de las diversas fases de una política agrícola no debe implicar demoras en la iniciación de la reforma agraria, ni un exceso de lentitud en su realización, ni ha de pretenderse supeditar la reforma al afán de perfeccionamiento de los servicios conexos.

2. Tipos de crédito conexos con la reforma agraria.

a) Créditos para la adquisición de tierras.

i) Un punto previo en este aspecto es si la adjudicación de tierras como resultado inmediato de una reforma agraria, ha de hacerse a título oneroso o gratuito. Ha de admitirse que esto depende de muchos factores y no se puede dar una contestación simple y general. Inclinarán a la adjudicación a título oneroso razones como las siguientes: el campesino apreciará más la tierra que haya comprado que la que se le haya regalado; en caso de dación gratuita, y al substituir al lado la propiedad privada, que se ha adquirido por compra, se formaría un grupo privilegiado de agricultores lo que, por constituir una injusticia, crearía tensiones sociales; el gobierno ha tenido que realizar inversiones en la indemnización por expropiaciones y en mejoras territoriales previas al asentamiento, y necesita resarcirse, aunque sea en parte, de esos gastos; no se quiera que la reforma dé origen a un sistema rígido y petrificado de tenencia, sino a uno flexible, lo que equivale a decir que la tierra debe quedar en el comercio, aunque sea con restricciones derivadas de la reforma, y no se va a regalar lo que después va a poder venderse. Sin embargo, el precio de adjudicación ha de ser módico, porque ha de basarse en la capitalización del beneficio (valor analítico) y no en el precio comercial corriente y porque no conviene rebajar mucho el nivel de vida de los adjudicatarios por la obligación de pagar por la tierra recibida. También convendría establecer prelación para toda otra clase de pago de deudas y para los gastos familiares calculados a un cierto nivel, sobre el pago por la tierra; es decir, al adeudo por la tierra se aplicaría un sistema de pagos variables

en función del ingreso neto calculado antes de estos pagos. Con tales limitaciones, puede admitirse como tesis general la adjudicación onerosa. Pero habría que exceptuar, y sujetar a la adjudicación gratuita, los siguientes casos: las tierras de productividad económicamente sub-marginal, que la presión demográfica obligue a seguir ocupando, aunque por error se hayan pagado indemnizaciones por esas tierras y aunque el Estado haya hecho en ellas inversiones para mejorarlas un tanto, sin sacarlas de la categoría económica indicada, y aunque, con inversiones propias, el adjudicatario pueda seguirlas mejorando hasta sacarlas de dicha categoría; las tierras en que se vaya a obligar la constitución permanente de patrimonios familiares inalienables; las tierras que vayan a quedar constituídas en propiedad perpetua inalienable de grupos que tengan el carácter de comunidades, condueñazgos sin posibilidad de disolución, o cooperativas de producción; las tierras ocupadas de tiempo atrás por pegujaleros de haciendas que venían usando la concesión de pegujales como parte del salario pagado a los jornaleros avecindados; las adjudicaciones que representen la reivindicación o restitución de una propiedad perdida con violación de la ley.

ii) En el caso de adjudicación onerosa, el pago no podrá hacerse al contado y en general no podrá exigirse el pago al contado sino de una fracción del valor muy pequeña o nula, y siempre atendiendo a que el requisito no obstruya la buena selección o la aplicación de racionales prelaciones entre los campesinos. Aparece así el crédito para la compra de tierras dentro del proceso de la reforma agraria, único a que aquí se hace referencia. Este crédito puede asumir dos formas: es la primera el préstamo concedido por una institución gubernamental al adjudicatario para que compre la tierra, cuyos inconvenientes ya se insinuaron atrás. Es la segunda, que se considera más deseable, la venta a plazos en que el vendedor es el Estado y el comprador es el adjudicatario. Conforme al último sistema el Estado se ha convertido en propietario de la tierra por cualquier medio, y en seguida parcela y adjudica en venta a plazos.

b) Créditos de Explotación de Nuevos Predios.

i) Refaccionarios e inmobiliarios, o sea de mediano y largo plazo.

Estos créditos son de carácter promotor y deben hacerse especiales esfuerzos para no descuidarlos; pero al mismo tiempo deben tomarse precauciones conducentes a evitar la sobrecapitalización de los predios en un afán de tecnificar y modernizar las explotaciones. Deben ir acompañados de asistencia técnica y estar basados en planes de explotación al nivel de la finca.

Es conveniente que el Estado subsidie estas mejoras disminuyendo así las deudas del nuevo productor. Para aminorar las necesidades de recursos financieros de las instituciones de Reforma Agraria debe buscarse la acción coordinada con otros organismos estatales que puedan encargarse de parte de estas mejoras tales como vivienda, pozos, etc. También vale la pena propiciar la construcción de vivienda, caminos vecinales, etc. mediante el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua, que reduce las exigencias de capital y da mayores posibilidades de empleo de la mano de obra disponible.

ii) De avío, o sea de corto plazo.

Estos créditos deben tener carácter de promoción, estar ligados a la asistencia técnica y planes de explotación y ser entregados en parte al menos, en especies (abonos, semillas, etc.). Debe evitarse que se transformen en créditos de sostenimiento permanentes; hay que condenar la adherencia indefinida de los agricultores a este tipo de crédito, salvo que ello implique un progreso comprobado y constante de la explotación agrícola.

iii) Clases de crédito según su función: orientado, dirigido y de capacitación.

El crédito orientado es de gran importancia en los programas de reforma agraria, ya que la institución crediticia se preocupa de la finalidad del préstamo, cuida de su buen uso y fiscaliza la inversión. Puede ser tanto de sostenimiento como de promoción. El crédito dirigido es generalmente una etapa más avanzada y es de especial utilidad para tratar con nuevos empresarios que se inician en determinados cultivos. Se reconoce que el crédito de capacitación o supervisado significa una aplicación ideal de crédito para nuevos empresarios en un programa de reforma agraria, ya que envuelve un proceso educativo y de asistencia técnica; sin embargo en la práctica suele no ser posible usarlo en forma amplia por su alto costo. Habría que usarlo principalmente con campesinos seleccionados que sirvan como una demostración para otros agricultores.

c) Crédito Asociativo.

Es importante la asociación de los agricultores sujetos de reforma agraria para los fines de progreso que escapan a las posibilidades individuales; pero se advierten inconvenientes prácticos cuando el fin único de las asociaciones se ligan al crédito agrícola. En una primera etapa puede ser preferible dar crédito a las cooperativas para fines útiles al conjunto de asociados; en etapas de mayor madurez podrían las cooperativas servir también como intermediarias del crédito para sus miembros.

d) Aspectos institucionales del crédito agrícola conexo con una reforma agraria.

La acción crediticia para los nuevos productores debe ser dirigida temporalmente por la institución de reforma agraria, ya sea que la efectúe por si misma en departamentos especializados propios o en estrecha coordinación con organismos crediticios, los que deben ajustarse a las normas señaladas por la Institución de Reforma Agraria. Si bien debe procurarse no duplicar funciones de diversos servicios estatales ya establecidos, parece mas conveniente conjugar en la misma institución de reforma agraria la asistencia técnica y los créditos para los nuevos productores, durante la primera etapa a partir del asentamiento; a partir de este esquema habrá que hacer las adaptaciones que las necesidades y posibilidades de cada país aconsejen.

IV. GRUPO Nº 4

"FUENTES DE FINANCIACION DE LA REFORMA AGRARIA"

Presidente : Ing. Alvaro Rojas Espinoza
Relator : Econ. Pedro Alibert

TEMARIO

1. Consideraciones Generales.
2. Fuentes para el Financiamiento de las transferencias de propiedad.
3. Fuentes de Financiamiento para las demás acciones de Reforma Agraria.

C O N C L U S I O N E S

1. La implementación de una Reforma Agraria, que es un proceso revolucionario, exige un esfuerzo nacional mucho mayor del tradicional y el empleo total de recursos financieros, humanos y otros de un país. Con respecto a su financiamiento requiere fondos mucho mayores de los previstos en la mayoría de los países latinoamericanos. La mayor parte de los fondos debe provenir necesariamente de fuentes internas. El crédito exterior es indispensable para la implementación de los programas en la medida que éstos comprendan inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura.
2. Los vastos requerimientos de recursos internos que plantea la ejecución de una reforma agraria en la escala y en el tiempo acordes con la realidad existente en la mayoría de los países Latinoamericanos, obligan a considerar profundos reajustes en la estructura del gasto público nacional. La prioridad que debe asignarse a la reforma agraria en los planes nacionales de desarrollo económico y social demanda tres cuestiones principales:

   a) Máxima captación de recursos;
   b) Reasignación de los recursos disponibles del Estado;
   c) Otorgamiento de prioridades a los proyectos específicos de más alta relación beneficio-costo, tomando debidamente en cuenta las consideraciones politico-sociales.

3. Conjuntamente con lo anterior debe considerarse la participación que con el esfuerzo financiero debe y puede corresponder al sector privado, mediante la aplicación de una política selectiva de incentivos y medidas de regulación, tales como: liberaciones, reducciones y/o recargo de impuestos, normas para la inversión de recursos de instituciones financieras, otorgamiento de garantías especiales, etc. Particular referencia merece el aporte que puede y debe obtenerse de los beneficiarios de la reforma agraria; sea en recursos monetarios o en la utilización de fuerza de trabajo organizado sobre la base de esfuerzo propio y ayuda mutua en distintas modalidades.

4. Debe distinguirse en el financiamiento de la reforma agraria dos campos claramente definidos:

   a) La adquisición y transferencias de tierras; y b) los gastos de mejoramiento y habilitación física de tierras, asistencia financiera, técnica y social a los beneficiarios de la reforma y obras de infraestructura.

5. En cuanto se refiere a la adquisición y trasferencias de tierras, su financiamiento debe reposar exclusivamente en el empleo de recursos internos. Esto se funda en consideraciones de carácter práctico: las instituciones extranjeras de financiamiento, sean internacionales o nacionales, son contrarias a la concesión de préstamos para este fin. Por otra parte, habría que considerar que dada la naturaleza de estas operaciones, per se son simple trasferencia de la propiedad de un bien capital existente sin incidencia en el ingreso nacional, el financiamiento externo mediante préstamos resultaría inconveniente, toda vez que entraña un gravamen a futuro sobre la balanza de pago, sin la correspondiente contrapartida.

6. Debiendo reposar el financiamiento de las transferencias de propiedad en la utilización de recursos internos, y considerando las escasas posibilidades de colocación de títulos de la deuda pública entre inversionistas, se plantea el problema de la limitación de recursos presupuestales para hacer frente al pago de indemnizaciones por expropiación de tierras. De aquí que la satisfacción de tales indemnizaciones tenga que hacerse mediante bonos u otras obligaciones a largo plazo, emitidas por el Estado y de aceptación obligatoria por los terratenientes, es que se quiere que la reforma agraria alcance la

magnitud y se realice en el corto tiempo, que imponen la realidad de la mayoría de nuestros países.

Cabe, además, indicar que si una parte significativa o el total de las indemnizaciones es pagada en dinero efectivo, ésto provocará un impacto inflacionista debido no tanto al incremento de la demanda que produciría el mayor poder adquisitivo de los grupos de altos ingresos, cuanto por el déficit fiscal que los pagos al contado tenderían a producir, y, sobre todo, por la facilidad que proporcionarían para la fuga de capitales.

7. Para el canje de los bonos por acciones de empresas establecidas por el Estado, cuya transferencia total o parcial, al sector privado resulte aconsejable, puede considerarse la creación de una entidad del tipo del "Fondo Agrario Industrial de Inversiones" (ponencia de los Dres. Blase, Mann y Paz). Una institución de esta naturaleza presenta en primer término la ventaja de vincular la reforma agraria al desarrollo industrial, complemento indispensable para ésta, dentro de una planificación del desarrollo económico. Otro aspecto de mucha importancia es la oportunidad que el Fondo presentaría para financiar de un modo indirecto las transferencias de propiedad mediante el uso de recursos externos. Es de advertir que con un esquema de esta clase los mencionados recursos serían canalizados hacia inversiones productivas de carácter industrial con el consiguiente impacto en la estructura económica y en el ingreso nacional, lo que pondría a salvo de las objeciones anotadas en el punto 5.

8. Es preciso mencionar la gran importancia que tiene para el financiamiento de las transferencias de propiedad, así como para el costo global de la reforma, el concepto que se adopte para el avalúo de las tierras al momento de la adquisición por el Estado, así como el método que se aplique para fijar el precio de adjudicación de éstas a los beneficiarios. En principio debería adoptarse como criterio el avalúo de la tierra por su capacidad económica y uso actual sin perjuicio de optar por el valor catastral si éste fuera menor. La determinación del valor de las tierras con arreglo a precios comerciales habrá de determinar necesariamente que el Estado se vea obligado a subsidiar la compra de la tierra por los beneficiarios de la Reforma Agraria.

9. Si el esfuerzo financiero que demandan las acciones orientadas a la

transferencia de la propiedad rural es como se ha indicado, importante, mucho más lo es el que exigen las medidas de fomento agrícola y de ayuda técnica, económica y social que deben acompañar a los cambios en la tenencia de la tierra como requisito sine qua non para el éxito de la reforma agraria.

Las fuentes de financiamiento en este caso están constituídas principalmente por las asignaciones que se destinen en los presupuestos del Estado para los entes públicos encargados de la reforma agraria o vinculados a ella.

Puede tener gran importancia para el financiamiento de este aspecto de la reforma la creación de impuestos sobre la propiedad rural, que graven en forma progresiva la tierra desnuda de mejoras de acuerdo con su rentabilidad potencial.

Debe indicarse la íntima relación existente entre el adecuado financiamiento de la reforma agraria y la ejecución simultánea de reformas tributarias.

En los programas globales de financiación debe considerarse los medios institucionales para captar una porción creciente de los ahorros del sector privado hacia inversiones directamente vinculadas a la reforma agraria. Entre estas merecen considerarse principalmente la emisión de bonos por los bancos agrícolas, el otorgamiento a éstos de tasas especiales de redescuento, encajes diferenciales, rebajas o liberación de impuestos y otras medidas de naturaleza análoga.

Es de singular importancia para el financiamiento de estas acciones de reforma agraria, y en especial para las obras de infraestructura, la obtención de créditos del exterior. Es imprescindible que al concretar operaciones de préstamos en el extranjero se considere atentamente el impacto de las obras o servicios por establecer en la capacidad de reembolso del país, en su estructura económica y en el ingreso nacional. No obstante, es preciso que conjuntamente con lo anterior se consideren en el nivel debido criterios de naturaleza político-social.

Dada la escasa capacidad de formación de capital que existe en las economías de los países Latinoamericanos, y la urgencia de inversiones en el sector agrícola y en la habilitación de infraestructuras relacionadas con éste, resulta obvia la conveniencia de que las instituciones internacionales de crédito reconsideren su política de préstamos en la cual la agricultura ha resultado indebidamente postergada.

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

IICA-CIRA

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)

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL LIC. CLAUDIO ESCOTO, DIRECTOR DEL SEMINARIO Y ABOGADO ASOCIADO DEL IICA-CIRA, EN LA SESION DE CLAUSURA, CELEBRADA A LAS 3:00 p.m., DEL DIA 30 DE MAYO DE 1964.

Señoras y Señores:

Con esta sesión ponemos fin a las labores del Seminario sobre el financiamiento de la Reforma Agraria.

Este momento produce en mi espíritu un doble sentimiento: gran pesar e íntima alegría.

Gran pesar porque debemos separarnos, regresar cada uno a nuestras labores habituales, rompiendo así este grupo en el cual han campeado la caballerosidad, la comprensión, el afecto, y el más alto espíritu de devoción al trabajo.

Por otra parte una íntima alegría embarga mi ánimo como Director de este evento y más que todo como hombre latinoamericano, al comprobar que nuestro esfuerzo ha constituído un verdadero éxito: éxito que se debe al concurso de todos ustedes en cuyas manos realmente estuvo este Seminario y con cuyos fecundos frutos se beneficiarán los países de América.

Las recomendaciones que hemos adoptado constituyen un avance en el difícil camino de la Reforma Agraria.

Lo trascendental de lo aquí acordado aumentará la confianza de los países hacia los organismos internacionales que, como el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A., saben escoger a un grupo de hombres como ustedes, quienes con gran responsabilidad no han escatimado esfuerzo para producir documentos de la profundidad de los aquí estudiados y tener el valor de emitir recomendaciones como las adoptadas.

El tema que nos unió alrededor de las mesas de trabajo, a más de trascendental es sumamente complejo. Hemos logrado analizarlo desde diversos ángulos, confrontarlo con la realidad y más que todo, someterlo al análisis

sumamente constructivo de diversas disciplinas.

Aquí los abogados, agrónomos, arquitectos, economistas, sociólogos, se han integrado en un sólo equipo de trabajo al servicio de América Latina.

El valor de lo acordado está precisamente en la fuente que lo inspiró, esfuerzo intelectual al servicio de la humanidad.

El valor de las recomendaciones no nos la dá ningún poder de orden político, sino la independencia de criterio de cada uno de los concurrentes.

Los frutos de este Seminario no quedarán solamente impresos en las actas del mismo, sino que serán aprovechados plenamente por los países a través de los diversos organismos y sus participantes aquí acreditados.

El CIRA que es el Centro Regional de Capacitación y Estudio de Reforma Agraria de América Latina puede hacer, y estoy seguro que hará un magnífico uso de las orientaciones emanadas de este cónclave.

Al afrontar, como lo hemos hecho, un tema básico concreto, se ha demostrado la importancia de esta clase de seminarios específicos y nos augura éxitos futuros en próximas reuniones en donde abordemos, en cumplimiento de lo aquí acordado, otros temas que ponen a prueba el intelecto. Ahora estamos seguros que se puede analizar cualquier tema por complicado y difícil que parezca, si se usa el método que empleamos en estas deliberaciones, y más que todo, si tenemos el espíritu de trabajo y competencia que ha distinguido a este grupo de hombres.

El hecho circunstancial de que este grupo ponga ahora fin a sus labores no quiere decir que no nos seguiremos preocupando de los problemas del agro latinoamericano, y en especial de aquellos que afectan a los países de la Zona Norte, ya que cada uno de ustedes ha sido y seguirá siendo factor importante dentro de los procesos de la Reforma Agraria.

El IICA-CIRA espera ser el permanente lazo de unión de las ideas y esfuerzos realizados en esos aspectos. El IICA-CIRA será el receptor latinoamericano de todas las inquietudes relacionadas con la reforma agraria. El IICA-CIRA está sirviendo a nuestros países en todo lo que es reforma agraria y por eso les abre sus puertas para que envíen la colaboración que puedan, de la cual están tan necesitados nuestros pueblos.

El gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, y la Comisión de Reforma Agraria han prestado la más amplia colaboración en todas las etapas de este Seminario, lo cual compromete una vez más nuestra gratitud.

El Ing. Rubén Darío Arosemena, Director General de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, con un dinamismo poco común, con un espíritu amplio y con una infatigable dedicación, ha pospuesto durante estos días sus importantes labores para prodigarnos toda la ayuda que hemos necesitado.

En este distinguido funcionario quiero personalizar al hombre panameño que durante nuestra jornada, que hoy toca a su fin, se ha puesto entero al servicio de la causa de la Reforma Agraria.

Así mismo en las ya fatigadas secretarias, que día y noche han estado laborando en pro de nuestra causa, quiero simbolizar la amabilidad, y el afecto, en una palabra, el corazón acogedor de este noble pueblo.

Muchas gracias a todos.

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

IICA - CIRA

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)

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL ING. JOSE ALBERTO TORRES, DIRECTOR REGIONAL PARA LA ZONA NORTE DEL IICA, EN LA SESION DE CLAUSURA CELEBRADA A LAS 3:00 P.M., DEL DIA 30 DE MAYO DE 1964.

Señoras y señores:

Concluímos hoy una importante jornada de trabajo en este Seminario. El esfuerzo realizado ha sido grande y el fruto muy satisfactorio.

Las ponencias presentadas y los comentarios hechos por distinguidos especialistas en la materia, han sido de alta calidad técnica y han reflejado un amplio conocimiento sobre los problemas de la Reforma Agraria en América Latina.

La participación de los representantes de los países del Istmo Centro Americano, México y el Caribe, a través del aporte de sus amplios conocimientos técnicos teóricos y prácticos de los problemas que afrontan los países de la Zona Norte, han constituído un factor muy importante en la formulación de las conclusiones de este Seminario.

La activa participación de especialistas en varios campos en las discusiones de los diversos temas y el interés que han mostrado unos en los problemas técnicos de los otros alrededor del Financiamiento de la Reforma Agraria, confirma la importancia de la acción interdisciplinaria en la solución de los problemas técnicos y ésta ha sido, con mucha satisfacción para nosotros, la tónica de este Seminario.

Ha sido realmente interesante y estimulante ver el gran interés con que los abogados han participado en el debate de asuntos referentes a la economía, a economistas participando en el análisis de aspectos legales relacionados con el financiamiento de la Reforma Agraria y a profesionales en agronomía participando intensamente en ambos campos.

Esta actitud en este Seminario es estimulante porque refleja un inte-

rés cada vez mayor en los técnicos de América Latina de afrontar los problemas en forma interdisciplinaria y en el desarrollo del trabajo en equipo, aspecto de gran importancia en el estudio y solución de dichos problemas.

Las conclusiones a que se ha llegado en este Seminario constituyen un valioso aporte al conocimiento de los problemas relacionados con el financiamiento de la Reforma Agraria y una importante contribución en la formulación de soluciones para los mismos.

Estoy seguro que los técnicos y estudiosos de los problemas de Reforma Agraria de América Latina y en especial los de la Zona Norte, harán buen uso del material producido en este Seminario y que a través de ellos tendrán repercusiones beneficiosas en nuestros países, obteniéndose así los resultados que se buscan a través del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, CIRA, que administra el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, una de cuyas actividades ha sido este Seminario.

Hemos tenido también en este Seminario la asistencia como observadores, de los participantes al III Curso Internacional que se clausura también hoy y que se ha celebrado aquí en Panamá. Este hecho les ha permitido a ellos escuchar las exposiciones de destacadas personalidades en el campo técnico de la Reforma Agraria y poder intercambiar ideas con ellos y con altos funcionarios de los países de la Zona Norte, así como con dirigentes de reforma agraria de sus propios países, lo cual les habrá permitido hacer de su conocimiento la experiencia adquirida en el Curso y sus inquietudes para los planes futuros. Tenemos la esperanza de que estos hechos producirán los buenos frutos que buscamos.

El IICA en general y la Dirección Regional para la Zona Norte estamos muy agradecidos con los especialistas que sacrificando tiempo de sus elevadas funciones y poniendo todo su empeño en el trabajo han presentado ponencias y comentarios. Igualmente agradecemos a las Instituciones que han facilitado la asistencia a este Seminario de altos funcionarios de las mismas, lo cual ha demostrado también, el marcado interés que tienen los países de la Zona Norte por los problemas de Reforma Agraria.

Deseo dejar patente nuestro agradecimiento al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, a la Universidad Nacional y a la Comisión de Reforma Agraria y a su Dirección General, por la valiosa colaboración que nos ha brindado para la celebración de este Seminario.

Deseo destacar también en forma muy especial nuestro agradecimiento a los funcionarios y empleados panameños que directamente han trabajado con

nosotros: Al Ing. Rubén Darío Arosemena, Coordinador de este Seminario por su colaboración tan amplia y efectiva; al Ing. Gémino Vargas y a los señores Ernesto Solís, Guillermo McGeachy y a Rogelio Martínez por su ayuda valiosa, así como al personal de la Secretaría del Seminario por su eficiente trabajo.

En estos momentos en que tenemos que despedirnos lo hacemos con pena después de una semana en la cual hemos ampliado nuestros conocimientos y hemos estrachado los vínculos de amistad entre nosotros, sin embargo estoy seguro de que lo hacemos con la satisfacción del deber cumplido y reconfortados en nuestra lucha por el progreso de América Latina.

Muchas gracias.

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)

DISCURSO DE CLAUSURA DEL DOCTOR OTTO MORALES BENITEZ, SENADOR DE COLOMBIA Y EXMINISTRO DE AGRICULTURA Y DEL TRABAJO

Señor Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias,
Señor Representante del Director General del Instituto Interamericano de la O.E.A.,
Señor Director Regional para la Zona Norte del IICA,
Señor doctor Claudio Escoto, Director del Seminario,
Señoras y señores:

Nos hallamos aquí, al término de nuestra labor, más que para formular palabras de despedida, para reafirmar nuestras convicciones. Y al hacerlo, entonces señalar a nuestro destino de demócratas y amigos de la justicia social en Indoamérica, otros propósitos para afincar la fé, para encenderla en quienes no la barruntan, para comprometer a otros en estos actos de solidaridad -no de paternalismo que rechazamos- con los campesinos más desamparados. Es un acto este donde la voluntad social se confunde con el propio ímpetu interior. Nuestro ademán tiene que ser de convicción también en que nuestros países pueden mejorar su desarrollo, a través de la Reforma Agraria, logrando una integración del sector agropecuario al torrente de una economía moderna. Estamos todos, pues, asistiendo al instante augural de una democracia -que abandona los viejos slogans de los simples derechos individuales- para atarse a una actitud deliberadamente social y económica.

Debemos agradecer al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de San José y al Centro Interamericano de Reforma Agraria de Bogotá, el que hayamos podido pasar reunidos estos días buscando soluciones racionales a dos problemas: el de la financiación y la inflación y el de las limitaciones legales. Ambos fenómenos relacionados con la Reforma Agraria. Pero lo que más entusiasma es que ésta reunión no ha sido convocada para respal-

dar posiciones interesadas. Ni ella refleja la actitud estratificada de los gobiernos. Al contrario, aquí hemos tenido audiencia de gentes venidas de todos los meridianos intelectuales. Libres de toda autodirección, hemos buscado respuestas. Y las encontramos al nivel del interés popular. Y todos nos sentimos orgullosos de ello, pues creemos que una Reforma Agraria no puede realizarse para calmar momentáneas inquietudes sociales. Tiene que ser una actitud de firme y entrañable apego a nuestra greda humana la que impulse y acelere esa necesidad de cambio en las estructuras tenenciales de la tierra. Y aquí hemos podido decir nuestra verdad -la de América- porque este Seminario tenía una vocación y un sino: hacer un intercambio de ideas y experiencias. Y hacerlo sin cortapisas gubernamentales o internacionales. Lograr entablar ese diálogo sin ataduras mentales es la mejor experiencia de nuestro coloquio.

Claro está, -y todos lo sabemos- que no es éste un acto aislado. Encaja dentro de las actividades que viene desarrollando el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. El ha resuelto ejercer un liderazgo para servir a los países en el campo de la Reforma Agraria. Es una posición muy respetable. Esta es materia explosiva, que crea recelos, despierta grupos de intereses hostiles, congrega a capitalistas y reaccionarios contra su destino final de Justicia. El Instituto bien hubiera podido soslayar el interrogante. Refugiarse en su mundo de investigación, atarse a su misión pedagógica, reclamar un puesto de deliberada calma invocando su misión internacional. No lo ha hecho y está bien que no haya sucedido así. En América el problema fundamental es crear conciencia social y democrática sobre nuestros problemas. El Instituto así lo ha entendido. Y su misión por ello crece en prestigio. Porque lentamente nuestra masa humana lo rodea, con un rumor de palabras de justicia y con un lenguaje de ardida esperanza. Yo celebro esa actitud -y creo que todos nos sentimos honrados con ella. Pero permitidme que, como amigo y connacional de su Director, el doctor Armando Samper, proclame este júbilo sin reticencias.

Y otra nueva irrupción de orgullo patriótico. El Centro Interamericano de Reforma Agraria, que se inauguró en Bogotá hace apenas un mes largo, ha coordinado y dirigido este Seminario. Esto sí nos indica ya su decisión hacia el futuro. No va a ser un lugar para especulaciones frías, ni para entibiar ánimos, ni para enseñanzas académicas sin un aliento místico. No; aquí lo hemos comprobado: servirá para poner en vilo las conciencias, para despertar inteligencias a la problemática contemporánea, para darle

un contenido humano de compenetración con la suerte de las gentes pobres del campo, para conseguir tropas frescas para la batalla social contemporánea en nuestro continente. El CIRA canalizará, entonces, lo que aquí se ha dicho y resuelto. Le dará un nuevo vigor mental en la difusión. Le imprimirá permanencia continuando el escudriñamiento de todas las preocupaciones que aquí nos han mantenido reunidos y en vigilia. Y ello lo hará con claridad social y humana. Lo sabemos porque aquí hemos escuchado a Malcolm H. McDonald y a Claudio Escoto, sus Directores. Y hemos sentido que ellos toman, con fervor de convictos, el pulso a la dramaticidad de nuestras urgencias.

Vamos avanzando en su confrontación. Este Seminario abre una nueva perspectiva. Estamos yendo de lo general a lo particular. Hemos abandonado esa zona indecisa de las generalidades. Estamos ahora encarando el problema de la Reforma Agraria en detalle. Esta reunión así lo ha hecho. Y tendremos que seguir escudriñando cada posibilidad. No andaremos por más tiempo perdidos entre las vaguedades de las declaraciones abiertas. Ahora hemos entrado a ponernos en quicio con la tierra y con su pueblo que lo habita. Decimos mal: que pretende habitarla, para sentirla como su destino y su derecho. Y estos Seminarios especializados van a indicar las rutas. Porque se tomarán los problemas de frente, sin eludirlos, y diciendo sobre cada uno en particular la verdad libre de América. No la comprometida ni la elusiva.

Hay que destacar otro hecho. Nos hallamos trabajando ya, en una estrecha interdisciplina, los abogados, los economistas, los sociólogos, los administradores públicos, los agrónomos. Así lo hemos establecido en este coloquio de Panamá. Nos hemos encontrado todos, en el afán de una Reforma Agraria en Indoamérica, "concordes e iluminados". Hemos tenido el prejuicio de querer dar más categoría a cada una de nuestras profesiones. Ello ya no es posible. Aquí hemos establecido este hecho fundamental: el lenguaje de uno sólo de los grupos no logra integrarse dinámicamente, y contagiar a la opinión pública, sino tiene afluentes verbales de otras disciplinas. Si ellas no se entrelazan no se podrá escuchar un hondo mensaje social y humano. Esta interdisciplina, abierta e impuesta como una necesidad para entender la propia complejidad de nuestro continente, se debe también a esta actitud del IICA y del CIRA. Es otra enseñanza y otro motivo de agradecimiento.

No podemos valorar nuestra propia labor, es decir, la de este Semina-

rio. Pero sí proclamar que se trabajó intensamente. Con nuestros pensamientos elevados a la altura de nuestra emoción americana. Y podemos decir con orgullo que nuestras palabras irrumpieron libres, sin c. .pias y presiones. Queda otro ejemplo: su organización en manos del doctor Claudio Escoto -y de sus asesores naturalmente- tuvo un rigor que él nos señalaba amablemente. Son tan crueles los avatares del pueblo americano que no deja término para la vacancia. Así lo entendió Escoto. E impuso su convicción. Y ello nos permitió afrontar el estudio con sostenida pasión. A él tenemos que agradecer su ejemplo, su decisión y la efectiva dirección. Cuando enfoquemos los resultados del Seminario -que los tendrán que encontrar acertados, noblemente estimulados por el deseo de decir la verdad americana y profundamente afincados en nuestra realidad- siempre evocaremos agradecidos a su Director.

Claro que hubiera sido grato tener más tiempo para el solaz: para dialog. : con el pueblo panameño y sus dirigentes, para confrontar el pensamiento de otros sectores de la inteligencia, para sumergirn.s en su tórrida belleza natural, para admirar sus mujeres levantadas en el prestigio de su propia gracia. Claudio Escoto no lo quiso a l. Y está bien. Porque nos enseñó rigor y urgencia en la meditación.

Todos hemos dicho aquí -y convenido por libre sentimiento y convicción- que la Reforma Agraria es esencialmente una actitud política. Ella será lo que quieran los gobiernos de cada país, sus presidentes, sus gentes directivas. Eso debemos enseñarlo al pueblo. Para que mañana no recaiga la responsabilidad contra quienes la impulsamos y a alizamos desde estos grupos de estudio. Nuestra misión consiste en la denuncia. Hay que denunciarlo al pueblo quiénes son los auténticos responsables del avance, paralización o retroceso en la aplicación de la Reforma Agraria.

Todas estas meditaciones ha sido posible hacerlas porque aquí en Panamá encontramos un medio propicio: gobierno que estimuló este coloquio; una opinión pública interesada; un grupo de colaboradores integrados a la propia corriente vital de la savia americana. A todos tenemos que expresar la gratitud. Y desde este mirador americano, repetir, una vez más, nuestra convicción: la Reforma Agraria es uno de los medios más eficaces para impulsar el cambio y el progreso del pueblo americano. Pero tenemos que estar alertas: principiamos a escuchar voces agoreras que presagian un retroceso. Los grupos de presión principian a favorecer gol-

pes de fuerza para evitar el cambio social. Entonces el compromiso democrático es más fuerte: estar convencidos y en la lucha. Estar, como lo hemos estado aquí esta semana, vigilantes permanentemente, del destino de América.

Panamá, 30 de mayo de 1964.

Mimeografiado en el Taller de
Reproducción del IICA - CIRA
por:

ROBERTO RICO S. y
SAUL RODRIGUEZ C.

FECHA DE DEVOLUCION			

Autor

Título SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

Fecha Devolución	Nombre del solicitante