



# MEMORIA

REUNION IBEROAMERICANA DE  
ESPECIALISTAS EN DERECHO AGRARIO

*Dibujo*  
de Nectario Lara

*Diseño e Impresión*  
Talleres Gráficos Universitarios  
Mérida - Venezuela, 1974



Centro Interamericano de Documentación  
e información Agrícola

12 MAY 1980

IICA-CIDIA

IICA  
D50  
73



**REUNION IBEROAMERICANA  
DE ESPECIALISTAS EN DERECHO AGRARIO**

•

**MEMORIA**

0000000

**REUNION IBEROAMERICANA  
DE ESPECIALISTAS EN  
DERECHO AGRARIO**

●  
**MEMORIA**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - INSTITUTO IBEROAMERICANO DE  
DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA / UNIVERSIDAD DE LOS ANDES / MERIDA, 1974**

**IMPRESO EN VENEZUELA / PRINTED IN VENEZUELA**  
**TALLERES GRAFICOS UNIVERSITARIOS/MERIDA, 1974**



# INDICE



	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	
(Palabras del Dr. Ramón Vicente Casanova, Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria y Rector de la Universidad de Los Andes). . . . .	13
<b>CONVOCATORIA.</b> . . . . .	21
<b>LISTA DE INVITADOS.</b> . . . . .	25
<b>PAPELES DE TRABAJO:</b>	
<i>Antonino Vivanco</i> , Rol del Estado en el proceso de cambio de las estructuras agrarias. . . . .	33
<i>Lorenzo Tolentino</i> , Problemas jurídicos de las empresas asociativas de producción. . . . .	167
<b>ACTAS DE LA REUNION. Relación General.</b> . . . . .	197
<b>CONCLUSIONES.</b> . . . . .	241
<b>CLAUSURA:</b>	
Palabras del Dr. Alberto Ballarín Marcial. . . . .	253
Palabras del Dr. Adolfo Gelsi Bidart, Relator General. . . . .	255
<b>ANEXOS: (Otros trabajos presentados a la reunión).</b>	
1. <i>Adolfo Gelsi Bidart</i> , Papel del Estado en el Proceso de cambio de las estructuras agrarias. . . . .	265
2. <i>José María Franco Garoía</i> , La empresa agraria del sector reformado y la nueva organización jurídica de la agricultura. . . . .	309
3. <i>Martha Chávez de Velásquez</i> , Cuencas de colonización y Nuevos Centros de Población Ejidal en México. . . . .	331



# INTRODUCCION

**(Palabras del Dr. Ramón Vicente Casanova,  
Presidente del Instituto Iberoamericano  
de Derecho Agrario y Reforma Agraria  
y Rector de la Universidad de Los Andes)**



*La reunión de iusagraristas que esta noche inauguramos, convocada por el Centro Interamericano de Ciencias Agrícolas y el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, tiene para nosotros una doble significación, a cual más trascendente. Por una parte, es la primera jornada del recién fundado Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria y, en cuanto tal, confirmación extraordinaria de su existencia. Ahora, cuando vuelve a Mérida la mayoría de sus fundadores encuentra que la criatura que ayudó a nacer el año pasado ha cobrado vida propia y se orienta resueltamente por el camino de las realizaciones fecundas. Por la otra, al grupo primitivo se une en esta ocasión otro para discurrir en torno a dos temas de los más urgentes de la problemática agraria y, por lo mismo, de los más polémicos. Dicha doble significación garantiza de por sí el éxito de la reunión. Porque de ella vamos a salir con un Instituto fortalecido, dispuesto a emprender las grandes tareas que definió como objetivos, y vamos a salir también con una concepción madura sobre el papel del Estado en el proceso de cambios determinado por las nuevas estructuras agrarias y sobre la extensión y composición de la empresa agraria campesina.*

*Preocupados por las cuestiones agrarias, siempre hemos considerado la renovación de las estructuras coloniales, semif feudales y latifundistas, como una apremiante necesidad, en el entendido de que mientras no se implanten otras que brinden mejores condiciones de vida y de progreso a los campesinos, resultarán inútiles todos los esfuerzos que se hagan para impulsar el desarrollo de nuestros casi estancados pueblos.*

*Refiriéndonos a nuestro país, por ejemplo, donde evidentemente se ha logrado una gran transformación del medio físico, sin que se haya dado el despegue hacia el desarrollo, nuestra consideración encuentra seguro asidero. Es que aquí hay dos Venezuelas: la urbana, bien instalada y con magníficos servicios, y la rural, desarraigada, desasistida y de bajísimos ingresos, en trance permanente de abandono de sus predios para asomarse a las ciudades y quedarse en ellas, aún como sector marginado. Nosotros llevamos vida cómoda en las ciudades, con buenos edificios, buenas avenidas, buenos colegios y universidades, buenos centros de asistencia social, buenos acueductos y obras sanitarias y eficiente electrificación, pero advertimos, no sin sobresalto, que esa comodidad viene siendo interferida por gentes que se nos juntas improvisadamente: por los campesinos emigrados que dejaron el conuco o la parcela que cultivaban y de los que muy poco o nada obtenían para caer en desocupación plena y congestionar las grandes aglomeraciones urbanas. Convivimos, pues, dos clases de venezolanos: unos con empleo más o menos estable y remunerativo, y otros sin ocupación o subocupados en el campo, cuando no marginados en los alrededores de las ciudades. Y mientras esta situación subsista, por más que nuestro ingreso promedio per capita corresponda al de un país desarrollado, no podremos decir que somos tales, ya que lo que define esta condición es, justamente, el pleno empleo y la igualdad de oportunidades. No obstante, debemos reconocer que en los últimos días, aparte de estarse promoviendo una política de aumento de salarios y de facilidades de trabajo, se están rompiendo a un mismo tiempo las caducas estructuras económicas del Estado venezolano. Por esto, ninguna reunión más oportuna que la nuestra, como que nos permitirá señalar un aspecto de los más importantes de cualquier proceso de cambios, el de las organiza-*



*ciones campesinas de producción. Porque reforma agraria e intensificación de la agricultura son prerequisites para alcanzar el pleno empleo en los países atrasados y con el empleo su desarrollo. Y en uno y otro programas hay que tomar en cuenta la suerte de las empresas campesinas. Disminuidas o modificadas las estructuras latifundistas, en nuestro caso de una manera incompleta, que de los 21 millones de hectáreas que constituían la gran propiedad apenas se han efectuado a la reforma ocho millones, se impone examinar las que las reemplazaron o las deben reemplazar. O, expresado en otros términos, fraccionadas o en vías de fraccionarse las haciendas señoriales y las plantaciones coloniales, nos corresponde ver si el régimen de asentamiento que las sustituye, parcelario entre nosotros, las supera en rendimiento y beneficios.*

*Por lo que toca a Venezuela, en la que el 96% de las dotaciones y adjudicaciones de tierra se ha hecho bajo la forma de pequeñas propiedades individuales, con extensión promedio de 11 hectáreas, fuerza es confesar que la nueva estructura resulta, cuando menos, inconveniente. Si no, obsérvese que tratar de convertir, como lo pretendemos, a nuestros conuqueros, aparceros y precaristas en empresarios con sólo microparcels, es proponerse poco menos que lo imposible. Nuestros parceleros o dotatarios reciben la tierra que se les adjudica y la trabajan, sino que lo hacen tan mal y con tan limitados recursos que no escapan a su tradicional vida de subsistencia. Ni cambian los rudimentarios métodos de cultivo, ni manejan bien los recursos de capital, escasos siempre; ni menos planifican sus siembras de acuerdo con las necesidades del mercado. De aquí que no suba su condición social, pese a la categoría de propietarios que ostentan, y que continúen emigrando a las ciudades. Entonces, importa mucho una reorientación de la reforma que habilite a estos pequeños propietarios para su incorporación a la economía de cambio, que los introduzca a la economía de mercados, que los haga producir más, en pocas palabras. Entre las varias formas de tenencia ideadas por los iusagraristas hallamos una particularmente adaptable al campesino venezolano. Nos referimos a la cooperativa campesina de trabajo yugoslava. En ella el pequeño propietario aporta su*

*parcela a la entidad, que la trabaja en colectivo junto con las de los otros asociados. Se integran, así, amplias unidades de producción, con reforzados recursos económicos y humanos, las cuales reparten sus beneficios de acuerdo con la superficie de las parcelas reunidas y con el trabajo de los cooperadores. Con este tipo de empresa, inspirado en el sistema romano de asociación, que sostenía la titulación individual del dominio y el derecho a la separación, se realizan varios objetivos: en primer lugar, el campesino sigue como propietario, con lo que se satisface su deseo por la tierra, muy arraigado entre nosotros por cierto: en segundo lugar, la agregación de parcelas le da extensión suficiente a la empresa para montar sobre sus tierras diversos programas de producción; y en tercer lugar, la suma de recursos humanos y económicos la torna solvente y responsable para utilizar el crédito y para el uso de maquinarias, abonos y asesoramiento.*

*Con esta o cualquier otra forma que se adopte, lo cierto es que hay que fortalecer las unidades de producción. Sumando parcelas o colectivizando los asentamientos, precisa conformar entidades de alguna magnitud que hagan rentable el trabajo de los dotatarios. Por lo demás, con la integración de las parcelas quizás logremos también la integración de los campesinos, su concentración en poblados, único expediente efectivo para proporcionarles los mismos servicios de los habitantes de la ciudad y para alegrarles la vida con la expansión espiritual que trae consigo la convivencia.*

*A nuestro país se le presenta en estos momentos una gran oportunidad en materia agraria con los ingresos multiplicados que percibe por causa de los nuevos precios del petróleo. Ya que tenemos que gastarlos de modo que no dé pábulo a la inflación, pues llevamos la mayor parte de ellos al campo para beneficiar sus fundos con obras de riego y drenaje y de conservación de recursos naturales renovables; con vías de comunicación y, sobre todo, con el establecimiento de poblados y la instalación de sus servicios públicos. Podemos reproducir un tanto el viejo asentamiento castellano, dividiendo las dotaciones en solares y suertes, es decir, en tierras para vivir y tierras para trabajar. Quizá, si la experiencia es afortunada, ésta fuera nuestra mejor contribución a los pueblos hermanos del conti-*

*nente, hogaño medio dispersos en la campiña, en una campiña feraz y promisoría, pero desolada y maltrecha; y valdría como rescate de las construcciones sociales que nos creó la península ibérica.*

**Señores convencionistas:**

*Unidas al Instituto Iberoamericano de Ciencias Agrícolas, patrocinador número uno del evento y curtido adalid en estos interesantes menesteres, La Universidad de Los Andes y Mérida los reciben como de costumbre, cordial y cariñosamente. La labor que nos congrega es de envergadura excepcional. Todos nuestros países andan buscando caminos para una vida mejor y más justa y nosotros que creemos que esos caminos pasan por el campo o arrancan de él, aprovechemos la oportunidad de trazarles rumbos. Hagámoslo con la serenidad que caracteriza ya nuestro movimiento, confiados de contribuir en mucho a la consolidación de las organizaciones sociales que hoy conforman el prometedor mundo iberoamericano.*

*Aquí está España con nosotros, testigo y actora a la vez en la cruzada que auspiciamos. Allá como acá, según el pensamiento de uno de sus expertos, "las reformas del Derecho Agrario, toman como criterio orientador el que la propiedad, lejos de paralizar la modernización de las técnicas agrícolas y la aparición de una agricultura social y en ciertos casos de explotación colectiva, debe, por el contrario, favorecer su implantación, a fin de que la tierra pueda . . . cumplir con su función tradicional de alimentar a los hombres". Para sus representantes y para los de la América india el saludo cordial de bienvenida de la Universidad de Los Andes.*



# CONVOCATORIA



**Para la Reunión Internacional de Especialistas de Derecho Agrario, efectuada en Mérida, del 20 al 25 de mayo de 1974, se convocó un selecto grupo de expertos iberoamericanos en la materia.**

**Esta actividad tuvo por organizadores al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), a través de su Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (CIRA), con el patrocinio del Proyecto 206 de la Secretaría General de la OEA y la colaboración de la Universidad de Los Andes, a través del Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria (IIDARA). El objetivo general fue propiciar el intercambio de opiniones entre expertos, para ir definiendo e integrando el Derecho Agrario Latinoamericano.**

**Como objetivos específicos se fijaron en la convocatoria los siguientes:**

- a. Analizar desde el punto de vista jurídico el papel del Estado en el proceso de cambio de las estructuras agrarias; y**
- b. Estudiar los problemas jurídicos de las formas asociativas de producción nacidas de las reformas agrarias latinoamericanas.**

**Cada uno de los temas fue analizado en base a un documento de trabajo preparado por un consultor especialmente contratado por el IICA, a cuyo efecto se comisionó a los doctores Antonino Vivanco, de la Argentina, y Lorenzo Tolentino Tapia del Perú.**





## **LISTA DE INVITADOS**



**ARGENTINA**

**Rodolfo Ricardo Carrera**

**Profesor de Derecho Agrario de la Universidad de La Plata**

**Antonino Vivanco**

**Profesor de Derecho Agrario de las Universidades de Buenos Aires y La Plata.**

**BRASIL**

**J. Paulo Bittencourt**

**Vicepresidente del Instituto Paulista de Derecho Agrario**

**Fernando Pereira Sodero**

**Presidente del Instituto Paulista de Derecho Agrario**

**BOLIVIA**

**Guillermo Barrios Avila**

**Vicepresidente del Consejo Nacional Agrario**

**CHILE**

**Gonzalo Miguel Figueroa Yáñez**

**Profesor de la Universidad de Santiago**

**Jorge Orchard Pinto**

**Consultor de la FAO**

**COSTA RICA**

**Francisco Oliart**

**Consultor del IICA**

## **COLOMBIA**

**Otto Morales Benítez**  
ex Ministro de Trabajo y Agricultura

**Mario Suárez Mello**  
Profesor de Derecho Agrario en la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

**Mauro Villavicencio**  
Consultor del IICA

## **ECUADOR**

**Manuel A. Franco P.**  
Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización

## **ESPAÑA**

**Alberto Ballarín Marcial**  
Vicepresidente de la Asociación Española de Derecho Agrario y Presidente del Instituto de Reforma Agraria y Desarrollo Agrario.

**Juan José Sanz Jarque**  
Vicepresidente de la Asociación Española de Derecho Agrario

## **GUATEMALA**

**Mario Vinicio Castañeda**  
Profesor de Derecho Agrario de la Universidad de San Carlos de Guatemala

## **PARAGUAY**

**Carlos Alberto González**  
Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad de La Asunción

## **PERU**

**Guillermo Figallo Adrianzen**  
Presidente del Tribunal Agrario del Perú

**Lorenzo Tolentino Tapia**  
Asesor Jurídico de la Dirección General de Reforma Agraria

## **URUGUAY**

**Adolfo Gelsi Bidart**  
Director del Centro de Estudios de Derecho Rural de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

## **U.S.A.**

**Lorin Wisenfeld**  
International Legal Center

**VENEZUELA**

**Ramón Vicente Casanova**

**Rector de la Universidad de Los Andes, Presidente del IIDARA y Profesor de Derecho Agrario.**

**José María Franco García**

**Profesor de Derecho Agrario de la Universidad de Los Andes y Secretario General del IIDARA.**

**Román José Duque Corredor**

**Miembro del Comité Ejecutivo del IIDARA**

**Oscar David Soto Sánchez**

**Director del Centro de Estudios Agrícolas de la Universidad de Carabobo**

**Manuel Angel Palma Labastida**

**Representante del IIDARA**

**Víctor Giménez Landínez**

**ex Ministro de Agricultura y ex Presidente del IAN**

**Luis González Berti**

**Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes**

**Biancanieve Portocarrero de Guzmán**

**Profesora del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo**

**César Augusto Guzmán**

**Diputado al Congreso Nacional**

**Milagros Acosta de Lazzaro**

**Representante del CIARA**

**Gisela Josefina Armado**

**Jefe del Departamento de Afectación del Instituto Agrario Nacional**

**Julio Atilio Carruyo Pedrañez**

**Profesor de la Universidad de Los Andes**

**José Carvalo**

**Consultor Jurídico del IAN**



# **PAPELES DE TRABAJO**





# **ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE CAMBIO DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS**

**Documento de trabajo presentado por el  
Dr. Antonino Vivanco, Profesor de Derecho  
Agrario de las Universidades de La Plata  
y Buenos Aires, República Argentina.**



## PROLOGO

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, a través de su Centro Interamericano de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, con el aporte del Proyecto 206 de la Secretaría General de la O.E.A. y la colaboración de la Universidad de Los Andes, en Venezuela, a través de su Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria se encuentran organizando una Reunión de Especialistas de Derecho Agrario que se desarrollará en Mérida, Venezuela, del 20 al 25 de Mayo de 1974.

Uno de los temas que se discutirá en la Reunión será el Rol del Estado en el Proceso de Cambio de las Estructuras Agrarias.

Para ilustrar este tema el IICA-CIRA encargó al Dr. Antonino Vivanco, Profesor de las Universidades de La Plata y Buenos Aires, República Argentina, la elaboración de un Documento de trabajo.

A continuación se presenta dicho documento que esperamos sea un instrumento eficaz, no sólo para ilustrar el debate sino también como base para que los participantes en la Reunión puedan preparar otros documentos sobre el tema.

**JORGE ORCHARD PINTO**  
Responsable de la Actividad

## 1. ADVERTENCIA PRELIMINAR

El presente trabajo tiene por principal finalidad mostrar la evolución que se presenta en el ámbito jurídico agrario como consecuencia del proceso de cambio que se va operando en los países de América Latina.

El proceso no se cumple en forma sincronizada por cuanto la situación social y económica entre los diversos países de América Latina difiere en forma considerable.

Si bien la región muestra una fisonomía propia con semejanzas marcadas, también es cierto que en algunos casos, las condiciones para el cambio son menos favorables.

Es necesario señalar dos aspectos en el proceso de cambio: el primero radica en la acción del Estado tendiente a lograr la transformación de las relaciones sociales y económicas. Para ello, la ley constituye el instrumento indispensable; el segundo, está representado por la faz creativa, en la cual corresponde aplicar normas que permitan establecer una nueva organización jurídica y administrativa.

Hasta el presente, se ha puesto énfasis en la economía y en la política, como medios para lograr el cambio o por lo menos hacer el diagnóstico, a fin de conocer si éste es o no factible, o en último término para contribuir a él. En menor escala; pero también en forma apreciable se ha aprovechado la Sociología.

El Derecho no ha ocupado un lugar de preeminencia en los operativos de cambio; por el contrario, se lo ha desestimado por entenderlo como un mero instrumento político cuya estructura normativa, se la aprehende como un instrumento coactivo de la política, al servicio de determinados intereses o grupos económicos. De ese modo, las instituciones valen por la connotación política y no por la denotación jurídica.

Hasta ahora, el análisis comprende el derecho en general; pero es necesario incluir en él, al Derecho Agrario, por ser esta rama jurídica la que nos interesa en particular en esta investigación.

El Derecho evoluciona lentamente. Solo en determinadas circunstancias los cambios operados en la política de los Estados influye en él en forma manifiesta. Sin embargo, también en estos casos la tradición jurídica sirve de contrapeso, al extremo que las instituciones no se modifican con la intensidad que demandan las transformaciones sociales.

De ahí, que sea necesario en materia de Derecho Agrario adentrarse en el análisis detenido de las propias instituciones, para comprender los obstáculos que las mismas presentan, a los cambios que se pretenden introducir en razón de las necesidades económicas y sociales.

En el ámbito rural no se han producido con igual celeridad los cambios de índole jurídica.

El derecho que se aplica a la actividad agraria en los países de América Latina permanece —salvo contadas excepciones— en una situación semejante.

Es necesario introducir cambios importantes en la regulación jurídica que permitan regular las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con mayor soltura y flexibilidad que les permita vincularse de manera más armónica y que las exigencias recíprocas en el cumplimiento, no se transforme en privilegio para una de las partes.

La transmutación de los valores jurídicos es un asunto que no debe excluirse al analizar estos temas por cuanto su análisis permitirá modificar muchos esquemas que hasta ahora han sido reconocidos como permanentes. La aspiración del Derecho a la Justicia o la pretensión del Derecho justo si bien son de por sí muy respetables no coinciden con la realidad. Tampoco es admisible creer, que el derecho pueda resumirse a una técnica que solo sirva para reparar o construir sistemas reguladores de conducta cualquiera sean los motivos o poderes de los cuales emane.

El derecho constituye un conjunto de normas que sirven para regular la conducta, con el propósito de facilitar la convivencia en sociedad y facilitar el desenvolvimiento de los individuos o grupos dentro del conjunto de la sociedad. El permite mejorar las condiciones de vida, garantizar mejor los intereses, defender y preservar los bienes o la capacidad de servicio de las personas. No se puede exigir que por el derecho se logre la justicia. No se puede pretender que el derecho resuelva todos los problemas sociales y menos aún, que los evite o elimine.

El derecho emana del poder, pero no se confunde con él. No hay derecho sin poder. Tampoco puede admitirse la existencia de un poder regulado en función de la sociedad, si no impera algún principio jurídico, que no puede tener otro sustentáculo que la libre determinación de los sujetos que integran la comunidad jurídica. A

medida que el derecho tiende a garantizar mejor el derecho de los sujetos que integran la comunidad, se puede decir que es más social o sea que es más humano. No interesa que sea más o menos justo. Lo que importa es que sea social y que por ello sea humano, que se identifique con el interés material y espiritual del hombre, cualquiera sea el origen o status del mismo.

El Derecho agrario en América Latina como el derecho todo ha sido un conjunto de normas que regulan la actividad del individuo en beneficio de todos; pero sólo teóricamente. En la práctica no ha favorecido a todos sino a un grupo al extremo que el cambio de la legislación colonial a la legislación de la independencia, no introdujo cambios apreciables en el ejercicio de los derechos de los individuos.

El despotismo con que se manejó la gente de campo desde la época de los virreyes hasta la actual, no ha sufrido variantes considerables salvo en la letra, denominación y modalidades en la aplicación de las instituciones. Y esto puede comprobarse, cuando se observa el estado actual de muchas comunidades indígenas campesinas en numerosos países de la región.

Algunos de estos grupos humanos ignoran lo que sucede en su propio país, no saben quienes son sus gobernantes, no conocen el idioma, y en ciertos casos, no alcanzan a comprender como pueden vivir otros cerca de ellos, de modo tan diferente.

Para lograr una modificación substancial debe hacerse hincapié en la conveniencia de perfeccionar la técnica en la investigación jurídica a fin de remodelar las instituciones en función de las necesidades económicas y sociales. Dos son los impedimentos fundamentales: uno es el tradicionalismo jurídico y otro es la estructura económica que impiden una modificación substancial en esta materia.

En ciertos casos se percibe una distorsión entre la norma escrita y su aplicación práctica. Con mayor frecuencia en las áreas rurales se percibe una atonía en la aplicación del Derecho que exige mayores esfuerzos para lograr que las instituciones funcionen de un modo adecuado.

En el presente trabajo se han tenido en cuenta tres aspectos fundamentales: las deficiencias o impedimentos de orden jurídico, la acción del Estado para influir en el ordenamiento jurídico durante el proceso de cambio y la creación de nuevas normas reguladoras de instituciones que permiten crear un nuevo ordenamiento jurídico más acorde con los requerimientos de la actividad agraria.

El análisis de la legislación sobre reforma agraria que se ha sancionado en los diversos países de América Latina en un lapso de veinte años, revela que ello es lo único que se ha hecho o que se ha tomado en cuenta para introducir cambios importantes en la regulación jurídica agraria. Y solamente la legislación sobre reforma se ha tomado en cuenta o se ha recomendado para solucionar todos los problemas o para eliminar todos los obstáculos que se oponen al desarrollo.

En numerosas publicaciones hemos dado nuestra opinión favorable acerca de la necesidad de introducir una reforma en la estructura agraria de los países menos desarrollados del continente, pero a la vez hemos señalado las graves deficiencias de una legislación que apenas aparecía como un parche en la legislación civil, cambiando o modificando algunas instituciones o lo que es peor, dejando una situación ambigua al permitir la subsistencia de instituciones semejantes y antagónicas según se originaran o no en la reforma agraria.

Ahora es necesario ir más allá. Es preciso enfocar el análisis de la situación a través del Derecho agrario o sea del Derecho en general aplicado a la actividad agraria. Cualquiera sea el criterio que se adopte sobre el remanido tema de la autonomía jurídica o de la ramificación del Derecho, lo único importante es mostrar como el derecho puede constituir un medio efectivo para lograr un cambio apreciable en la estructura agraria.

Hasta ahora el historicismo jurídico ha prevalecido. Por otra parte la concepción liberal de la economía ha mantenido una estructura jurídica que no se aviene a la transformación que se ha operado y que sigue produciéndose en una sociedad cuya masificación es manifiesta.

Desde hace pocos años el análisis científico de la sociedad ha servido para descubrir una gama de hechos que ponen en evidencia que ciertas instituciones mantienen aún su vigor fundadas en principios harto artificiosos.

Por lo demás, es necesario poner al descubierto las fallas que se exteriorizan de manera más apreciable en el ámbito jurídico agrario.

Si se parte de la base de que América Latina presenta similitudes de índole económica y social muy acentuadas y que el derecho vigente desde la época colonial obedece a una escuela aún apenas

superada y que las viejas instituciones romanas aún se aplican en el ámbito jurídico en un grado apreciable, se puede comprender lo poco que se ha evolucionado en la materia.

Los cambios que pueden lograrse no deben ser supervalorados, ya que es sabido que existen ciertas instituciones esenciales que solo varían en sus modalidades extrínsecas y no en su esencia íntima.

El Derecho Agrario en América Latina puede sintetizarse en tres instituciones fundamentales: la propiedad, el contrato y la policía administrativa o sea la organización y funcionamiento de la administración incluida la legislación que la regula. Toda ella debe ser comprendida en sus tres aspectos más sobresalientes: control, represión y promoción.

Las tres instituciones mencionadas muestran sus deficiencias manifiestas a la luz de un análisis sociológico y político. La propiedad como facultad o derecho de disposición de bienes y servicios se funda en una concepción teórica de la libre determinación de la voluntad, partiendo del supuesto que todos por igual pueden ejercerla y ser titulares de ella. El contrato, que en la mayoría de los casos depende de la primera, se funda en el principio también artificioso de la autonomía de la voluntad como desideratum en la celebración de cualquier clase de contrato.

Es indudable que en el análisis teórico no puede negarse el valor y la importancia de la concepción mencionada, pero también es cierto que no resiste la más simple confrontación con la realidad.

Ya se trate de contratos para venta, donación o alquiler de cosas y servicios, es indudable que las partes intervinientes no se encuentran en un pie de igualdad que permita abrigar esperanzas acerca de la posibilidad o garantizar la mínima igualdad entre los sujetos intervinientes en el contrato.

Los contratos que se celebran para el uso o disposición de cosas incluidos bienes naturales o artificiales surgen como consecuencia de la diferencia fundamental que existe entre los que poseen dichos bienes y los que sólo pueden aspirar a poseerlos.

Asimismo, en la contratación de la fuerza física, capacidad técnica o intelectual, siempre el que paga es el que puede disponer con mayores posibilidades frente a las otras partes, salvo el caso en que la necesidad de la contratación surja como algo imposible de soportar.



Y finalmente, el Estado como arbitrador y regulador de las relaciones de convivencia es conducido, orientado y manejado según el pensamiento político de quienes detentan el poder.

Esto pone en el tapete el hecho un tanto anómalo que en América Latina el Derecho agrario no haya sufrido cambios de importancia en más de medio siglo.

La situación de los grupos sociales rurales difiere de un país a otro. Ello está en razón directa del grado de desarrollo del país. En América Latina pueden distinguirse tres tipos de países según el desarrollo de su agricultura: los que mantienen el régimen tradicional de carácter semifeudal, los que poseen una agricultura de tipo capitalista con una industria más o menos desarrollada y los de régimen socialista en su agricultura.

Pero si se cala más hondo podrá notarse que los campesinos se dividen en dos clases definidas: los que viven y trabajan como hombres que tienen bienes y posibilidades de progresar en mayor o menor escala, y los que viven y trabajan sin posibilidad alguna. La mayoría corresponde a estos últimos.

Por eso es tan difícil programar cambios en el orden jurídico si se percibe a través del tiempo una estructura rígida que no se modifica en razón de que existe un poder económico que lo domina todo ya sea vernáculo o extranjero. Solo grupos minoritarios pueden llegar a tener bienes de importancia y trabajadores a sueldo o a sueldos teóricos. Todavía existen haciendas donde se trabaja por la comida.

Es fácil percibir las diferencias entre los trabajadores de países donde la legislación del trabajo se ha desarrollado a través de instituciones administrativas o judiciales y donde se ha adentrado en la conciencia de trabajadores y empleadores, y la de aquellos que aún se mantiene la vieja estructura.

En estos países los cambios son difíciles.

Sin embargo, la situación en América Latina va transformándose poco a poco. En el campo los cambios son siempre lentos y llegan tarde. Así ha sucedido durante siglos. Ahora la situación se presenta distinta, porque la tecnología acerca al mundo, porque lo achica en el espacio y en el tiempo.

En los últimos treinta años, se perciben cambios importantes en la vida y en el trabajo de las áreas rurales cercanas a los focos poblacionales muy importantes. La geografía jurídica pone de

manifiesto la relación que existe entre el cumplimiento de la ley y la concentración poblacional.

En las zonas alejadas, la ley no rige sino en forma aparente. Y en esta diferencia radica uno de los mayores impedimentos para lograr un cambio auténtico. Porque en definitiva hay que saber en que consiste el cambio y quién es el que cambia.

Para que este se produzca la gente debe cambiar la forma de vida y de trabajo. De lo contrario, el cambio es una palabra. Para que la gente modifique su forma de vida y de trabajo, debe previamente tener una aptitud para ello o sea que psíquicamente debe sentirse predisposto para ello. Y esto es poco frecuente todavía en América Latina. La gente de campo vive enclaustrada culturalmente. No hay comunicación, salvo la muy pequeña que proporciona la radio y que sin duda, ha sido casi revolucionaria en lo que respecta a las poblaciones campesinas.

El Estado y más específicamente los gobiernos, son los que deben actuar. Hasta hace poco tiempo el sector público ha dejado hacer, no siempre por negligencia, sino por razones de principios.

El sector privado se ha debatido entre dos grupos que no han podido prosperar de consumo. Uno representado por los terratenientes y otros por los trabajadores rurales. Los primeros, no han cambiado de criterio acerca de su situación como patronos o sea que no admiten ni siquiera como algo asequible, que los obreros rurales puedan estar en condiciones de vida y de trabajo más favorables. Consideran que el trabajador rural es un individuo que debe estar donde está, porque siempre ha estado en ese lugar y no puede y ni siquiera es necesario que cambie. Entre otros motivos porque se da por cierto de buena o mala fe que los "inditos" viven felices en esa forma y no en otra.

Todo cambio se lo percibe y enjuicia como una revolución social peligrosa. Claro está que el peligro de ese cambio se podrá percibir en un costo de producción más elevado lo que puede en ciertos casos causar perjuicios a los productores.

El acercamiento de patronos y obreros agrícolas no es sencillo en América Latina. Las soluciones europeas pueden resultar interesantes como esquemas o modelos; pero si se analiza la situación en forma objetiva se verán los inconvenientes que se presentan, como efecto de su aplicación.

El Derecho agrario como derecho de la empresa se lo considera actualmente como una solución eficaz que permite elaborar ideas o instituciones de una manera eficaz en beneficio de los agricultores ya se trate de empresarios productores o bien de trabajadores con o sin tierra.

Se llega al extremo de considerar que es tal la importancia de la empresa que la tierra misma carece del valor que se le ha atribuido hasta ahora.

Ahora bien, la empresa agraria es un complejo de bienes y servicios que contribuyen a lograr una producción cada vez más intensa. Se piensa que la organización empresarial es lo que debe pretender todo planificador en agricultura. Pero lo que no se tiene en cuenta es la diferencia tajante que existe entre empleadores y empleados en un lugar y en otro.

En muchos lugares de América Latina el empresario es el propietario productor que se vincula con un peón rural por lo general un indígena que apenas si tiene una idea del idioma que habla el patrón o que si la tiene, ignora los conocimientos más elementales para poderse defender de cualquier abuso y que además no se animaría a hacerlo ya que para ello debería vencer una sumisión de siglos lo cual es muy difícil de lograr cuando la organización social y económica lo tiene establecido desde mucho tiempo atrás.

De ese modo la empresa común con empleadores y empleados funciona de un modo completamente distinto de lo que se pretende. Pero en el caso que la empresa sea la coparticipación de empleadores y obreros en la producción la situación se pone aún más tensa ya que deberían compartir ideas y conocimientos personas que no tienen nada en común salvo la idea un tanto tergiversable de obtener una abundante producción. La distribución de ganancias, la participación en la dirección de la empresa o aun la organización empresarial en la familia agricultora, supone el conocimiento y las aptitudes de personas que son ajenas a ese tipo de conocimientos y a esas formas de conducta. En síntesis se trata de un esquema teóricamente aplicable a cualquier hombre. Pero lo difícil es saber en qué son iguales los hombres rurales o mejor dicho que es lo que tienen en común. La estructura agraria de la región permanece sin mayores variantes, salvo algunas excepciones. Los cultivos tradicionales dominan las áreas agrícolas y la economía de subsistencia es la predominante. Los mercados son de trueque o de moneda, pero en cantidades que

permiten denominar a esa economía, economía del centavo. Los transportes son escasos o nulos, la vivienda carente de estabilidad e higiene, la electrificación apenas si se conoce, y el analfabetismo y la ignorancia se hallan generalizados. La alimentación escasa y por lo general de influencia perniciosa por sus deficiencias carenciales.

El aislamiento del campesino es casi total. Su único vínculo permanente con el exterior lo constituye la radio a transistores.

En el transcurso de cien años, a partir de la independencia, la estructura agraria ha sufrido cambios mínimos. La gran extensión de tierra, el monocultivo, la producción con destino al consumo interno de la hacienda o directamente para la exportación (plantación), el minifundio, el trabajo migrante, los salarios ínfimos que conducen a un desempleo simulado y permanente, el bajo costo de la producción, la exportación de materia prima en bruto, la falta de industria y de capacitación, todo revela una estructura rígida, en la cual existe una dirección y poder concentrado que sólo permite una actividad relativa en función a intereses absolutamente privados. El subdesarrollo se muestra acabadamente por todos los resquicios.

Los gobiernos han realizado diversas reformas en los últimos tiempos con el propósito de modificar esa estructura. En varios países se han producido cambios, en unos mucho más profundos que en otros, pero los resultados han sido diversos y en general poco satisfactorios.

Si bien los cambios introducidos han logrado desarmar una estructura económica agrícola de carácter colonial y semifeudal, no por eso se han percibido mejoras ostensibles en las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores. Pero la recuperación lleva tiempo y el cambio estructural origina trastornos que no son fáciles de subsanar.

Los caracteres de la estructura agraria comunes a todos los países con algunas variantes locales y regionales son las siguientes:

- a) latifundios y minifundios;
- b) trabajadores sin tierra;
- c) trabajadores sin trabajo fijo y con salarios subnormales;
- d) migraciones internas y externas en busca de mejores salarios;
- e) desempleo manifiesto o simulado;
- f) oferta permanente de mano de obra;
- g) falta de crédito para los medianos y modestos agricultores;

- h) Industria incipiente y por lo demás dependientes;
- i) ausencia de mercados y de formas desarrolladas de mercadeo;
- j) precariedad en todas las formas de trabajo y comercialización;
- k) desconocimiento de prácticas agrícolas modernas;
- l) deficiencias en la salud y capacitación de los trabajadores;
- m) carencias alimentarias;
- n) falta de interés y comprensión por el cambio;
- o) aislamiento y falta de comunicación entre los grupos sociales;
- p) las instituciones jurídicas son las propias de una legislación liberal: propiedad absoluta, contratos en que las partes actúan libremente y la intervención del Estado se limita a controlar en forma precaria, a la actividad agraria.

Las características de esta estructura revela las deficiencias manifiestas que impiden el desarrollo en cualquiera de sus formas.

De ahí la necesidad de introducir reformas que permitan un cambio en la estructura y una mayor intensificación en la actividad agraria.

El Derecho agrario debe constituir el instrumento adecuado para lograr que la expansión económica y la distribución de los beneficios pueda lograrse de algún modo, a fin que los incentivos para impulsar el desarrollo agrícola puedan lograr un campo propicio, a fin que la actividad agraria se desenvuelva con mayor eficiencia y que los volúmenes de la producción aumenten, no solo en cantidad sino también en calidad.

De ahí la necesidad de modificar a las instituciones tradicionales. Para ello es necesario el cambio en la legislación. Se necesita adoptar principios generales que permitan crear una normatividad jurídica más flexible y más apta para que la estructura pueda cambiar en forma orgánica y progresiva.

En el presente trabajo se trata de mostrar esas deficiencias y poner de manifiesto los impedimentos que existen para el desarrollo agrícola en los países del Continente.

Sin perjuicio de la influencia que la política pueda tener o ejercer en la nueva legislación es evidente que las instituciones pueden adaptarse a la evolución que se está operando en los ámbitos tecnológicos económicos y sociales.

Los cambios se pueden ejercer no solo en la actividad estatal y en la legislación general especialmente la que regula la actividad

pública en lo concerniente a la prestación de servicios, realización de obras o bien ejercicio de controles y de promoción en general, sino también en lo que concierne a las empresas mismas que necesitan de una intervención del Estado para poder progresar y desenvolverse de manera efectiva. De lo contrario, la acción administrativa no llega a influir en las propias empresas de modo positivo.

La regulación del régimen tributario agrícola, el crédito, el trabajo, la propiedad, los contratos, todo ello puede contribuir favorablemente para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población rural.

Para que esto resulte posible es necesario comprender a la estructura como un complejo de elementos y de relaciones que tienen una íntima vinculación entre sí, lo cual origina una trama que para ser modificada requiere cambios a veces de mayor profundidad que la simple derogatoria de leyes vigentes o imposiciones que en muchos casos, no pasan de ser ensayos de carácter artificioso o simplemente declarativo.

De ahí, que sea necesario hacer un análisis que permita entrever con certeza la razón de ser de los cambios y especialmente determinar con precisión cuales son los impedimentos y los obstáculos de mayor relevancia. Ello permitirá removerlos y con ello lograr una apertura operacional de mayor intensidad y con efectos o resultados concretos.

La situación no se presenta igual en todos los países. En algunos, el adelanto se muestra a través de una industria creciente. En otros, el desarrollo agrícola por medio de una tecnificación adecuada permite mejorar la producción, pagar salarios más elevados, y crear fuentes de trabajo remunerativas que a la vez permita condiciones de vida más favorables. No obstante ello, en tales países puede existir una rigidez en el desenvolvimiento social al extremo que se presenta una estratificación de clases sociales tan marcada que las posibilidades de cambio son muy reducidas.

En otros, la situación queda limitada a la expansión de ciertos cultivos y de ciertos y determinados productos agrícolas, lo cual hace depender a la economía de los países de ciertos mercados tradicionales en los cuales las bajas de precios en los mercados internacionales puede originar la paralización de actividades o el derrumbe de una agricultura próspera. No hay defensas que oponer en los casos de baja de precios en los mercados.

En dichos países, las exportaciones imponen el pago de precios elevados ya sea para importar tecnología como también herramientas o maquinarias que no se fabrican en los mencionados países, por no disponer ni siquiera de una industria mediana.

En otros, la situación es más precaria aún por cuanto hay escasez de tierras, falta de capacitación en los trabajadores, falta de iniciativa en los empresarios y sobre todo una estratificación social muy rígida.

En estos casos no se encuentran en el campo nada más que patrones y peones. No hay una gradación en la escala social y en la disponibilidad de bienes.

De ahí, que los impedimentos y los obstáculos no sean iguales en todos los países de la región. Es necesario hacer distingos que permitan comprender las diferencias locales dentro del contexto general de la región.

La legislación presenta analogías; pero con ello no se salvan las mayores diferencias. Algunos países poseen una legislación moderna y una capacitación mayor en los campesinos; pero carecen de servicios agrícolas que ayuden a los agricultores de menores recursos de manera que los agricultores no pueden llegar a ser otra cosa que peones rurales.

La reforma agraria y la distribución de la tierra queda trancada por la falta de medios adecuados para que los agricultores puedan seguir adelante. Se les da tierra; pero no se les brinda crédito o útiles de trabajo y en tales casos la entrega de tierras no solucionan el problema agrario de la región o del país.

La idiosincrasia de los campesinos impone la necesidad de estudiar costumbres y de influir en ellas para lograr convertir a una sociedad o a grupos sociales que viven y trabajan como hace siglos. La simple vigencia de una ley muy progresista no surte efectos importantes.

La organización administrativa eficiente es requisito necesario para que funcione la ley; pero a la vez hay que cuidar que el sector privado pueda cumplir su cometido por la colaboración que le presten los poderes públicos. De otra manera los cambios no llegan a producirse.

¿Cuáles son en definitiva los actos que deben realizarse y el proceso que debe cumplirse por el Gobierno durante el proceso de cambio?

Se ha dicho que el cambio supone una serie de transformaciones de diversa índole tanto política como social, económica o jurídica y por cierto técnica.

¿Pero en qué se traduce este cambio dentro de los grupos sociales?

Los más importantes son la libertad de oportunidades, la posibilidad de desenvolvimiento y el desarrollo en el sentido de la expansión económica y por sobre todo la seguridad y estabilidad en las fuentes del trabajo, mayor alimentación, mejor higiene, acceso a una vivienda digna y la mejora de los servicios públicos en cualesquiera de sus formas y manifestaciones.

En síntesis, para lograr el cambio hay que remover la vieja estructura. Ya se ha dicho en párrafos precedentes cuales eran las características de la vieja estructura. Ahora, se hará un análisis sucinto de cuales son las modificaciones principales que deberán introducirse para que la vieja estructura se transforme.

En el presente trabajo se hace un estudio pormenorizado de estos cambios y transformaciones. En esta advertencia preliminar, solo se quiere señalar las metas a las cuales se quiere llegar y los aspectos de mayor relevancia que presenta una investigación de este tipo, y con los alcances que se pretende darle.

Uno de los factores determinantes de la vieja estructura es la forma de tenencia de la tierra. Esto resume un conjunto de relaciones económicas permanentes y de vínculos jurídicos cristalizados en una legislación adecuada a la prosecución de ciertos fines, entre los cuales no pueden quedar excluido el de la permanencia. Conseguir perpetuar el sistema, es uno de los propósitos que se ponen de manifiesto en la legislación y más que en ella, y sólo a través de ella, en las instituciones jurídicas que rigen en los países de América Latina.

La propiedad, los derechos reales en general, los contratos, las obligaciones, el régimen sucesorio, todo está dirigido a establecer un régimen jurídico que se aviene con una economía que ha sido ampliamente superada y con formas de vida y de trabajo que van siendo lentamente modificadas en forma apreciable.

Esto se puede ver sin mayores dificultades en las áreas rurales donde el campesino está en contacto con los hombres de la ciudad y mantiene con ellos diversos tipos de relaciones sociales. Su conocimiento de lo que sucede con los obreros de la industria, el captar



como se puede vivir y trabajar de manera más digna y acomodada a las propias necesidades de cada uno mueve a los individuos a irse del campo. De ahí que sean tan frecuentes y comunes las migraciones rurales externas e internas.

La falta de participación de los obreros rurales en la vida política, la ausencia de sindicalización en las zonas rurales, el desconocimiento por parte de los campesinos de sus propios derechos frente a un patrón que conoce la ley y a los funcionarios y que desconoce las pretensiones que pueden tener los obreros que están bajo su dependencia, influye desfavorablemente para que se introduzcan cambios.

Sin embargo en América Latina se persigue a través de estos últimos años un proceso lento pero persistente que tiende a modificar las formas de vida y de trabajo en varios países del continente.

Pero son pocos. Y dentro de ellos hay diferencias zonales muy apreciables. Y además, las formas de trabajo cambian según el tipo de cultivo o forma de aprovechamiento agropecuario. Es muy diferente la forma de trabajo de obreros en una plantación bananera, en una cabaña de bovinos, en un cañaveral, en la explotación de madera en la selva, en una chacra maicera, o en la cría de ovejas o de cabras en la sierra. Esto también necesita ser analizado.

La influencia de la geografía en el derecho no ha sido estudiada aún en profundidad. Y tampoco se ha hecho hincapié en la influencia ecológica de los cultivos con relación a los agricultores y campesinos. Solamente de un modo muy limitado; pero aún en esos casos, las conclusiones han sido por demás útiles.

La distorsión entre la ley la administración y la justicia o sea en términos más precisos entre la norma, su ejecución y aplicación constituye una seria dificultad aún no vencida en la mayoría de los países del continente.

El divorcio entre productor, el trabajador, el funcionario y el técnico, constituye otro grave impedimento para el desarrollo.

La separación o prescindencia entre el régimen de propiedad de la tierra, las comunicaciones y los mercados, constituye otro agravante de un sistema de atraso y de opresión.

La ausencia de un nexo común entre los planes de desarrollo, la capacitación de los trabajadores y la investigación agrícola contribuye a dificultar la acción progresista.

La falta de conservación de los recursos naturales, un régimen de dominio adecuado a esas necesidades y una producción apropiada son otros de los tantos obstáculos para que las áreas rurales no permanezcan inactivas o que su desenvolvimiento se trabe, sin saber los motivos esenciales, que impiden el cambio.:

La vinculación íntima entre el manejo de los recursos, la producción, el almacenamiento, clasificación, transporte, mercados y consumo no se ha esclarecido lo suficiente como para poder comprender la importancia que reviste esta conexión mucho más intensa de lo que aparece a primera vista.

Estas relaciones no siempre son impuestas por la ley, sino que surgen por la naturaleza de las cosas, o por razón de la actividad que se cumple en su manejo. Pero no hay duda que el derecho contribuye a mejorarles o a perjudicarlas.

En muchos casos, las separaciones y distingos convienen a determinadas personas cuyos intereses se ven favorecidos por esos distingos tajantes que cuesta comprender a veces.

De ahí la importancia que tiene la intervención del Gobierno en muchas operaciones agrícolas. Esta intervención ofrece muchas dificultades. Y algunas de ellas surgen por razón de la desconexión que se presenta entre la economía, el derecho y la sociología, en la organización de los elementos que pueden contribuir al proceso de cambio.

Uno de los principales impedimentos para que los factores determinantes de la vieja estructura persistan lo constituye la configuración geográfica de la mayor parte de los países de América Latina y de las áreas rurales, donde deben cumplirse las faenas agrícolas.

Por eso las obras y servicios públicos deben desempeñar un papel dirimente en esta materia. La falta de infraestructura adecuada que permita establecer una vinculación entre la ciudad y el campo es un obstáculo serio para remover la vieja estructura. La falta de relaciones entre personas, la dificultad para llevar los productos hasta donde está el consumidor o la dificultad que se presenta para que este pueda acudir a los centros de producción o elaboración es muy seria.

La distorsión entre las áreas de producción y elaboración industrialización contribuye a marcar diferencias muy serias en los sala-

rios. En efecto, los salarios que se agregan al producto, hasta llegar al consumidor podrían ser aprovechados por los campesinos y en cambio todo ello pasa a la gente de la ciudad.

La planificación es uno de los medios para lograr el cambio. Pero la distorsión entre el inventario y evaluación de los recursos, la planificación y la financiación y ejecución constituye otro impedimento que atrasa el desarrollo en todos los países de la región sin excepción. Podría aducirse que la falta de financiación es un impedimento que escapa a veces a las posibilidades de los respectivos gobiernos; pero de todos modos no cabe duda que se gastan ingentes sumas en planes que nunca se ejecutan y en proyectos que nunca se realizan. Deberían consultarse las bibliotecas que se han formado con los estudios de áreas rurales y los planes que se han elaborado para su desarrollo, sin que se haya llegado a ninguna conclusión efectiva.

Puede hacerse un distingo entre la acción de los gobiernos mientras se remueve la vieja estructura y la que deben ejecutar cuando se crea la nueva. En realidad, lo que se hace es influir en costumbres y hábitos, rechazar algunos e introducir otros nuevos. Esto se percibe muy claramente en el manipuleo de la producción agropecuaria. Las observaciones que se pueden hacer en esta materia no dejan resquicios acerca de la importancia que las costumbres tienen el proceso de cambio. Por eso, es conveniente que el Derecho no se aparte demasiado de la sicología social rural que puede constituir un auxiliar valioso para comprender, captar y desenvolver otras técnicas que las usadas habitualmente.

La simple observación de la forma y procedimiento que se emplea en las áreas rurales menos desarrolladas para la recolección del grano, su almacenamiento, transporte y venta permite comprender cuanto se debe hacer para promover la remoción de la vieja estructura.

Pero es preciso no confundir o identificar la técnica en el manejo de la producción o en su manipuleo o industrialización con las combinaciones o artimañas que se perjeñan para evitar o facilitar el manejo de la producción. Ello en función del beneficio de grupos que controlan, dirigen y usufructúan los beneficios y ganancias de la producción y de su comercialización. No hay mercado que no sea controlado por un grupo de personas que nada tienen que ver con los productores que soportan los perjuicios que origina la especulación

desmedida y descontrolada de quienes hacen de ello su profesión habitual, sin que se perciba la intervención de las autoridades competentes. Este constituye un aspecto fundamental del proceso de transformación que debe ser atendido con especial énfasis por quienes estudian y analizan las dificultades y los impedimentos que se presentan para remover la vieja estructura.

La comercialización y el mercadeo en general, presentan deficiencias manifiestas en toda la América Latina, desde la infraestructura por demás deficiente hasta las técnicas de manejo de mercado que puede contribuir a mejorar las relaciones de intercambio entre los productores y los consumidores.

El Estado no actúa en el proceso agropccuario. Está paralizado y detenido so pretexto de que la concepción liberal en economía debe privar. Y esto no significa que el Estado deba intervenir en todo el proceso porque no siempre ha demostrado eficiencia en tales actividades; pero lo cierto es que la afirmación que la empresa privada debe tener todo en su poder y que de ellas depende la economía, si es que se quiere hacerla progresar, tampoco ha demostrado ser cierto.

Por eso es necesario meditar concienzudamente cuando se dice que el Derecho Agrario es el Derecho de la empresa. Si el Derecho Agrario es el Derecho de la Empresa agraria no cabe duda que el Estado tarde o temprano se transformará en el gran empresario o por que lo manejará todo o por que se pondrá al servicio de las grandes empresas. Tales soluciones no parecen ser las más apropiadas para contribuir en forma positiva al cambio económico y social en las áreas rurales. Es preciso comprender que el papel del Estado es muy importante y que no cabe duda que el puede actuar en dos formas en la actividad agraria como factor de intervención y control o como factor de promoción, por una parte, y por la otra debe actuar como una empresa más, a fin de facilitar, promover y asegurar una competencia que de otro modo se convierte en un mito del cual hablan todos; pero nadie comprende cabalmente.

Sin embargo, es bueno tener presente cuando se menciona al sector público y al privado algo que por lo general se pasa por alto, debido en parte al excesivo formalismo del derecho. Tanto en un sector como en el otro, los que actúan son personas, cuyos intereses no siempre son contrapuestos o que si lo son, pugnan para que no lo

sea, a fin de armonizar el interés público con el interés privado; pero tratando de condicionar el primero al segundo.

De ahí que la intervención y la participación del Estado en la actividad agraria es por demás complejo. No es solo con la intervención o participación del mismo, que se puede conseguir solucionar todos los problemas que se presentan. El asunto fundamental no radica en que intervenga o participe, sino como interviene y como participa. Si no lo hace como debe, es tanto o más peligroso que si no lo hace.

Y aquí se vislumbra una serie de dificultades que ponen sobre aviso al investigador. En efecto, si el Estado o el Gobierno actúa por medio de personas que son las mismas en su naturaleza intrínseca que las actuantes en el sector privado o en las empresas privadas, debe clarificarse como debe hacerse, para que los que actúan desde el sector público no identifiquen la empresa que dirigen, con la empresa de su propiedad.

No se niega la importancia que tiene que ellos como empresarios actúen con la mayor eficiencia y entusiasmo o sea que dirijan la empresa como suya; pero no es lo mismo que dirijan la empresa "como suya" y en provecho suyo.

Del análisis de las instituciones y del Derecho agrario mismo, surgen una serie de consideraciones que deben ser motivo de discusión y de diálogo entre los especialistas, por cuanto del intercambio de experiencias y de investigaciones u observaciones se pueden obtener conclusiones promisorias. De ahí la importancia que tiene mostrar de la manera más amplia, el esquema general que permita ser desmenuzado y criticado a fin de esquematizar sintéticamente los aspectos de mayor relevancia que se presentan en la remoción de la estructura jurídica y en la esquematización de las nuevas instituciones.

Es necesario advertir que el trabajo responde a una idea jurídica exclusivamente, o sea que su método no puede apartarse del propio de toda investigación jurídica. Ello no impide, sino por el contrario exige el estudio comparado de aquellas ciencias o disciplinas sociales que por su íntima vinculación y conexión con el derecho permiten de una vez por todas, integrar el esquema hasta lograr una integración que puede dar como resultado la elaboración de instituciones fundadas en una realidad jurídica que lo sea también en una realidad social de su tiempo y en el espacio donde se aplica.

El ensayo de teorías, o la formulación de doctrinas que permitan dar una idea general de las transformaciones que debe sufrir el Derecho agrario en función del interés económico social o político de los países de América Latina deben ser bien recibidas no precisamente porque en ellas se diga todo lo necesario, o cierto sino más precisamente porque constituyen aportes de carácter orgánico que permiten entrever el panorama en modo diferente al que puede aportar el trabajo en escorzo o parcial.

La teoría no debe ser opuesta a la práctica porque en tal caso deja de ser teoría para convertirse en algo puramente conceptual y artificioso. Ella debe estar ceñida a la realidad y como tal, ofrecer una síntesis lógica de una realidad aprehendida por el conocimiento intuitivo y racional.

Las especulaciones abstractas cuando no se refieren a una realidad tangible y concreta no prestan ninguna utilidad. Pero todo ello no debe ser confundido al extremo de valorar como algo importante el casuismo empírico, que no se desliga de los casos concretos y de las particularidades de espacio y tiempo, sin otro alcance y pretensión que dar recetas momentáneas por un aquí y un allí, delimitado por un sector reducido del espacio y con una duración definida por un presente algo prolongado en un futuro cercano.

El método que se emplea en el presente trabajo responde a la idea que las instituciones jurídicas responden a principios fundamentales y que tales instituciones que son muy reducidas en número pueden ofrecer un sinnúmero de formas y modalidades que permiten ofrecer un campo muy amplio al investigador como al jurista o al legislador.

Pero esas instituciones surgen como una necesidad de regulación de conductas, costumbres y hábitos que se engendran por razón de ciertas operaciones y actividades que se imponen desde el punto de vista de la técnica y que aparecen como necesarias a través del desarrollo de una actividad agraria determinada.

De manera que esas costumbres o hábitos responden a la reiteración de actos y actividades que se realizan en función de una necesidad técnica que a la vez surge como necesaria, para satisfacer determinadas necesidades del individuo y de los grupos.

Pero en razón de que esos grupos están constituídos por individuos que actúan impulsados por móviles y dirigidos por motivos de diversa índole pero de todos modos profundamente humanos es

obvio la necesidad de que el método jurídico sea parte un tanto de la lógica jurídica exclusiva, para incursionar en el campo de la antropología, sociología, sicología, economía, geografía e historia, a fin de obtener un resultado positivo para poder además, esquematizar un grupo de instituciones que respondan a la realidad y muestren a su vez las ventajas de un esquema orgánico cuya pureza jurídica no quede desvirtuada por un exceso de sociologismo o sicologismo.

Esto es importante, por cuanto ha quedado definitivamente concluido el período científico de los compartimientos estancos. No puede actualmente hacerse ninguna investigación en ciencias sociales, si no se hace por medio de un sistema interdisciplinario. Lo malo es que a veces, tal método se lo confunde con una politización que transforma las ideas en ideologías y con ello se desvirtúa el rigor científico, su objetividad característica y su desinterés manifiesto.

Para manejarse conceptualmente es necesario disponer de elementos fundamentales que, no por serlo, dejan de ser sencillos; pero que precisamente por su sencillez deben ser especialmente tratados, a fin de que la complejidad de los compuestos no perturbe la sencillez de las partes simples, y la aprehensión fácil de las relaciones o interrelaciones vinculantes que forman o conforman toda estructura.

Y con ello quede en claro la importancia que el léxico tiene en cualquier investigación de esta índole. Hasta hora la falta de precisión del lenguaje constituye un serio obstáculo que causa perjuicios varios a quienes asumen la difícil tarea de investigar en cualquier disciplina científica y más aún cuando se trata de ciencias sociales.

Hasta ahora, se ha prestado poca atención a este asunto. Tampoco se ha tenido en cuenta que las ciencias agronómicas de las cuales surgen conclusiones muy importantes para la actividad económica agrícola y cuya regulación es la que debe facilitar el derecho agrario no entra tampoco en las investigaciones que se hacen. No debe olvidarse la conexión de las ciencias agronómicas con las ciencias naturales en general.

Si bien estas deducciones podrían hacer creer que tienen el peligro de llevarnos demasiado lejos también es bueno recordar que

ofrecen la ventaja de acercarnos más al objeto preciso que deben ser el motivo fundamental de nuestra investigación que es la actividad agraria.

Es necesario comprender que sobre elementos materiales y por demás físicos como el suelo, el agua, los vegetales y los animales y las máquinas y herramientas se mueve una organización mental determinada que enseña a un hacer, determinado, cuyo hacer adecuado o bueno, engendra la técnica.

De modo que tenemos un plano físico sobre el cual actúa el hombre por medio de una actividad determinada, cuyo fin es la producción para satisfacer importantes necesidades, entre las cuales la más sobresaliente es la alimentaria. De esto surge la necesidad, o que se produzcan relaciones numerosas entre individuos y grupos de toda índole y ubicados en diversos lugares. De estas relaciones, como se comprenderá la más importante es la relación laboral que está presente en el sinnúmero de actos y actitudes que se originan por razón de la actividad agraria en general, tomada como el conjunto de actos y de hechos realizados en función de la producción.

Esta disquisición sirve para tomar en cuenta que la regulación jurídica agraria debe propender a regular las relaciones que surgen entre los miembros de la sociedad (sujetos agrarios en particular) para adquirir, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, referidos u originados por actividades de índole técnica o económica cuyos elementos fundamentales son las plantas, los animales, el suelo y el agua y cuyos esquemas esenciales son las formas organizativas, las modalidades de trabajo, etc.

De ahí, que se comprenda mejor lo que se quiere expresar con la idea de las ciencias o disciplinas interdisciplinarias. El derecho debe ser estudiado, investigado, enseñado y aplicado como una disciplina social, entre las cuales él ocupa un lugar destacado; pero de ninguna manera el más importante y menos aún decisivo.

De lo dicho se infiere que para dejar de lado la vieja estructura hay que deshechar costumbres y hábitos hasta ese momento considerados decisivos. Y para conseguirlo, hay que llevar a cabo estudios de antropología y sicología social que permitan analizar las formas de conducta y la forma como cada individuo o el grupo pueden captar o interpretar una nueva regulación jurídica o las ideas reguladoras o normativas que contienen las nuevas instituciones que se aplican para llevar adelante el cambio.



No se trata de cumplir la tarea, ni detenerse en preciosismos culturales o vanas especulaciones perfeccionistas, que solo sirvan para retrasar el proceso. Lo que sucede es que en América Latina uno de los impedimentos y perjuicios que siempre han aparecido cuando se efectúan estas tareas es la improvisación. Ella no permite la eficiencia, y ello se agrava cuando queriendo hacerlo mejor, no se adoptan las precauciones y recaudos convenientes. La falta de previsión conduce inexorablemente al fracaso. Y muchas veces ese fracaso se lo achaca al cambio, lo cual incide desfavorablemente en una opinión pública cuyos conocimientos básicos se ordenan en función de la lógica propia del sentido común.

Un inconveniente para la comprensión del esquema propuesto, surge con motivo de la orientación política que siempre conlleva el cambio de las instituciones. Sin pretender alejar completamente al derecho de la política, ya que se hayan estrechamente vinculados, es también cierto que si todo lo que se hace en materia jurídica obedece y responde a lo político poco a poco se desvirtúan las instituciones hasta dar al traste con ellas.

La política puede ser útil si se sabe distinguir cuando se analiza su influencia o su contenido del estudio jurídico especializado de las instituciones que pueden haber surgido al abrigo de su influencia.

Más aún, existen instituciones que se hallan tan fuertemente ligadas a una concepción política o económica determinada que no se pueden trasvasar a otros contenidos sociales o políticos porque se rechazan recíprocamente. Sólo así se podrá comprender como la sociedad anónima no aparece como una institución aislada, por cuanto si se la acepta, ello implica prestar aceptación a todo un complicado sistema económico que no permite excepciones.

## 2. ACCION DEL ESTADO EN EL PROCESO DE REMOCION DE LA ANTIGUA ESTRUCTURA

La acción del Estado y más precisamente en la remoción de la antigua estructura debe manifestarse a través de tres órdenes fundamentales: la legislación, la organización administrativa y si es posible la organización judicial. Esto en cuanto a los aspectos de alcance general a fin de lograr promover las transformaciones indispensables para que la remoción de la antigua estructura pueda cumplirse en un período prudencial.

Asimismo, la acción estatal debe orientarse a mejorar y si es posible transformar a las empresas agrarias existentes o a remodelarlas a fin de incrementar la producción y facilitar la obtención de mayores beneficios a los agricultores.

La necesidad de remover lo existente se funda en la deficiencia actual tanto en lo concerniente a la producción como a la distribución de los beneficios. En ello radica uno de los principales impedimentos, para la subsistencia de la estructura actual.

Si se analiza con más detenimiento lo que debe hacerse es conveniente distinguir entre los específicamente jurídico, lo institucional y lo físico material.

Desde el punto de vista jurídico lo más importante es comenzar con el cambio de la legislación.

El cambio que se puede introducir de mayor importancia está limitado —casi siempre— por una legislación de emergencia ya que lo imprescindible es atacar los defectos más notables y que causan mayores perturbaciones.

Asimismo, es necesario proceder a la reestructuración administrativa lo cual requiere una tarea por demás compleja; pero que debe ser planificada a corto y largo plazo. A corto plazo, deberá consistir en la supresión de servicios repetidos, reforzar los necesarios, eliminar los supérfluos; y a largo plazo deberá realizarse la capacitación del personal, la eliminación del personal no eficiente y la creación de servicios tecnificados que permitan el suministro de prestaciones de valor a los administrados.

Los actuales Ministerios de Agricultura Ganadería o Cría, no se hallan actualizados y su organización administrativa está en contradicción con los cambios que se han producido hasta ahora en la tecnología agrícola.

Es posible pensar que tales cambios exigen servicios más perfeccionados y para prestarlos se requiere la presencia de un personal más competente que, a la vez deberá asesorar a campesinos de mayor cultura y educación. Y todo esto no se puede realizar en un corto lapso.

Sin capacitación no se puede lograr el desarrollo. De ahí que para planificar el desarrollo hay que tener en cuenta la capacitación. La mayor capacitación requiere mejores servicios, y por ende el pago de salarios mayores lo cual exige una producción más considerable en cantidad y calidad.

La acción estatal debe concentrarse en tres aspectos fundamentales: corregir las deficiencias legislativas y administrativas y comenzar a incentivar obras y servicios que puedan promover la transformación de la antigua estructura. En esto no puede dejarse de lado al régimen impositivo y crediticio, por cuanto ambos son canales que facilitan la circulación y distribución de la riqueza.

### *2.1. Impedimento de Orden Legal para la Modificación de la Estructura Agraria.*

El impedimento legal puede ser interpretado en varios sentidos de ahí que sea útil precisar que se quiere expresar con esta idea.

La legislación comprende normas de diferentes jerarquía o sea desde las normas constitucionales, hasta las normas reglamentarias. Existe una gradación entre ellas y su orden como es sabido es jerárquico: constitucionales, legales, reglamentarios, decretos resoluciones disposiciones etc.

Toda la jerarquía normativa constituye la urdimbre sobre la cual está encauzada y a veces enredada la estructura que de ese modo orienta controla y dirige a las diversas actividades vinculadas con la producción agropecuarias por una parte y la industria y el consumo por otra.

La legislación no se encuentra dividida en compartimientos estancos. Y esto constituye uno de los más difíciles problemas a resolver cuando se quiere remover la antigua estructura.

Aparentemente el sistema bancario no debería ser asunto de primordial importancia en una remoción de la estructura agraria y sin embargo veremos de inmediato cómo la organización del Banco

Central de un país puede frenar el desarrollo agrícola por lo menos desvirtuar los propósitos de una política agraria progresista.

En efecto el banco central regula las disponibilidades de fondos y recursos financieros de manera tal que si es necesario incentivar el crédito agrícola es seguro que si el Banco Central traba el otorgamiento del mismo, o restringe las facilidades para que los agricultores puedan hacer uso de él, los perjuicios que sobrevienen son manifiestos. De ahí, que sea necesario proceder de otro modo.

La legislación, a través de las normas de diferente jerarquía presenta una íntima vinculación que obliga a considerarla como un todo cuyos elementos básicos deben ser estudiados en conjunto. Por eso debe hablarse con cierta seguridad de una estructura legal o legislativa. Además de esa vinculación que se ha mencionado, debe hacerse hincapié en los impedimentos que puedan resultar de ella y de su aplicación.

Si se sintetizara podría enunciarse varios:

- a) Exceso de leyes;
- b) Desconocimiento de las leyes vigentes;
- c) Exceso de reglamentos de leyes orgánicas;
- d) Falta de normas constitucionales que regulen en forma general la actividad agraria en función de principios generales;
- e) Omisión de normas sobre aspectos importantes para el desarrollo;
- f) Incongruencias y anacronismos en la legislación positiva vigente;
- g) Falta de interrelación entre la legislación agraria y la económica y en particular la referente a la industria mediana;
- h) Subsistencia de una legislación civil y comercial tradicional;
- i) Desconocimiento de la legislación por los agricultores;
- j) Legislación casuista y complicada de difícil comprensión y aplicación.

## *2.2. Análisis de las Principales Instituciones Jurídicas que Impiden el Desenvolvimiento de la Actividad Agraria.*

La legislación agraria contiene la regulación de las llamadas instituciones jurídicas que representan ideas reguladoras de cierto tipo de relaciones o de actividades, y en las cuales se hallan implícitas los derechos y obligaciones que surgen de su aplicación.

Existen dos tipos de instituciones, las jurídicas propiamente dichas y las jurídicas administrativas o jurídico civiles que son también ideas reguladoras de actividades; pero cuya existencia la suma en el papel de una persona jurídica.

Tanto unas como otras interesan por igual en este esquema por tratarse de instituciones cuyas características formalidades y modalidades pueden ser perjudiciales o favorables a la transformación de ciertas formas de vida y de trabajo en el campo.

Una de las instituciones cuya relevancia es manifiesta, es la propiedad o dominio. Esta institución pertenece a una forma determinada de derechos que en la tradición romana recibían el nombre de derechos reales y que en definitiva no son otra cosa que ideas reguladoras de la facultad de disponer de bienes y de los derechos y de las obligaciones inherentes o referentes a quiénes son titulares de ellos.

Las instituciones jurídicas propiamente dichas están vinculadas muy estrechamente entre sí, por cuanto forman un sistema de ideas que responde a un razonamiento lógico práctico y que difícilmente puede alterarse en su esencia formal. Lo que puede cambiarse es la forma o modalidad de esas instituciones.

Las personas, las cosas y las obligaciones (léase vínculos jurídicos) son los elementos básicos de los cuales derivan otros, según sea la combinación de elementos fundamentales. Así por ejemplo, de las personas se deriva la familia, de las cosas, los bienes muebles e inmuebles y el sinnúmero de bienes que pueden obtenerse en el tráfico económico, de las obligaciones derivan los contratos. Pero a la vez se presentan otras combinaciones, como podrá notarse de la relación entre personas por medio de contratos con referencia a bienes y a los derechos y obligaciones que aparecen como consecuencia de la facultad de disponer (propiedad).

Este estructuralismo jurídico permite comprender por qué en materia agraria solo puede ser utópico pretender cambiar la estructura agraria por medio de una legislación parcial que deja de lado el sinnúmero de elementos que son fundamentales dentro del sistema cerrado de instituciones.

La legislación de reforma agraria nunca llegó a calar hondo en las instituciones, porque las legisló en escorzo. La legislación civil solo se distingue de la agraria en su contenido. El derecho es

el mismo en cualquier rama jurídica. Es grave error identificar los distingos y definiciones abstractas con la realidad concreta que en muchos casos ni siquiera admite divisiones.

Del mismo modo, los aspectos privados y públicos del derecho. Hasta hace pocos años este distingio parecía fundamental. Sin embargo, cada vez será de menor importancia. Es que no debe tampoco confundirse los distingos que surgen de un pensamiento político o de una forma de vida, con aquellos que son intrínsecos a las propias instituciones.

### 2.2.1. *Propiedad Agraria*

Esta institución es la de mayor interés por cuanto ella implica la posibilidad de dar u otorgar el derecho de disponer de los recursos naturales y por ende de un medio de producción muy importante como es la tierra productiva agrícola. Se entiende que al mencionar el suelo agrícola debe quedar incluido el agua, ya que ambos elementos son indispensables para obtener una producción agropecuaria.

El derecho de dominio es muy antiguo. Ha sufrido a través de los años muchas variantes; pero ninguna ha destruido lo que es esencial en él, que es la facultad de disponer. Lo que ha variado en el transcurso del tiempo es la mayor o menor amplitud de esas facultades, como así también la aptitud para ser titulares de ese derecho de disposición.

Desde la propiedad absoluta y sagrada hasta una propiedad limitada en función del interés privado y público, y desde el privilegio de disponer de ella por un grupo muy reducido de personas en detrimento de la mayoría hasta pasar directamente al poder del Estado la disponibilidad de ella; todos esos cambios se han operado en el decurso de la historia del Derecho. Sin embargo, se puede notar que lo intrínseco de la institución aún subsiste y su historia revela la influencia positiva y negativa que su aplicación ha tenido en la agricultura.

Es indudable que la propiedad constituye una institución útil al desenvolvimiento del individuo por cuanto le permite tener una seguridad económica que se lo brinda el respeto que los demás miembros de la sociedad aceptan y reconocen, a través de las normas jurídicas que lo garantizan.

Desde hace más de ciento cincuenta años el derecho de propiedad ha sido regulado y legislado en los Códigos Civiles que a partir del Código Civil Francés de 1804, han adoptado el principio de liberal en economía y que se ha traducido en el respeto a la propiedad privada que fue declarada absoluta, exclusiva y perpetua, por la mayor parte de las Constituciones de América Latina hasta la década del 50 y con la única excepción de la Constitución federal de Querétaro de 1917, sancionada como corolario de la revolución mexicana.

En dichos cuerpos legales se garantiza el derecho de dominio al extremo que se permitió destruirlo si así lo dispusiere su propietario. Hasta ese momento la importancia vital de los recursos naturales renovables, los excesos de población en el mundo y la contaminación de esos mismos recursos no inquietaba ni a los científicos ni a los gobiernos, en ninguna parte del mundo.

Salvo las reducidas limitaciones que se establecían en función del interés público y entre las cuales la más importante fue la expropiación, el propietario podía disfrutar del derecho de disposición de la cosa de la manera más amplia y sin cortapisas que pudieran menoscabar su poder con relación a ella. Las garantías excesivas y por otra parte la amplitud de las facultades reconocidas a los propietarios, trajo aparejado un desbordamiento en el ejercicio de tales derechos, que fue necesario crear toda una teoría con miras a limitar tales excesos. De ese modo surgió la teoría del abuso del derecho, que lentamente fue incorporándose a la mayor parte de las legislaciones en materia civil.

La destrucción del suelo, la contaminación o aprovechamiento indiscriminado de las aguas y de la misma atmósfera, la concentración de grandes superficies de tierras y bosques en un solo titular de dominio, el parcelamiento excesivo en tierras de escaso valor fue lentamente originando el empobrecimiento de las tierras y las aguas, la devastación de los bosques y la expansión de un latifundio absorbente vinculado por lo general a un minifundio pernicioso y deprimente.

El remedio de la expropiación fue considerado como un recurso a favor del Estado de carácter excepcional y siempre se buscó identificar su finalidad con la construcción de alguna obra pública. Identificada su naturaleza jurídica con la venta forzosa, se trató

por todos los medios de restringirlo en salvaguarda de las facultades y poderes de los propietarios y terratenientes.

El derecho de propiedad lentamente fue desnaturalizándose, al extremo que la facultad de disposición se transformó en el poder de opresión de los propietarios de tierras en relación con los obreros agrícolas. Estos sólo disponían de parcelas mínimas que no les permitía satisfacer sus necesidades alimentarias o simplemente dependían de un salario como compensación por el trabajo que restaban en tierra de propiedad ajena.

A partir de la década del cincuenta, comienza la legislación de reforma agraria en Bolivia a hacer resurgir las ideas en el sentido de transformar un régimen opresivo socialmente y que no daba resultados positivos desde el punto de vista económico ya que estaba comprobado que el latifundio no apuntaba al desarrollo económico sino al ejercicio del poder político.

A la ley de reforma agraria siguió una profficua legislación sobre reforma agraria en la mayor parte de los países de América Latina, como así también la elaboración de numerosos planes para llevar adelante la lucha contra el latifundismo y sobre todo para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes pugnaban por poseer tierras para hacerlas producir.

Comienza de ese modo un cambio en la legislación que influyó lentamente en la estructura agraria y más precisamente en la estructura jurídica de la institución.

Las facultades de disposición del titular del dominio se van limitando y la relación de derecho privado-público se van modificando a los efectos de preservar a la población masiva de los abusos de los grandes propietarios de tierras agrícolas.

La adquisición, transmisión, gravámenes y extinsión de la propiedad va a recibir una serie de transformaciones que iran influyendo en forma decisiva en la esencia en las formalidades y modalidades de la propiedad agraria.

Las limitaciones que ha ido sufriendo el derecho de propiedad han sido en primer término de índole económica ya que la preocupación de los gobiernos de incrementar la producción, intensificar el comercio, promover la transformación de la producción han influido de modo decisivo en la eliminación del latifundio o minifundio, igual que el poder omnímodo de los propietarios de tierras



agrícolas ociosas o bien contra la explotación descontrolada de las tierras por medio de monocultivos agotadores de suelos.

Pero más importante que esta influencia de la economía en las limitaciones a la propiedad, han sido las impulsadas por motivos de índole social que han surgido por la seria preocupación de la degradación y pérdida de recursos naturales que no podrán renovarse en la progresión que su alteración o contaminación va produciendo la industria en el mundo simplemente su manejo incontrolado.

En América Latina la devastación de bosques por el rozado para obtener nuevas tierras de cultivo, la inficción de aguas por industrias insalubres o que sin serlo, no adoptan sus empresarios las providencias necesarias para contrarrestar el perjuicio que causan a las aguas y a la atmósfera, el exceso de cultivo por la ínfima superficie disponible en el caso de los minifundistas, el agotamiento del suelo por el monocultivo en grandes áreas rurales ha llevado a una situación crítica que los gobiernos se ven precisados a prevenir y reprimir por todos los medios posibles.

La situación se complica porque se ha llegado a la conclusión que el suelo agrícola es perecedero y su aprovechamiento permite la alimentación de una población mundial cada vez más afligida por el flagelo del hambre, al extremo que la preocupación ha traspasado los límites de los países para asumir una importancia mundial.

De ahí, que el derecho de disposición de los recursos naturales de índole privada absoluta, exclusiva y perpetua va siendo modificado lentamente y dejando de lado el pensamiento ideológico de los gobernantes o estadistas se pone bien en claro, la necesidad de ir adoptando medidas que permitan salvaguardar un bien que es de necesidad pública mundial y que no puede dejarse librado al interés económico de un grupo de propietarios cuyo derecho sobre dichas tierras no puede ultrapasarse el que todo habitante tiene de alimentarse y por ende de sobrevivir en la tierra de su propio país.

Esto no debe ser interpretado exageradamente. Lo que se quiere expresar es que tanto en el orden económico como social, la propiedad debe sufrir modificaciones —y ya las ha sufrido de manera apreciable— en función de un interés público que no deja resquicios para mantener un sistema que no puede brindar a la población ningún beneficio.

No significa lo dicho hasta ahora, que debe suprimirse el derecho de propiedad. Por el contrario, se piensa en la necesidad de mantenerlo en la forma y con las limitaciones que permiten a la sociedad, obtener de él todos los beneficios que puede prestar como incentivo del trabajo y del desarrollo económico y social.

En síntesis, la institución de la propiedad, tal como existe legislada en la mayor parte de los códigos civiles, constituye un impedimento para la remoción de la estructura agraria. De ahí que la mayor parte de los países hayan sancionado leyes sobre reforma agraria con el propósito de poder lograr una modificación en la estructura agraria, eliminando los obstáculos, que la propiedad excluyente y absolutista ha causado desde hace años.

La expropiación tradicional ha sido el instrumento fundamental. Son diversas las formas y modalidades que ha adoptado y muy importantes los cambios que se le han introducido para hacerla más ágil y efectiva. La nueva legislación ha eliminado muchos requisitos demasiado rígidos como la calificación de utilidad pública por ley especial para cada inmueble, la indemnización previa, el pago del daño emergente y el lucro cesante, el pago en dinero, la tasación basada en el precio venal y otros aspectos que coartaban la libertad de expropiar en beneficio exclusivo de los propietarios.

La legislación ha ido salvando escollos de modo de lograr una modificación adecuada a las necesidades cada vez más apremiantes.

Por eso actualmente la legislación contenida en las constituciones políticas, como así también en las leyes de reforma agraria, y sólo esporádicamente en los códigos civiles han modificado el régimen indemnisorio lo cual ha constituido un avance en la reestructuración para el cambio.

El derecho de propiedad sobre el suelo agrícola ha sufrido diversas modificaciones, muchas de las cuales se introdujeron en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, y posteriormente en otros países, pero sin llegar a conformar un derecho diferente del tradicional. No obstante ello las modificaciones en muchos casos han sido positivas.

- a) Con relación al sujeto del dominio: se han establecido requisitos para llegar a ser titular del dominio a fin de capacitar a los propietarios futuros. Esto puede percibirse claramente en las leyes de reforma agraria.

- b) Con relación al objeto: se han establecido limitaciones superficiales tanto en el máximo como en el mínimo y sobretodo en función de la ecología vegetal.
- c) Con relación al vínculo: se establecen limitaciones estrictas: obligaciones. La más importante reforma ha consistido en establecer que la propiedad impone deberes, que el titular debe cumplir, con ello se ha trasladado la relación equívoca de hombre cosa a las relaciones del sujeto jurídico con otros sujetos y en la relación a la cosa sometida a su dominio. Además, la facultad de disposición y aprovechamiento se la condiciona a la capacidad productiva del suelo y al interés público y económico.

El derecho de dominio de las aguas ha sufrido diversas modificaciones:

- a) Con relación al sujeto: ha pasado del sujeto privado al sujeto público. Solamente se mantiene al sujeto privado como titular en algunas legislaciones.
- b) Con relación al objeto: se establecen limitaciones para disponer de su aprovechamiento y formas de utilización.
- c) Con relación al vínculo: se establecen limitaciones estrictas: el agua se otorga mediante concesión o permiso (contratos públicos) se establece el pago por el uso del agua, se fija la cantidad disponible.

El derecho de propiedad sobre los bosques ha sufrido diversas modificaciones:

- a) Con relación al sujeto: Ha pasado del sujeto privado al sujeto público estatal y sólo en limitados casos se autoriza el usufructo por comunidades o ejidos. En determinados casos se autoriza al sujeto privado individual la disposición de los montes especiales o bosques plantados.
- b) Objeto: Los bosques se han clasificado en protectores, permanentes, de experimentación, etc. o bien según sean de propiedad nacional, provincial o comunal a fin de determinar los límites de su uso y aprovechamiento. Se fijan límites de extensión superficial, se condiciona el corte a la edad del árbol, etc.

- c) Vínculo: se prohíbe venderlos, se prohíbe concederlos a determinados sujetos, se fijan obligaciones de reforestación, corte determinado, protección contra incendio, etc.

Pero hasta el presente se percibe un dualismo legislativo entre una legislación común sobre la propiedad más liberal y aún influenciada por el derecho tradicional y la legislación forestal actual que ha ido cercenando derechos en función del interés público.

Otros aspectos importantes que deben señalarse con relación a los impedimentos que obstaculizan el cambio son las formalidades y requisitos para transmitir y gravar la propiedad como así también para fijar físicamente su ubicación y límites.

La propiedad sobre recursos naturales ofrece importantes ventajas para su titular y hasta ahora el interés privado ha sido respetado al extremo que en muchos casos, ese interés se contraponía al interés público. La tendencia de la legislación actual como así también de la acción administrativa radica en evitar esa colisión en el entendimiento que el interés privado generalizado, debe necesariamente por razones obvias identificarse con el interés público.

Las facultades inherentes al propietario en materia de contratación del uso y usufructo de la tierra han quedado muy limitadas por leyes que han regulado o prohibido la disponibilidad de la tierra para el trabajo ajeno a fin de obtener una renta por esa prestación.

No ha sido esto aplicado en todos los países; pero varios de ellos han optado por establecer una legislación estatutaria que fija límites a las contrataciones determina su plazo, precio mínimo, obligaciones de los propietarios y otros aspectos importantes que han incidido para coartar la libertad de los propietarios en relación al disfrute de la cosa.

Esta es una legislación intermedia. Téngase presente que no han surgido nuevas instituciones, sólo se ha tratado de disminuir los abusos o el ejercicio de derechos que perturban desde el punto de vista social o económico la producción o el bienestar social de la población.

Sin embargo, estos paliativos no han sido siempre muy útiles no obstante los propósitos que los han motivado.

Es necesario que las instituciones se modifiquen a fin de no perpetuarlas deformadas, por cuanto esto inciden desfavorablemente en el orden económico agrícola.

## 2.2.2. *Contratos Agrarios*

Los contratos agrarios integran el grupo de instituciones agrarias fundamentales que tienen una tradición de varios siglos. Ellos están vinculados estrechamente a la propiedad y dentro de los esquemas clásicos de la estructura tradicional se han basado en el principio de la autonomía de la voluntad incorporado a los códigos civiles de América Latina desde hace más de un siglo.

Los contratos se califican de agrarios por su contenido material, pero no precisamente porque constituyan una institución jurídica propia.

Desde hace poco tiempo y debido al impulso que se ha dado a la legislación agraria los contratos han sido legislados en forma específica y bajo un régimen jurídico distinto.

La regulación jurídica contractual ha sido materia propia del Derecho Civil y se han aplicado a la materia agraria como una forma genérica que ha tenido muy pocas variantes, lo mismo que la propiedad.

La reforma agraria ha influido en el cambio que se ha introducido en estos contratos; pero no ha sido importante en lo que se refiere a su contextura jurídica, ya que se han buscado los medios posibles para evitarlos, tratando que la tierra se otorgue en propiedad y no se la arriende u otorgue en aparcería.

Para analizar los contratos agrarios, es necesario hacer algunos distingos importantes, pues bajo el calificativo de agrarios se incluyen varios tipos de contratos cuyas características son diferentes.

Los contratos agrarios pueden ser públicos o privados, según sea uno de los sujetos intervinientes un sujeto público y además que en los derechos que se reserve éste, figuren algunos específicos que permitan tipificar al contrato.

Los contratos públicos de la estructura tradicional son las concesiones y permisos en tierras, aguas y bosques, caza y pesca.

Los contratos privados de la antigua estructura son: el arrendamiento, la aparcería, la mediería y muchos otros, cuyas características regionales les imponen nombres diferentes y se les reconoce modalidades diferenciadas.

Entre los contratos públicos y privados puede a su vez hacerse un distingo entre los contratos de venta o locación de servicios o de obras, y de cosas o de bienes muebles o inmuebles rurales.

Se dan combinaciones entre estos contratos típicos y surgen figuras diversas cuyos caracteres se conforman a los arquetipos tradicionales.

Importa señalar aquí, a fin de contribuir al análisis de las instituciones jurídicas tradicionales que impiden el cambio, y que deben ser modificadas en el período de transformación para luego fijar las bases para las nuevas instituciones que surjan de la reforma jurídica y legislativa.

Las deficiencias fundamentales de las concesiones han sido y siguen siendo en muchos casos: el largo plazo, a veces excesivo, el precio reducido o la gratuidad, la falta de controles para su cumplimiento y la lenidad en las sanciones.

Las concesiones en materia forestal han servido para devastar los bosques y permitir que el enriquecimiento privado se haga a costa del dominio y del interés público.

Las concesiones de tierras han sido causa originaria de los grandes latifundios en varios países de la región y el argumento de que la concesión evitaba el peligro de perder el Estado el control de las tierras de su patrimonio ha permitido acelerar el proceso en sentido contrario.

Se han otorgado muchas concesiones de tierras en arrendamiento o venta, bajo las más diversas formas como el derecho enfiteútico o de usufructo, pero el resultado siempre ha sido el acaparamiento incontrolado de la tierra en beneficio de los concesionarios. Y en ciertos casos, donde se fijaron prohibiciones de venta, fueron modificadas las cláusulas de la concesión y los titulares terminaron por ser propietarios, sin llegar a pagar ni la totalidad del precio.

En los permisos precarios, si bien no se han registrado tantos abusos en razón de su propia estructura jurídica, ha sido generalizada la costumbre de otorgarlos para el usufructo de bienes del Estado por muchos años y sin la precariedad que le es característica. En la explotación de leña, en el uso de agua, y aún en el usufructo de tierras, este tipo de contrato ha sido deficientemente empleado.

En los contratos privados, basados en el principio de la autonomía de la voluntad, los sujetos intervinientes en el contrato han mostrado diferencias manifiestas, al extremo que los abusos fueron el resultado más destacado en este tipo de institución.

En los contratos de locación de obras o servicios o sea en los contratos de trabajo agrícola, como así también en los contratos de

localización de servicios con prestación de bienes ha sucedido lo mismo. Y ello en razón de que el principio teórico de la autonomía de la voluntad no se ha podido aplicar en ningún caso porque la diferencia de fortuna, de poder y de educación ha contribuido a relegar al peón de campo y al campesino común, en un individuo con marcadas características de siervo.

Las cláusulas leoninas en los contratos de arrendamiento y aparcería; tales como la venta obligatoria de la cosecha al propietario de la tierra, el empleo de sus máquinas y herramientas, la fijación del precio del grano o de los animales por el propietario constituyen algunos ejemplos de un fenómeno generalizado en el tráfico jurídico agrario en el continente.

Los abusos crecientes y esparcidos en la mayor parte de los países engendró la reacción a veces local, otras de mayor ámbito espacial; pero que terminó en ambos casos con la legislación antigua para ser sustituida por la legislación de reforma agraria.

Pero tal como se dijo en párrafos anteriores, la ley sin el órgano administrativo de ejecución y sin los órganos judiciales de aplicación se convierten en poco tiempo en expresión de deseos y la situación continúa sin mayores variantes.

No obstante ello, se han adoptado normas en los diferentes países que han permitido modificar y a veces transformar la situación existente con relación a los contratos agrarios. Es preciso —además— tener en cuenta que el régimen de los contratos agrarios se hallan íntimamente ligados al régimen de la propiedad agraria. De ahí que no sea fácil cambiarlos aisladamente.

Los contratos como instituciones jurídicas siempre han estado ligados a ciertas formalidades y solemnidades que han servido —aunque muchas veces no se lo ha percibido con justicia— para garantizar el cumplimiento de los mismos. En este caso, se encuentran por ejemplo los contratos escritos.

La subsistencia durante muchos años de contratos verbales en el campo, ha permitido toda clase de abusos, no obstante el remanido argumento de la buena fe en la gente de campo como sustituto eficiente de las formalidades escritas.

Sin embargo, la situación real es que los contratos escritos constituyen un principio de garantía que la legislación de emergencia ha establecido como obligatorios. Aún en estos casos, es frecuente observar como estos no pueden cumplirse por el número

abrumador de analfabetos que hay en las áreas rurales. Ellos no pueden contratar sabiendo lo que hacen. No saben leer ni escribir; y en razón de ello, el contrato escrito en lugar de aliviar, empeora la situación porque el engaño queda registrado en el contrato, y la causa del mismo se ignora o en caso de conocerse no se puede probar.

Han sido ideados varios medios efectivos para contrarrestar estos inconvenientes; pero hasta ahora ha sido difícil mejorar la situación de inferioridad de los campesinos pobres. La presencia de funcionarios o de miembros de sindicatos agrícolas han sido proyectadas; pero la aplicación práctica resulta complicada y sus resultados no han sido satisfactorios.

De todas maneras la organización de servicios administrativos y judiciales constituye el mejor apoyo para estas instituciones que no aportan ninguna seguridad al campesino, sino se las emplea en la forma y por el modo que asegure garantías similares a las partes contratantes.

Las características de los contratos agrarios privados de uso frecuente en los países de América Latina poseen las siguientes características:

- a) son verbales y no escritos;
- b) se basan en el principio de la autonomía de la voluntad;
- c) el precio o los porcentajes aumenta por año;
- d) los plazos son cortos y los desalojos drásticos;
- e) contienen obligaciones especiales a favor de los terratenientes: uso de determinadas tierras, empleo de máquinas y herramientas del propietario, venta de cosechas al terrateniente, etc.
- f) no permitían brindar al campesino vivienda ni mejoras de ninguna especie;
- g) implicaban en la mayoría de los casos el mejoramiento de la tierra para ponerla en producción;
- h) los campesinos no tenían derecho a la propiedad de las mejoras que pudieran introducir en el predio.

Las características de los contratos agrarios de prestación de servicios tenían o siguen teniendo las características siguientes:

- a) salarios muy bajos;
- b) pago en fichas o bonos;
- c) horarios corridos de trabajo de sol a sol;



### **2.3. *Impedimento en la Ejecución y Aplicación de la Ley en el Ambito Rural.***

Esto constituye uno de los obstáculos más serios para lograr la remoción de la antigua estructura. Y además, representa uno de los aspectos de mayor interés en la actividad estatal.

Son muy diversas las causas que inciden para que la aplicación de la ley resulte a veces imposible en muchas zonas rurales de América Latina.

En primer término es necesario distinguir entre ejecución y aplicación de la ley. La primera se cumple por el Poder Administrador, poder ejecutivo u órgano ejecutivo y la segunda, se realiza por los tribunales o sea por los organismos dependientes del Poder Judicial.

Tanto en un caso como en el otro, la ley no se cumple. Y este impedimento, tal vez uno de los más graves por su persistencia y pertinacia a través de los siglos, debe ser combatido en forma muy intensa a fin de lograr un cambio que permita devolver la confianza de la ley al hombre rural.

Son muy diversas las causas que influyen para que la ley no se cumpla. Para mayor claridad se hará un breve esquema que permita comprender mejor las causas mencionadas.

Motivos humanos: lenguaje  
escritura  
confianza  
temor

Causas físicas: aislamiento  
distancia de ciudades o pueblos importantes.  
dificultades en las comunicaciones  
topografía del terreno.

Los motivos humanos pueden ser de diversa índole. Podría en principio establecerse tres categorías fundamentales:

a) el lenguaje o sea las dificultades idiomáticas. Por lo general la ley se ignora. Los campesinos indígenas hablan otra lengua y no saben ni conocen lo que quiere significar la letra de la ley.

b) la escritura o sea las dificultades que impone la falta de conocimiento de la escritura. Obliga a los campesinos a confiarse en otras personas que en muchos casos son los mismos interesados en perjudicarlos.

c) desconfianza en las instituciones originadas en una cultura desconocida. Los campesinos indígenas sobre todo consideran a las leyes como imposiciones del más fuerte que obliga a hacer lo que representa mayor ventaja para él y perjuicio para ellos.

Las causas físicas que son fáciles de comprender, son muy difíciles de evitar, porque imponen gastos considerables, que en muchos casos no es fácil llevar adelante. La ausencia de una infraestructura adecuada en las áreas rurales conlleva el aislamiento y la lejanía, aunque la distancia no sea muy grande. Este perjuicio se agrava si se tiene en cuenta que la topografía del terreno es adversa en el ochenta por ciento del suelo americano. Con excepción de muy pocos países o de zonas de algunos países la mayoría del terreno es accidentado y de difícil acceso. Los cerros, los pantanos, y la selva constituyen algunos de los inconvenientes más grandes para que las comunicaciones puedan ser factibles.

La ejecución de la ley requiere de órganos administrativos que sirvan para exigir o controlar su cumplimiento. Y esto además de costoso es difícil de organizar y preservar en el tiempo, ya que en muchos casos el aislamiento dificulta las inspecciones, corroe la disciplina y perjudica el estricto cumplimiento del deber. La inspección del trabajo agrícola es casi imposible en estas regiones o por lo menos resulta difícil de llevarlas adelante.

Con dificultades análogas se hallan los tribunales agrarios cuya organización en lugares tan lejanos, resulta muy difícil de hacer funcionar. Téngase presente que la lejanía no equivale a kilómetros de distancia, sino al tiempo que se requiere para llegar al lugar, el aislamiento y dificultad de acceso en ciertos períodos del año.

Si bien existen vehículos mecánicos de diversa índole que permiten con facilidad trasladarse a cualquier zona, no siempre se disponen de recursos financieros suficientes para disponer de ellos.

#### **2.4. Deficiencias Jurídico Administrativas en el Control y Promoción de la Actividad Agraria.**

Este aspecto está íntimamente vinculado con el primero. En todos los casos, la producción y la comercialización están unidas o por lo menos deben estarlo si se pretende organizar una actividad agraria permanente.

De ahí, que los productores de medianos o modestos recursos deban ser atendidos en forma permanente. Cuando esto falta, las posibilidades se restringen de una manera considerable. No es sólo el control de las actividades que realizan y que de por sí tiene importancia, ya que constituye una manera de comprobar como actúa cada uno dentro del ámbito de su propia competencia o lugar de trabajo, sino la promoción o sea en términos amplios la asistencia técnica, social y económica que los agricultores la necesitan más que otros sectores de la población.

Los servicios administrativos no llegan a las zonas más alejadas. Existe un círculo vicioso en esta deficiencia. En efecto, los agricultores que viven y trabajan en áreas más apartadas son los que producen en forma más deficitaria y en volúmenes menores; de donde, existe menos interés en ayudarlos porque económicamente esas zonas donde viven, reeditan menos en relación a otras, donde se vuelcan con mayor efectividad los servicios privados y públicos y también las obras de diversa índole.

Pero tal inconveniente se agrava, por el hecho de que la lejanía y el desinterés van haciendo estragos ya que la gente del lugar tiende a abandonarlo. Así se originan las migraciones internas de trabajadores agrícolas y aún las externas de país a país.

Es difícil contrapesar estos inconvenientes sobre todo cuando se sabe que la única manera de combatirlos es por medio de gastos considerables y de planes adecuados.

La tendencia actual es evitar estos inconvenientes con una legislación protectora, que hasta ahora, apenas si ha existido. Por otra parte se acentúa cada vez en forma más premiosa la necesidad de crear servicios especiales que procuren una asistencia adecuada a quienes no puedan lograr cambios de ninguna naturaleza.

La estructura deficitaria a estas regiones ha originado el latifundismo, la opresión de los trabajadores agrícolas, la ausencia de mercados, la explotación de los campesinos, y otros inconvenientes tales como el analfabetismo, las enfermedades, etc.

Es muy poco lo que se ha logrado por parte del Estado en esta materia; pero en varios países de la región, durante el proceso o remoción de la estructura tradicional, se ha logrado por lo menos acercar servicios de apoyo que han facilitado el desarrollo de algunas regiones.

Los servicios aéreos regulares, la presencia de estaciones de experimentación y los servicios de extensionismo, el crédito agrícola móvil que permite llegar hasta las mismas empresas agrícolas a los servicios bancarios, han dado óptimos resultados, pero debe destacarse que son poco los casos en que tales adelantos se han logrado.

Si se toman en cuenta los servicios sociales técnicos o económicos que se prestan a las zonas rurales se puede comprobar que ellos además de ser escasos y poco frecuentes, carecen de la eficiencia y del adelanto técnico que podría permitir dar impulso a las empresas. Además, la situación deficitaria de los agricultores contribuye a agravar los impedimentos.

Existen en todos los países zonas donde un grupo de agricultores o productores de grandes recursos consiguen realizar explotaciones de importancia tanto en el sector agrícola como en el sector pecuario; pero ello no contribuye a mejorar la situación sino a empeorarla, ya que se trata de élites que se hallan rodeadas de una masa campesina con exiguos recursos, y que pugnan por sobrevivir en dichas áreas hasta que en un momento dado emigran.

Las obras y servicios se vuelcan por lo general a las zonas más desarrolladas. Esto no siempre obedece a intereses de tipo político o económico, sino a criterios de economistas que estiman prudente incrementar las obras y servicios en las áreas de mayor producción y dejar para una segunda etapa, la asistencia a las zonas de menor producción o con producción de poco aprovechamiento para las exportaciones.

La producción agropecuaria y la comercialización y más precisamente el mercadeo, constituyen factores determinantes de la estructura económica agrícola y su regulación jurídica representa un aspecto fundamental del Derecho y de la Legislación Agraria.

En la mayor parte de los países de América Latina la estructura tradicional muestra deficiencias ostensibles en todo lo referente al mercadeo, tanto desde el punto de vista operacional (técnico) como así también de tráfico jurídico (legal y administrativo).

Esto requiere un cambio que puede hacerse en forma progresiva pero que los gobiernos de los países han comprendido a través de la experiencia que se ha ido cobrando en el estudio de precios y mercados agrícolas.

En esta materia de mercadeo también hay que diferenciar la estructura de la infraestructura. La primera está constituida por el cúmulo de relaciones e interrelaciones referentes o inherentes a la actividad agraria, como así también los efectos jurídicos derivados de ella. La segunda comprende los caminos, edificios (almacenes, rampas, estaciones de embarque, etc.) que son indispensables para el manipuleo de los productos agrícolas.

El mercadeo comprende las operaciones y actos que se cumplen desde la producción hasta el consumo, para lograr que el producto agrícola pueda llegar al mercado, como elemento alimenticio o bien como materia para la industria.

Esto supone algunos distingos. En efecto, la elaboración, manipuleo, transformación son aspectos diversos del mercadeo y cada una de estas operaciones que, a la vez se desdobra en otras más concretas y precisas, va acompañada de actos jurídicos que a la vez, suponen o exige una documentación probatoria que sirve para garantizar los actos jurídicos.

Este tráfico jurídico es intenso y su celeridad exige facilidades en la tramitación de todas las operaciones que deben hacerse.

El almacenamiento (operación física) supone un acto jurídico (contrato de depósito); el transporte (operación física supone contrato de transporte) y un documento que le es inherente (guía de campaña o de removido). Los contratos de almacenamiento, transporte, compraventa de ganado o cereal, todos ellos llegan a convertirse con el tiempo en contratos tipos, por cuanto se trata de operaciones comerciales cuya repetición y reiteración permite una mayor celeridad.

De ahí que es necesario evitar las improvisaciones o innovaciones, por cuanto ello implica siempre demoras perjudiciales.

Constituye un serio impedimento para el desarrollo de operaciones y actos jurídicos la estructura actual ya que son varios los inconvenientes que presenta y que entorpecen la ejecución rápida de actos de comercio y de operaciones agrícolas.

Falta de capacitación en la administración pública agrícola, tradicionalismo excesivo y rutinario para el cumplimiento de deter-

minados requisitos, excesivo formalismo y solemnidad en actos jurídicos, falta de documentos reconocidos por los Bancos y oficinas públicas para poder ser fácilmente negociados.

Esto no puede considerarse marginado de la reforma agraria por que se trata de la reforma jurídica y práctica que debe ser considerada como una forma de desarrollo. No debe olvidarse que si cada operación implica realizar actos jurídicos o administrativos es obvio que si estos no pueden realizarse con cierta fluidez el desenlace casi siempre es la paralización o entorpecimiento en los trámites y por ende en las operaciones.

Resulta necesario emprender una reforma de importancia en esta materia que solo se ha iniciado en algunos países y en forma muy precaria.

Son varias las innovaciones que deberán cumplirse:

- a) Creación de registros de productores y transportistas y barraqueros;
- b) Contratos tipos de transporte, almacenamiento o depósito, compraventa de productos agrícolas ganaderos;
- c) Creación de oficinas competentes para la inspección y recepción de documentos;
- d) Creación de cámaras de arbitraje y de mercados a término;

#### *2.5. Deficiencias o Impedimentos para el Desarrollo de las Empresas Agrarias.*

Las deficiencias señaladas hasta ahora comprenden la estructura administrativa y legal como así la privada en su aspecto general.

Pero es necesario también señalar las deficiencias que se presentan en las empresas agrícolas privadas, a fin de comprender el alcance que tienen dichos impedimentos como obstáculo para el cambio que se quiere introducir en la estructura agraria tradicional.

Es comprensible que la legislación y la organización administrativa tiene una íntima relación con la organización y funcionamiento de las empresas privadas, al extremo que la eficiencia en el control y la promoción agrícola que puedan prestar los servicios administrativos agropecuarios permitirán una mayor efectividad en los predios como así también se expandirá la producción y se mejorará la calidad.

Las posibilidades que la economía agrícola presenta en la actualidad para contribuir al desarrollo son muy numerosas e importantes, y hay que aprovecharlas a fin de lograr un efecto práctico inmediato.

En este estudio el análisis jurídico legal tiene primacía, por cuyo motivo es necesario hacer resaltar cuales son las deficiencias que se presentan en este aspecto a nivel de las empresas agrarias.

Estos son numerosos y por lo tanto dignos de un análisis pormenorizado.

- a) Falta de limitaciones en lo que respecta a la superficie de los predios. Es común el latifundismo o el minifundismo, por la falta de normas adecuadas en esta materia.
- b) Falta de obligaciones para la forma de aprovechamiento de los predios. Es común que los agricultores ejerzan prácticas de cultivo que perjudican a los suelos o que en el riego el aprovechamiento del agua sea deficitario.
- c) Falta de crédito agrícola que permita a los agricultores afrontar los gastos de habilitación o de sostenimiento .
- d) Falta de asistencia técnica a los agricultores, lo cual incide en el estancamiento de la producción y en ciertos casos en el abandono de los predios.
- e) Falta de una comunicación fácil en lo referente a mercados y precios de manera que el agricultor pueda conocerlos en tiempo oportuno.
- f) Falta de normas precisas con relación a los derechos y obligaciones de los trabajadores agrícolas y la inspección administrativa para su control efectivo.
- g) Falta de un régimen impositivo adecuado para regular la estructura y funcionamiento de las empresas.
- h) Falta de un sistema apropiado de seguro agrícola que constituya un medio efectivo de erradicar el riesgo permanente agrícola, que en caso siniestro lleva aparejada la ruina económica de los productores de menores recursos.
- i) Falta de un régimen cooperativo que permita asimilar el principio asociativo en el trabajo en la producción y en la comercialización y cuyos resultados han sido favorables en varios países de América Latina. La cooperativa debe auspiciarse; pero conjuntamente con su estructura es necesario hacer comprender por medio de una difusión adecuada los princi-

pios del cooperativismo. De lo contrario, los resultados serán más aparentes que reales. No hay que olvidarse que en América Latina los resultados del cooperativismo y de la organización cooperativa son deficitarios, ya sea porque las cooperativas a fuerza de importantes se van asimilando a las sociedades anónimas, o por demasiado insignificantes, son dirigidas por funcionarios como si se tratara de una empresa familiar, o finalmente aquellas que por su poca relevancia no prosperan.

- j) Falta de un régimen catastral eficiente tanto físico como jurídico y referido a suelos, aguas y bosques. Sin un catastro eficiente no es posible realizar ninguna.

### 3. ACCION DEL ESTADO EN EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA NUEVA ESTRUCTURA

La actividad del Estado para proceder a la construcción de la nueva estructura debe ser múltiple; pero ella puede resumirse en tres aspectos fundamentales: legislativo, administrativo y judicial.

Los tres aspectos mencionados deben ser analizados en conjunto; a fin que se tenga una idea precisa de su íntima vinculación. Pero además, es necesario hacer hincapié en la importancia de factores antropológicos, sociológicos, económicos, y otros semejantes, que influyen o pueden llegar a influir de un modo considerable en la aplicación o ejecución de las normas legales, y que por tal razón deben ser tenidos en cuenta, mediante la ponderación de los resultados que pueden extraerse de la propia investigación de campo y de gabinete.

Con lo dicho se quiere poner en claro, que para lograr la creación de una nueva estructura no es suficiente dictar o sancionar nuevas normas legales. Tampoco puede ser suficiente la pretensión por parte del legislador de regular de la manera más amplia las distintas modalidades de la actividad agraria.

En muchos casos se ha considerado prudente organizar la administración sobre bases diferentes, o por lo menos, siguiendo planes que permitan establecer un sistema más moderno y más adecuado



a las necesidades que las nuevas normas impongan para su aplicación, control de la ejecución, sanciones y otro sinnúmero de aspectos con la nueva legislación. Las reestructuraciones administrativas son comunes en los países de la región. Ellas se efectúan con el sano propósito de mejorar los servicios por medio de la eliminación de aquellos que se estiman innecesarios, creación de otros nuevos o más adecuados, coordinación a distintos niveles según los casos y la circunstancias, etc.

Sin embargo, y no obstante ser acertadas, la adopción de estas providencias es necesario tener presente que uno de los aspectos de mayor importancia para la mejora de los servicios administrativos es la capacitación del personal y su adecuada remuneración y la estabilidad en sus empleos, todo lo cual no se consigue con frecuencia.

Los planes que se aplican no siempre llevan aparejado un plan de capacitación de personal administrativo y menos aún de los agricultores. Y ello es importante, ya que si lo que se pretende es lograr la creación de una nueva estructura, ella debe ser un medio adecuado para que la actividad agraria se cumpla con la mayor eficiencia, no sólo por parte de quienes intervienen o participan en la producción o en el mercado agropecuario sino también en su control y promoción.

Es conveniente que la capacitación de los empleos sea pareja con la capacitación de los propios productores. Y ello en razón de la vinculación estrecha que debe existir entre unos y otros.

La existencia de la norma o sea su vigencia, impone la necesidad de que exista un órgano que ponga en ejecución y a la vez que se establezca un órgano que en ejercicio del imperium imponga su decisión en casos litigiosos o contenciosos. Hasta ahora, solo se ha mencionado el aspecto formal o sea que al enunciar a la legislación, la administración o los tribunales, solo se pretende destacar las formas fundamentales como medios apropiados para el cambio de estructuras.

Pero corresponde incluir también a la materia o contenido al cual se refieren dichas formas y al ámbito y bienes y personas que deben adecuar su conducta a lo que tales normas determinen. Esto será analizado en párrafos posteriores.

En síntesis lo que importa destacar es que si se sanciona una nueva ley agraria, ella podrá entre otros aspectos regular la conduc-

ta de los sujetos en el contrato agrario el cual necesariamente comprenderá a las relaciones que surgen por motivo de un determinado tipo de cultivo que presente caracteres particulares, definidos por la economía agrícola y que deben ser tenidos en cuenta por el legislador en el momento oportuno.

Para que dicha ley pueda cumplir con los fines queridos por el legislador, la organización administrativa que tenga por finalidad poner en ejecución dichos planes y proyectos, debe estar munida de los elementos necesarios para poder dar los resultados apetecidos. Y estos elementos están representados por los bienes y servicios del sector público que no deben considerarse limitados únicamente a la acción de control sino también a la acción de promoción, para el desarrollo de la actividad agraria en general.

El proceso de creación de la nueva estructura debe abarcar cambios de importancia en la regulación, en la actividad, y en los elementos productivos agropecuarios.

En lo que atañe a la regulación o sea a las normas jurídicas que deben regular las instituciones ellas deben dictarse en función de la necesidad de conformar y determinar las instituciones jurídicas agrarias de mayor relevancia y que pueden ser catalogadas como esenciales: la propiedad, el contrato y el poder de control del Estado (police power).

En lo que respecta a la actividad, ella es por demás amplia, pero su determinación es un tanto compleja, sobre todo para poder fijar de manera precisa su campo de acción; o sea determinar los actos y servicios que comprende. Ello es por demás importante, por cuanto permite crear una estructura jurídica que responda cabalmente a las necesidades que surgen del complejo de actos y servicios que conforman la actividad agraria propiamente dicha.

Esto constituye un aspecto importante que debe ser tenido en cuenta por quienes tienen a su cargo la tarea de legislar o de administrar en materia agraria.

Podría establecerse en principio que se entiende por actividad agraria el conjunto de actos y operaciones inherentes o referentes a la producción de bienes agrarios y al mercado de dichos bienes y a los servicios que se prestan por quienes intervienen o participan en ella.

La actividad agraria comprende el conjunto de actos y operaciones que incluyen a la conservación de los recursos naturales,

al trabajo agrícola en cualquiera de sus formas y especializaciones, y el mercadeo, desde la compra de insumos por el productor hasta la venta de los productos en el mercado.

La calificación de agraria o de agropecuaria implica la producción, elaboración, secado, almacenamiento, transporte, tipificación y cualquier otra operación que implique poner la producción agropecuaria en condiciones para el mercado, ya sea con destino a la industria o directamente para el consumo.

Solamente se requiere hacer un distingo para definir el contenido del concepto actividad agraria y este consiste en determinar si las operaciones mencionadas se hacen conjunta o aisladamente. Si ellas se hacen por el agricultor, son agrarias. Si por el contrario se hacen aisladamente, solo serán agrarias las inherentes a la producción, con exclusión de toda otra.

Esto no significa que el calificativo de agrario pueda ser dado por el Estado a los actos u operaciones inherentes o referentes a la actividad agraria, cuando el interés público que se quiere proteger lo haga necesario. Y en tal caso la calificación de agrario impondrá una serie de derechos y obligaciones que la ley establecerá en función de la política agraria que el Gobierno del Estado adopte.

En lo que respecta a los bienes agrarios quedan comprendidos en ellos el suelo agrícola, el agua, la flora y fauna terrestre.

La actividad agraria puede ser desarrollada por el sujeto agrario por sí, con su familia o con trabajadores auxiliares como habilitados, asociados o a sueldo. Esto genera una serie de relaciones laborales y de otro tipo que deben ser cuidadosamente analizadas a fin de estar en condiciones de dictar normas apropiadas para la creación de la nueva estructura agraria.

Uno de los aspectos que ha originado mayores controversias y dificultades para su determinación es el de la empresa agraria.

Hasta el presente la definición de empresa agraria no ha pasado del ámbito económico. Hasta ahora no se conoce definiciones jurídicas de la empresa agraria. Más aún, hay quienes llegan hasta negar la necesidad de encarar el estudio analítico de la empresa agraria como figura o institución jurídica.

Sin embargo, parece llegado el momento de hacerlo o por lo menos de intentarlo. No se niega las dificultades, pero tampoco se pueden ignorar las ventajas que se originan por la dilucidación de

aspectos hasta ahora no develados suficientemente por la doctrina y que permitirán clarificar en buena medida el contenido y alcance de la legislación.

Es indudable que antes de ensayar la definición jurídica corresponde aclarar cual es el sentido económico del concepto de empresa.

Si el concepto se lo toma "latu sensu" se llega a la conclusión que el conjunto de bienes y servicios y su organización técnica en función productiva constituye una entidad que recibe el nombre de empresa. Hasta aquí, sólo se destaca el concepto de organización en función productiva de bienes y servicios. De modo que la empresa organiza bienes y servicios para crear otros bienes y otros servicios. En muchos casos su actividad se centra en la transformación.

Los bienes de la empresa son el suelo agrícola, las máquinas, vehículos e instrumentos de trabajo y cualquier otro recurso natural. En cambio los servicios están representados por el trabajo físico de los operarios, por el trabajo técnico de los expertos, y por el trabajo directivo de tipo gerencial.

Si se adopta el criterio económico amplio, una empresa agraria puede estar representada por un quintero que cultiva hortalizas en su quinta, hasta la sociedad anónima destinada al cultivo y la cría y engorde de animales en cualesquiera de sus formas y especializaciones. También pueden incluirse cualquiera de las sociedades comerciales de interés, tales como la comandita por acciones de responsabilidad limitada o cualquier otra.

De este modo la concepción económica de la empresa es de tal amplitud que en el orden jurídico no presta mayor servicio por cuanto es indudable que el tipo de producción y promoción agraria que preste el Estado no puede ser el mismo, cuando se trata de una familia de quinteros que de una Sociedad Anónima propietaria de una cabaña de bovinos. Y no puede serlo, en razón de la diferencia de objetivos económicos que impulsan a unos y a otros. Y por ende el Estado, si bien puede reconocer la importancia de la actividad que desarrollan ambos sujetos, no por eso se aplicarán las mismas normas a uno y a otro.

No se niega que la actividad agraria puede ser desarrollada por el personal de una sociedad anónima de la misma manera que por el personal integrante de una familia agricultora, pero con ello

no queda zanjada la diferencia importante del volumen de operaciones, manejo de tecnología, número de operarios, relación de dependencia etc.

La diferencia que se ha mencionado en diferentes oportunidades vinculada a la participación de los obreros en las ganancias de la empresa no parece ser un criterio definitorio de su carácter propio, sino más bien una modalidad de la misma. Así por ejemplo, una empresa podrá o no dar participación en la ganancia a sus obreros. Es decir podrá tener o no habilitados.

Más aún, en ciertos casos, podrá asociarse lo cual tampoco desvirtúa el contenido del concepto frente a otra empresa, que sólo pague salarios a sus empleados y obreros.

De ahí que sea necesario ahondar más para poder llegar a dar en terreno firme. Se ha dicho con razón que la empresa es organización en función productiva y no cabe duda que el sentido organizativo y la función productiva es lo esencial para caracterizar el concepto económico de empresa.

Lo demás pertenece al orden modal o atributivo; pero de ningún modo altera la esencia contenida en los conceptos mencionados.

En cambio, jurídicamente la empresa debe ser analizada a través de las categorías jurídicas fundamentales para poder definirla. Y ello permitirá disponer de un punto de partida para el ordenamiento de las normas fundamentales.

La empresa sólo puede actuar por medio de personas. Ella de por sí no actúa. Puede presentar aspectos físicos indicadores de la división de tareas de división de trabajos, de distinto tipo de operaciones físicas o técnicas y sólo de ese modo podrá inferirse la existencia de una estructura laboral y productiva. Pero su funcionamiento solo se logra por la presencia de sujetos. Sujetos, que en determinados casos asumen su dirección, o sea que mandan, y otros sujetos que trabajan en el aspecto físico o intelectual; pero y por ser dependientes, cumplen con las obligaciones inherentes a su trabajo y por cuyo motivo son remunerados con un salario, o en ciertos casos con una habilitación en las ganancias o aún mejor, con la participación como asociado.

Este último caso podría servir de diferenciación ya que al pasar a ser asociado el obrero deja de ser dependiente para ser partícipe en la dirección y en las ganancias.

Antes de analizar el presente caso, corresponde tener en cuenta que dentro de las categorías jurídicas la empresa puede ser un sujeto si adopta una forma jurídica que la acredite en su carácter de tal por la legislación positiva vigente. A ese efecto, la empresa deberá adoptar una de las formas asociativas comunes en los Códigos de Comercio y transformarse jurídicamente en una sociedad comercial o a lo sumo en una asociación civil. Solamente de ese modo, podrá asumir el carácter de sujeto. Ella solo podrá actuar en derecho por medio de sus representantes o mandatarios.

De lo dicho resulta, que por medio del vínculo asociativo (relación contractual), la empresa puede llegar a constituir un sujeto jurídico despersonalizado, o sea independiente de las personas que lo integran. De ese modo, llegar a ser un sujeto jurídico mediante la voluntad de personas físicas con capacidad jurídica, que garantizan dicha expresión de voluntad mediante la inscripción en el Registro correspondiente.

Resta por analizar el carácter de objeto. Si la empresa es un conjunto de bienes y servicios, parecería en principio, que es un conjunto de personas y cosas o sea; de bienes y servicios, (o sea actos u operaciones o acciones desarrolladas por personas). En la empresa existen un conjunto de bienes que conforman un objeto. De ese modo podría hablarse de una universalidad de bienes.

Jurídicamente la empresa debe ser un sujeto jurídico, cuyo patrimonio puede ser una universalidad de bienes y servicios.

Si por ejemplo, se menciona una cabaña como empresa agraria, es obvio que las instalaciones, oficinas, etc. integran el objeto y por ende el patrimonio de un sujeto jurídico cuyo mandatario puede ser una o varias personas, o sea que puede ser sujeto empresario un sujeto físico o un sujeto jurídico.

Las empresas agrarias constituyen las unidades típicas de aprovechamiento agropecuario, y ellas representan el elemento fundamental integrador de la estructura agraria.

Las empresas suponen la existencia de un sujeto: el empresario y sus dependientes (asociados o habilitados) un patrimonio (conjunto de bienes y servicios) y una función (la producción objeto) a la cual reponen los sujetos y los bienes mediante una organización técnica.

La familia agraria "per se" no es una empresa; pero puede llegar a serlo si se organiza como tal. Para ello, se requiere que exista un mandatario que la represente como tal, y que en muchos casos es el padre o jefe de la familia.

### *3.1. Cambios en el Orden Jurídico y la Reforma Legislativa*

Los cambios en el orden jurídico agrario deben ser de diversa índole para que el resultado de la reforma jurídica sea positiva. En primer término se requiere la reforma de la legislación ya que existe una dispersión legislativa que constituye un serio inconveniente para la aplicación y ejecución de la ley. Dicha reforma debe tender a la unificación y por ende a la modificación de la estructura legal de modo que las instituciones dispersas en Códigos y Leyes puedan incorporarse a un cuerpo legal orgánico que permita coordinar a la legislación agraria.

En segundo término debe procurarse que las instituciones que se regulen por la nueva legislación no sean la reproducción de otras que no son esencialmente agrícolas o por lo menos que no sean contrarias a las necesidades propias de la actividad agraria.

En tercer término debe procurarse que los cambios se hagan en función a la jerarquía de normas. Esto implica la reforma constitucional legislativa y reglamentaria federal y estatal.

En cuarto término debe procurarse que la reforma abarque todos aquellos aspectos institucionales fundamentales: dominio, contratos, transmisión del patrimonio etc.

En quinto término debe procurarse que el régimen jurídico administrativo se modifique en función de una administración más ágil y flexible que permita obtener resultados positivos tanto en lo que respecta a la administración propiamente dicha como a la acción administrativa en función de la actividad privada.

Los Códigos Civiles deben ser modificados para que sus normas no interfieran en la nueva regulación de los bienes, personas y actos jurídicos agrarios.

Las leyes agrarias deben modernizarse, a fin de evitar que se apliquen leyes cuya antigüedad no coincide con los adelantos técnicos que la actividad agraria impone.

No se trata de interferir en la legislación positiva de cada país sino fomentar una remoción institucional que sirva de guía para

poder iniciar reformas acordes con el progreso y adelanto que se percibe en la legislación jurídica. Esta debe responder a las transformaciones de tipo social y económico que cada vez influyen con mayor rigor en la actividad económica y social rural.

No es necesario que las reformas se hagan simultáneamente; pero es conveniente planificar la reforma legislativa en función de prioridades que se perciben a través de las necesidades de cambios profundos en la economía agrícola.

Además la reforma legislativa no debe parcializarse. Es sabido que la regulación económica comprende a la regulación de la actividad agraria cuyo contenido económico no se discute.

Los aspectos sociales de la regulación legal deben ser tenidos en cuenta a fin de evitar una distorsión entre la regulación económica y el contenido social de la misma.

### *3.2. Reorganización Administrativa Agraria y los Servicios Administrativos.*

La legislación agraria debe ser ejecutada por órganos de la administración pública, los cuales deben tener a su cargo la misión de controlar el cumplimiento de la ley y promover por medios indirectos su más estricto cumplimiento, de manera que las normas establecidas en las leyes agrarias puedan ser motivo de mejoramiento para las condiciones de vida y de trabajo de la población rural, como así también de la expansión económica de las áreas rurales.

La administración debe reunir determinados requisitos para que su misión y funciones puedan dar los resultados previstos.

En la administración pública *latu sensu* es necesario hacer algunos distingos fundamentales, por cuanto su estructura orgánica se encuentra vinculada a la organización política institucional de cada país. Pero en general, según sea la forma de gobierno unitaria o federal de cada país, así se podrá diferenciar una administración nacional o federal y otra provincial o estadual.

En lo demás, las diferencias que se pueden hacer responden a las características propias de la administración. Así es posible diferenciar una administración centralizada y otra descentralizada.

Dentro de la administración descentralizada es posible distinguir, la que tiene autarquía financiera de la que no la tiene.



Además, se pueden mencionar la situación especial de las empresas del Estado o estatales, las empresas de economía mixta etc.

Toda esta organización desempeña un papel importante en la economía agrícola, y por supuesto que la capacitación del personal, la tecnología incorporada, y la eficiencia en los servicios, presta una enorme utilidad en la tarea de promover el desarrollo en las áreas rurales. Sin embargo, es dable observar que esto no sucede con frecuencia en América Latina.

En primer término, debe hacerse hincapié en la organización propia de los Ministerios de la Agricultura y Ganadería o Cría, que responden a esquemas un tanto antiguos, y que en la mayoría de ellos no se contempla la necesidad de incorporar a su competencia el aspecto alimentario de la administración y aprovechamiento agrícola. Ello contribuirá en el futuro a un mejoramiento de la alimentación de la población tal como se ha podido comprobar en varios países de Europa, los que desde hace años han incorporado a su estructura, los servicios referentes al aspecto alimentario de la agricultura.

Otro aspecto importante lo constituyen los servicios de experimentación y extensionismo, como así también de capacitación y orientación de agricultores y ganaderos o granjeros. La utilidad de estos servicios es manifiesta, y a ellos se agrega entre otros, los del crédito agrícola móvil, que de por sí, constituye un paso decisivo en la modernización de la administración agrícola.

En esta parte no corresponde hacer el análisis de cada uno de estos servicios, solamente se pretende llamar la atención sobre la necesidad premiosa de introducir cambios en esquemas administrativos que responden a otra idiosincrasia y que por lo tanto, no se avienen por los cambios producidos en la tecnología agrícola ni en la organización agraria actual.

El tema de por sí es complejo, y cada país tiene el derecho de resolver per se, los problemas o dificultades que puede hallar dentro de su propia administración. Y sobre ello no cabe duda alguna. Lo que se pretende es solamente señalar la importancia de la modernización de la estructura administrativa, para que los servicios que se prestan al sector agrícola sean lo más eficientes posibles y de ese modo se logre una expansión del desarrollo en el ámbito rural.

Existen algunas deficiencias comunes como la falta de servicios o la superposición de los mismos en otros casos, lo cual deriva por lo general de una deficiente organización y coordinación de esos servicios.

Además, la creación sucesiva sin mayores controles de los servicios existentes, influye negativamente en el normal funcionamiento de ellos.

Falta una infraestructura adecuada para que los servicios se presten con eficiencia y celeridad.

Asimismo, la necesidad de capacitar al personal a fin de lograr una participación activa del mismo en muchos aspectos que hasta el presente no se han abordado por esa dificultad.

Sin lugar a dudas estas reformas cuestan mucho dinero y no siempre se cuenta con el, pero es preciso tener presente que se trata de reformas necesarias que deberán hacerse dentro de las posibilidades de cada país.

Lo que importa señalar es la conveniencia de crear una estructura jurídico administrativa coherente que pueda ser un valioso auxiliar de la ley para lograr la ejecución plena de la misma.

De ahí que lo importante sea dar a la estructura jurídico administrativa una cierta flexibilidad que permita una aplicación ágil y eficiente. Por eso se estima prudente insistir en la necesidad de insistir en las ventajas de la descentralización administrativa y técnica, y en la creación de empresas estatales que puedan en ciertos casos ser de utilidad para la promoción y el desarrollo agrario. En tal sentido puede resultar útil la creación por ley de empresas de economía mixta y de cualquier otro tipo que permita avanzar en la participación competitiva del Estado en el mercadeo agrícola.

En cuanto a los servicios agrícolas, podría imprimirseles el carácter de públicos, sobre todo para ciertos sectores que necesitan una prestación obligada y continúa. La conservación de los recursos naturales renovables se puede ver favorecida por la implantación de un sistema de esa naturaleza.

La intermediación incontrolada presta en algunos casos servicios útiles, pero es innegable que ella constituye un obstáculo para la expansión de las modestas empresas agrícolas, por cuanto sus ganancias van en desmedro de los agricultores. Sería erróneo creer que con su supresión se podría solucionar el problema de la distribución, abastecimiento, etc.; lo que se necesita es que tales servicios privados

puedan ser sustituidos por servicios públicos o por empresas del Estado o Cooperativas que puedan asumir con eficiencia esa clase de operaciones y tareas.

### **3.3. *Nuevo Ordenamiento Jurídico Administrativo***

El nuevo ordenamiento administrativo constituye una necesidad de carácter general para contribuir a la mejora de los servicios administrativos. Este nuevo orden debe fundarse en una legislación adecuada que modifique la estructura general y común que ha estado vigente muchos años en la mayor parte de los países de América Latina.

El nuevo ordenamiento responde a dos ideas fundamentales que consisten en planificar la legislación y la organización administrativa y facilitar la integración de una manera tal, que puedan lograrse resultados aceptables, en muchos aspectos de la actividad agraria; pero especialmente en la conservación de recursos naturales en el transporte de productos y en general en el mercadeo agrícola.

La idea de planificar la legislación y la organización administrativa no es reciente; pero requiere una intensificación. Hasta ahora, son muy limitados los progresos en esta materia, al extremo que se ha visto como en otros aspectos, la planificación ha dado resultados excelentes mientras que en la organización administrativa es lenta y en la legislación casi incipiente.

La planificación de la legislación parecería en principio algo incompatible. Sin embargo, responde a las necesidades propias de la vida actual y del tráfico jurídico. La legislación agraria presenta deficiencias que han sido señaladas oportunamente y sobre las cuales no corresponde volver aquí. Lo que sucede es que la legislación se halla íntimamente ligada con la administración y es obvio que, si la legislación no tiende o admite la planificación, es muy difícil lograr ésta.

De ahí, que en este párrafo se hará mención de la legislación, sólo en cuanto ésta se liga con la organización administrativa.

Es conocido el empleo de la computadora electrónica para clasificar y evaluar las normas jurídicas administrativas agrícolas. Por ese camino se pueden determinar con precisión las fallas existentes, las lagunas legislativas, la falta de determinados servicios, la superposición de los mismos y los resultados que se obtienen de los mismos.

Este sería el primer paso importante para tender hacia una evaluación cuyo resultado será iniciar una planificación de la organización administrativa, o mejor dicho crear una estructura administrativa eficiente, que esté a tono con la nueva legislación y que permita manejar los órganos de control y promoción de manera adecuada y en función de las necesidades del incremento de la producción y de su mejoramiento en cualesquiera de sus formas o especialidades.

En principio, lo que se quiere afirmar es que la estructura de la administración debe realizarse por los medios que la planificación permita en función de las ideas que aplica cada Gobierno en su propio país. No se trata de reducir todo a un plan general, sino de dejar claramente establecido, que la estructura administrativa debe ser planificada en función de las necesidades de los servicios que debe prestar la Administración agrícola.

Esta planificación permite coordinar los servicios. Facilita la comprensión de que existen actividades que son conexas o vinculadas con la actividad agraria propia y que su ligamen puede ser harto provechoso para el desarrollo agrícola.

Es sabido que la agricultura está vinculada a otras actividades diversas. De ahí, que los servicios administrativos o bien la administración pública agrícola necesita captar estas relaciones a fin de que la política agraria se aplique con la mayor eficiencia. De este modo se puede observar por ejemplo como el crédito agrícola, la tributación agrícola, el seguro agrícola pueden recibir la influencia decisiva de la actividad que desarrolla el Banco Central de un país.

Del mismo modo la electrificación, la vivienda rural o los caminos se vinculan estrechamente con organismos del Estado que, por su competencia parecen completamente desvinculados del sector administrativo agrícola. Sin embargo, es importante señalar las influencias recíprocas, como así también las dependencias estructurales que presentan unos con relación a otros.

Y con esto se pone en evidencia, las relaciones múltiples que la actividad agraria engendra, y cuyo estudio promueve la investigación interdisciplinaria para las ciencias agrícolas y para el derecho en particular, como rama de las ciencias sociales.

En cuanto se planifica la organización y funcionamiento de los servicios, surge la necesidad de la integración de la actividad administrativa y de su estructura dentro de cada país.

La integración debe cumplirse en diversos aspectos en el terreno donde se prestan los servicios, en la dirección de los mismos, en los diversos tipos de funciones que desarrollan, y en los sectores donde actúan (privados y públicos) o bien (nacional y provincial).

La integración es difícil. Pero parece conveniente que se parta de la planificación para lograrla. De ese modo se pueden prever muchos aspectos que de otro modo, podrían pasar desapercibidos.

Existen además otras posibilidades que serían de mayor envergadura y que se refieren a la integración regional dentro de un mismo país.

La creación de una nueva estructura en un proceso de cambio, exige que se revisen los límites regionales convencionales, a fin de lograr una integración regional para el aprovechamiento económico y para el desenvolvimiento social rural. De ahí, la importancia que la construcción de un dique puede tener dentro de los límites naturales de una cuenca hídrica. En efecto con tal sistema se logra un aprovechamiento de los recursos humanos naturales y culturales diversos, y todo ello se integra por medio de un organismo regional que puede ser interprovincial o estadual. Hay numerosos ejemplos de este tipo de servicios administrativos. Las corporaciones de Fomento son un ejemplo importante, y sus resultados, si bien en ciertos casos no han sido del todo satisfactorios, es indudable que sus resultados han dejado un saldo positivo.

### 3.4. *Fuero Agrario*

El vocablo fuero contiene diversas acepciones; pero las más ajustadas a lo que se quiere expresar aquí son las siguientes: a) lugar del juicio o sea el sitio donde se administra justicia; b) el juicio la jurisdicción y potestad de juzgar; c) el tribunal a cuya jurisdicción está sometido el demandado; d) el distrito o territorio dentro del cual puede cada juez ejercer su jurisdicción.

El fuero agrario constituye un factor determinante en la aplicación del Derecho agrario.

La creación o existencia de tribunales agrarios permite afianzar de manera estable y permanente los derechos subjetivos agrarios y garantizar su estricto cumplimiento.

Tal como se ha expresado en otros párrafos de este trabajo: la ley, el organismo ejecutivo y los tribunales, constituyen una tríada que sintetiza la forma de regular la conducta de los sujetos

intervinientes o participantes en la actividad agraria como así también de controlar el cumplimiento de las obligaciones y en caso necesario, hacerlas cumplir, o por lo menos declarar o constituir los derechos que a cada uno y en determinadas circunstancias, le corresponde.

La ley agraria requiere tribunales agrarios, porque solamente de ese modo se logra que existan jueces que la conozcan para poder aplicarla en forma conveniente y adecuada. Y el conocimiento de la ley agraria exige el conocimiento y la experiencia en materia de actividad agraria. Solo de ese modo podrá fallar no solo conforme a derecho, sino también de acuerdo a la realidad que debe tener en cuenta, para que el derecho pueda resultar práctico y efectivo.

La competencia agraria no debe limitarse a algunos aspectos del Derecho Agrario, como ha sucedido en algunos países donde la actividad jurisdiccional se ha aplicado a determinadas materias del fuero agrario.

Lo importante es que la aplicación de la ley agraria la efectúen los jueces agrarios de modo amplio, a fin de que la regulación de toda la actividad agraria quede de ese modo garantizada, mediante la aplicación de la ley por medio de tribunales competentes en asuntos agrarios, y cuyos magistrados puedan ser conocedores de derecho agrario, a fin que sus fallos no se resientan de un formalismo vacío o de un desconocimiento patente de la realidad.

La competencia debe ser amplia y la jurisdicción debe establecerse en función de las necesidades locales. Esto puede dar lugar a enojosas cuestiones derivadas de los accidentes del terreno, pues es sabido que una topografía accidentada puede constituir un serio obstáculo para que la administración de justicia se cumpla de manera satisfactoria.

En tal sentido, se ha llegado a extremos tales como auspiciar la movilidad de los jueces, a fin que administren justicia en los poblados rurales tantos días a la semana, de modo que nadie se sienta desamparado de la garantía judicial por más lejano que sea el lugar donde viva y trabaje.

Esto constituye un paso de suma importancia, por cuanto es conocido el impedimento que surge cuando los trabajadores agrícolas dependientes o semidependientes, trabajan en lugares muy apartados, donde no llegan las inspecciones administrativas o donde no hay tribunales de justicia.

Son numerosos los aspectos que deben ser considerados a propósito del fuero agrario. Los de mayor relevancia se pueden resumir en los siguientes:

- a) tribunales unipersonales o colegiados;
- b) tribunales de primera y segunda instancia o de instancia única;
- c) jueces letrados o jueces legos;
- d) juzgados o cámaras de arbitraje obligatorio;
- e) magistrados de conciliación o a cargo de los jueces, como instancia previa a la litis.
- f) tribunales colegiados de personas legas experimentados en el conocimiento de la materia agraria.

A estos interesantes aspectos se unen otros, de no menor interés, tales como los vinculados con el proceso agrario. El procedimiento agrario tiene importancia ya que constituye el medio de hacer valer los derechos ante el estrado judicial. La forma como se halle legislado el procedimiento, permite conocer la manera como cada sujeto jurídico tiene garantizado el derecho para defenderse ante un tribunal contra terceros.

En materia agraria, el procedimiento debe constituir una especialización del Derecho procesal, por cuanto se requiere contemplar muchos aspectos que no son tratados por los procesalistas ya que en cierta medida escapan a su ámbito de influencia, o mejor dicho a su competencia.

En Derecho agrario la existencia de un tribunal en el lugar que se lo necesita y un procedimiento ágil que permita dar una garantía equivalente a quién se haya en condiciones de inferioridad cultural, tiene una importancia y un alcance muy particular.

La unificación de la ley en un Código Agrario y la unificación del fuero mediante la creación de tribunales agrarios y de instrumentos agrarios como elementos probatorios de actos agrarios de índole jurídica, son tres aspectos muy importantes del Derecho que deben ser objeto de meditación y estudio por parte de los agraristas de América Latina ya que tales asuntos constituyen el meollo mismo de una materia a veces litigiosa y por lo general conflictiva.

Las diferencias existentes entre quienes actúan en carácter de propietarios de la tierra o patrones y los trabajadores agrícolas sin tierra o con pequeñas parcelas (minifundistas), se presenta de

continuo en las relaciones de trabajo rural. La falta de funcionarios y de magistrados lleva aparejado el desorden y el abuso. Es natural que quien detenta el dominio y el poder, se lleve siempre la mejor parte en una discusión permanente entre los que bregan por tener derechos más humanos y los que pretenden mantener la misma situación en las áreas rurales a pesar de los cambios notables que han sucedido en los más diversos campos de la ciencia, la política y el Derecho.

El fuero agrario constituye una materia de resonancia en el estudio del Derecho en América Latina. Puede mencionarse ensayos importantes o directamente su aplicación en la legislación positiva en Argentina, Perú y Venezuela. Es necesario aclarar que en esos tres países la situación no fue la misma y que la aplicación de la ley no se efectuó del mismo modo, por esa razón resulta necesario hacer algunas breves aclaraciones al respecto.

En la República Argentina la ley 13246 de 1948 estableció las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje obligatorio para resolver la mayor parte de los conflictos que suscitara la aplicación de la ley entre arrendadores y arrendatarios o aparceros (art. 47).

Las decisiones que formularan las Cámaras Regionales podían ser recurridas ante los Tribunales Nacionales solamente en los siguientes casos: a) incompetencia b) violación de la ley. (art. 49). Si no se elegía este recurso solo era factible el de apelación ante la Cámara Central, siempre que la decisión de la Cámara Regional no hubiese sido dictada por unanimidad. (art. 48). Posteriormente se modificó el régimen, atribuyendo a las Cámaras competencia exclusiva en todas las cuestiones que se suscitaren entre arrendadores y arrendatarios o aparceros y se eliminó el recurso ante los tribunales nacionales.

Se mantuvo en cambio el carácter declarativo de los pronunciamientos de las Cámaras que debían ser ejecutados por las autoridades judiciales competentes.

La ley establecía la organización de la Cámara Central, la que estaba integrada por nueve miembros, de los cuales tres eran funcionarios de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, con versación en la materia legal y representantes de los propietarios y de los arrendatarios y aparceros.

Las Cámaras Regionales entendían en los asuntos que se originaran por inmuebles rurales ubicados dentro de su "jurisdicción"



y si se trataba de un inmueble ubicado entre las jurisdicciones de dos Cámaras entendía la correspondiente al inmueble de mayor superficie.

Se establecían en la ley normas de procedimientos para litigar ante las Cámaras.

Esta organización del fuero rural fue dejada sin efecto posteriormente y los argumentos que siempre se dieron en su contra fueron entre otros: que el arbitraje obligatorio no era aceptable dentro del orden institucional del país, porque en el caso de serlo, la ley debe determinar lo que debe hacer el árbitro y no como estaba estatuido en la ley, y segundo porque incluía en su competencia exclusivamente la materia arrendaticia.

De mayor alcance en cuanto a la competencia; pero de carácter provincial fue el fuero agrario creado por Decreto Ley 868 del 30 de enero de 1957. Este Decreto apenas tuvo vigencia porque fue modificado apenas se promulgó.

Establecía el fuero agrario integrado por una Cámara de Apelación Rural, Juzgados Rurales de Primera Instancia, Comisiones de Conciliación y Arbitraje y un Ministerio Público y los defensores de pobres y ausentes.

En cuanto la competencia específica establecía que los tribunales agrarios eran competentes en: las cuestiones suscitadas por la aplicación del Código Rural de la Provincia, de las leyes que lo complementen o que legislen sobre materia rural y especialmente las referentes: prenda agraria, cooperativas, crédito rural, seguro agrícola, caza, pesca, marcas y contramarcas y señales, servidumbre de tránsito, alambrados, muros y cercos, sanidad animal y vegetal, juicios de desalojo de predios rústicos, expropiación de predios rústicos y otros análogos.

#### 4. INTERVENCION DEL ESTADO EN EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

La intervención del Estado en el control de la actividad agraria es cada vez más necesaria. La expansión demográfica, la falta de infraestructura apropiada, las tierras desaprovechadas, la contaminación de los recursos naturales, el avance tecnológico, las enferme-

dades y las plagas animales y vegetales, la disponibilidad de almacenamiento y transporte de las cosechas o de los animales y otros aspectos similares, impone la necesidad de que el Estado amplifique sus servicios de control, a fin de proteger, preservar y defender a la producción agropecuaria y a los factores que la producen o que intervienen o participan en la producción.

Las formas y modalidades de la intervención estatal es muy variada. Podría decirse que en algunos casos, llega a ser multifacética, por cuanto son muy variadas y numerosas las necesidades que surgen con motivo de la actividad agraria y de los sujetos que intervienen en ella.

En este párrafo será necesario poner énfasis a la importancia que reviste la conservación y defensa de los recursos naturales. Hasta hace muy poco tiempo y aun actualmente, la mayoría de los países de América Latina han destinado una cantidad ínfima de sus recursos para destinarlos a la protección del suelo, a la depuración de sus aguas o a la defensa de su flora y su fauna silvestre.

La amplitud de las áreas cívicas, la gran extensión de los ríos y los accidentes topográficos de contornos y perfiles accidentados, hacen difícil si no imposible el control que demandarían tantos recursos de importancia. Pero es ineludible que no se pretende llegar a extremos, ni tampoco en todos ellos la situación es tan difícil. Lo que sucede es que tal como se expresó en párrafos anteriores es necesario acelerar el proceso de planificación para prever los inconvenientes que surgirán en un corto lapso por el aumento poblacional y la disminución cada vez más acentuada de los recursos.

El control del Estado para la defensa y protección de los recursos naturales se cumple por tres medios fundamentales y complementarios: la ley, la administración, los tribunales.

Si se tiene en cuenta que la regulación jurídica y administrativa o judicial se refiere a la actividad agraria y que ella se origina por el aprovechamiento de los recursos naturales, es comprensible que la regulación debe centrarse en el control de la actividad y en los propios recursos que originan esta actividad.

Asimismo, es obvio que la actividad agropecuaria motiva un sinnúmero de operaciones físicas y de actos jurídicos que a la vez se materializan en instrumentos jurídicos que sirven de prueba o garantía.

De ahí que pueda comprenderse más cabalmente como puede influir ese control, cual debe ser su campo de acción y cuáles las garantías que deben establecerse para lograrlo.

En otra parte de este trabajo, se ha hecho expresa referencia a la legislación por cuyo motivo corresponde ahora, hacer una referencia expresa a la administración pública agrícola competente en materia de control para la conservación y defensa de los recursos naturales renovables.

#### ***4.1. Régimen Jurídico de la Conservación de los Recursos Naturales***

La conservación y protección de los recursos naturales debe asumir un papel fundamental en la intervención del Estado en la agricultura.

La actividad agraria no puede seguir en la dirección que hasta ahora ha tomado o sea que los particulares actúan por si solos sin que el Estado controle y prevenga la forma de manejar a los recursos naturales que son parte del patrimonio del Estado, aunque pertenezcan a la propiedad privada.

Los recursos naturales y su conservación constituyen aspectos de indudable interés público que debe ser protegido, controlado y promovido por las entidades estatales.

Toda la amplia gama de elementos y actividades vinculadas a los recursos naturales, a su conservación y preservación no ha tenido hasta ahora importancia especial en la legislación agraria ni tampoco en los servicios administrativos. Los suelos, aguas, bosques y fauna han permanecido al margen de la actividad estatal.

El control del manejo del agua y más aun la necesidad que el agua pertenezca al dominio público del Estado y se otorgue en concesión o permiso a los particulares lo mismo que los bosques debe ser motivo de cambios en la reforma legislativa.

Sólo de ese modo podrá lograrse que el aprovechamiento de los recursos no signifique su exterminio.

La devastación de bosques, el empobrecimiento de los suelos, la contaminación e infección de aguas todo ello muestra un panorama sombrío para un futuro cercano de ahí que sea urgente adoptar medidas para evitar perjuicios irreparables.

Se analizarán a continuación por separado el régimen jurídico de los recursos naturales: suelos, agua, flora y fauna.

Deben incluirse además todos los elementos artificiales que no son recursos naturales pero que contribuyen a su conservación y aprovechamiento, y esto no tiene cabida en la legislación agraria actual pero deberá ser incluida en ella ya que se trata de medios coadyuvantes para el desarrollo agrario en un proceso de cambio.

En América Latina y en el mundo, la pérdida, contaminación y alteración y devastación de los recursos naturales renovables constituye una amenaza muy seria a la salud y supervivencia del hombre.

#### 4.1.1. *Suelos*

La situación actual en lo que respecta a la administración de los recursos naturales es muy variada según el tipo de recurso, ya que existen apreciables diferencias en las formas y modalidades de conservación y aprovechamiento de estos recursos naturales.

La legislación en materia de conservación de suelos está poco generalizada en los países de América Latina. Existen leyes de conservación de suelos y normas legales dispersas contenidas en leyes agrarias que regulan aspectos parciales del uso del suelo.

El estado de los suelos agrícolas en el Continente, ofrece perspectivas diversas; pero en general, la tendencia en las áreas de mayor concentración poblacional es el comienzo de una erosión y agotamiento manifiestos, tales como sucede preponderantemente en Haití y en El Salvador.

Debido a las grandes extensiones de tierras poco trabajadas o vírgenes la situación no ha llegado a ser alarmante, pero es indudable que en ciertos países de monocultivo como el altiplano de Guatemala revelan una acentuada erosión eólica e hídrica sobretodo por tratarse de suelos de montaña.

Las prácticas conservacionistas se ejercen en forma esporádica y con resultados relativamente satisfactorios. Y esto ni siquiera en todos los países de la región.

La legislación constitucional y el ordenamiento legal de los países del continente con excepción de México, reconocen el derecho al dominio privado de las personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado.

El ejercicio indiscriminado y abusivo del derecho de propiedad ha ocasionado serios perjuicios que se revelan cada vez con mayor

intensidad a través de las áreas deficientemente cultivadas por los campesinos pobres, cuyas prácticas agrícolas en muchos casos, están reñidas con las normas elementales de conservación y protección a los recursos naturales. Por otra parte, las grandes superficies de tierra destinadas a monocultivos, como el café o la caña de azúcar por empresas comerciales de tipo plantación han originado un desgaste precipitado y un agotamiento de suelos que ha llevado en muchos casos al abandono de las tierras.

El abandono de suelos agotados es común en la actividad agrícola del Continente. El rozado del bosque, la quemazón y el cultivo por dos o tres años y la emigración en búsqueda de otros suelos resume sintéticamente la historia de la agricultura en los países de América Latina.

La falta de limitaciones legales ha ocasionado el abuso indiscriminado en la explotación de los suelos agrícolas, y el régimen de tenencia de la tierra, y la deficiente distribución de la misma entre los agricultores ha originado una pérdida cada vez mayor en la capacidad productiva de los suelos.

#### 4.1.2. *Aguas*

Con relación al agua la situación ofrece aspectos distintos pero no por ello menos alarmantes. El régimen del dominio de aguas y su distribución ha causado y sigue originando perturbaciones graves en las áreas agrícolas al extremo que mientras ciertas comunidades campesinas apenas consiguen abastecerse de agua para bebida, hay propietarios linderos que las emplean para usos suntuarios en su propiedad.

Con excepción de México los demás países de América Latina reconocen el derecho de dominio privado del agua a las personas privadas y al Estado, estableciendo normas que regulan el dominio público del agua de los ríos o cursos o corrientes de aguas y su uso o utilización por medio de las concesiones o permisos administrativos.

En muchos países aun subsiste la práctica antigua de incorporar el dominio del agua al dominio del suelo, al extremo que los propietarios venden la tierra y el agua, lo cual ocasiona serias perturbaciones por cuanto con tal régimen se excluye la posibilidad de una distribución equitativa de los usos y aprovechamientos para diferentes tipos de usos de agua.

Las normas sobre regadío difieren considerablemente de un país a otro, pero en general responden a principios análogos: la calificación del dominio público de las aguas de los ríos, y de los canales artificiales, que se contruyen para derivar el agua de los mismos, como así también los diques presas y represas de almacenamiento y niveladoras, a fin de contribuir por tales obras al mejor aprovechamiento de los recursos hídricos constituye un aspecto importante de la legislación de aguas.

La concesión y el permiso para el uso del agua, la enumeración en las leyes de aguas de los diferentes tipos de usos, como así también en las normas para garantizar la conservación de los espejos de agua y prevenir su inficción, las prioridades para los usos de agua, la creación de un organismo administrativo en materia de suministro de agua y de control de su uso constituyen materias incorporadas a la mayoría de los Códigos de Aguas.

El cambio y los procesos de transformación de las áreas rurales ponen de manifiesto la necesidad de distribuir más equitativamente la disponibilidad de agua, de facilitar su uso a mayor número de agricultores, a fin de evitar la desigualdad manifiesta que se presenta entre los grandes y modestos propietarios, ya que mientras unos disponen libremente de la cantidad de agua que desean, los otros apenas pueden usar la misma para usos domésticos.

La legislación debe modificarse en forma substancial, a fin de que el agua cumpla con la función social que le es propia. En materia de riego, la legislación en un proceso de cambio debe transformar las actuales instituciones, y propender al uso moderado de un elemento indispensable para la vida y trabajo del hombre rural.

El agua debe ser objeto del dominio público, sea cual fuere el lugar donde se encuentre, sea estancada o corriente, se halle dentro o fuera de una heredad o atraviere o no varios fundos.

La diferencia entre las aguas superficiales y subterráneas por razón de su ubicación y forma o modalidad de su extracción no puede alterar —en un proceso de cambio— el principio fundamental de que el agua debe pertenecer al dominio público del Estado y que su uso y concesión se deberá otorgar por la autoridad administrativa competente.

La organización de consorcios de canalistas constituye un aspecto de coparticipación de intereses y de espíritu de cooperación que es

indispensable en las áreas de cultivos bajo riego. Y estos principios, deben ser incluidos en las nuevas legislaciones que se dicten.

#### 4.1.3. Flora

Con relación a la flora la situación que se presenta es análoga, a la precedentemente reseñada con respecto a los suelos y a las aguas.

Con respecto a la flora es innecesario insistir en las nuevas estructuras agrarias que surjan, la explotación forestal, la conservación y protección de los bosques y su uso apropiado debe ocupar un lugar de preferencia en la legislación agraria.

La devastación forestal constituye una modalidad característica en las prácticas agrícolas de los campesinos del Continente. Desde época inmemorial, ellos continúan rozando y quemando el bosque, para implantar cultivos de diferentes especies vegetales. Se quema el suelo y con ello se da el primer paso para su degradación y destrucción.

El bosque es arrasado y en ningún caso reforestado, lo cual origina cambios en la humedad ambiental y por ende la disminución de la cobertura vegetal, el incremento de la sequía y la aparición de una erosión eólica cada vez más acentuada. De este modo se cumple un ciclo permanente en la destrucción de cultivo, que termina con los recursos naturales y con el abandono de regiones agrícolas, por quienes en su marcha destructiva van ocupando tierras vírgenes y a la vez, van dejando grandes áreas sumidas en un estado deficitario de muy serias consecuencias.

La legislación y la administración de los bosques debe ser motivo de un cambio muy profundo en la nueva legislación y organización administrativa. No se trata aquí, de repetir lugares comunes, sino de advertir acerca de los inconvenientes que surgen por el empleo reiterado de prácticas agrícolas dañinas que, en muchos casos, se ejercen sin mala intención; pero que no se abandonan por la falta de capacitación de los campesinos y en la mayor parte de los casos por la ignorancia de las buenas técnicas agrícolas.

La ley, sin tener un apoyo administrativo que le sirva de control para su cumplimiento o de órgano promotor de sus fines, no puede ser útil.

Y en esto radica la mayor deficiencia en la legislación agraria de América Latina. Pero las dificultades para el cambio son muy serias.

Se trata de un problema sociológico y antropológico jurídico que debe ser analizado científicamente para hallar posibles soluciones que no siempre están al alcance del estadista o del reformador.

Los intereses económicos y comerciales, la ignorancia de los campesinos, los bajos sueldos de los agentes administrativos y en cierto casos la corrupción, constituyen obstáculos difíciles de vencer en un proceso de cambio. Además la falta de una capacitación adecuada de los ciudadanos, ya sean propietarios rurales, empleados administrativos o líderes campesinos, complica en forma acentuada el hallazgo de soluciones inmediatas o fáciles, para iniciar el cambio en este importante aspecto de la actividad rural.

La garantía para el mejor cumplimiento de la ley en los casos litigiosos o conflictivos, y la seguridad para el ejercicio de los derechos e igualdad en la distribución de las cargas públicas sólo se puede obtener para la organización y funcionamiento de tribunales agrarios en las áreas rurales.

Sin tribunales agrarios u organismos de conciliación como etapa previa, ya sea en el mismo proceso agrario, o bien como organismos arbitrales no puede lograrse el cumplimiento de la legislación sobre control y prevención para defensa y protección de los recursos naturales renovables.

#### 4.1.4. Fauna

La fauna sea silvestre o doméstica constituye un patrimonio importante en la mayor parte de los países de América Latina que debe ser no solo protegida, sino también incrementada por medio de cuidados y técnicas especializadas ya que de ella pueden obtenerse una considerable variedad de productos agropecuarios que se destinan al mercado interno y a la exportación.

De ahí la necesidad de proceder con la mayor celeridad para proteger esa fauna y para controlar las modalidades de las diversas formas de aprovechamientos, que los agricultores y específicamente los ganaderos realizan en ese orden de actividades.

La protección de la fauna silvestre también impone la necesidad de aplicar prácticas conservacionistas, al extremo que la creación de los parques, constituye una forma eficiente de contribuir a la conservación de los recursos naturales y en particular de la flora y la fauna autóctonas.



Actualmente se hacen ensayos interesantes con relación al aprovechamiento de la fauna silvestre para usos recreativos y en particular para el ejercicio de la actividad cinegética. Está comprobado que la instalación de cotos de caza en reservas naturales, constituye una forma de reactivación económica de proyecciones a veces considerable, y que sirve para generar fuentes de mano de obra en la región. Se trata de organizar prestaciones de servicios vinculados al turismo, y a otras actividades comerciales con excelente resultado.

Pero la importancia de la fauna doméstica, impone la necesidad de introducir cambios muy profundos en las formas o modalidades para la cría y el engorde de animales. Esto exige por una parte, la implantación de una infraestructura adecuada y por la otra, la capacitación de criadores y cuidadores, quiénes deben participar activamente con sus actitudes a que el proceso de cambio se produzca con resultados favorables para las prácticas agrícolas y para el desarrollo económico. De ahí que, deba señalarse la importancia que asumen en este caso, los servicios de asistencia y extensión agrícola cuya organización y funcionamiento es precaria en la mayor parte de los países de América Latina.

En los últimos años se ha dado considerables impulso; pero aun los planteles de bovinos, ovinos o porcinos son precarios y la mestización no ha llegado a niveles satisfactorios, salvo casos aislados de países como Argentina, México o Brasil.

Sin embargo, aún en estos países la propagación de enfermedades animales es perniciosa. La tuberculosis bovina, la aftosa y otras enfermedades endémicas causan estragos y perjuicio en la ganadería.

El control sanitario animal y vegetal constituye y debe constituir uno de los servicios de mayor eficiencia técnica en los países agropecuarios por cuanto es sabido el porcentaje considerable de mermas que se producen por causa de estas enfermedades.

#### *4.2. Régimen Jurídico del Trabajo Agrario*

El trabajo agrario constituye un aspecto de importancia fundamental en el proceso de cambio de la estructura agraria, no sólo porque integra uno de los factores determinantes de la producción, sino también porque su contenido social lo hace incidir en la actividad política y económica de los países, de manera muy considerable.

La situación del trabajador agrícola en la región es deficitaria. Para facilitar el análisis de la cuestión laboral, hace falta distinguir con cierta precisión entre los trabajadores agrícolas permanentes y estacionales.

Existe una compleja gama de categorías entre los distintos trabajadores agrícolas; pero aquí solamente interesa señalar las dos modalidades tradicionales del trabajador agrícola: la permanente y la estacional.

En ambas existe una legislación abundante en la mayor parte de los países de la región. Pero en la mayoría las normas legales no se cumplen, entre otros motivos, porque no existen órganos administrativos ni infraestructura adecuada para imponer el cumplimiento de la ley.

La topografía de la región, los accidentes del terreno en algunos casos de importancia apreciable como los cerros o los ríos, la selva o las áreas desérticas contribuyen a crear un aislamiento propenso al abuso y al manejo discrecional de los hombres de trabajo, por lo general, analfabetos, con una educación deficiente y con una instrucción mínima. Los salarios exigüos, el pago en fichas, las tiendas en las fincas, la omisión de medidas de seguridad e higiene, las jornadas excesivas de trabajo, la alimentación deficiente, todo ello contribuye a crear una situación crítica entre los trabajadores rurales.

Es necesario precisar las diferencias que se presentan de un país a otro y de una región a otra, dentro de un mismo país. De ahí que toda generalización puede inducir a errores o a falsear la realidad.

Es muy diferente la condición en que viven y trabajan los agricultores en el Estado de Sao Paulo que en la Amazonia dentro de Brasil, del mismo modo existen diferencias abismales entre los trabajadores forestales en la Provincia de Formosa en la Argentina, en relación a los peones de una cabaña en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, el panorama no es alentador.

Mientras en algunos países existe una organización administrativa de importancia, en otros apenas ha sido creada. Pero aun así, los distingos que se pueden hacer son considerables. En ciertos casos, los funcionarios encargados de la inspección del trabajo agrícola no realizan sus funciones en forma normal y su precariedad de

elementos, llega al extremo de faltarles vehículos para llegar a las fincas o a los fundos rurales. Esto es una deficiencia común en todos los países.

#### 4.2.1. Trabajadores agrícolas permanentes

Los trabajadores permanentes son los que prestan servicios en los establecimientos rurales de manera permanente y que perciben una remuneración global mensualmente o bien por los trabajos que realizan por piezas o por tareas. Ellos pueden ser o no habilitados según sea la costumbre o bien la conveniencia del empresario; en ningún caso altera la naturaleza del contrato.

Los trabajadores permanentes son trabajadores sin especialización y reciben en algunos países el nombre de peón. Existen en algunas legislaciones una escala jerárquica que permite diferenciar sueldos en función de responsabilidades distintas. Entre las categorías que pueden señalarse figuran las de encargados, capataces, puesteros, etc.

Los salarios se pagan en dinero o en especie. El pago en especie o truck sistem, consiste en el suministro que hace la empresa de artículos de primera necesidad, y cuyo valor en ciertos casos exagerado, se descuenta del salario del obrero a tiempo de abonar la planilla de jornales.

Otras veces las empresas pagan en bonos que representan un cierto valor y que son canjeables por artículos de consumo, almacenes o pulperías.

Este sistema ha permitido los abusos más inhumanos en muchas regiones de América Latina. Hay leyes que lo prohíben si no ha sido estipulado de mutuo acuerdo con el patrón antes de iniciar el trabajo.

La vivienda constituye una obligación para el patrón, por cuanto es lo mínimo que puede concederle al trabajador en la finca, sin embargo la vivienda deficitaria es característica en toda la región. Algunas leyes son estrictas al respecto, porque prohíben que los locales destinados para uso del personal sean empleados como galpones, depósitos, etc.

Se establece en algunas leyes que en los casos que el obrero rural se instale con su familia, tendrá derecho a la habitación y a una parcela de tierra a una distancia no mayor de cien metros de la vivienda.

En algunas legislaciones —en Argentina por ejemplo— se obliga a los patronos a suministrar trajes y calzados adecuados cuando se trabaja a la intemperie, para protegerse de la lluvia y el barro.

En ciertas legislaciones el patrón está obligado a suministrar asistencia médica a los obreros rurales y se le obliga a tener un botiquín de urgencia en el establecimiento.

En la ley argentina se obliga al patrón a pagar remuneración durante tres meses por causa de enfermedad si el obrero tiene una antigüedad en el servicio que no exceda de cinco años y hasta seis meses si tiene una antigüedad mayor.

Hay leyes que reconocen a las vacaciones pagas cuando el obrero tiene una antigüedad superior a un año continuado. Las vacaciones deberán ser interrumpidas.

Los obreros con antigüedad mayor de un año no pueden ser despedidos sin justa causa. Son causas de despido de acuerdo al regimen legal común en varios países: los daños intencionales, incapacidad, insubordinación, inasistencias injustificadas, embriaguez en horas de trabajo, etc.

#### 4.2.2. Trabajadores agrícolas estacionales

Los trabajadores de cosecha, jornalizados o a destajo que trabajan en diversas zonas y levantan la cosecha de cultivos diversos, son trabajadores transitorios, cuyo salario es a destajo o a jornal diario.

La situación de estos trabajadores ofrece características especiales, porque ellos se dedican a levantar la cosecha para compensar la falta de salario para vivir todo el año. Ellos se trasladan a los lugares más diversos y recorren zonas agrícolas lejanas a fin de trabajar en tareas rurales como levantamiento de la cosecha, cortes, recolección, etc., se alojan precariamente en las fincas con toda sus familias y tratan de ganar el mayor número de salarios.

Son trabajadores sin arraigo, que levantan las cosechas más diversas en zonas distintas, que viajan con sus familias y que se alojan donde pueden que tienen varios patronos todos los años y todo el año.

Su forma precaria de vida no les permite educar a sus hijos y carecen de los beneficios sociales o el amparo de las leyes laborales, salvo contados casos contemplados en algunas legislaciones.

El transporte de estos obreros se hace en forma precaria y se los transporta en camiones o en vagones de carga de ferrocarril tratándolos en forma desconsiderada, carentes de toda protección a pesar que existen leyes especiales que los amparan.

La situación de estos trabajadores es poco satisfactoria; y en algunos casos desgraciada. La legislación del trabajo puede contener normas excelentes de prevención de accidentes, de horarios de trabajo y de pago de salarios, pero puede comprobarse sin duda alguna que en la mayor parte de los países no existe un control para estos obreros, que los abusos de los patronos son manifiestos, y que por lo general son víctimas de los abusos de quienes los emplean y de la negligencia de las autoridades o ciertos casos de la complacencia de las mismas.

En un proceso de cambio se hace necesario proceder de inmediato para concluir con tales abusos. La única forma o por lo menos la más segura es la sindicalización rural.

Existen otros medios pero para que cundan efecto pasarán muchos años: la educación, el respecto a la ley, el sentido de la responsabilidad del funcionario, la honradez, mejores sueldos, etc.

Es preciso tener en cuenta que el trabajo que se realiza en la sierra o en la selva, lejos de los centros poblados y de las ciudades, sin controles, sin medio de prueba, sin más amparo que la propia fuerza individual, no puede esperarse un gran progreso, ni tampoco que se logre en poco tiempo.

#### 4.2.3. Trabajadores migrantes

Los trabajadores migrantes son los trabajadores estacionales que emigran periódicamente para trabajar en la recolección en áreas apartadas del lugar de su residencia.

Existen trabajadores migrantes que siendo propietarios de minifundos, trabajan como obreros temporarios o estacionales en otras áreas agrícolas.

También pueden incluirse entre este tipo de trabajadores a todos aquellos que no tienen trabajo, o cuyo trabajo no les permite tener ocupación todo el año.

Hay trabajadores migrantes que pasan de un país a otro o que se limitan a trasladarse de una región a otra, de un mismo país.

Ellos se trasladan con sus familias y con los enseres de la casa de mayor necesidad. Son los trabajadores agrícolas más pobres y

necesitados. Ellos afrontan difíciles problemas, tales como el cambio de clima, distinto tipo de trabajo, cambios en la alimentación, dificultades para educar a sus hijos, falta de vivienda.

En la mayor parte de los casos, las callampas, las favelas, las villas miseria y todas las aglomeraciones con urbanas deficitarias, están integradas por estos trabajadores que lentamente encuentran en la ciudad, mayor halago para vivir y más fáciles fuentes de trabajo.

Pero esto supone el urbanismo, la emigrancia a las ciudades y el abandono de la agricultura, lo cual en muchos países, en lugar de ser una solución se transforma en un signo inequívoco de desocupación.

La legislación del trabajo agrícola en el ámbito nacional e internacional debe procurar solucionar este problema, cuya trascendencia en el orden social rural es considerable.

Por lo general, la afluencia de trabajadores migrantes a través de las fronteras, se produce por falta de empleo en su propio país o la posibilidad de ganar salarios en moneda dura, en el país limítrofe.

De ahí los numerosos casos que se dan en América Latina: Colombia y Venezuela, México y Estados Unidos, Uruguay y la Argentina, Paraguay y la Argentina, Salvador y Honduras. A la vez existen migraciones internas en Brasil de Ceará al Amazonia, en Argentina a La Rioja o Santiago del Estero, a Córdoba o Buenos Aires, etc.

Pero es necesario no confundir los trabajadores migrantes con las migraciones de los trabajadores. En efecto en el primer caso, se trata de los trabajadores que periódicamente se trasladan desde el lugar donde viven y trabajan, a trabajar en otra parte de su propio país o del extranjero. En cambio, las migraciones de los trabajadores son las que se producen en épocas de desastre, sea por fenómenos climáticos como la sequía o las lluvias con inundaciones en que los trabajadores deben dejar sus tierras hasta que la situación mejore. Esto es frecuente en el nordeste brasileño. Cada ocho años, miles de nordestinos deben emprender su marcha hacia el sur dejando en la huella los cadáveres de animales y abandonando a hombres enfermos y desfallecientes.

### ***4.3. Régimen de Tenencia de la Tierra***

El régimen de tenencia de la tierra, comprende las diversas formas de disponibilidad de un inmueble rural por posesión o dominio con las limitaciones que la ley impone en función del interés público y privado.

El derecho a disponer, a usar o usufructuar la tierra es muy amplio según las legislaciones tradicionales que no hacían diferencia entre la tierra rural y urbana y que en ninguna de ellas se imponían limitaciones muy severas.

Actualmente, se perciben los efectos de un régimen que no opuso trabas a la libre disponibilidad de los bienes agrarios y que requiere ser modificado con la mayor urgencia.

El actual régimen imperante en varios países de América Latina permite el abuso ya sea por la concentración excesiva de tierras en un solo titular, como así también la dependencia de un considerable número de arrendatarios y aparceros que dependen de la voluntad del propietario de la tierra para continuar trabajando los predios dados en arriendo o aparcería.

La legislación sobre reforma agraria ha tratado de morigerar estos abusos habiendo llegado en ciertos casos a liquidar el dominio tradicional.

El régimen de tenencia de la tierra equivale a la relación jurídica entre el titular del dominio y la comunidad jurídica, en todo lo concerniente al poder del titular a disponer de la cosa o de usarla solamente o de usufructuarla.

La legislación de reforma agraria que comprende un período de veinte años, introdujo cambios importantes en esta materia, tratando por todos los medios de fomentar la propiedad de la tierra individual o colectiva, y coartando la posibilidad de concentrar el derecho de dominio de un solo titular.

Desde 1952 con la reforma agraria de Bolivia hasta 1973 con la reforma agraria de Chile se ensayaron los más diversos sistemas, pero siempre coincidentes en el propósito de evitar la libre disponibilidad de la tierra, cuando ella no era aprovechada y trabajada en forma adecuada.

Existen tres tendencias doctrinarias muy precisas en cuanto al régimen de tenencia de la tierra: una que propicia la propiedad sin cortapisas de ninguna clase, la segunda que la elimina y la tercera que la admite; pero con serias limitaciones.

En el primer caso la tierra se puede dar en arriendo, en aparcería, en mediería, etc. En el segundo caso no hay propietarios sino únicamente usufructuarios o arrendatarios del Estado, o simplemente usuarios. En el tercero, se substituye el régimen contractual por el estatutario, o sea que se mantienen los contratos pero a través de un estatuto que permite al Estado substituir la voluntad de las partes en defensa del interés público o del interés privado más desvalido.

En el régimen de tenencia de la tierra se pueden distinguir tres sistemas fundamentales:

a) Propietario agricultor, o sea jurídicamente la identificación del título con el trabajo, o más precisamente el derecho de disfrute y el ejercicio del mismo derecho. Es el sistema más común en el mundo y se vincula estrechamente con la empresa familiar.

b) Terrateniente arrendatario, o sea jurídicamente la disociación del título con el trabajo o más precisamente el derecho de disfrute y el ejercicio del mismo derecho. Es el sistema más común en el mundo y se vincula estrechamente con la empresa familiar.

Este sistema ofrece variantes extremas. En un caso el arrendatario llega a simularse por su semejanza al propietario-agricultor y en otro el terrateniente asume la plenitud de poderes hasta identificarse con el señor feudal.

Esta forma de tenencia es la más generalizada en América Latina, y es común en ella que el terrateniente disponga en forma directa de una porción de su tierra, y que la otra, la dé en arrendamiento o en aparcería y cobre esa prestación en salarios. Este poder, a veces despótico se entrelaza con el poder político al extremo de que los propietarios de la tierra son en cierta medida los que ejercen directa o indirectamente el poder político. De ahí la dificultad para realizar cualquier proceso de cambio.

c) Propietario-Administrador. La tierra es de propiedad privada del titular quién ejerce la administración de la misma. Se identifica el título con el trabajo; pero en forma indirecta ya que el trabajo se cumple por terceros. Sin embargo, es necesario insistir que en este caso el propietario titular, ejerce



por sí o por otro la administración de la propiedad. Este sistema se denomina de plantación y se le encuentra en muchos países de la región.

- d) **Asociativo de Cooperación.** Este sistema permite que un grupo de agricultores realice tareas en común, manteniendo la individualidad de su propiedad, y aceptando una centralización de la administración. En algunos casos, la relación jurídica dominal de carácter individual se traslada a la cooperativa, la cual pasa a ser propietaria de la tierra y los socios accionistas de la cooperativa. Las coopeartivas son asociaciones libres de agricultores, aunque en algunos países pasan a constituir una forma de administración y aprovechamiento agrícola estatal.
- e) **Asociativa comunal.** En este sistema la propiedad de la tierra tiene como titular a la comunidad. Los agricultores se desempeñan como usufructuarios perpetuos o como enfiteutas, pero no disponen de la tierra en propiedad. Existen variantes, ya que en algunos casos la propiedad queda abolida, mientras que en otros la propiedad se mantiene para ciertos bienes y en determinadas condiciones.

#### 4.3.1. Distribución de la tierra en áreas rurales

Este tema constituye el aspecto más importante de la cuestión agraria y el capítulo fundamental del régimen de tenencia de la tierra.

En el presente trabajo no se hace análisis de las implicancias económicas o sociales que puede tener la distribución de la tierra en áreas rurales como así tampoco su influencia en la política agraria y viceversa. Aquí solamente se señalan las instituciones y las normas jurídicas reguladoras de esas instituciones que se aplican para lograr tales objetivos.

Dos aspectos fundamentales comprende la distribución y redistribución de la tierra entre los agricultores: división predial y concentración o reagrupamiento predial. En ambos casos, se trata de normalizar la estructura agraria a fin que la anómala extensión superficial de los predios perturbe al funcionamiento de la empresa agraria y con ello, decaiga la producción o el bienestar de los productores o trabajadores rurales.

Son muy diversas las formas y modalidades que el Estado por intermedio de sus organismos gubernamentales y administrativos puede actuar a fin de conservar o modificar la estructura agraria, en la medida de su conveniencia, para que no se produzcan desajustes perturbadores.

El control y prevención para el normal funcionamiento de la estructura debe ser de competencia de la administración pública rural y en muchos casos se traduce en una determinada forma de regular el derecho de dominio agrario.

En términos generales se puede hacer una breve enunciación de este tipo de instituciones.

La legislación específica está contenida en la legislación sobre reforma agraria, y comprende fundamentalmente a:

- a) expropiación por causa de utilidad pública o interés social;
- b) restricciones administrativas en función del interés público;
- c) consorcios para la redistribución de la tierra en áreas rurales;
- d) elaboración y aplicación de sistema catastrales y registrales de tierras y aguas;
- e) régimen tributario aplicado específicamente con la función de lograr la distribución de la tierra entre los agricultores;
- f) aplicación de normas complementarias para obtener análogos resultados y que sirven de apoyo a la regulación legal principal.

#### 4.3.2. Regulación del régimen del dominio agrario

La regulación del dominio está contenida en normas legales incluídas en las constituciones políticas de los Estados, en los Códigos Civiles y en las leyes de reforma agraria o en leyes agrarias específicas, tales como las de colonización —en algunos países— o bien en leyes que sin ser agrarias, se vinculan al régimen general del dominio.

En el transcurso de los años se ha percibido en la evolución legal en América Latina una tendencia a conformar una institución dominial con caracteres diferenciados y disímiles a los que caracterizaron la propiedad durante más de cien años.

La penetración del derecho público impuesta por la presión social y económica ha influído para cambiar el rumbo seguido hasta hace pocos años a la propiedad agraria.

Por otra parte es importante señalar que el "silencio agrario" ha concluído. Los medios de comunicación en las áreas rurales y la participación activa de los trabajadores y productores rurales en la actividad política de los Estados ha dado un vuelco en todo lo concerniente a las formas de conducta y de comportamiento de los grupos sociales rurales con relación a sus derechos y obligaciones tanto dominiales como laborales.

Aun falta un largo camino que recorrer para que esto llegue a generalizarse. Y puede afirmarse que la evolución es lenta y proclive a estancamientos o altibajos poco auspiciosos. Sin embargo, las tendencias marcan rumbos inequívocos y la experiencia de muchos países del área lo demuestran.

En las constituciones políticas del mayor número de los países el dominio aparece como la facultad o derecho de disposición sobre una cosa o un bien con limitaciones de derecho público que llegan a admitir la pérdida del derecho del propietario sin indemnización alguna.

El derecho de propiedad ha perdido su carácter mítico. De la concepción liberal individualista se ha pasado a un criterio más humano o humanístico o sea se piensa la institución en miras al grupo social donde se desarrolla la misma institución. No se permite que el derecho de uno sea excluyente, sobre todo cuando ese derecho o facultad recae sobre bienes cuya conservación interesa a todos por igual, por cuanto es la base misma de su subsistencia.

En este derecho de dominio es necesario advertir la preexistencia de un derecho superior del Estado que debe aplicarse en función del interés social y que no puede ser controvertido so pretexto de la defensa del interés individual. De ahí que al conformar en forma diferente a este derecho no se pretenda hacer desaparecer la propiedad, sino más bien fortificarla en función del interés común a fin que sus deformaciones acaben con ella.

El dominio agrario está legislado en las constituciones políticas de manera diferente. En unas la referencia a él es expresada, mientras que en otros es tácita por cuanto queda implícita su referencia al mencionarse el dominio en general. También es necesario indicar que según las formas de gobiernos de los respectivos países, hay constituciones nacionales y constituciones estatales o provinciales.

Las normas constitucionales nacionales contienen declaraciones generales sobre los principios fundamentales y función del derecho de

propiedad. Se establecen las formas de indemnizarlo en caso de expropiación y se mencionan —no siempre— la forma de pago de la indemnización.

La doctrina generalizada actualmente radica en ciertos principios incorporados a las mencionadas constituciones:

- a) principio de la función social de la propiedad;
- b) indemnización de la propiedad;
- c) pago en bonos;
- d) indemnización posterior al desapoderamiento;
- e) declaración de utilidad pública (general o individual);
- f) dominio privado y público de tierras rurales o dominio del Estado como única forma de dominio agrario;
- g) inclusión de normas dominiales no sólo para su suelo, sino para los recursos naturales renovables en general.

La revisión de los textos constitucionales sirven para ratificar el criterio que ha inspirado en los últimos años a los legisladores en el sentido de imponer una apertura al derecho de dominio, a fin que no sirva de elemento obstaculizante al desarrollo económico y al bienestar rural de las comunidades o poblaciones rurales sean indígenas o no.

En aquellos países donde coexisten normas constitucionales nacionales y provinciales puede también mencionarse los principios normativos orientadores sobre la estructura y fines de la propiedad agraria; pero en tales casos debe hacerse una salvedad importante:

- a) las constituciones estadales o provinciales deben condicionar el alcance de sus normas a los principios contenidos en las constituciones nacionales;
- b) las constituciones estadales o provinciales contienen normas sobre situaciones especiales vinculadas con la idiosincrasia de su población, origen histórico, tradición, costumbres y características de su territorio.

Los Códigos Civiles en América Latina, se aplican en todo el territorio de los países donde rigen con lo cual se aclara la duda si el territorio de los respectivos países sin ninguna excepción en vigente en otra provincia de un mismo país.

De ahí que tanto las normas civiles como las específicas de la reforma agraria referentes al dominio agrario se aplican en todo el territorio de los respectivos países sin ninguna excepción en América Latina.

Los Códigos Civiles inspirados en la legislación francesa, han sufrido modificaciones importantes en un siglo, y algunos de ellos han modificado considerablemente el contenido y alcance de sus normas; pero en ninguno de ellos aparece conformado un derecho de dominio con diferencias fundamentales, a las que el derecho tradicional ha ido introduciendo lentamente en la legislación dominial por influencia de la opinión pública predominante en los países.

En síntesis, ha habido cambios; pero no de manera tal que hayan permitido dar una orientación agrarista a la concepción dominial en función del interés de la actividad agraria y de la necesidad alimentaria de la población.

En el proceso de cambio actual el derecho de dominio debe perder su carácter de señorío, para convertirse en un derecho social y vital por cuanto el disfrute del derecho por un propietario no puede en ningún caso el excluir el derecho que el grupo social tiene de conservar y proteger ciertos elementos naturales que le proporcionan lo esencial para conservar y mejorar sus condiciones de vida.

La actividad agraria debe ser regulada por un derecho inherente a sus necesidades de interés privado y público. El derecho de disponer de una cosa o bien agrario, debe en el nuevo derecho, convertirse en una facultad de disponer en función del interés privado y público de manera que uno de ellos no excluya al otro en el ejercicio del derecho, y que en cualquier caso la actividad agraria quede convenientemente salvaguardada.

La legislación actual debe normar la actividad humana en función de sus fines específicos. Y sus diferencias específicas por razones metodológicas deben determinarse en función de esas diferencias y no de otras.

De lo dicho resulta que el derecho de propiedad contiene limitaciones en interés privado y público, y que tales limitaciones pueden incidir en el derecho o en el ejercicio del derecho de propiedad.

Las formas de adquisición, transmisión y extinción del derecho o institución jurídica de la propiedad debe ser regulado de manera que pueda constituir una unidad armónica que permita vincular activamente el derecho con el ejercicio del derecho o sea la dispo-

nibilidad de la cosa con su aprovechamiento en función de la actividad agraria y no de un interés puramente especulativo, comercial o de otro tipo.

La adquisición de la propiedad agraria está legislada en los Códigos Civiles y ellas son sintéticamente: la ocupación, la accesión, prescripción, plantación, etc.

La tendencia de la legislación agraria es cambiar estos supuestos que ponen en evidencia un trasfondo estructural muy diferente al que supone una legislación agraria moderna que regule en forma adecuada a las relaciones entre los sujetos intervinientes o participantes en la actividad agraria.

La capacidad de derecho y de hecho para adquirir tierras debe ser promovida a fin de evitar excesos. La superficie máxima y mínima para adquirir también debe ser convenientemente legislada a fin de evitar los excesos tan nocivos para la actividad agraria y sobre todo para la conservación de una estructura funcional de la misma.

En lo concerniente a la transmisión del derecho de propiedad, los cambios que deben introducirse son de mayor envergadura, aunque no por eso más importantes que los enumerados.

En este aspecto debe distinguirse entre el derecho y las formalidades para su transmisión, a fin de reservar la mayor garantía a favor de quienes participan en dichos actos jurídicos.

Las antiguas formalidades romanas deben desaparecer porque ellas no se ajustan ni a la realidad de la vida actual, ni tampoco ofrecen mayores garantías, ya que la complejidad y celeridad de la vida en la edad de la cibernética o espacial no tiene mayores semejanzas al tempus de la sociedad romana en el que se gestó y conformó el derecho que aún se aplica en muchos países del mundo y en la mayor parte de los que integran América Latina.

La escritura traslativa de dominio, el título de propiedades, la inscripción en el registro, y otros aspectos vinculados con la transmisión del derecho de propiedad agraria deben concluir.

El derecho de señorío ha concluído. El derecho social a la tierra sobreviente como una necesidad vinculada a la conservación y protección de los recursos naturales en una época en que el peligro de su disminución inquieta a los países en todo el mundo. No se trata de eliminar el derecho de disponer de una cosa o bien de propiedad de un ciudadano, sino de evitar que ese ciudadano haga de ella el uso

que quiera en detrimento del interés público y del bienestar nacional. Y esto se comprende cabalmente cuando se analizan los resultados de la erosión de suelos o de infición de aguas, por mal manejo de la tierra, subdivisión excesiva de la misma o por negligencia en el manejo del agua.

La legislación del derecho de propiedad agraria debe ser motivo de una legislación coordinada y completa en un Código Agrario. Hasta el presente el dualismo de una legislación civil y agraria debe desaparecer porque su subsistencia pone de relieve una subsistencia que además de inconveniente en su aplicación práctica desvirtúa los fines de las normas jurídicas agrarias contenidas en la legislación reformista. Pero además la legislación sobre la reforma agraria debe ceder paso a una legislación más amplia, capaz de abarcar en su seno todo el contenido normativo de una actividad que requiere un complejo armónico de normas que se vinculen entre sí en función de la co-aplicación de los distintos estados del proceso que supone la actividad agraria en cualquier país del mundo.

El derecho agrario debe contener como institución fundamental a la propiedad agraria; pero como institución propia, cuya legislación coherente y compleja no excluya muchos aspectos que de no regularse en forma coordinada perturban su normal funcionamiento en la práctica. Y no debe perderse de vista el hecho que el derecho agrario apunta intencionalmente a la producción y al trabajo productivo, lo cual tiene un profundo contenido social porque se trata de una modalidad laboral y además de una actividad productiva de alimentos.

Si se tiene al dominio como la facultad o derecho de disponer y aprovechar una cosa o bien con las limitaciones que la ley impone al ejercicio del tal derecho en función de la comunidad jurídica, es obvio que la concepción del dominio como derecho señorial queda eliminada.

El derecho de propiedad es un derecho real según el derecho clásico y conjuntamente con él los códigos civiles legislan sobre el condominio, las servidumbres, el usufructo uso habitación hipoteca y superficie, todo lo cual constituye una serie gradual de derechos y obligaciones limitativas del derecho o facultad de disponer.

El derecho de propiedad en la legislación agraria debe conformarse con un contenido específico propio que no puede admitir su inclusión en el contexto de un Código Civil a menos que tal

Código se transforme en el receptáculo de toda la legislación privada y pública referente a la regulación de actividades diversas como la minera agraria, etc.

De ahí que se imponga como paso, previa la reestructuración catastral en gran escala y sobre la base de una estructura adecuada a una nueva organización técnica.

El título de propiedad tradicional y la función notarial común va perdiendo vigencia día a día en función de la computadora electrónica y de la aerofotogrametría que permite obtener un catastro fiel con un parcelamiento real en función de la fotografía aérea, tomada de acuerdo a coordenadas geográficas iguales a las que han servido para hacer las mensuras y las subdivisiones prediales.

La aplicación de la electrónica a los servicios catastrales y registrales excede el marco de este trabajo pero se estima prudente indicarlo ya que se pretende hacer una reseña de las instituciones y su funcionamiento en un proceso de cambio.

Hasta aquí se han mencionado las formalidades de los actos jurídicos. A continuación se mencionarán los motivos que pueden influir o decidir la realización de tales actos para la transmisión del derecho de propiedad agraria sea remozado en función del interés que impone la actividad agraria.

Las instituciones clásicas del Derecho Romano y Civil sobre la legítima de los herederos forzosos, como limitación a la voluntad del estador, las prioridades hereditarias, en la sucesión sin testamento, la posesión de los bienes al heredero, el pago del impuesto a la transmisión gratuita, la declaratoria del derecho hereditario, su inscripción en el registro, el estado de indivisión y la partición hereditaria, todo ello debe sufrir un profundo cambio a fin de evitar los obstáculos, complicaciones y demoras que tal legislación impone sin que ello reporte mayores beneficios a la estructura y funcionamiento, la actividad civil (genérica) y agraria (específica). Y ello sin tener presente a la función administrativa que en todo este proceso cumple un papel preponderante y cada vez más acentuado.

#### 4.3.3. Contratos agrarios

Los contratos agrarios integran las tres instituciones agrarias fundamentales que regulan las personas (sujetos), los bienes y servicios (objeto) y la actividad (relaciones y vínculos) agraria en



general. Las otras dos son la propiedad y la actividad estatal de control, prevención, y promoción en el ámbito administrativo y judicial.

La propiedad permite fijar y garantizar la facultad inherente a la persona de disponer y aprovechar de los bienes y cosas agrarias, en cualesquiera de las formas y modalidades admisibles dentro del marco de la legitimidad y de la licitud.

La adquisición, transmisión, gravámenes, extinción, pérdida, etc., de la propiedad sea cual fuere el sujeto que la detente privado o público físico o jurídico integran a la regulación de la institución jurídica de la propiedad agraria.

La propiedad regula la disponibilidad y aprovechamiento de bienes y en ciertos casos de servicios (por compra de una empresa por ejemplo), en cambio los contratos regulan la venta, permuta e intercambio de servicios agrarios. En el contrato siempre existe un acuerdo de voluntad común más o menos limitado para la prestación de un servicio mediante el pago o no de una prestación de dinero o de otro servicio. Con tal institución se abarca a toda la actividad agraria y a la regulación de las relaciones que surgen entre los sujetos que intervienen o participan en ella incluido el Estado.

Por la contratación los sujetos se vinculan e intercambian bienes y servicios. Por la propiedad los sujetos se aseguran el disfrute de bienes y de servicios en forma permanente mediante la garantía que les brinda el Estado a través de sus propias instituciones.

La propiedad es estática, la contratación dinámica. Por el contrato se hace entrar a la propiedad en el tráfico jurídico. Por la propiedad surge la actividad contractual en muchos aspectos. Y ambas se regulan, controlan y limitan en función del interés de la sociedad y en salvaguarda de la comunidad jurídica por medio de los controles que el Estado regula y cuyas instituciones jurídico-administrativas permiten poner en ejecución.

La multifacética actividad agraria origina una multiplicidad apreciable de contratos agrarios. Ellos surgen en función de los diferentes intereses que motivan la actividad económica o técnica. Y dada la amplitud y diversidad de la actividad agraria es dable comprender la variedad que deben existir de contratos agrarios.

Por razón de los bienes, de los servicios y de la actividad en general, como así también de los propósitos que guían a los individuos en sus relaciones y con miras al cumplimiento de determinados fines

los contratos son de una diversidad apreciable. Ellos también se condicionan la ecología jurídica agraria, o sea que muchos adoptan caracteres propios para adecuarse a las imposiciones que el medio ambiente, el tipo de cultivo o la modalidad operacional impone a los bienes y servicios agrarios.

La legislación agraria debe contener normas reguladoras de los contratos agrarios cuya importancia resalta a medida que se analizan sucintamente las modalidades de la actividad agraria y las operaciones que ella supone u origina.

Es necesario comprender que en todos los casos se dan las operaciones físicas, los actos jurídicos que garantizan su cumplimiento y los instrumentos jurídicos (documentos) que prueban la manifestación de voluntad querida y expresada por las partes.

Si todo agricultor debe ser propietario de la tierra y todo propietario debe cultivar la tierra que posee, no podrán existir contratos de arrendamiento, aparcería o mediería.

En cambio si el agua debe ser del dominio público todos los usuarios de agua para riego deberán ser concesionarios del uso del agua. Análoga situación se presenta con los bosques.

No obstante lo manifestado, existen situaciones especiales que no pueden desconocerse salvo que se elimine la propiedad privada individual de la tierra. En caso contrario sería dañoso eliminar los contratos de arrendamiento o aparcería por cuanto ellos han surgido de una necesidad natural impuesta por las circunstancias propias de la actividad agraria. Así, por ejemplo, sería perjudicial impedir que un propietario de campo en época de sequía no pueda arrendar una fracción de terreno para hacer pastar sus animales.

Lo importante en un proceso de cambio y de creación de una nueva estructura es crear instituciones cuyos caracteres y contenido permitan regular adecuadamente a la actividad agraria.

De ahí que en esta materia de arrendamientos habrá que imponer limitaciones a la voluntad de contratar, que permitan crear un régimen estatutario donde se hallen convenientemente reglamentados los derechos y obligaciones de las partes. De ese modo no importa el tipo de institución, ya que los fines quedan garantizados.

Los contratos agroindustriales deben subsistir siempre que los derechos de las partes no sólo estén regulados, sino también protegidos en función del interés social y económico de la actividad agraria.

En cuanto a los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes es preciso señalar que existen un gran número de modalidades que surgen por razón del tipo de prestación y del tipo de actividad que el contrato regule. El plazo en función del cultivo en el caso del arriendo. El pago en frutos y no en dinero según las facilidades de mercadeo.

En ciertos contratos en que uno de los sujetos es el Estado, los derechos y las obligaciones varían, por cuanto las facultades de revocación, caducidad u otras análogas son privativas del Estado, como persona de derecho público.

Otro aspecto importante son las formalidades como la exigencia de la forma escrita, la inscripción en un registro, etc. A veces estas exigencias deben vincularse a cuestiones ajenas al derecho pero que influyen en el: por ejemplo el analfabetismo. De ahí, que los contratos verbales no pueden eliminarse en muchas áreas rurales donde existe una considerable parte de la población analfabeta.

#### 4.3.4. Regulación de la expansión del área agrícola

Este aspecto vinculado con la tenencia y uso de la tierra responde al principio de conservación de la tierra productiva. Es frecuente en las áreas de desarrollo que la distribución de la tierra y los parcelamientos o lotizaciones lleguen a extremos a veces desmedidos.

Este fenómeno frecuente en áreas en que la demanda de tierras para vivienda es grande, ocasiona serios perjuicios que se perfilan no sólo en la destrucción del ambiente natural y estético (paisaje), sino también y es lo más grave se destruyen áreas que pueden ser de utilidad para la floricultura, horticultura y otros tipos de actividades agrícolas.

La intervención del Estado en defensa de las áreas agrícolas debe cumplirse de manera efectiva y permanente y una forma de protección es prohibir la atomización de la propiedad mediante remates o ventas directas o a plazos que contribuyen a diseminar villas miseria en las áreas allegadas a las grandes ciudades.

Existen diversas formas para evitar estos inconvenientes o situaciones críticas creados por los especuladores de tierras.

Hasta ahora son pocos los medios que se han arbitrado para ello; pero los más apropiados son:

- a) prohibición de lotear si no se construyen servicios sanitarios de agua potable, etc.
- b) prohibición de inscribir en el registro de la propiedad parcelas menores que las correspondientes a una unidad económica agrícola correspondiente al lugar.

También se dan casos que deben ser controlados por acción del Estado y ello se da en los bosques naturales cuya destrucción y devastación es de gravedad en muchos países de la región.

La quemazón y rozado del bosque se hace frecuentemente para expandir el área agrícola; pero con grave perjuicio de los suelos que se van destruyendo por la calcinación que produce la quema.

#### *4.4. Régimen Jurídico del Mercadeo Agrícola*

La distribución de la tierra, el régimen de la propiedad agraria y el régimen de contratación agraria se hallan vinculados estrechamente con el mercadeo. La actividad productiva se une a la actividad de mercadeo por cuanto es sabido que la producción sin el mercadeo es inocua.

En la legislación incluida la de reforma agraria no se han sancionado normas sobre mercadeo de interés general y que puedan constituir una garantía para los agricultores que al comenzar la actividad agraria como empresarios rurales se ven coaccionados por un régimen de comercialización ajeno a sus intereses y controlado por un grupo de personas que se dedican a especular en detrimento de los agricultores.

La comercialización y más propiamente el mercadeo debe ser motivo de una intervención del Estado y en ciertos casos de su participación, lo cual permite dar a las reformas que se hacen con respecto al sentido social que requieren.

El mercadeo es un asunto de fundamental importancia en la actividad agraria. Y en la mayor parte de los casos nada se ha hecho para evitar o contrarrestar los abusos que son generales en todo el continente.

La legislación agraria menciona la organización de las cooperativas como un paliativo para evitar los abusos de la comercialización, pero el movimiento cooperativo no ha llegado a tener preponderancia salvo en algunos países de América Latina, por cuanto para su expan-

sión y desarrollo es necesario no solo crear una estructura empresarial de importancia sino también instituciones cooperativas cuyos miembros tengan una sólida formación de cooperativistas y no la de socios de cualquier empresa comercial o especulativa.

Son múltiples los aspectos que comprende el mercadeo agrícola y muy diversos los aspectos que se vinculan a él.

Para hacer una breve síntesis de sus aspectos fundamentales es necesario distinguir en la actividad de mercadeo agrícola que se ensambla con la actividad agraria por cuanto no se concibe una sin la otra, debe distinguirse entre las operaciones físicas, los actos jurídicos y los instrumentos legales o jurídicos.

Esta división tripartita tiene importancia para el análisis de la cuestión porque es común de toda operación física de mercadeo: carga, descarga de la producción, almacenamiento, depósito, desinfección y secado, tipificación, etc., requiere una serie de operaciones físicas que suponen una multiplicidad de actos jurídicos como los contratos, por ejemplo que es la institución más vinculada a ellas pero sin dejar por eso de reconocer la importancia que la propiedad y sus gravámenes pueden llegar a tener en tales actividades.

Desde el lugar donde deben ubicarse los mercados agrícolas de acopio y distribución, hasta el control de precios e imposición de contribuciones o impuestos a la importación o exportación de productos agrícolas, el crédito agrario, el régimen tributario y otras instituciones, todo se halla vinculado al mercadeo agrícola y todo ello incide en el régimen de tenencia de la tierra, en la propiedad agraria y en el bienestar de los trabajadores y empresarios rurales.

Desde hace tiempo, se hace necesario crear las instituciones y adecuarlas a estas necesidades. En párrafos precedentes se ha mencionado la operación, el acto, el instrumento.

El acto jurídico se materializa en un documento escrito para salvaguardar de los interesados o participantes en el acto. Ese documento constituye por sí mismo la mejor garantía de la realización del acto y su circulación permite también dar un mayor impulso a la actividad agraria y mercantil. De ahí que la creación y difusión de instrumentos de este tipo puede ser de importancia considerable para la actividad que realizan los agricultores.

#### 4.4. Régimen Legal del Mercadeo

La actividad agraria responde a una estructura que ella misma va plasmando a través de las reiteradas relaciones que surgen entre los sujetos intervinientes o participantes en la actividad agraria.

La actividad agraria es por esencia productiva pero se halla vinculada al mercadeo por razones de necesidad, ya que no se concibe la actividad productiva sin el mercado y sin la compra venta de esos productos. Sin mercadeo no hay actividad agraria y sin actividad agraria no hay mercadeo. Ambas se desarrollan en la medida que toda la estructura agraria descansa sobre bases estables y donde las cargas y beneficios se reparten en la medida más equitativa, ya que todo trabajo mal remunerado tiende a anquilosarse y desaparecer.

El mercadeo consiste en el conjunto de actos y operaciones que se realizan para lograr que la producción pueda venderse en el mercado. Su proceso abarca desde las tareas procesadoras hasta la venta. Es decir todos los actos que se requieren para almacenar, clasificar, tipificar, desinfectar, transportar, distribuir y vender la mercadería. Desde la recolección hasta el mercadeo, todo es mercadeo agrícola. La compra de insumos también se incluye, lo mismo que el pago de salarios, compra de cualquiera de los elementos necesarios para producir. Pero la actividad agraria no debe confundirse con el mercadeo. Ella comprende desde la conservación de los recursos naturales hasta la salida del producto del lugar de producción. Si hay elaboración —no transformación— también puede incluirse dentro de la actividad agraria. De ahí que exista aparentemente una zona indeterminada entre el mercadeo y la actividad agraria. Sin embargo no es así. Si hay cambio de bienes comienza el mercadeo, si no lo hay subsiste la actividad agraria.

La actividad agraria concluye con la venta del producto y allí comienza el mercadeo.

La tenencia y distribución de la tierra, la tecnología y por ende los recursos económicos y el mercadeo, incluidos los precios y los mercados comprende un conjunto de relaciones complejas que conforman la estructura agraria y por cierto que también la estructura económica.

Distribución de tierras y producción sin mercado es inocuo. Por cierto que el mercadeo requiere la producción, las tierras en cultivo, y los cultivadores con capacidad económica para concurrir

al mercado. Todo ello es un proceso cíclico, entrelazante, y condicionado. Es difícil, romper o aislar esa trama. Todo influye entre sí. Nada queda aislado. De ahí que la legislación no puede parcializarse.

Cuando se insiste sobre la necesidad de unificar y de integrar las normas jurídicas agrarias se piensa en la vinculación condicionada de los estudios del proceso.

En América Latina el mercadeo es deficitario. La infraestructura adecuada existe en contados países. El acceso del productor al mercado resulta complicado a veces imposible. La intermediación surge como un mal necesario que todos censuran pero del cual participan todos: beneficiarios y perjudiciados.

En verdad, la actividad de mercadeo es compleja y no puede resolverse con fórmulas muy precisas o teóricas, salvo si ellas son el resultado de una experiencia adquirida a través de operaciones y actos reiterados que permiten formarse un criterio preciso del tema.

En un proceso de cambio el mercadeo debe constituir uno de los instrumentos fundamentales, ya que por medio de él se produce el incentivo en el trabajo y como natural consecuencia el incremento de la producción.

Dos aspectos deben ser destacados en esta materia: el primero consiste en las operaciones físicas que demanda (transporte, almacenamiento, carga, descarga, secado, desinfección, tipificación, etc.); el segundo radica en los actos jurídicos que tales operaciones originan (contratos de venta, depósito, transporte, etc.); y tercero, los instrumentos legales que se requieren para garantizar los actos jurídicos mencionados (certificados, guías de campaña, letra de cambio agraria, etc.).

Además, es necesario crear por una legislación adecuada y una organización administrativa eficaz, la infraestructura que permita hacer funcionar los mercados de modo conveniente en las ciudades o pueblos, por cuanto la distribución de la mercadería y el acceso al mercado con facilidad de operación representan aspectos fundamentales del mercadeo.

El mercadeo asume un papel fundamental en todo lo concerniente a política de precios, a su regulación, al sostenimiento y garantía de los mismos, y a la participación de entes estatales en la actividad de mercadeo en defensa de productores y consumidores.

#### 4.4.1. Regulación legal del mercadeo

La transformación que debe operarse en un proceso de cambio impone la necesidad de crear una nueva legislación que permita además de garantizar a los productores su acceso al mercado, la asociación con otros productores en cooperativas de comercialización, para defensa de sus intereses. La fijación de precios en función de la producción y de la protección de los agricultores, la instalación y difusión de mercados, la organización de mercados a término, el seguro agrícola, las facilidades crediticias para facilitar el mercadeo, regulación del transporte, de manera que todo ello permita desarrollar la actividad del mercadeo con la mayor celeridad y máxima eficiencia.

El cambio de estructuras demandará, en un proceso de cambio una modificación substancial del sistema actual de mercadeo en todos los países de la región. Y ello impondrá la necesidad de crear instituciones apropiadas para su mejor desenvolvimiento.

#### 4.4.2. Regulación de precios

Los precios en la agricultura desempeñan un papel fundamental, no solo por ser ellos los que determinan las compras y ventas de los productos agrícolas, sino también porque la inestabilidad de los años agrícolas impone diferencias apreciables de año a año, lo cual causa perturbaciones en el mercado de productos agrícolas y ganaderos, pero especialmente en los referente a los primeros.

Los agricultores necesitan el apoyo del Estado para poder actuar con cierta libertad y seguridad en sus respectivas empresas.

De ahí que un régimen legal que asegure el sistema de precios de sostén o garantía para ciertos productos agrícolas constituye una seguridad para los agricultores. Estos precios de sostén, permiten asegurar a los productores la venta de sus cosechas a un precio remunerativo, cuyos montos son fijados cada año y difundidos públicamente por los organismos competentes.

Son precios mínimos; pero no fijos, que le permiten a los agricultores colocar sus productos en el mercado al precio que les convenga y en caso contrario, el Estado los adquiere al precio previamente fijado.

Este sistema que se emplea en varios países de la región y desde un considerable número de años en la Argentina, para los cereales



y granos, puede tener el inconveniente de fomentar un oligopolio estatal, ya que al fijarse un precio de este tipo la tendencia es que el Estado asuma la mayor parte de las operaciones con el inconveniente que debe manejar grandes masas de circulante para adquirir las cosechas.

Otro sistema factible de aplicar lo constituye el regimen de subsidios que ofrece la ventaja de darle más libertad al agricultor por cuanto en cada operación que realiza, el Estado le subsidia la operación en función de las necesidades de cada año.

La regulación de los precios por el Gobierno constituye un sinnúmero complicado de operaciones que deben realizarse de continuo a fin de conseguir el equilibrio necesario para mantener normalizado el mercado.

Las posibilidades son muy variadas: precios máximos al productor y máximos al consumidor. Precios mínimos fijos o móviles. Fijación de impuestos a la importación y exportación a fin de regular el mercado interno o directamente efectuar operaciones de importación con el mismo propósito.

En síntesis, la regulación de precios es muy variada, pero en todos los casos la legislación trata de asegurar la competencia en el mercado. Para garantizarla interviene el Estado por medio de sus órganos de control o bien por medio de una participación activa a través de empresas estatales o de economía mixta, o por empresas privadas con mayoría accionaria estatal.

#### 4.4.3. Regulación de mercados

Se estima conveniente la creación y difusión de mercados no solo para diferentes productos agrícolas, sino también para distintas regiones a fin de asegurar la competencia y la libertad en el funcionamiento de dichos mercados.

Es bastante frecuente que los países productores-exportadores tengan uno o dos mercados muy importantes de dichos productos, lo cual exige que en dos puntos geográficos se fijen los precios que deberán regir para dichos productos en el mercado interno, lo cual no es conveniente.

Además la situación estratégica de los mercados constituye un aspecto importante que deberá ser tenido en cuenta en las obras que se realicen y ello requiere una legislación adecuada.

Sería de todo punto de vista conveniente que la propia administración de los mercados tuviera un control efectivo por parte de las autoridades gubernamentales o que en su defecto fuera administrado por el Estado.

La regulación en materia de mercadeo varía según los regímenes políticos que orientan la economía, pero es indudable que existen aspectos fundamentales que son plausibles de aplicación en cualquier régimen económico.

#### 4.4.4. Regulación de transporte

El transporte de la producción agrícola o pecuaria permite el traslado de la misma a los mercados, centros de embarque o de consumo; de ahí su importancia en el mercadeo y su función elemental en la actividad agraria.

Por eso se hace necesario que en todo proceso de cambio, el transporte sea legislado por medio de una regulación legal adecuada que permita disponer de una infraestructura apropiada lo cual no siempre es fácil, ya que varios países de América Latina es necesario importar vehículos y motores.

Asímismo es necesario que el transporte sea adecuado a las necesidades del mercadeo por cuanto son conocidos los perjuicios que causan las mermas en todos los países del mundo.

El acceso a los centros de producción en áreas rurales impone el empleo de vehículos apropiados y ello se complica más cuando se trata de países montañosos en los que se requiere una fuerza de tracción apropiada.

La presencia de vehículos exige la construcción de caminos, y éstos requieren que su construcción sea apropiada a sus necesidades ya que la duración de los mismos condiciona el tipo de material, clima, declives, fenómenos meteorológicos, peso de las cargas que circulan por los mismos, etc.

Los transportistas deben ser conocidos y el parque automotor debe ser convenientemente cuantificado a fin de saber los elementos que se cuentan en un aspecto de tanta importancia para el desenvolvimiento económico de la agricultura. De ahí que los registros de transportistas son necesarios como así también la regulación de los fletes en función de las necesidades y costos de producción de los transportistas y su incidencia en el precio de la mercadería.

Existe un sinnúmero de aspectos que deben ser sopesados a fin que la participación efectiva y económica del transporte permita servir de apoyo a la actividad del mercado agrícola. En muchos casos los propios empresarios agrícolas son también transportistas, o en otros casos se asocian en cooperativa de transportes agrícolas, lo cual da buenos resultados, por cuanto se aprovecha mejor y en forma más económica los capitales fijos que impone la disponibilidad de automotores de elevado precio y de uso limitado.

#### 4.4.5. Regulación del almacenamiento

El almacenamiento tiene una importancia considerable para que la actividad de mercadeo agrícola se desarrolle sin inconvenientes. Es comprensible que el levantamiento de la cosecha en la agricultura o la producción de leche y carne en la ganadería requieren plantas de almacenamiento que permitan dar tiempo a los productores para vender los productos en tiempo oportuno, ya que la venta realizada en el momento preciso es la mejor defensa que tienen los agricultores.

El almacenamiento exige una adecuada infraestructura por una parte y una organización eficiente que permita asegurar un almacenamiento rápido provisto de las mayores garantías de seguridad y de higiene de modo que los productos que se almacenen puedan permanecer sin mayores inconvenientes un tiempo prudencial.

La difusión de silos superficiales y subterráneos dentro de las fincas, chacras o estancias, la construcción de silos locales en estaciones de ferrocarriles o puntos de embarque, constituye un medio eficaz para llevar adelante las operaciones del mercadeo.

El almacenamiento de la producción agrícola es por demás complejo y variado. Piensese en la diferencia que se presenta para el almacenamiento de productos perecederos o imperecederos; los diferentes tipos de construcción que se requieren para almacenar granos o carnes, café o azúcar, yerba mate o cacao. Las modalidades que debe adoptar el almacenamiento de frutas u hortalizas. A todo ello agrega el embalaje, la clasificación, y tipificación que constituyen aspectos fundamentales en el mercadeo.

Sería excesivo ampliar estas consideraciones, pero es indispensable recalcar que en un proceso de cambio todos estos aspectos en el mercadeo deben ser cuidadosamente legislados.

Además debe organizarse, por una parte, las obras que permitan sentar a este tipo de actividad sobre una infraestructura adecuada:

construcción de silos terminales, cámaras frigoríficas, plantas de secado, usinas lácteas, bodegas, trapiches, etc.; y por la otra órganos de control y promoción que aseguren que el manipuleo de la producción se cumple de modo satisfactorio.

Es necesario tener presente que estas actividades de carácter económico son sensibles al nivel de costos o de precios, a las facilidades crediticias, a la presión tributaria, al precio de latierra, a la localización de mercados, los centros de consumo y la distribución de la producción.

En síntesis todos ellos se presentan condicionados, de manera que resulta a veces imposible fijar metas que posibiliten desarrollar uno de los tantos factores determinantes del mercadeo.

La actividad agraria y la actividad de mercadeo están vinculadas y en un proceso de cambio es necesario modificar la infraestructura y la estructura de ambas si es que se quiere lograr una transformación de importancia.

#### *4.5. Régimen Jurídico de la Investigación y el Extensionismo*

La investigación, experimentación y extensionismo agrícola es fundamental para lograr una expansión adecuada y un incremento de calidad y cantidad en la producción. Se ha dicho en párrafos anteriores que la capacidad representa un papel importante en la eficiencia del trabajo agrícola, y es precisamente por vía de la investigación y de la experimentación que se puede lograr una aplicación de la ciencia y de la técnica al desarrollo agrícola.

La regulación legal de la investigación y del extensionismo se entronca con planes de estudio a nivel superior y con otros aspectos de índole profesional en ciencias agrarias, tales como veterinaria, agronomía, etc., todo lo cual requiere un planteo general y una programación adecuada.

Lo importante es señalar que las Universidades pueden aportar elementos muy valiosos para reforzar la investigación y la experimentación en ciencias agrícolas.

Las plagas, las enfermedades animales y vegetales, la conservación y manejo de los recursos naturales, los estudios de ecología animal y vegetal, todo ello puede ser realizado con la valiosa colaboración de las Universidades y dentro de ellas por sus Departamentos, Facultades, Centros de Investigación u otros análogos.

El extensionismo, o sea la difusión de conocimientos, prácticas y técnicas apropiadas para la agricultura y la ganadería ha tenido un considerable desarrollo en los últimos años en la mayoría de los países de la región; pero sin embargo, es lento el proceso de cambio de este importante aspecto de la agricultura.

La regulación legal es valiosa; pero no debe dejarse de lado la importancia que asume la disponibilidad de recursos en asuntos de esta índole. Si no se disponen de fondos para cubrir el mínimo de necesidades y si no se organizan los servicios de manera eficiente, es difícil que se logre un resultado efectivo.

La investigación está relacionada con los descubrimientos en la agricultura cuya importancia asume un papel de suma importancia en el orden económico. También jurídicamente debe ser materia de regulación, por cuanto la protección de los inventos y descubrimientos son asuntos prioritarios en esta materia.

El extensionismo significa llegar a los agricultores y para que se entable una verdadera comunicación e intercambio de conocimientos y de técnicas, es necesario organizar un servicio apropiado que esté en relación con la capacidad, cultura y educación de los agricultores.

Tal como se ha dicho en párrafos anteriores, los profesionales pueden resultar muy útiles, pero es indudable que para el extensionismo no se requieren los títulos máximos ya que no son indispensables, en cambio los peritos agrónomos o agrícolas pueden desempeñar funciones equivalentes con eficiencia y resultados satisfactorios.

El contacto permanente del Estado con los agricultores se consigue por medio de un eficiente servicio de extensión agrícola.

## 5. INTERVENCION DEL ESTADO EN LA PROMOCION DE LA ACTIVIDAD AGRARIA

El estado actúa frente a la agricultura, sea por la intervención que ejerce como órgano de control de la actividad agraria y de la actividad de mercadeo agrícola o bien por medio de su participación a través de sus órganos descentralizados y autárquicos o empresas del Estado destinadas a participar activamente en la elaboración de productos, ventas y operaciones diversas vinculadas a la agricultura y a la ganadería.

Es obvio que la mayor o menor participación del Estado se regula en función del régimen político que rige en cada país, pero lo importante es tener presente que en todos los casos el Estado debe intervenir a fin de ejercer su tutela con relación a la actividad privada a fin de evitar la formación de monopolios o de oligopolios que perturban o alteran el mercado y que perjudica a la actividad económica agrícola.

La intervención del Estado en la promoción agrícola es muy amplia ya que se extiende a los más diversos sectores, a las más variadas funciones y que para ello necesita de una infraestructura amplia y una gran variedad de servicios como así también construcción de obras.

### 5.1. *Promoción Económica de la Producción*

La promoción económica de la producción constituye uno de los medios eficaces que tienen las autoridades estatales para poder iniciar un cambio fundamental en la estructura agraria.

Las deficiencias en la producción ya sea por la técnica deficiente en los cultivos, por la falta de elementos adecuados para trabajar la tierra o para combatir las plagas y enfermedades de animales y plantas, el manejo deficiente de los suelos y del agua para riego, la falta de caminos y viviendas rurales adecuados, la ausencia de silos y de depósitos, todo ello y muchas cosas que no se mencionan porque sería excesivo, permiten comprender la importancia de una acción promocional del estado en la agricultura.

Son numerosos los obstáculos e impedimentos que se presentan tanto desde el punto de vista jurídico, como administrativo y económico pero de todos modos el Estado debe actuar si es que se pretende llevar adelante el desarrollo o por lo menos salir del estancamiento que está perturbando hasta el nivel alimentario de la población latinoamericana de manera alarmante.

La legislación puede desempeñar un papel importante ya que en su complejo estructural debe contemplar las implicancias y complicaciones que presenta la urdimbre legislativa en el orden económico.

El régimen bancario, tributario, crediticio, cambiario, comercial, todo contribuye a crear posibilidades o a fomentar obstáculos para el desenvolvimiento económico y financiero de la agricultura. «

Los planes de obras públicas o privadas, la construcción de una infraestructura apropiada todo influye a favor o en contra de una agricultura que debe recibir un impulso permanente y de grado superlativo dadas las deficiencias actuales que la aquejan.

Uno de los aspectos de mayor relevancia en esta materia lo constituye el mercadeo agrícola, ya que el mismo permite colocar la producción, influir en los precios, informar el nivel de precios, determinar la instalación de mercados, etc.

#### 5.1.1. Aprovechamiento de los recursos naturales

En párrafo precedente se hizo alusión a la conservación de los recursos naturales como deber del Estado en el control de la actividad agraria, aquí se hace referencia al papel importante que le compete al Estado en la promoción de la actividad agraria y que constituye un complemento del control de esa misma actividad.

La promoción estatal agrícola en lo concerniente al aprovechamiento de los recursos naturales es de importancia vital.

La promoción mencionada se vincula con la distribución de tierras con la expansión del área agrícola, con la introducción de la tecnología, con el crédito y el seguro agrícola, con el régimen impositivo agrario y con otros tantos aspectos de la actividad agraria pública y privada y con servicios y obras de la administración pública.

Es necesario advertir que el aprovechamiento de los recursos naturales está vinculado con la conservación de los mismos, ya que es obvio que se conserva para aprovechar y se aprovecha más lo que se conserva en aptitud productiva. De ahí que estos dos aspectos deben ser tenidos en cuenta para que el resultado sea positivo.

La conservación o protección exagerada es perjudicial. Pero el abandono y la desidia también lo son en todo lo concerniente al aprovechamiento del suelo, del agua, de la flora terrestre y acuática y de la fauna terrestre y acuática, silvestre o doméstica.

La racional utilización de los recursos permitirá en el futuro ampliar las áreas de cultivo sin desmedro de la capacidad productiva de los suelos o de la calidad del agua.

El aprovechamiento forestal ha sido hecho de manera incontrolada y los países de América Latina, que poseen en sus selvas maderas preciosas han disminuído su patrimonio día a día por la

falta de control en la explotación forestal. Esto sucede con todos los recursos. El exterminio de la fauna silvestre es otro aspecto que debe ser tenido en cuenta en un proceso de cambio donde los recursos deben ser aprovechados al máximo pero sin que ello irroque su pérdida o exterminio.

La difusión de técnicas apropiadas, la capacitación de los agricultores, las sanciones penales, los servicios de inspección agrícola y la acción permanente de los servicios de extensión pueden dar resultados positivos en esta materia. La legislación debe contener normas precisas a fin que la situación no persista en desmedro del patrimonio natural de los países del Continente.

#### 5.1.2. Inversiones financieras para la infraestructura agrícola

El régimen de inversiones financieras para la infraestructura agraria y de mercadeo debe ser incluido en la legislación agraria, para lograr que en el proceso de cambio se puedan obtener los beneficios que surgen de una nueva infraestructura, los cuales permiten mejorar las operaciones de mercadeo, de conservación de recursos y otros similares.

La fuente de recursos puede ser el presupuesto nacional, los empréstitos internos, los bonos de tesoro u otros medios de pago que facilitan la amortización de la deuda.

Lo importante es que se disponga por ley la construcción de determinadas obras en miras al mejoramiento de la infraestructura.

#### 5.1.3. Régimen tributario agrícola

La tributación agrícola representa uno de los medios eficaces para lograr la estabilidad económica en la agricultura. El estado actual del régimen tributario es deficiente en la mayor parte de los países de América Latina. Adolece de defectos graves tales como el anacronismo, la superposición impositiva, el predominio de los impuestos indirectos, la frondosidad impositiva, el costo excesivo en el cobro de los impuestos, poca eficiencia del sistema para evitar evasión fiscal, inconveniencia en la existencia de ciertos gravámenes.

Son diversos los sistemas que se aplican en los diversos países; pero la tendencia es que la agricultura debe soportar cargas fiscales federales, provinciales y municipales. En algunos, se excluyen las provinciales, por razón de su régimen de gobierno.



Los impuestos son directos e indirectos y es común que los agricultores deban soportar el pago de ambos. Entre los impuestos directos se pueden mencionar a la contribución territorial o impuesto a la tierra considerada como capital, según el monto fijado por la tasación fiscal. Hay además contribución de mejoras de diversos tipos y en algunos países impuesto a la renta, según categorías que la ley fija, en función a los ingresos del contribuyente. Existen países que han puesto en vigencia el impuesto a la renta potencial a fin de combatir la inercia de los propietarios en cultivar sus tierras. Este sistema se ha comenzado a aplicar en Argentina, a fin de estimular el mejor aprovechamiento de la tierra.

Otros impuestos importantes referidos a la agricultura son los de importación y exportación de productos agrícolas.

Se aplican también impuestos a la producción agrícola, lo cual incide desfavorablemente en la agricultura y se pueden considerar indeseables por el desaliento que motivan. Algunos de ellos gravan las ventas de los productos agrícolas llegando a niveles superiores según la importancia del precio del producto. Todo ello es contra-producto para la agricultura.

Es necesario la urgente revisión de una legislación impositiva inadecuada que incide desfavorablemente sobre la agricultura y le causa perjuicio. Si se pretende introducir cambios importantes, es necesario tener presente la situación deficitaria que causa un régimen impositivo inapropiado.

#### 5.4. Seguro Agrícola

El seguro agrícola es una institución jurídico económica de importancia fundamental en un proceso de cambio.

En América Latina el seguro agrícola está en ciernes. La legislación debe incluir normas específicas sobre el seguro agrícola pero es necesario realizar estudios previos a fin que se determine de un modo preciso el contenido y alcance de la institución. Existen muy variados criterios acerca de ello, pero lo único sobre lo cual existe acuerdo unánime es sobre la importancia que el seguro agrícola tiene en la actividad agraria.

El seguro permite la estabilidad económica sobre todo para los agricultores que se dedican a cultivos que son más sensibles a los fenómenos meteorológicos como las lluvias excesivas, las heladas, la sequía, el granizo, etc.

Existen diversas modalidades de seguro agrícola: puede ser estatal o privado o mixto en lo referente a los aseguradores.

El seguro puede ser voluntario u obligatorio. Puede ser integral o parcializado a determinado tipo de cultivos o a determinadas especies ganaderas. Todo ello debe ser motivo de estudio en cada país.

Pero lo importante es señalar aquí la importancia que el seguro reviste en un proceso de cambio. El seguro permite una expansión del área agrícola y concurre con el crédito para dar estabilidad económica a los productores rurales.

Existen obstáculos serios para su implantación: falta de estudios adecuados, estadísticas, comprensión de sus ventajas, y otros mucho inconvenientes que sería largo enumerar. Entre ellos merece citarse el elevado costo de las primas, la reducción de las indemnizaciones, las dificultades para el cobro en caso de siniestro, la falta de control de las empresas aseguradoras privadas, el poco interés de las empresas privadas para asegurar riesgos de la agricultura.

Lo importante es insistir en la necesidad de que los estudios sobre seguro agrícola se efectúen y que la legislación agraria inicie la promoción del seguro agrícola a fin de lograr la aplicación generalizada del mismo en los países de América Latina.

#### 5.1.5. Crédito agrícola

El crédito agrícola es de suma importancia para el desarrollo agrícola y un medio eficaz para garantizar la estabilidad económica de los productores. El crédito facilita la promoción económica en diversas formas, ya sea porque permite la instalación de nuevas empresas agrarias y también porque permite el crecimiento y el desarrollo de las existentes.

Tanto el crédito de habilitación como el de sostenimiento son de importancia para la agricultura y la ganadería.

Los préstamos agrícolas se otorgan a diferentes plazos según sea su destino y los recursos se establecen en función del tipo de préstamo y las posibilidades de amortización del deudor.

Pero en los países de la región, el crédito agrícola salvo contadas excepciones solo es usado con provecho por los propietarios de mayores recursos, los demás no pueden disponer de él sino con muchas limitaciones al extremo que se da la situación un tanto paradójica de que los más pudientes al tener y disponer de mayores bienes ofrecen una mayor garantía que es el incentivo mayor para los Bancos.

No se alienta el trabajo ni se facilita el desenvolvimiento económico de los trabajadores o productores agrícolas más necesitados.

Si bien las tasas de interés no son altas, en algunos países, y la amortización se puede cumplir en plazos adecuados, la falta de garantía elimina las ventajas de este tipo de crédito.

En verdad es un crédito agrícola por destino; pero no por su conformación. En un proceso de cambio la tendencia debe ser organizar un servicio de crédito supervisado que permita a los agricultores servirse de él con ayuda de los servicios de extensión agrícola y en forma tal que la garantía pueda ser eliminada o reducida a sus mínimas proporciones.

La intervención del Estado en el contralor del crédito y en la regulación del mismo es de todo punto de vista fundamental para mejorar la estructura agrícola.

Los agricultores deben soportar las contingencias climáticas de la agricultura, las bajas de precios de los productos agropecuarios, los préstamos particulares a una elevada tasa de interés los perjudica y a veces los coloca en situación deficitaria. Pero existen además de las señaladas otras calamidades que resultan desastrosas para la economía de los agricultores modestos.

El Estado debe intervenir ya sea por medio de la fundación de Bancos agrícolas, o bien fomentando la fundación de cooperativas de crédito, mediante la asociación de agricultores, o bien por otros medios que permitan a los productores disponer de recursos para mejorar sus fincas y soportar los años adversos. Solo por tales medios se podrá lograr mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores.

Además, la posibilidad de mejorar su establecimiento, por mejoras diversas que requieren un préstamo ágil y de baja tasa de interés el agricultor siente el estímulo, para prosperar y sobrellevar las contingencias propias de su actividad.

## *5.2. Promoción Técnica de la Producción*

La promoción técnica permite mejorar las condiciones de la producción y facilita el trabajo rural en sus más diversas formas y modalidades.

Uno de los obstáculos que es necesario vencer para lograr el cambio en las formas de vida y de trabajo en las áreas rurales es por medio de la promoción técnica.

Para lograrlo hay necesidad de movilizar recursos materiales y humanos. Con ello se logra incrementar la producción y mejorar las modalidades del trabajo, ya que la introducción de la máquina y los motores disminuye el esfuerzo humano y aumenta los rendimientos.

La promoción técnica debe ir pareja a la capacitación de los empresarios y de los trabajadores rurales. Existen dificultades diversas pero una de las más complejas es armonizar el empleo de las máquinas sin crear el desempleo en lugares donde la mano de obra abunda y los salarios que se pagan son bajos.

Es una tarea compleja y la legislación debe procurar por diversos medios que los agricultores disfruten de los recursos necesarios para incrementar sus ganancias y poder adquirir los elementos que la técnica ofrece en beneficio de los empresarios rurales.

La influencia de la técnica es muy amplia. El empleo de la energía eléctrica, manejo de elementos adecuados para la edificación, las formas adecuadas de conservación y manejo de los recursos naturales, la construcción de caminos y puentes, la instalación de dispositivos adecuados para elaborar productos en las zonas de producción todo ello implica un cambio fundamental en la vida rural.

La situación actual es deficitaria en la mayor parte de los países latinoamericanos. Con excepción de algunos países industrializados los demás sólo pueden lograr en forma incipiente el desarrollo de la técnica agrícola.

### 5.2.1. Electrificación rural

El aprovechamiento de la energía hidráulica puede constituir un medio efectivo de cambio en muchas regiones rurales.

La disponibilidad de abundantes cursos de agua, con un caudal de considerable magnitud permitirá la electrificación de considerable extensión de tierra, lo que facilitará la radicación de industrias agrícolas.

La energía eléctrica permite la disponibilidad de luz y con ello se facilita el incremento de horas de trabajo complementarias de las tareas rurales comunes.

El empleo de los aparatos de radio, televisión y de uso doméstico pueden constituir un acicate para que la gente vea con mejores ojos la vida rural.

En un proceso de cambio la electrificación representa un paso decisivo ya que facilita a las familias rurales un medio efectivo de

progreso, al permitirles la lectura, las comunicaciones de diversa índole y el acceso a la cultura en sus más diversas formas.

La legislación puede crear organismos de desarrollo regional que posibiliten el aprovechamiento integral de los recursos naturales y humanos y sirva de instrumento para el desarrollo.

El empleo de motores eléctricos, de artículos para el hogar, de herramientas de trabajo, de aparatos para climatización de ambientes y otros múltiples sólo se pueden conseguir por vía de la electrificación.

### 5.2.2. Vivienda rural

Hasta el presente la vivienda rural aparece como un símbolo de atraso en las áreas naturales. En la mayor parte de los países la vivienda falta y la que existe es deficitaria y a veces mísera.

La falta de higiene, la falta de estabilidad y seguridad, la incomodidad, y tantos otros defectos hacen que la vivienda rural permanezca como un síntoma inequívoco del atraso rural. El bohío, el rancho y tantas otras formas de vivienda precaria, fabricada con elementos rudimentarios, carentes de una técnica apropiada, para permitir un uso adecuado, transforma a esos habitáculos en lugares inhospitos, donde la gente sólo encuentra en ellos un refugio y no precisamente una vivienda.

La legislación puede establecer condiciones para que los propietarios rurales construyan su casa y que no mantengan a los trabajadores en condiciones por demás deficitarias.

El crédito agrícola, la desgravación impositiva, el asesoramiento técnico, la capacitación todo ello puede redundar en beneficio de una renovación de la infraestructura edilicia por demás abandonada y deficitaria.

La vivienda y los edificios que puedan ser útiles para la ejecución de las tareas rurales son elementos indispensables que el hombre rural tiene derecho de tener.

Existen formas de financiación nacionales e internacionales pero no alcanzan a satisfacer ni siquiera en parte la demanda permanente de viviendas que existe en todos los países de América Latina.

Los obstáculos que hay que vencer pueden ser eliminados por una legislación apropiada tendiente especialmente a modificar las condiciones de la vivienda rural.

### 5.2.3. Caminos de Fomento Agrícola

Tanto en la vivienda como en los caminos los consorcios de agricultores, las sociedades cooperativas, las asociaciones de vecinos y cualquier forma asociativa de trabajo puede ser útil para poder emprender obras de cierta jerarquía que facilite la edificación de viviendas y la construcción de caminos.

El otorgamiento de créditos a consorcios camineros, donde los propietarios de predios se unen para construirlos y mantenerlos es un medio efectivo de promoción técnica.

Los caminos son los medios que permiten la comercialización de la producción. Sin ella no puede lograrse el fin concreto de toda forma de aprovechamiento agrícola: la venta de los productos obtenidos.

El Estado debe intervenir por diversos medios, ya sea otorgando créditos, facilitando técnicos para dirigir las construcciones, facilitando vehículos y materiales y promoviendo la unión de vecinos, mediante servicios de asistencia social, que logren despertar en la gente la confianza y el interés para lograr cambios fundamentales en sus condiciones de vida.

### 5.2.4. Irrigación

Las obras y servicios de irrigación permiten realizar un aprovechamiento permanente del suelo y da como resultado un incremento apreciable en el rendimiento por hectárea sembrada.

La legislación debe impulsar las obras de riego especialmente en áreas con precipitaciones menores de 250 mm. por cuanto toda región que no alcance a un mínimo como el indicado es de sequía y la situación de los cultivos es siempre precaria o por lo menos de dudoso beneficio.

Pero en esas zonas por lo general los suelos son buenos y con aptitudes excelentes para cierto tipo de cultivos como la viña o el olivo. Es indispensable que las obras hidráulicas se construyan porque sus beneficios son de diversa índole: permiten regar el suelo, proporcionan energía lo que facilita la implantación de industrias, luz eléctrica, empleo de motores adecuados a necesidades agrícolas, etc.

El riego debe ser más difundido y debe fomentarse la instalación de escuelas de capacitación para regantes, como así también

la formación de consorcios, de asociaciones y de cooperativas a fin de facilitar las tareas de mantenimiento y uso de las obras de riego y del aprovechamiento del agua.

Uno de los obstáculos al proceso de cambio se halla en las áreas desérticas, donde no hay cultivos y donde se crían animales de rendimiento modesto y destructivo como las cabras.

El Estado puede intervenir en el desarrollo de estas zonas por muy diferentes medios: creación de organismos regionales, realización de obras, consistentes en presas y canales de regadío, organización de los usuarios regantes para la administración de los canales y para la distribución del agua, implantación de industrias procesadoras en las zonas de producción.

La posibilidad de emplear recursos provenientes de préstamos, externos o internos, de aprovechar la recaudación impositiva para destinar parte de ella a la realización de esas obras, etc., permite iniciar un cambio cuyos resultados han sido siempre satisfactorios en los lugares donde se ha realizado.

La posibilidad de aprovechar intensamente los recursos naturales permite realizar cambios importantes en la estructura agraria. Así por ejemplo la utilización de aguas subterráneas constituye un medio efectivo para transformar una región.

En cuanto a la legislación de aguas puede afirmarse que si bien cuenta con cuerpos legales de considerable valor, falta aún unificarse y actualizarse en muchos países de América Latina.

#### 5.2.5. Industrialización de la agricultura

La industria aplicada a la agricultura constituye un elemento o factor determinante en un proceso de cambio.

La situación actual es deficitaria en el continente, con excepción de pocos países industrializados y de dos superindustrializados.

Los demás se debaten en una relación de dependencia industrial que les causa perjuicio pues se limitan a producir materias primas en bruto y ello les irroga pérdidas en el intercambio.

Desde hace años hay una manifiesta tendencia en América Latina a defender y asociarse para hacer respetar derechos en el comercio con los países muy industrializados.

La industrialización de la agricultura permite eliminar la exportación de materias primas sin elaborar que es precisamente lo que les resta un valor agregado de particular importancia para el desarrollo económico.

La legislación debe promover la radicación de industrias en las áreas rurales. Ello debe estar vinculado a las obras hidroeléctricas por cuanto sin energía no hay industrias.

La organización de sociedades cooperativas entre los modestos productores agrícolas en zonas de riego permite la instalación de plantas procesadoras y de cámaras de enfriamiento que facilita en forma considerable el desarrollo de la producción. Del mismo modo la organización de cualquier tipo de asociación facilita la unión de esfuerzos y de recursos para incrementar la expansión económica y mejorar el nivel de vida de los trabajadores y productores agrícolas.

### *5.3. Promoción Social de la Producción*

Se designa con este nombre la acción del Estado tendiente a lograr mejoras de carácter social a fin de asegurar un incremento de la producción agropecuaria. Se trata de alcanzar tales metas mediante el empleo de diversos medios que tal como se verá más adelante solo constituyen formas de adecuación a necesidades de orden social que sirven para promover y expandir la producción.

#### *5.3.1. Capacitación de los Trabajadores y Empresarios Rurales*

Uno de los aspectos deficitarios del trabajo rural y de las limitaciones de la producción lo constituyen la falta de medios de capacitación de los trabajadores y de los empresarios rurales.

Es necesario aclarar el sentido de la expresión de empresarios rurales, por cuanto puede inducir a error. Los empresarios rurales que se mencionan aquí, son todos los empresarios rurales sin discriminación. De ahí que pueden hacerse algunas observaciones: primero, que existen empresarios cuyos recursos económicos les permite mantener un alto nivel de capacitación y pagar salarios elevados para facilitar el empleo de mano de obra calificada o de técnicos especializados en sus fincas; segundo, que los empresarios necesitados de capacitación son aquellos de menores recursos que si bien son excelentes agricultores ignoran los adelantos tecnológicos al extremo que se ven privados de actuar con eficiencia por razón de ese



desconocimiento: empleo de determinada maquinaria agrícola, insecticidas, manejos de suelos, híbridos, etc.; tercero, que los trabajadores agrícolas no calificados cuya educación e instrucción es mínima, carecen de la preparación elemental para afrontar la responsabilidad por trabajos que ellos no están capacitados para realizar a pesar de que, tienen aptitudes para ello: el manejo de un tractor por ejemplo:

La capacitación constituye de por sí una obligación del Estado; pero además debe ser auspiciada y sostenida por el sector privado ya que es obvio las ventajas que se puedan obtener por la mayor capacitación de empleados y obreros cuyo rendimiento en la producción crece en relación a su grado de capacitación.

La fundación de escuelas de capacitación por los Ministerios competentes (Agricultura y Ganadería, Bienestar Social, etc.), o por Asociaciones o Sociedades privadas: Cooperativas agrícolas, Sociedades rurales o por organizaciones sindicales: Sindicatos de trabajadores agrícolas, etc., pueden servir de factores coadyuvantes en el desarrollo agrícola.

La capacitación se extiende a un considerable número de materias, que pueden ser de carácter elemental para trabajadores analfabetos, hasta de contabilidad para la administración de empresas rurales, lo cual requiere un grado de conocimientos de por sí elevado

El seguro de capacitación puede ser una aspiración fundada en los países de América Latina, ya que por medio de ella se puede lograr un cambio social en la economía agrícola.

### 5.3.2. Introducción de Cambios en la Tecnología Aplicada

La tecnología agrícola en los últimos años ha recibido un impulso formidable en los países industrializados al extremo que los índices de producción han sido elevados a cifras insospechadas. En América Latina la tecnología agrícola progresa muy lentamente. Con excepción de algunos países, que poseen un considerable parque de maquinaria agrícola y centros importantes de investigación y experimentación los demás están en situación muy deficitaria.

La introducción de los adelantos tecnológicos exige no sólo la existencia de un aparato, máquina o motor sino también la gente capacitada para manejarlo y también para arreglarlo. Y esto sólo se obtiene por la capacitación en mecánica agrícola, en motores, y en otros rubros de importancia análoga.

La tecnología puede ser el factor determinante del cambio y la intervención del Estado para mejorarla puede contribuir en elevada escala para acelerar ese proceso de cambio. Es necesario para ello mejorar la infraestructura, capacitar a la gente rural, pagar mejores salarios y brindar mejores posibilidades alimentarias. Todo ello está íntimamente ligado.

Asimismo, la tecnología aplicada requiere el desarrollo industrial lo cual implica un cambio económico muy profundo, que demandará mucho tiempo para poder lograrlo en América Latina.

Una de las mermas importantes en las ganancias de la producción agrícola están representadas por los royalties que deben pagarse de continuo a los países industrializados, por el uso o empleo de productos, máquinas o motores que se fabrican dentro de los mismos países en vías de desarrollo.

Y esto sucede en los países de mayor desarrollo de la región, pues en otros lo único que puede hacerse es importar los bienes de capital, u otros bienes a un costo muy elevado.

Los fertilizantes, la inseminación artificial, la hibridación, los tractores a control remoto, la aviación agrícola, los insecticidas y plagicidas o herbicidas, los sensores, los alimentos balanceados, y otros muchos medios eficaces para el desarrollo agrícola, deben constituir o impulsar el proceso de cambio.

La legislación puede por medios indirectos lograr que la tecnología se introduzca en las áreas rurales. El fomento del crédito agrícola, la capacitación, el ordenamiento impositivo, los estímulos u los precios, la creación de nuevos mercados, la transformación de la producción, etc., pueden contribuir en cierta medida a esta expansión del desarrollo agrícola.

La tecnología está refida con el hambre, el analfabetismo, las enfermedades parasitarias, la falta de higiene, la ausencia de caminos firmes, o sea que todo ello implica una infraestructura adecuada que los gobiernos deben tratar de fomentar para que la tecnología pueda expandirse y difundirse en forma eficiente.

### 5.3.3. Expansión del Area Agrícola para Radicación de Agricultores sin tierra.

La situación que se presenta en los países del área es muy diferente con respecto a la superficie de tierra cultivable, ya que

mientras en algunos lo que sobra son tierras, en otros, lo que sobra son hombres; de ahí que en un proceso de cambio las transformaciones que deben introducirse difieren de un país a otro. En varios países, lo que abundan son tierras vírgenes como sucede en Brasil, Colombia o Venezuela, mientras que en otros no alcanzan las existentes para su cultivo, tal como acontece con El Salvador o en Haití.

Mientras que en algunos lo indispensable es incorporar nuevas tierras en otro no queda otro remedio que redistribuirlas a fin de poder sustentar una estructura agraria más eficiente.

Por otra parte hay situaciones que son de por sí paradójales debido a la influencia de circunstancias diversas. Así por ejemplo mientras en algunos países como México, Guatemala o Ecuador el índice de crecimiento poblacional va en aumento con grave preocupación de las autoridades gubernamentales por razón del problema alimentario, en otros en cambio como en Argentina, se fomenta la inmigración y se limitan los anticonceptivos para lograr un mayor crecimiento vegetativo.

Finalmente, en otros la situación se presenta aún más compleja, tal como sucede en Uruguay en que la población emigra por falta de fuentes de trabajo, no obstante tener el índice menor de crecimiento de toda América Latina.

Por lo general, la situación reseñada ofrece determinadas características: países con grandes superficies de tierra pero sin infraestructura, países con eficiente infraestructura pero con exceso poblacional, países que presentan ambos extremos y además poseen una inadecuada distribución de la tierra. Todo ello constituye una incitación al cambio.

El proceso de transformación debe encararlo el Gobierno en la forma que estime más conveniente para sus intereses; pero lo que no admite duda es la necesidad del cambio. Solo de ese modo se podrán mejorar las condiciones de vida y de trabajo en América Latina.

La expansión del área agrícola requiere elementos que no siempre se disponen: crédito abundante, maquinaria e implementos agrícolas a precios razonables, posibilidades de cultivos a corto plazo, etc.

Además y siempre como un factor concomitante está la distancia a los mercados, las posibilidades de almacenamiento de la producción, su transporte, desinfección, secado, etc. Sin ello, tampoco es

posible lograr éxito en la expansión del área agrícola. Todo ello representa un complejo de servicios, obras y bienes que si no se organizan en forma adecuada no se logran las metas buscadas.

La legislación sobre colonización es común en América Latina. Ella ha constituido la legislación tradicional; pero ha carecido de una organización administrativa adecuada. No se han dispuesto de recursos financieros para lograr una obra de mediana importancia.

Solamente pueden contarse casos aislados. La colonización se ha realizado en forma espontánea, incontrolada, trashumantes, sin planes, y sin recursos. La colonización privada ha conseguido éxitos muy limitados y solo en algunos países. Pero en general la obra ha sido deficitaria.

#### 5.3.4. Asociación de Productores para el Mercadeo Agrícola

La legislación agraria debe propender a las formas asociativas en la producción y en el mercadeo; pero se estima indispensable que en los aspectos vinculados a la comercialización, se difunda la creación de cooperativas y asociaciones de cualquier tipo pues ello contribuye a defender los intereses de los medianos y modestos productores. Además la posibilidad de controlar sus intereses, de incrementar sus capitales, de abaratar los servicios y de tener un grado apreciable de seguridad en ciertas actividades que le son indispensables como el almacenamiento de la producción, su transporte, clasificación, empaque y otras operaciones de importancia vital en ciertas formas de producción.

Desde la compra de insumos para los productores hasta la exportación las asociaciones cooperativas y sociedades de cualquier tipo permiten a los agricultores adoptar una posición independiente frente a los intermediarios agrícolas que por lo general son más perjudiciales que beneficiosos.

El Estado puede actuar en forma positiva mediante una legislación apropiada que facilita el crédito, permita desgravaciones impositivas, rebaje impuestos y haga todo lo posible por dar impulso a la creación y despegue de estas formas asociativas que permiten agrupar a los productores y conferirles la independencia económica necesaria para afrontar la competencia con otros productores de mayores recursos o con empresas de mayor importancia.

La enseñanza agrícola constituye un medio de capacitación y una forma de contribución al adiestramiento técnico que redundará en beneficio social y económico, por cuanto permite mejorar los salarios y a la vez incrementar la producción agropecuaria.

En un proceso de cambio el Gobierno a través de los Ministerios competentes debe desarrollar un plan de acción intenso para mejorar la enseñanza agrícola, cuyo nivel es muy variado en los países de América Latina, pero que salvo dos o tres casos todos los demás países se hallan en situación deficitaria.

La enseñanza debe ser obligatoria, el control de la forma que se realice debe ser lo más efectivo posible y es necesario en algunas zonas persuadir a la gente de mayores recursos que contribuya a la obra pedagógica y didáctica pues en muchos casos los mayores obstáculos al desarrollo de la enseñanza surge de los empresarios agrícolas que perciben en ella el principal enemigo para subsistir en el carácter de tales.

#### 5.3.5. Asociaciones de Empresarios y de Trabajadores Rurales

Este tipo de asociación permite constituir empresas en las cuales los trabajadores rurales entran a formar parte de ella en lo concerniente a administración, accionariado, dirección técnica, etc.

La participación de los trabajadores en la empresa como habilitados y como asociados constituye un paso decisivo para evitar conflictos laborales y para incentivar la producción en gran escala; de ahí que en un proceso de cambio lo primero que debe hacerse en este sentido es eliminar en la medida de lo posible los obstáculos que se oponen a estas formas tan poco conocidas de trabajo empresarial, en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Existen inconvenientes graves, difíciles de eliminar tales como la ignorancia, la falta de educación y capacitación, de experiencia y comprensión de muchos problemas vinculados a estas formas de trabajo empresarial, pero todo ello puede ir solucionándose lentamente.

Lo importante es comenzar. Y la legislación puede hacerlo de manera efectiva promoviendo en forma simultánea muchas de las transformaciones o cambios que se sugieren en el presente trabajo.

Es necesario advertir que los cambios que se sugieren no pueden ser aislados. Todos ellos se condicionan unos a otros y cada uno separadamente coadyuva para la acción efectiva y conjunta de todo el conjunto.

### 5.3.6. Seguro Previsional

El seguro previsional no debe confundirse con el seguro agrícola. El primero es esencialmente económico, mientras que el segundo tiene un profundo sentido social ya que permite poner a salvo a los agricultores de los graves inconvenientes derivados de su inestabilidad económica o de los riesgos propios de la empresa agrícola que pueden ocasionarle serios quebrantos a determinada edad de la vida en que la fuerza de trabajo decae. Asimismo todo lo referente a los riesgos propios del trabajo, accidentes, enfermedades, incapacidades, todo ello puede ser cubierto por un seguro que mediante el pago de una prima modesta y con el aporte estatal garanticen un seguro de vida de valor imponderable para la gente de trabajo.

El seguro de este tipo está aún en ciernes en la región; pero es necesario insistir en la conveniencia de que las autoridades gubernamentales lo impulsen y difundan ya que constituye de por sí una obra social de incuestionable importancia.

Las obras sociales para los trabajadores agrícolas, con servicios médicos y odontológicos, con prestaciones diversas como la de fármacos constituye un adelanto notable en la asistencia social a los agricultores.

Las obras de este tipo no tienen por que ser esencialmente estatales. Por la misma razón que se propicia en otros rubros la participación activa de los agricultores en diversas actividades mediante la organización asociativa, se estima prudente sugerir aquí la organización cooperativa, las asociaciones de cualquier otro tipo a fin de lograr una mancomunidad de esfuerzos en que el Estado puede ser un benefactor o simplemente un socio.

### 5.3.7. Enseñanza Agrícola

Este tema demasiado vasto para tratarlo aquí, no puede menos de ser señalado con énfasis por considerar que la enseñanza consti-

tuye uno de los medios fundamentales para que en un proceso de cambio se logre transformar la estructura agraria existente en la mayoría de las zonas rurales.

La educación es un punto clave que debe ser señalado como el mayor obstáculo para el cambio y para el desarrollo.

Pero es necesario advertir lo que se ha dicho en párrafos anteriores no solo con leyes se resuelve tan complejo problema. Es necesario la organización administrativa, la infraestructura, la capacitación de personal, la creación de asociaciones de productores y trabajadores: un sinnúmero de obras y servicios que bien organizados pueden ser de suma utilidad para lograr un cambio substancial en la materia.

La enseñanza agrícola no debe confundirse con la enseñanza común, ni con la capacitación agrícola, aunque con esta última y aun con la primera presenta puntos de coincidencia.

La enseñanza agrícola se relaciona con la enseñanza en general por ser una rama de la enseñanza que estimula en las áreas rurales la orientación de la enseñanza hacia la agricultura. En pocas palabras se trata por medio de ella de formar agricultores. Se relaciona con la capacitación porque en los grados superiores se imparte una instrucción tal que puede identificarse con la propia capacitación.

Las escuelas estatales, las escuelas pertenecientes a cooperativas y a sindicatos agrícolas, o a cualquier otra organización pueden dar resultados óptimos en ciertas áreas rurales.

Los planes de enseñanza, el adiestramiento de profesores y maestros, la edificación de escuelas, y el aporte de los propios agricultores puede ser de utilidad para el desarrollo de la enseñanza.

## 6. PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA

En otra parte de este trabajo se ha mencionado la intervención del Estado en el proceso de cambio, aquí se hará referencia expresa a la participación del Estado en el mismo proceso. La diferencia fundamental estriba en que, en el primer caso el Estado actúa como poder público, mientras que en el segundo se desempeña como persona privada y entra en competencia con las demás personas privadas

La participación del Estado en la actividad agraria y de mercadeo agrícola es de suma importancia. Desde la producción hasta la exportación el Estado puede actuar como persona privada a través de formas empresariales, que de por sí posibiliten un ingreso importante de capitales en el mercado y además un control indirecto en contra de los monopolios y oligopolios, tan frecuentes en la actividad económica.

La organización empresarial estatal debe asumir un papel de importancia especialmente en el mercadeo agrícola, donde su participación puede resultar de todo punto de vista beneficiosa para los agricultores.

El Estado "participa" en tres formas fundamentales, sea en la producción como en el comercio agropecuario: por medio de empresas del Estado, por empresas de economía mixta y por empresas privadas cuyas acciones las posee el Estado en más del 51%.

#### 6.1. *Empresas Estatales*

La organización de las empresas estatales cambia según la legislación de cada país, de ahí que no sea necesario entrar en el detalle de su regulación jurídica. Lo importante es señalar que se organizan en base a los lineamientos de la administración pública pero se trata de una organización también de tipo comercial, lo que permite entender a su esquema como una combinación de normas de derecho público y privado, que funcionan según la conveniencia y necesidades de tipo administrativo.

La empresa funciona como privada en todo lo que puede denominarse dirección técnica, gerencia, competencia con otras empresas, etc.

En cambio actúa el derecho público en el carácter de funcionarios públicos de sus directores y personal, en la duración indefinida de la propia empresa, en la forma de liquidación de sus bienes y en otros aspectos vinculados con el control gerencial, etc.

Se considera de suma utilidad constituir grupos de empresas (holding) del Estado a fin de facilitar la economía y permitir un mayor control de todas las actividades que se relacionan entre sí por diversos motivos, entre otros la compra de insumos entre ellas para la defensa de la industria nacional.



## 6.2. *Empresas de Economía Mixta*

La organización y funcionamiento de estas empresas que del mismo modo que las empresas estatales deben ser creadas por ley nacional, responde a principios de índole administrativa y comercial.

La diferencia importante en este tipo de empresa es que funciona como una empresa estatal; pero con participación de capitales privados y con representación de accionistas privados en el Directorio.

Las empresas de economía mixta tienen similitudes con las estatales en todo lo concerniente a su duración a su liquidación y a otros aspectos gerenciales; pero se diferencian de las mencionadas por la participación activa del capital privado, el cual puede controlar y regular la acción empresarial sin que ello implique desconocer el predominio estatal en la empresa.

Del mismo modo que en las empresas estatales el Directorio cuenta con mayoría de funcionarios por disponer el Estado del control de la empresa.

Estas empresas pueden ser útiles en los beneficios de café, en las centrales azucareras o ingenios, en los frigoríficos, elevadores de granos terminales, en las fincas de ganado en gran escala, en la distribución y transporte de productos, en los Bancos agrícolas, etc.

## 6.3. *Empresas Privadas con Acciones en Poder del Estado*

Este tipo de empresa consiste en las sociedades comerciales comunes como las anónimas, de responsabilidad limitada o en comandita por acciones en las cuales la mayoría accionaria las posee el Estado el cual puede venderlas en el mercado según su propia conveniencia que por lo general responde al propósito de controlarlas en determinados momentos.

Importa señalar que las empresas típicas en este tipo de actividades son las sociedades anónimas, por cuyo motivo el Estado puede entrar en su administración y por otra parte hacerles competencia por medio de las empresas estatales o de economía mixta.

## 7. EL DERECHO AGRARIO Y LA LEGISLACION AGRARIA COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO EN LAS AREAS RURALES.

El Derecho agrario y la legislación agraria están llamados a desempeñar un papel descollante en el proceso de cambio de las áreas rurales, por cuanto las normas jurídicas sirven para orientar, controlar y hacer efectivas ciertas formas de conducta cuya regulación resulta indispensable para lograr los cambios que se desean introducir por una política agraria más acorde con las necesidades, económicas y sociales rurales.

La ley puede ser un factor de desarrollo o un obstáculo para lograrlo. En la sanción de las leyes es preciso tener en cuenta no sólo la materia que se regula sino también como se hace esta regulación a fin que los cambios que se pretenden introducir no reviertan en perjuicio de sus presuntos beneficiarios. De ahí que el estudio y el análisis de estos temas deben ser convenientemente difundidos a fin de lograr los objetivos o metas programados.

Al mencionar el Derecho y la legislación se pretende poner énfasis en la diferencia existente entre el Derecho positivo como algo existente y vigente conjuntamente con las instituciones que de por sí puede ser estudiadas y definidas en función de necesidades sociales y económicas propias de cada país.

Es necesario tener presente que las esencias formales de carácter jurídico no pierden su valor, por la falta de vigencia cuando se trata de la investigación jurídica, de ahí que si se pretende crear una escuela agrarista la difusión y discusión de estos temas deben constituir un asunto de especial interés para los estudiosos.

### 7.1. *Método Jurídico Agrario*

El método equivale al camino a seguir en la investigación. En principio el método constituye o representa la lógica aplicada al Derecho, de ahí que sean muy diversos los métodos que la doctrina ha ensayado en la investigación jurídica.

Aquí solamente se señala la necesidad de adoptar un método apropiado para lograr avanzar en el farrago de ideas o instituciones y poder clarificar en lo posible las diversas tendencias que van dejando su sello en algunas instituciones jurídicas.

Si bien es admisible destacar que hay dos corrientes doctrinarias tradicionales en los estudios jurídicos: la positiva y de derecho natural, es necesario advertir la diferencia que existe entre la doctrina jurídica o doctrina filosófica jurídica y la metodología jurídica y los diversos métodos que pueden ensayarse o aplicarse en la investigación del Derecho.

Aquí sólo interesa mencionar cual es el método o los métodos de mayor relevancia para investigar el Derecho agrario. Hasta el presente la corriente predominante ha sido la empirista. Sólo en forma muy limitada se ha ensayado o aplicado el racionalismo en cualesquiera de sus modalidades.

Uno de los motivos fundamentales para que el empirismo haya predominado lo constituye el hecho cierto de que la legislación y el derecho en el ámbito agrario han sido y aún siguen siendo consuetudinarios. El racionalismo en su intento por sistematizar el conocimiento y por ende las normas jurídicas apenas si ha dejado sentir su influencia en el derecho agrario.

El método crítico resalta como el más significativo para obtener resultados más adecuados a las necesidades que impone esta rama jurídica.

Ello no significa excluir a otros como el fenómeno lógico, aunque si bien de suma importancia dentro del campo de la filosofía en general es más compleja su aplicación en el ámbito jurídico.

No puede dejarse de mencionar aquí la importancia que el método sociológico ha tenido y tiene aún en el campo jurídico no parece erróneo el propósito de insistir sobre la conveniencia de su aplicación en el estudio del Derecho agrario.

En síntesis el método interesa en la medida que se presta para perfeccionar los estudios y facilitar sus cambios en función de necesidades diversas. El método tradicional, empirista y casuista, aferrado a las costumbres a veces impregnadas de un tinte rutinario refractario a todo cambio resulta inconveniente.

Es necesario advertir que al mencionar el método en Derecho se hace referencia a varios aspectos que no pueden confundirse. En efecto, es común observar que el método jurídico se identifica con los métodos de interpretación de la ley: pero el contenido del método no se agota con ello.

También es dable observar que el método crítico se manifiesta a través del positivismo jurídico, mientras que el racionalismo puro se aplica comunmente por las escuelas de Derecho natural.

Finalmente lo que se pretende aquí es dejar bien aclarado que para lograr mejorar la legislación es necesario investigar el Derecho y para ello se necesita perfeccionar diversos aspectos que se mencionarán a continuación, y que se vinculan a la metodología jurídica.

#### 7.1.1. Léxico jurídico agrario

Desde hace años se advierte la preocupación de varios agraristas en el sentido de revisar el léxico jurídico agrario y tratar de uniformar sus significaciones, tratando de respetar en la forma más adecuada los regionalismos que en el caso de la actividad agraria asumen un papel descollante.

La depuración del léxico ayuda a la mejor comprensión de la materia. Si bien en Derecho agrario existen regionalismos abundantes que han dejado su huella en el Derecho positivo, no hay razón para rechazarlos, sino más bien para evitar que su particularidad impida la comprensión por parte de quienes no pertenecen al lugar donde originariamente se lo emplea.

El léxico jurídico agrario responde a tres fuentes semánticas: la lengua popular, la técnica y la específicamente jurídica. De la simbiosis de esas tres corrientes surge el lenguaje jurídico agrario.

Además por ser agrario se vincula estrechamente con el léxico sociológico y económico.

En todos los casos el uso popular debe tener predominio por cuanto constituye la vida misma del lenguaje y además porque las normas jurídicas deben ser conocidas primordialmente por quienes son o serán sus destinatarios de manera que no puede de ningún modo admitirse un lenguaje académico divorciado de la realidad.

Lo más importante es ir depurando los regionalismos, identificando unos con otros hasta lograr delimitar el contenido lexicológico a lo más necesario y común.

#### 7.1.2. Principios jurídicos agrarios

Los principios generales de Derecho agrario constituyen las normas generales orientadoras que permiten delinear el contenido

normativo y darle la necesaria coherencia a fin que las disposiciones cualquiera que sea su jerarquía guarden un orden y mantengan un sentido definido.

Los principios generales del Derecho agrario están representados por los principios generales del derecho en razón que el Derecho Agrario implica la adjetivación agraria de la substantividad jurídica. El Derecho sea cual fuere su calificación específica mantiene siempre el ser jurídico de ahí que sus principios generales rigen igualmente en cualquiera de sus ramas.

Además de los principios generales mencionados, interesa señalar aquellos que son propios del Derecho agrario y que representan las formas de garantizar el cumplimiento de los fines de toda política agraria.

La actividad agraria para poder realizarse debe necesariamente lograr la conservación del recurso, el incremento de la producción y el bienestar de los trabajadores y productores agrarios (distribución equitativa del ingreso).

Esto no significa que para existir la actividad agraria deban cumplirse estos recaudos, sino que para lograr que esa actividad se mantenga y desarrolle debe responder a esos tres fines, que la política agraria científica impone.

Estos fines técnicos, económicos y sociales, según el orden indicado precedentemente, constituyen el origen de los principios de Derecho agrario que tienen por objeto garantizar el cumplimiento de esos fines en la actividad agraria. Los principios generales mencionados orientan y definen los lineamientos generales de la normatividad jurídica agraria.

### 7.1.3. Unificación legislativa

En base a los principios enunciados las normas jurídicas agrarias se ordenan de manera conveniente constituyendo un conjunto unificado de normas reguladoras de la actividad agraria.

Esta unificación se logra por medio de la sanción legislativa en forma total por medio de un código o bien por otros medios o sea por la sanción separada de leyes diversas que tienden a regular una misma materia y que se ordenan y vinculan entre sí mediante la coherencia que les imprimen los mismos principios generales de Derecho Agrario.

La unificación legislativa supone lo contrario a la dispersión de las normas legales, que tal como sucede en la mayoría de los países de América Latina se hallan en diversos textos legales sin guardar ninguna relación o coherencia que permite reunirlos en un sistema armónico o por lo menos lograr su unificación en función de ciertos principios.

De ese modo puede notarse cómo en ciertos casos, el dominio agrario por ejemplo está legislado en el Código Civil, en leyes agrarias especiales y en otras leyes que sin ser agrarias son igualmente de aplicación al mismo.

#### 7.1.4. Integración Legislativa

La integración legislativa constituye un propósito loable ya que consiste en que los países de América Latina sancionen leyes análogas lo cual no significa que sean idénticas, sino simplemente que su regulación mantenga una semejanza o coherencia que facilite en lo futuro la integración económica.

Es comprensible que tal método sólo se puede aplicar a algunas leyes ya que en el caso de otras referidas a aspectos muy específicos de la legislación agraria y de la situación de cada país (situación económica, desempleo rural, etc.) resulta harto complicado y a veces imposible. Lo único que se pretende mencionar aquí, es la posibilidad de integrar una legislación protectora de los recursos naturales renovables o de protección y defensa de ganados (policía sanitaria animal) o protección y defensa de vegetales y plantas (policía sanitaria vegetal), todo ello unido a la creación de parques y reservas naturales, experimentación agrícola y otro cúmulo de actividades que los países pueden desarrollar en conjunto y cuya integración es un paso decisivo a la integración económica sobretodo en el caso de producción vegetal y animal cuyas normas de sanidad constituyen un requisito esencial para su comercialización.

#### 7.2. Investigación Jurídica

La investigación agraria debe ser motivo de impulso en los centros de estudio a fin de lograr perfeccionar el Derecho agrario y a las instituciones jurídicas agrarias. Solamente de ese modo se

conseguirá mejorar la legislación y elaborar una jurisprudencia que permita garantizar el cumplimiento de la ley y hacer de modo que su aplicación resulte más equitativa.

La legislación agraria se vincula estrechamente con las ciencias sociales y si bien ella es de naturaleza normativa no puede desconocerse la importancia que reviste el contenido social y económico de las normas jurídicas. Durante años el Derecho agrario ha sido aplicado con prescindencia de muchos aspectos que son por la índole de sus caracteres, como así también por su finalidad de valor apreciable para aplicar mejor y adecuar de modo más satisfactorio las normas jurídicas agrarias.

Las tareas desarrolladas durante los últimos años en esta materia son importantes; pero aún se presentan dificultades que deben ser tenidas en cuenta por el jurista a fin de orientar mejor la investigación y la enseñanza del Derecho Agrario.

Si bien desde hace años la doctrina ha mostrado la conveniencia y los fundamentos para estudiar al Derecho agrario prescindiendo de una concepción civilista, y dándole al mismo un carácter público y privado en razón de los intereses que protege, también es cierto que cada vez con mayor insistencia aparece su vinculación con la Economía, por razón de la materia que regula y que se percibe por causa de ello una tendencia manifiesta a integrarlo a un Derecho Económico, subsumiendo en esta rama del Derecho todo lo que regula el derecho en el sector económico.

A la vez, aparece otra tendencia que trata de incorporar las normas del Derecho agrario a un Derecho de los Recursos Naturales, o sea un régimen jurídico conservacionista cuyo contenido estaría demarcado especialmente por las normas reguladoras de la protección y defensa de los recursos naturales: suelo, agua, ambiente o atmósfera, flora y fauna.

Este sector del Derecho sólo comprendería la faz conservacionista y dejaría liberado a las normas del Derecho Civil o Administrativo o aún Comercial, la regulación jurídica de la actividad agraria, que no fuese esencialmente conservacionista.

Otras tendencias más tradicionales dentro del movimiento jurídico renovador del Derecho Agrario, pugnan por darle al mismo un carácter específico y delimitan su contenido a través de lo que puede llamarse la regulación jurídica de la actividad agraria, entendiéndose por tal a la esencialmente productiva.

En un sentido análogo; pero con un criterio más amplio hay quienes reconocen como fundamental la regulación jurídica de la actividad agraria pero le imprimen una tónica diferente a dicha concepción al considerar que la actividad agraria, productiva por excelencia, se halla estrechamente vinculada con otras actividades que por razones económicas no deben dejarse de incluir en la regulación jurídica agraria. Esta corriente pugna por desarrollar una teoría del acto jurídico agrario a fin de darle una cierta armonía al sistema.

La tendencia muy acentuada en la doctrina agrarista de imprimir al Derecho agrario una orientación marcadamente económica, hace que se amplíe su campo en el ámbito económico y se penetre en él por vía de la empresa, lo cual ha tenido una amplia difusión en varios países de América Latina.

Otra corriente doctrinaria pugna por depurar las instituciones agrarias tratando de darle una forma general y necesaria que pueda facilitar su aplicación en cualquier legislación, siempre que se tomen en cuenta las particularidades concretas de cada caso, o sea el lugar y el momento de aplicación.

La renovación tecnológica influye cada vez con mayor empuje en la elaboración del Derecho y en el caso específico del Derecho agrario esto se acentúa de manera notoria.

Además de ampliarse el campo de acción por razones obvias, se percibe la tendencia a simplificar las formalidades jurídicas, a eliminar cada vez más la discrecionalidad, a acentuar la celeridad en el procedimiento y en la tramitación judicial o administrativa, y a difundir en forma masiva el conocimiento de las normas positivas a fin de que un mayor número de personas pueda defender mejor sus intereses por medio del conocimiento del derecho vigente.

Y esto supone la necesidad de analizar la adecuación de la norma al ambiente natural y humano, a precisar la influencia económica de la regulación y viceversa, y a determinar el impacto que la legislación puede producir en los grupos sociales.

En un proceso de cambio el Derecho se transforma en un instrumento valioso y a la vez, recibe necesariamente la impronta de otras ciencias sociales de tanta relevancia como la sociología, antropología, ecología, economía, historia y otras, que permiten al investigador y al legislador ser más humano y más ecuánime en la aplicación del Derecho.



### 7.2.1. Antropología jurídica

La antropología jurídica se ocupa esencialmente del hombre rural frente al cambio de la regulación jurídica y a la vez la influencia que el mismo hombre rural en el Derecho, sea por la difusión de los medios de comunicación por su mayor participación en la vida política de los Estados, por el ascenso en la escala social rural y por otros conductos análogos.

Lo importante en el estudio de la antropología jurídica es precisar hasta que punto las instituciones se adecuan a las necesidades del hombre rural, y por otra parte hasta que limite el hombre rural hace sentir su influencia en esa legislación.

Hasta no hace mucho tiempo, y aún en ciertos lugares actualmente, el hombre rural, ignora la ley, no sabe emplearla, no conoce el procedimiento para defender sus derechos, y si los conoce es impotente para mantener su defensa. Esto crea una frustración que debe ser analizada por la psicología jurídica, en uno de sus aspectos más sobresalientes que consiste en analizar la concientización jurídica y su influencia en el ambiente natural y humano, en las áreas rurales.

### 7.2.2. Sociología Jurídica Agraria

La sociología jurídica analiza e investiga todo lo concerniente a la influencia que la sociedad en la génesis del derecho y los efectos que las normas jurídicas ejercen en los grupos sociales.

Uno de los aspectos fundamentales de los estudios sociológicos radica en el conocimiento de las instituciones sociales que definen una manera de vivir y de trabajar del hombre rural. Ello es importante porque permite determinar hasta que punto las instituciones se arraigan en las sociedades que les han dado origen y hasta que límite la aculturación jurídica puede dar como resultado una transculturación positiva.

Este es aspecto importante de la sociología jurídica que debe ser investigado con mayor profundidad por cuanto aún actualmente continúa la tendencia manifiesta de trasplantar nstituciones y hacer que las mismas actúen en un medio ajeno que en muchos casos reacciona por un rechazo que se transforma en tensiones conflictivas.

### 7.2.3. Ecología Jurídica

La ecología jurídica debe ser motivo de investigación, por cuanto si bien la sociología abarca el contenido de la ecología, no se confunde con ella, y por lo tanto su estudio en particular aparece necesario para develar algunos puntos un tanto confusos en la regulación de la vida rural.

La ecología jurídica se refiere tanto a lo natural como a lo humano. Esto significa que asume igual importancia la relación que puede existir entre la norma y el ambiente humano, como la influencia que la norma a través del hombre ejerce o puede ejercer en el ambiente natural.

La existencia de determinados tipos de actividad agraria y especialmente cuando ella se ejerce con relación a cultivos determinados imprime caracteres definidos a los grupos humanos dependientes de ese tipo de cultivo y las diferenciaciones que se presentan con otros tipos humanos u otros tipos de cultivos resultan a veces de imponderable valor para el legislador.

Existen otras ciencias auxiliares del Derecho que deben ser conocidas por los investigadores y principalmente por los asesores de los legisladores o gobernantes a fin de lograr la aplicación de normas adecuadas a las necesidades regionales, a los tipos culturales, y a otros aspectos naturales y humanos que no pueden pasar desapercibidos por quienes asumen la difícil tarea de gobernar o aún de administrar áreas rurales. La geografía, la economía, la historia, entre otras ciencias sociales representan un papel de importancia considerable en la investigación jurídica agraria.

### 7.3. Técnica Jurídica

La técnica jurídica agraria comprende todos los aspectos vinculados con la elaboración de las normas jurídicas o legales y los procedimientos o modalidades empleados para facilitar dichas tareas.

El empleo de una técnica jurídica avanzada permite mejorar desde su inicio a la elaboración legal. Esta no surge de una manera aislada, sino que representa el final de un proceso que se cumple de manera metódica por órganos especializados que deben disponer de los elementos indispensables para que su tarea se cumpla eficazmente.

Son diversos los aspectos a considerar en la técnica jurídica. Los dos fundamentales son la técnica legislativa y la técnica juris-

prudencial. Ambas se influyen recíprocamente y el sistema que se adopte en una influirá en la otra. No corresponde profundizar en esta materia, por cuanto la misma debe quedar librado al criterio de los juristas, los cuales pueden en sus investigaciones llegar a conclusiones dispares. Lo que importa es solamente indicar que en los países de América Latina la legislación agraria aparece un tanto abigarrada y confusa, no sólo por la cantidad apreciable de leyes y reglamentaciones sino también por la inseguridad de la vigencia de las mismas.

De ahí que sea recomendable adoptar métodos apropiados para iniciar la evaluación de la legislación actual, determinar cual es la vigente y proceder a la reforma legislativa en función al proceso de cambio.

### *7.3.1. Inventario y Evaluación de la Legislación agrícola*

La compilación legal, su clasificación, su evaluación y su depuración constituye una tarea ardua; pero necesaria para iniciar la renovación legal e institucional.

Es necesario iniciar las tareas en todos los países, ya que sea cual fuere la situación especial que se perciba en cada uno, existe algo en común que es la cantidad excesiva de leyes y el abuso del reglamento que debe ser motivo de análisis para luego llegar a una conclusión con respecto al camino a seguir en lo futuro.

Se requiere para todo ello partir de esquemas fundamentales entre los cuales merece destacarse el que permita determinar los límites dentro de los cuales se puede enmarcar a la legislación agraria, lo cual no significa excluir las implicaciones y complicaciones que la misma tiene con otro tipo de legislación pero que incide fundamentalmente en ella: legislación crediticia, tributaria, cambiaria, laboral, bancaria, etc.

La coordinación de la legislación en general es conveniente, y si bien esto puede resultar por demás complejo, no por ello debe desecharse en una tarea de esta índole.

Conjuntamente con la legislación es necesario realizar la tarea de coordinación de organismos administrativos y de servicios en general a fin de evitar la superposición de funciones, y con ello eliminar gastos superfluos. Con ello se quiere indicar que la técnica jurídica debe comprender el ámbito administrativo, ya que el mismo ejerce un papel importante en el control y promoción de la actividad agraria.

### **7.3.2. *Contribución de la Electrónica en la Recopilación***

Resulta práctico comenzar la sustitución del trabajo humano por la mecanización en todos aquellos casos en que la tarea que se realiza una vez, permite aprovecharla durante mucho tiempo después, sea por las diversas combinaciones que pueden efectuarse para clasificar o definir grupos o sectores dentro de la complejidad de los textos legales.

En tal sentido se pretende insistir en la conveniencia de introducir la electrónica como agente o factor auxiliar de la técnica legislativa, en todo lo concerniente a recopilación, clasificación, etc. ya que su empleo facilita la tarea y economiza tiempo en el trabajo que demanda el rápido conocimiento de los textos legales y su reubicación por sectores o en función de determinadas categorías.

Es conveniente tomar en cuenta la legislación no sólo para conocerla en su totalidad, sino especialmente para ordenarla de acuerdo a necesidades de investigaciones. Así, por ejemplo, puede ser útil en materia de mercadeo compilar ordenadamente todas las normas legales o reglamentarias referentes a precios.

En algunos países de América Latina, tales como Perú y Brasil se está ensayando con éxito la aplicación de la electrónica para la clasificación y evaluación de la legislación agraria. En tal sentido debe señalarse la acción eficaz que en este aspecto ha desarrollado el Ministerio de Agricultura del Perú.

### **7.3.3. *Codificación agraria***

La codificación agraria constituye un paso decisivo en la técnica legislativa agraria y además un sensible progreso para el ordenamiento y aplicación de las normas jurídicas agrarias.

Un código implica una síntesis normativa, en virtud de la cual se logra unificar la legislación en función de los principios generales del Derecho Agrario y de los fines de la política agraria.

La codificación agraria no se ha generalizado en la legislación mundial, entre otros motivos por la falta de una elaboración doctrinaria legislativa y jurisprudencial adecuada.

Existen actualmente en varios países de América Latina Códigos Rurales hechos con criterio diverso y que presentan diferencias apreciables en la técnica empleada para su redacción.

Entre los Códigos Agrarios o Rurales nacionales se pueden mencionar los de Uruguay, Paraguay, Panamá y México en América Latina. Argentina sólo tiene Códigos rurales provinciales: Córdoba, Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos Jujuy, etc. En Brasil y Chile se han redactado proyectos pero no han recibido sanción legislativa. Estos proyectos son antiguos y si bien contienen normas de intereses, actualmente no serían adecuados en su aplicación

Las ventajas de la codificación se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- a) permite reunir en un cuerpo legal a toda la legislación agraria, y con ello se posibilita la modificación o actualización de todo el régimen jurídico agrario y vigente;
- b) facilita la coordinación armónica y la sistematización de todas las normas jurídicas agrarias en vigencia ;
- c) asegura la unidad de criterio en el ordenamiento jurídico, al supeditar el conjunto de las normas jurídicas agrarias, a los principios fundamentales que constituyen el meollo del propio sistema;
- d) evita la superposición de normas y la adopción de criterios o enfoques diversos en su redacción, permitiendo eliminar las posibles contradicciones que pueden aparecer en leyes sancionadas en diferentes épocas y de acuerdo a criterios dispares;
- e) garantiza la permanencia de la legislación positiva, no obstante el hecho de que el código sea también una ley desde el punto de vista jurídico;
- f) posibilita la creación de una jurisprudencia agraria orgánica al poner al alcance de los jueces, un conjunto armónico de normas jurídicas;
- g) promueve el desarrollo de una doctrina jurídica agraria, al facilitar a los juristas el comentario de las disposiciones contenidas en el Código de manera uniformes y concordada;
- h) imprime una mayor seguridad y facilidad en la enseñanza del Derecho agrario, por cuanto al hallarse las normas reunidas en un todo orgánico, se hace más sencilla su explicación y exposición en la enseñanza.



# **PROBLEMAS JURIDICOS DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION**

**Documento de trabajo preparado por el Dr.  
Lorenzo Tolentino Tapia, Asesor Juridico de  
la Dirección General de Reforma Agraria  
del Ministerio de Agricultura del Perú.**





## PROLOGO

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, a través de su Centro Interamericano de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, con el aporte del Proyecto 206 de la Secretaría General de la OEA y la colaboración de la Universidad de Los Andes, en Venezuela a través de su Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria se encuentran organizando una Reunión de Especialistas de Derecho Agrario que se desarrollará en Mérida, Venezuela, del 20 al 25 de mayo de 1974.

Uno de los temas que se discutirá en la Reunión será el de los "Problemas Jurídicos en las formas asociativas de producción nacidas de las Reformas Agrarias Latinoamericanas".

Para ilustrar este tema, el IICA-CIRA encargó al Dr. Lorenzo Tolentino Tapia, Asesor Jurídico de la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura del Perú, la elaboración de un documento de trabajo.

A continuación se presenta dicho documento de trabajo que el Dr. Lorenzo Tolentino Tapia ha titulado: "Problemas Jurídicos de las Empresas Asociativas de Producción".

## INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por finalidad contribuir al conocimiento de la problemática jurídica de las empresas asociativas de base campesina originadas en el proceso latinoamericano de Reforma Agraria, si bien su alcance se restringe a la identificación y tratamiento sumario de las cuestiones más generales.

Si se considera que estas nuevas formas empresariales, están surgiendo en el contexto de cambios estructurales de diversa profundidad y distinta orientación, el enfoque jurídico resultaría totalmente insuficiente de no apoyarse en referencias sociológicas y políticas.

Y es que las cooperativas agrarias, las empresas comunitarias, los asentamientos, las sociedades agrícolas de reforma agraria, son modelos inacabados en trance de institucionalización jurídica que se ven confrontados con una realidad social y política cambiante. En tal situación, la tarea de los juristas no podría circunscribirse a la sola descripción de reglas de derecho específicas integrantes de ordenamientos nacionales.

Es lugar común que la condición de subdesarrollo en que se encuentran los países del llamado Tercer Mundo, a causa de la dependencia externa y la dominación interna, determina que el poder económico y cultural esté detentado por minorías privilegiadas excluyentes que tienen a perpetuar el inmovilismo social. Como quiera que tales estructuras de poder están sustentadas en ordenamientos jurídicos, las alternativas de cambio social suponen necesariamente el cuestionamiento de los sistemas normativos.

Pues precisamente, a partir del supuesto de que el orden establecido traba el desarrollo social, nuestros países en el transcurso de la última década han iniciado la remoción de las rigideces de la estructura agraria. Esta se basa en normas de inspiración privatista que no son aptas para regular los nuevos modelos sociales cuya meta común es replantar las formas de apropiación de la tierra y demás bienes agrarios de producción, con el consiguiente efecto en la distribución del ingreso agrícola, a la vez que propiciar la participación de las mayorías campesinas en todos los niveles de decisión política.

Por ello, la formulación de normas jurídicas que regulen empresas campesinas de producción, se relaciona directamente con los objetivos de reforma agraria que cada país haya decidido alcanzar. Si los cambios son periféricos o convencionales, las normas configuran organismos anémicos, con escasa gravitación social y económica, cuya presencia más bien consolide el latifundio, preservando los contenidos de valor del sistema. Por el contrario, las reformas agrarias radicales se orientan a la sustitución del orden tradicional en base a normas de distinto contenido axiológico, en cuyo marco las empresas asociativas adquieren connotación como vehículos de transferencia de poder.

Escapa a la naturaleza de este trabajo intentar el inventario de los desajustes estructurales que presentan nuestras sociedades subdesarrolladas. Parece advertirse sin embargo que la adhesión de las colectividades a los ordenamientos jurídicos se resiente cada vez más y que la vigencia de ellos no reposa muchas veces en el mínimo deseable de consentimiento social. W. Chambliss y R. Seidman atribuyen al derecho una suerte de función de ingeniería social, haciendo notar sin embargo que la sociedad no es infinitamente plástica y que su transformación por esta vía no superará determinadas barreras: "El sistema normativo —afirman— es el nexo entre la conciencia y la acción social. El control consciente sobre el sistema normativo provee de una herramienta, por medio de la cual la inteligencia humana y la conciencia pueden controlar los procesos sociales para alcanzar una buena sociedad. El desarrollo de organizaciones explícitamente dedicadas a la creación y sanción de normas, crea un potencial para el control racional sobre el proceso social. Las normas estructuran a la sociedad. Por medio de la manipulación consciente del sistema normativo en el cual el Estado tiene un instrumento —el derecho— la sociedad hoy posee el poder para cambiarse a sí misma".

En esta perspectiva de mutaciones institucionales a consecuencia del propio impulso social, el jurista tiene un papel preponderante que abarca además del quehacer descriptivo, la indagación creadora de nuevas formas en la propia fuente de los hechos sociales.

## I. DELIMITACION DE LA MATERIA

### 1. *De la finca familiar a las formas asociativas*

En todos nuestros países, la concepción de una nueva estructura que sustituya el régimen del latifundio-minifundio característico de la anterior, se apoyó originalmente en la finca familiar concebida como la extensión que el adjudicatario y su familia pudieran trabajar en condiciones de rentabilidad, sin el empleo de mano de obra ajena.

Los contextos nacionales en que se llevaron a cabo las expropiaciones y las dotaciones —unas y otras por lo general sobre tierras periféricas y marginales de los latifundios —demostraron las previsiones de algunos expertos: que por esta vía no sería posible realizar una efectiva transferencia de poder, si no que se robustecería la estructura tradicional.

Pero en la hipótesis de que el proceso redistributivo hubiera conducido a la parcelación de latifundios capitalizados y tecnificados, también se habría renunciado a las ventajas de la economía de escala echando por la borda logros de racionalización y eficiencia de importantes unidades productivas. Como en la mayor parte de nuestros países no hay tierra suficiente para dotar a todos los campesinos, un vasto sector de éstos no tendría acceso a la propiedad y seguiría vendiendo su fuerza de trabajo a pequeños empresarios sin el contrapeso de la sindicalización.

En los últimos años se advierte en nuestros países un interés uniforme para avanzar en las experiencias de formas asociativas de producción que deben constituir el eje de la nueva estructura agraria. Este esfuerzo ha contado con la importante contribución del IICA-CIRA mediante la organización de cónclaves internacionales de expertos y el auspicio y divulgación de estudios de investigación.

Podría asegurarse que el instrumental jurídico de que disponen nuestros países para erradicar la estructura latifundiaria es bastante amplio y permite afrontar una gama variada de problemas. Es evidente que la formación legislativa ha sido presidida siempre por la decisión política. Pero donde se revela gran insuficiencia normativa desde que se abandonó la

concepción sinóptica de la finca familiar, es en lo atinente a la construcción de la nueva estructura agraria basada en empresas campesinas de producción.

La normatividad no solo tiene que atender el diseño propio de la empresa sino su integración en un sistema coherente a nivel de sector, sus relaciones con los órganos del Estado y una serie de definiciones político-jurídicas sobre la propiedad de los medios de producción, el régimen laboral, la personalidad del ente jurídico, etc. La contribución profesional de los juristas deberá cubrir pues un amplio espectro de la realidad social y es probable que rebase el marco estrictamente agrario para derivar su vertiente creadora hacia la remodelación de la sociedad en su conjunto.

Resta indicar que en la legislación latinoamericana se advierte una marcada tendencia a presentar los modelos asociativos como alternativas que excluyen el latifundio —salvo que su actividad se restrinja a tierras de colonización— pero que concilian con la pequeña y mediana propiedad. Estas que originalmente fueron consideradas como la regla para las dotaciones tienen ahora carácter excepcional.

## 2. *Sociedades Civiles y Comerciales*

Para una mejor ubicación del tema es necesario hacer una breve referencia a las modalidades societarias, civiles y mercantiles que en diferente grado integran la estructura tradicional de la propiedad y la tenencia rústicas.

Decir de ellas que están motivadas por el lucro, con la carga peyorativa que lleva el término, y que por tal razón se distinguen de las empresas asociativas materia de este trabajo, supondría situar a estas últimas en una esfera de actividad en que la obtención de utilidades tiene carácter secundario.

Las empresas societarias tradicionales se caracterizan fundamentalmente por el hecho de que el capital es el factor preponderante de la producción y retribuye a los demás factores. Son sociedades de capitalistas que como propietarias o teneedoras de los medios agrarios de producción se sitúan en una posición antagónica frente a los campesinos, cualquiera que sea la modalidad que adopten de acuerdo a la amplitud de la responsabilidad de los socios.

Las sociedades de capitales están institucionalizadas en nuestros códigos, han originado disciplinas jurídicas autónomas y una vasta literatura exegética.

Entre estas sociedades tiene carácter paradigmático la sociedad anónima que parece condensar las esencias del sistemas y que está ligada a explotaciones agrarias de gran magnitud. La invención del título-valor como bien mobiliario susceptible de tradición y la oficialización de bolsas especulativas, significaron una verdadera revolución en el desarrollo de la economía capitalista.

La limitación de la responsabilidad al monto de los aportes, la liberalidad en la transferencia de los títulos representativos del capital, la suscripción pública y la regla para la adopción de decisiones que confiere a cada socio tantos votos como número de acciones posea, contribuyeron en buena medida a consolidar el poder económico y político que ejercen las minorías plutocráticas.

No pocas veces se ha planteado como alternativa de desarrollo una política de redistribución del ingreso basada en la colocación de acciones en estratos sociales de menor capacidad económica. Esta tesis columbra en el horizonte latinoamericano democráticas colectividades de rentistas. Sólo que sería dudosa la participación de los campesinos que no tienen por ahora ahorro que suministrar.

En esta misma línea ciertas corrientes de opinión postulan híbridos societarios en los cuales, el propietario aportaría la tierra y los instrumentos de producción mientras los campesinos contribuirían al acervo común con su trabajo teniendo participación en la gestión de la empresa y en las utilidades y también responsabilidad proporcional en las pérdidas. Se trataría en realidad de las propias empresas tradicionales reformadas, pero desprovistas de la connotación de clase que tienen las empresas comunitarias y manteniendo términos de inequidad en la distribución del ingreso.

La legislación peruana prohíbe a las sociedades de capitales ser propietarias o poseedoras por cualquier título de predios rústicos.

### 3. *Comunidades tradicionales*

Las comunidades campesinas conservan pocas de sus características originarias que, de algún modo, la Legislación de Indias, así como las constituciones y leyes republicanas procuraron preservar. Desplazadas por el latifundio hacia tierra de escasa rentabilidad, son vastas agrupaciones humanas inmobilizadas en la periferia del sistema, cuya economía no sobrepasa los límites del auto consumo. Si bien conservan tradiciones de cooperación y ayuda mutua, es frecuente que dentro de su territorio coexisten la apropiación individual de parcelas agrícolas y el uso común de pastizales, siendo excepcional la articulación de organizaciones empresariales rudimentarias.

En diferente grado, las comunidades campesinas son parte esencial de la problemática de nuestros países y constituyen términos de referencia que no pueden ignorarse para la definición de una política de desarrollo. Cuando, como en los casos de Perú, Bolivia y Ecuador representan sectores mayoritarios de la población campesina, es indudable que tiene que afrontarse con prioridad el problema de su integración.

Una política de Reforma Agraria que se orientara exclusivamente a ampliar la base territorial de las comunidades a costa de los latifundios expropiados, estaría condicionada por dos factores limitantes: —la estratificación interna resultante de la apropiación individual y el eventual desplazamiento de los campesinos trabajadores del latifundio. En no pocos casos también significaría la pulverización de unidades productivas que han alcanzado apreciables niveles de eficiencia.

Una realidad tan compleja requerirá la adopción de medidas de conjunto tanto en la modificación de la tenencia en la interioridad de las comunidades, cuanto en la conformación de genuinos modelos asociativos que rescaten los valores de la solidaridad comunal.

A título de ilustración quiero presentar el esquema legal de las sociedades agrícolas de interés social establecidas con relativo éxito en los valles andinos del Perú con el propósito de resolver esta problemática:

- a) Las SAIS son personas jurídicas;
- b) Sus socios son, a su vez, personas jurídicas, a saber: un número limitado de comunidades campesinas circundantes y una cooperativa de servicios (en rigor, de trabajo) integrada por los técnicos, personal administrativo y asalariados del predio adjudicado;
- c) Su capital originario es un latifundio eficiente y de alta rentabilidad adjudicado por la Reforma Agraria. Este patrimonio está representado por certificados de aportación que suscribe cada socio en proporción inversa a su propia capacidad y potencialidad económica— o sea que la comunidad más pobre tiene mayor participación en el patrimonio social y se amortiza anualmente con parte de los ingresos brutos de la empresa;
- d) Los excedentes se distribuyen en razón directa de los aportes, y sólo pueden ser destinados a inversiones en infraestructura productiva y prestación de servicios en el habitat propio de cada socio.
- e) La dirección y gestión se realiza conforme a los principios del sistema cooperativo. En la Asamblea General de Delegados, órgano máximo de gobierno, cada socio acredita un número igual de representantes.

Sin duda la SAIS no es la panacea y en su consolidación empresarial y afinamiento jurídico, se están presentando no pocas dificultades.

Sin embargo, en la experiencia peruana, parece haberse logrado a la vez que la redistribución del ingreso en términos de mayor equidad, el mantenimiento e incremento de los niveles productivos, y la creciente participación de sectores campesinos secularmente deprimidos.

#### 4. *Formas empresariales de transición*

Entre las formas latifundiaras erradicadas por la Reforma Agraria y la constitución de nuevos modelos asociativos de base campesina, es natural que medie un período de transición por breve que sea. Para la organización de la producción durante este período se han ideado formas empresariales que responden a los contextos políticos particulares de cada país. Si bien algu-



nos de estos ensayos parecen orientarse a la cristalización, dentro de su propio seno, de modelos definitivos, otros son franca y expresamente transicionales, pues a su término, los medios agrarios de producción deben transferirse, por mandato legal, a beneficiarios individuales o a empresas asociativas. Lo característico de las empresas de transición es que sus órganos de administración y gestión se integren con representantes de los trabajadores y de los organismos estatales, advirtiéndose la tendencia a que estos últimos reserven para sí la personería jurídica o influyan en forma determinante en la toma de decisiones.

En unos casos (Sociedad Agrícola de Reforma Agraria, Chile) se celebran verdaderos pactos sociales señalándose el objeto, la duración y la proporción que en el reparto de utilidades corresponderá al ente estatal y a los trabajadores.

En otros (Comité Especial de Administración, Perú) el doble propósito de mantener los niveles de producción y familiarizar a los trabajadores en el manejo de la empresa, debe cumplirse en un plazo pre-determinado, al cabo del cual la empresa asociativa campesina que se constituya, asume con el patrimonio adjudicado los activos y pasivos de la gestión del Comité Especial.

Los proyectos integrales de asentamiento rural (Perú), los asentamientos campesinos (Chile, Colombia, Panamá), los centros agrarios (Venezuela) no están concebidos como empresas campesinas de producción sino como grandes esquemas de desarrollo global que abarcan los ámbitos territoriales en que se ejecuta la Reforma Agraria.

##### 5. *Notas distintivas de las Empresas Asociativas de Producción*

También denominadas genéricamente empresas comunitarias campesinas, adoptan una morfología y responden a una terminología bastante variada. Quisiera remitirme en este aspecto a las monografías preparadas para la IV Reunión de Ejecutivos de iReforma Agraria por el Dr. Mario Suárez Melo y al trabajo en colaboración de los Dres. Jorge Orchard Pinto y Jaime Ortiz Egas titulado "Formas de Adjudicación en las

**Reformas Agrarias de Cinco Países Latinoamericanos", que contienen los esfuerzos de descripción y sistematización más logrados.**

No hay una definición universalmente válida de las empresas asociativas campesinas de producción, pero de su variada tipología, que refleja en cada caso metas específicas de cambio estructural, se suelen extraer algunas notas comunes.

La Declaración Final de la mencionada IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria (Panamá, Mayo 1972), señala las siguientes notas comunes características: 1. - Están formadas por "campesinos", entendiéndose por tales a las personas de escasos recursos que derivan su subsistencia del sector rural. Estas empresas deben tener, por tanto, una connotación de clase que las diferencie de otras organizaciones de productores agropecuarios, de medianos o grandes recursos económicos. 2. - Su carácter de "empresa" estaría dado por una eficiente combinación de los factores productivos y una racional utilización de los recursos naturales, con el propósito de producir rendimientos económicos. En esta actividad empresarial el aumento de capital constante no debe implicar eliminación de fuentes de trabajo sino capitalización progresiva destinada a crear nuevas oportunidades de ocupación. 3. - El carácter comunitario estaría basado en la propiedad o uso común del conjunto de elementos que integran la explotación; en la redistribución de utilidades en función del trabajo aportado y en la capitalización social de parte de los excedentes económicos generados, de tal manera, que estos se utilicen no sólo para el beneficio de los trabajadores directos de la empresa sino para el desarrollo de todo el sector campesino. 4. - Es también esencial que estas empresas permitan lograr la capacitación de todos sus integrantes sobre aspectos internos y externos de la explotación; que contengan mecanismos eficientes para garantizar la participación efectiva de todos sus miembros en la planificación y gestión de la actividad empresarial y que impidan toda forma de explotación de unos campesinos sobre otros.

El examen de las características descritas nos llevarían a las siguientes formulaciones jurídicas, algunos de cuyos elementos esenciales serán objeto de análisis en la última parte de este trabajo:

- a) Se trata de personas jurídicas, morales o colectivas cuyos socios son campesinos de escasos recursos. Esto excluye el ingreso de medianos y grandes agricultores o de personas ajenas a la agricultura. Debe anotarse sin embargo que, en el Perú, las Cooperativas Agrarias de Producción formadas en base a los complejos azucareros, están integrados por trabajadores del campo y de las plantas de transformación así como profesionales, Técnicos y personal administrativo de cada unidad. Una fórmula más comprensiva incluirá pues, como socios de la persona moral a todos los que intervienen directamente en la producción.
- b) El patrimonio del ente jurídico es único e indivisible y está constituido por la propiedad o usufructo de la tierra y demás elementos destinados a la explotación. La hipótesis del usufructo pertenece a aquellos modelos que reservan para el Estado el dominio eminente sobre los medios productivos. En muchos casos los fondos de reserva para beneficiarios sociales acumulados en las empresas capitalistas afectadas, han sido asumidos en el proceso de expropiación y transferidos a las cooperativas como aportes de los socios trabajadores. En caso de retiro es obvio que tales aportes se devuelven a sus titulares.
- c) No existe condominio sobre los medios de producción que pueda resolverse mediante la división o partición material en cuotas o hijuelas y tampoco el disfrute individual del bien común. No cabe confusión entre el patrimonio personal del socio y el patrimonio social.
- d) Esta persona jurídica cumple finalidades de orden económico para lo cual se organiza como empresa con miras a una racional y eficiente explotación y a la obtención de rendimientos económicos. Por lo general los estatutos contemplan el ingreso de nuevos socios con la sola limitación de la capacidad de asentamiento de cada unidad.
- e) Cumple asimismo fines sociales y políticos al propiciar la igualdad y solidaridad de sus integrantes y su participación efectiva en la gestión empresarial. Parte de los excedentes económicos se destinan al desarrollo de la propia empresa

y del sector campesino en su conjunto. Además la empresa asociativa está ligada a la estrategia del cambio global de las estructuras nacionales.

- f) La participación de los socios en las utilidades generadas está en relación directa con el trabajo personal aportado. El empleo de mano de obra extraña se produce solo por excepción.

## II. FORMACION DE LOS MODELOS ASOCIATIVOS

### 1. *Los arquetipos de la cooperación y la realidad social*

Los principios universales de la cooperación se hacen derivar de la primera experiencia lograda por los Tejedores de Rochdale en 1844. Desde entonces, en el ámbito de realizaciones nacionales de diversa orientación, tales principios han debido adecuarse a realidades socio-económicas y ordenamientos jurídicos concretos. Como bien observa Antonio García no existe un sistema mundial cooperativo sino sistemas nacionales de cooperación, por lo que carece de sentido adoptar el esquema ideológico de los Tejedores de Rochdale como un patrón ortodoxo para medir donde existe la —cooperativa como estructura económica y social.

Los principios doctrinarios que recogen las diversas legislaciones son esquemáticamente los siguientes:

- a) La libre adhesión y el retiro voluntario;
- b) La gestión democrática, con supremacía de las personas sobre la cuantía de sus aportaciones;
- c) La distribución del producto social en relación a la actividad que como productor o usuario de servicios ha realizado el socio;
- d) El neutralismo político y religioso; y
- e) El interés limitado al capital.

En Latinoamérica las legislaciones sobre cooperativas preceden a la iniciación de la Reforma Agraria y confirmando la obser-

vación de García armonizan con el conjunto del ordenamiento legal. De allí que se compruebe el desarrollo de las cooperativas de crédito, de consumo y de servicios en el marco de sistemas capitalista de la economía, mientras que las cooperativas de producción que conllevan alternativas de cambios, no han tenido presencia significativa no obstante estar previstas en algunas leyes.

Además en las cooperativas agrarias existentes no figuran por lo general trabajadores asalariados o campesinos minifundistas, sujetos típicos de la Reforma Agraria, sino medianos y aún grandes propietarios y arrendatarios individuales.

La aparición de las empresas asociativas de producción integradas por campesinos, como medios válidos de transferencia de poder, demandan del reformador social y del jurista una suerte de taumaturgia en la instrumentación de leyes, reglamentos y estatutos, para lo que no es desdeñable el bagaje normativo del cooperativismo, ni el de la legislación ordinaria civil.

Pero es menester una buena dosis de irreverencia hacia los enunciados principistas que, como se dijo, tienen que supeditarse a la realidad social y orientarse en el sentido político que persigue la Reforma Agraria.

Así, el ejercicio de la libre adhesión se subordina en la práctica al cumplimiento de actos formales independientes de la voluntad del futuro socio. En efecto, para la integración de las empresas, los organismos deben calificar a los trabajadores mediante actos administrativos en que se declara su aptitud legal, acorde con requisitos pre-establecidos.

En aquellos países donde se ha emprendido un vigoroso proceso de reforma agraria, la masividad conduce a calificaciones sumarias que pueden derivar exclusivamente de los libros de planillas de sueldos y salarios que llevaban los propietarios expropiados. De otro lado el cambio global de la estructura agraria sobre la base de nuevos modelos empresariales, es una opción política trascendente y como tal tendría que estar impulsada por el Estado y no fiarse desde el inicio a la sola determinación de los beneficiarios, cuya participación consciente se logrará en el propio camino de la edificación de la nueva estructura.

Es reveladora la circunstancia de que muchas leyes calificadas de conciliadoras y cuya modalidad predominante es la dotación de fincas familiares, estipulen la obligación de los beneficiarios de integrar cooperativas promovidas por los organismos de reforma agraria con aparente mengua del principio de la libre adhesión.

En tanto que las empresas asociativas materializan propósitos políticos concretos, tampoco puede concebirse un neutralismo a ultranza. Si nó el proselitismo partidario, es legítima la educación política de los trabajadores en el marco del modelo empresarial que se está instaurando y de los cambios globales de la sociedad.

Las infidelidades en agravio de la ortodoxia cooperativa, serán sin duda numerosas en el largo camino de la remodelación empresarial agraria.

## 2. *Iniciativa, asistencia y control estatales*

Las legislaciones señalan la participación que corresponde a los entes estatales en las etapas de promoción y organización de las empresas asociativas. Esta participación, sin duda decisiva tiene que normarse de manera de precaver el riesgo de que la tecnoburocracia sustituya a los órganos genuinos de dirección y gestión campesinas una vez que las empresas estén constituidas. La capacidad que las leyes confieren a los agentes del Estado para la elección inicial de los modelos empresariales, es de diversa amplitud. En el caso del Perú, la Reforma Agraria tiene facultad discrecional para determinar la modalidad de adjudicación atendiendo a las características sociológicas de los grupos campesinos, la economía de la Zona, la calidad de las tierras y el tipo de explotación agrícola establecida o por establecerse.

Pero las únicas opciones, prefijadas por la ley, son las cooperativas, comunidades, sociedades agrícolas de interés social y personas naturales.

Joao Bosco Pinto observa que en muchos casos fueron los propios campesinos quienes formaron las primeras empresas comunitarias, inclusive actuando en contra de la legislación vigente y en contra de las determinaciones de los organismos de reforma agraria.

En principio hay adhesión por parte de los campesinos hacia estas nuevas formas empresariales, especialmente tratándose de trabajadores agrícolas asalariados que no han gozado del usufructo individual de tierras, lo que no recusa que se realicen acciones de motivación que la ley puede encomendar incluso a organismos de competencia multisectorial —en el Perú, al Sistema Nacional de Movilización Social.

De esta manera es posible que la contribución de los campesinos al diseño de la empresa, se haga presente desde su planeación.

Es usual que los agentes del Estado suministren a las nacientes empresas textos para la elaboración de estatutos y reglamentos internos. Sin embargo el análisis, discusión y aprobación por parte de los campesinos, posibilita hallazgos de gran valor para el afinamiento jurídico de estas nuevas instituciones.

La asistencia técnica y crediticia que deben prestar los organismos estatales y paraestatales a los adjudicatarios de la reforma agraria, está normada en todas las legislaciones latinoamericanas. La composición cualitativa y cuantitativa de estos servicios depende de los recursos nacionales, pero su asignación proritaria en favor de las empresas asociativas, señalada en algunas leyes, refleja una inequívoca decisión política.

A diferencia de las fincas familiares cuya debilidad intrínseca las ha convertido en clientela permanente de los servicios estatales, los nuevos modelos tienden al autofinanciamiento a medida que avanza su consolidación utilizando los fondos irrepartibles previstos en las disposiciones que los rigen.

Con el doble propósito de supervisar la marcha administrativa de las empresas y de preservar sus esencias y finalidades, en razón de que ellas van a ser el eje de la nueva estructura agraria, la legislación instituye mecanismos de control estatal, fuera de los que rigen comunmente el ámbito sectorial. Además, en el caso de las reformas agrarias estructurales que han afectado latifundios capitalizados, muchas empresas son adjudicatarias de patrimonios de gran magnitud, cuyos niveles productivos no sólo deben mantenerse sino incrementarse en interés de la colectividad, y responder a los requerimientos de la planificación agraria.

### III. DEFINICIONES POLITICO-JURIDICAS

#### 1. *Las limitaciones normativas*

Las leyes que determinan cambios sustanciales en las reglas de convivencia social —tales las del nuevo derecho agrario latinoamericano provienen de decisiones políticas. Hay sin duda una producción artesanal de disposiciones de menor jerarquía, más los lineamientos esenciales que contienen las definiciones político-jurídicas, son trazados por las instituciones y los hombres que ejercen el poder. No se obtienen a través de algún método deductivo del derecho.

A tono con las exigencias de la realidad, vemos que cada uno de nuestros países desde su óptica particular pero también en el marco de afinidades conceptuales básicas está forjando nuevos modelos empresariales agrarios que pronto habrán de tener significación en el desarrollo socio-económico de nuestros pueblos. Al mismo tiempo, el derecho latinoamericano no solo se orienta hacia nuevos ideales de justicia sino que enriquece la normatividad positiva con el aporte de instituciones antes no conocidas.

Estamos sin embargo en la etapa inicial de una magna tarea. Debemos articular un ordenamiento que atienda la problemática conjunta del universo agrario, y armonice con la totalidad del sistema normativo, pues sería erróneo concebir el desarrollo del agro por separado.

Para que las empresas asociativas constituyan la base sólida de un nuevo ordenamiento agrario que haga realidad la integración de millones de campesinos marginalizados, es necesario que se dicten nuevas normas, algunas de las cuales contendrán sin duda definiciones políticas trascendentales, mientras que otras abordarán las carencias y defectos subsidiarios que ya se advierten en estos organismos jóvenes. A modo de ejemplificación, sin agotar ni mucho menos la materia, y más bien con el ánimo de insinuar líneas de reflexión, se tocan en los siguientes subtítulos algunas cuestiones sobre el tema.

#### 2. *La personalidad jurídica*

Los problemas más frecuentes se relacionan con el principio y fin de la personalidad, la amplitud de su ejercicio, y la eventual intervención administrativa de los órganos de fiscalización.



La legislación común establece que el principio de las personas jurídicas de derecho privado es el pacto social mientras que el de las personas jurídicas de derecho público interno es la ley. A primera vista las empresas asociativas campesinas desarrollan su actividad en la esfera privada y consecuentemente debieran regirse por el pacto social. Sin embargo el contexto político en que aparecen, las peculiaridades de la propia actividad agrícola, la condición de marginalidad en que han vivido los campesinos que las forman y la vasta gama de objetivos que virtualizan como sujetos preeminentes del nuevo derecho agrario, explican la subordinación de pacto social a regulaciones legales de diverso orden. Sería pues desaprensivo situarla en el mismo plano que las demás personas jurídicas en cuanto a la liberalidad de los pactos sociales.

Pero en algunos casos se llega al extremo opuesto de ignorar la existencia que como persona jurídica tiene la empresa campesina, lo que conspira contra su desarrollo.

Las empresas campesinas están integradas por una pluralidad de personas naturales a quienes unen propósitos económicos y sociales concretos, para cuya consecución disponen de un patrimonio común y su existencia jurídica como ente colectivo proviene del pacto social, de las regulaciones legales y de la inscripción o reconocimiento oficial. En tanto no concurren estos elementos la agrupación de personas físicas carece de unidad jurídica y no podrá ejercer derechos ni contraer obligaciones con autonomía.

Mientras no se confiera personalidad jurídica a las empresas asociativas campesinas, la presencia de éstas en el ámbito económico de la nación estará subordinada a la intermediación de los organismos públicos, con menoscabo de su efectiva integración al cuerpo social. Se advierte a este respecto indecisión política, falta de convicción sobre la viabilidad de los nuevos modelos empresariales o un propósito tuitivo en que subsisten las entelequias tradicionales.

Las carencias de diferente matiz que se advierte en la experiencia latinoamericana, son indudablemente de naturaleza política ya que el instrumental jurídico que suministra el derecho común puede adaptarse sin violentar nociones universalmente aceptadas.

Las dotaciones provisionales para grupos campesinos desprovistos de organización y unidad empresarial, tipifican la clásica comunidad de bienes que desde su inicio puede derivar hacia la apropiación individual. En los procesos de cambio de propiedad y tenencia rústicas, lo provisional suele ser lo definitivo. Algunas leyes agrarias establecen una suerte de sociedad entre las agrupaciones campesinas y los organismos de la reforma, reservando a estos la representación jurídica. En estos casos no nos encontramos frente a genuinas empresas asociativas campesinas sino a experiencias transicionales que pueden resolverse con la estatización o la expropiación individual. Un problema colateral, es la duración que establecen los textos legales o los instrumentos de constitución de la empresa campesina.

No parece lógico señalar plazos breves con la consiguiente inseguridad jurídica para propios y extraños, habida cuenta que estos plazos tienen relación con el fin colectivo que se persigue. Se están sustituyendo estructuras cuatricentenarias de propiedad con otras nuevas que se proyectan al futuro con contenidos de perennidad. Su mutación o extinción, será el resultado de los propios hechos sociales pero no puede ser establecida en disposiciones o estatutos cuando el fin social que se ha señalado no sólo concierne al interés de los socios sino a la colectividad nacional. Obviamente la duración debe ser indefinida.

Un tópico que requiere cuidadoso análisis es la disolución o liquidación que pueda sobrevenir como consecuencia de la falencia económica o del incumplimiento de las condiciones de adjudicación. Respecto de lo primero resultan inapropiadas las reglas del derecho civil para los casos de insolvencia. Respecto de lo segundo las legislaciones contemplan medidas coercitivas que van desde la intervención hasta la rescisión del contrato de adjudicación. Evidentemente existen vacíos en la ley y aún en la doctrina. Podría pensarse en un sistema de integración de las propias empresas asociativas que precaviese los riesgos económicos de las unidades integradas teniendo como contraparte una razonable capacidad fiscalizadora. En el interín, es premiosa la vigilancia de los organismos estatales.

### 3. *El Régimen Laboral*

Tendrían que asentarse las empresas campesinas en territorios baldíos, como ocurre en las colonizaciones destinadas a ampliar la frontera agrícola, para que no graviten sobre ellas los condicionantes de la estructura anterior. Entre estos tiene especial relevancia la relación laboral.

En el sistema tradicional —haciendo abstracción de los sucedáneos feudales que aún subsisten— el empresario utiliza los servicios de los trabajadores agrícolas mediante el pago de una retribución que tiene carácter cancelatorio. En tales condiciones el trabajo es una mercancía sujeta a la oferta y la demanda y quienes lo prestan se ven privados de participar en los resultados finales de su labor en términos de verdadera equidad.

El conflicto entre el capital y el trabajo que caracteriza al sistema capitalista, dio lugar a la formación de sindicatos de defensa gremial en permanente acción por alcanzar mejores condiciones de trabajo y seguridad social, lo que explica que la legislación de la materia haya sido elaborada respondiendo a situaciones coyunturales y que muchas veces no se encuentre codificada.

La creciente tutela del Estado en las relaciones laborales, debida al desigual poder de contratación que tienen las partes, ha aportado el contrato de trabajo de la esfera estrictamente privada, de manera que actualmente se rige en buena medida por normas de orden público.

La filosofía de la reforma agraria expresada en el aforismo “la tierra es de quien la trabaja” modifica sustancialmente la relación laboral reuniendo en las mismas personas las calidades de trabajadores, empresarios y propietarios de la tierra y demás elementos de producción.

La organización asociativa del trabajo y la distribución social de los beneficios, fundadas en la solidaridad en interrelación de los trabajadores, dan origen a derechos y obligaciones laborales cuyo ordenamiento no encuadra en los esquemas tradicionales. Es sin duda deseable y también posible mantener la intangibilidad de las estructuras físicas, organizativas y técnicas logradas en algunos latifundios. Pero las relaciones entre las personas

que participan en la producción, cuya inequidad refleja la estratificación social, tienen que ser objeto de profundos cambios.

Por ello, las normas laborales concebidas para las relaciones obrero-patronales, por avanzadas que sean, resultan inapropiadas para las empresas asociativas de base campesina. Pero el tránsito de una forma a otra radicalmente distinta presenta serias dificultades.

Así por ejemplo, en el Perú se mantienen en actividad sindicatos pugnaces en el seno de algunas cooperativas, cuando había quienes preveían incluso su desaparición. Entre otros factores y, sobre todo en los ex-latifundios de plantación con tecnología avanzada, esta incongruencia se explica por el hecho de que se ha asumido la estructura interna anterior que presenta pronunciados desniveles de ingreso entre los cuadros técnicos y administrativos, el personal de las plantas de transformación y los trabajadores de campo, en un contexto de dominación-dependencia. Las tradiciones reivindicativas de índole salarial no podrán deponerse en base a futuras categorizaciones de puestos mientras el ingreso real de las masas —no necesariamente dinerario— no alcance incrementos satisfactorios. Mientras tanto el antagonismo de los trabajadores de campo frente a los profesionales y técnicos que por razones obvias no tienen extracción campesina —dificulta la provisión de los cuadros gerenciales. En otro extremo, el ímpetu sindical orientado en el viejo estilo de las conquistas materiales, puede conducir a la desarticulación de las nacientes empresas.

Las nuevas regulaciones tienen que contemplar también la situación de los trabajadores de temporada cuya contratación por las empresas asociativas campesinas suele ajustarse a los mismos patrones privatista de explotación del hombre por el hombre, mientras paralelamente, el personal estable, o sea los socios, demandan para sí la reducción de la jornada de trabajo. Evidentemente, la problemática es vasta y las normas dictadas a su propósito, tendrán que comprender, entre otros asuntos, los derechos económicos de los socios y su participación en la renta social, la jornada laboral ordinaria y extraordinaria, los descansos remunerados, la constitución de fondos de retiro, la seguridad social, la disciplina en el trabajo, y la forma de

resolver las reclamaciones individuales y colectivas tanto en las instancias de la propia empresa como ante los órganos públicos, todo ello dentro de las particulares características de cada proceso de cambio.

#### 4. *La propiedad rural comunitaria*

Ha existido en el pasado inmediato preferencia por las dotaciones individuales, pero también ciertos elementos fluidos de política contingente que no permitían adelantar juicio sobre la forma definitiva que adoptarán los modelos empresariales asociativos.

Así, las formas societarias en que la propiedad de la tierra pertenece en condominio a los campesinos quienes aportan a la empresa el disfrute de su cuota parte durante el breve período de vigencia del contrato social, parecerían denotar falta de adhesión al modelo, pues en el propio acto constitutivo se advierte el germen de su extinción. No se excluye la liquidación del condominio y la apropiación individual de la tierra en aplicación del derecho común, al concluir la experiencia.

Si bien se conciben como formas de tránsito, hay otros casos en que los organismos de reforma agraria como titulares originarios aportan la tierra y los campesinos su mano de obra a efecto de constituir sociedades de duración determinada. Al término de éstas debe sobrevenir el fraccionamiento de la unidad en fincas familiares como regla y la propiedad asociativa como excepción.

Pero en la actualidad parece afirmarse en nuestros países la tendencia de asignar a las empresas asociativas campesinas, un papel prioritario en la constitución de la nueva estructura rural, lo que se desprende de las nuevas leyes dictadas y del consenso de técnicos y funcionarios gubernamentales.

Luego de lo dicho quisiera intentar una aproximación, absolutamente exploratoria y acaso reiterativa, en torno a la doctrina jurídica común sobre la naturaleza y limitaciones de la propiedad comunitaria e incitar a la reflexión sobre algunos aspectos de su problemática.

Es innegable que como consecuencia de la reforma agraria, se ha producido una verdadera revolución en el instituto de la

propiedad. Ya sea que el sujeto agrario sea el campesino individual o la empresa comunitaria, el derecho de propiedad sobre la tierra y demás elementos productivos se funda no en la titularidad del dominio sino en el trabajo. De esta manera las relaciones de los factores de producción agraria han sido profundamente aceptados: el trabajo es la fuente originaria de la riqueza y retribuye a los otros factores: tierra y capital.

En el análisis de la propiedad comunitaria, se advierte, con relación al sujeto que se trata de un ente colectivo integrado por socios que son trabajadores de la tierra. La profesionalidad de los socios es inherente a la persona y no puede transferirse ni por acto inter-vivos ni por sucesión.

La empresa como persona jurídica ejerce sobre los bienes comunitarios los atributos del dominio dentro de las regulaciones de orden público que rigen la actividad agrícola.

En consecuencia los socios no son propietarios de una parte alícuota del capital y en modo alguno pueden solicitar el fraccionamiento desde que por definición, la propiedad es indivisible. Los derechos patrimoniales del socio que se retira o que fallece se refieren a la devolución en dinero de sus aportaciones o al pago de los beneficios de retiro o de seguridad social, pero no a la apropiación de parte de los elementos de la producción. Desde antiguo y en los regímenes políticos más opuestos se ha subrayado que la propiedad rural cumple una función social, lo que determina para su titular limitaciones especiales al ejercicio de los atributos clásicos del dominio.

En el caso de las empresas campesinas tal vez sea típica la limitación a la facultad de disposición, lo que está restringida a los productos destinados al consumo y excluye la tierra y todos los elementos que integran el aparato productivo. Que puedan enajenarse algunos semovientes o elementos mecánicos para su reposición, no cambia la regla. Y es que la tierra no sólo es el centro de trabajo sino el medio natural en que se desarrolla la vida del campesino y de la comunidad, y el aspecto económico sólo es una parte de un continuo vivencial más amplio. El principio expuesto tampoco se violenta si se admite la posibilidad de transferir la tierra y demás elementos de la producción como aporte para la formación de organismos de segundo grado. La naturaleza del negocio jurídico es distinta

de una enajenación simple y llana operada en el campo civil. La posesión física que se suele definir como la expresión concreta del dominio, no cambia para los campesinos y en términos generales el patrimonio común se acrecienta.

¿Pero que consecuencias tiene la restricción de la facultad de disposición? La más saltante es que no se podría constituir hipoteca sobre la propiedad comunitaria ya que la ejecución forzosa está descartada, lo que haría difícil la obtención de recursos financieros de fuente privada. Subsiste sin duda la hipoteca legal por la parte del precio no pagada de aquellos inmuebles que pueda adquirir la cooperativa ya formada, pero no sobre su patrimonio original.

Lo dicho es grave sólo en apariencia, pues en casi todos nuestros países la única fuente de financiamiento de la agricultura ha sido y sigue siendo la banca estatal de fomento. Pero claro, también es usual que para inversiones en infraestructura la banca estatal exija la constitución de hipoteca, problema que tendría que resolverse modificando las normas de otorgamiento de créditos.

En cambio no habría restricción para mantener la garantía real denominada "prenda agrícola" que grava las cosechas, y obtener así capitales de operación.

Además de las limitaciones que para todos los sujetos agrarios establecen las leyes en relación al uso y disfrute de la tierra, existen otras que se aplican de manera especial a la empresa comunitaria. Resaltan las normas que obligan a destinar una parte significativa de los excedentes para la formación de fondos de reserva, inversión, servicios de asistencia y financiación de nuevas empresas asociativas y los que las obligan a acatar directivas gubernamentales de desarrollo y planeación. Otro aspecto que merece reflexión es el régimen tributario aplicable a las empresas comunitarias. La legislación cooperativa tradicional contiene exenciones y liberalidades porque estaba destinada a fomentar el ahorro y los servicios para organismos débiles. Tal criterio tiene que revisarse en el caso de las empresas asociativas. Si son usufructuarias de bienes altamente productivos o están consolidadas, en suma, si produ-

cen renta en niveles gravables, no hay razón para que no contribuyan al sostenimiento del Estado de acuerdo a las reglas de tributación comunes.

Los caracteres descritos anteriormente nos enfrentan a un problema de la mayor trascendencia y se refiere a la naturaleza de la vinculación que existe entre la empresa asociativa y sus socios en relación al patrimonio. Si no hay comunidad de bienes y si los medios de producción agraria están casi fuera del comercio de los hombres, la relación del socio con dichos bienes no tiene la connotación fáctica de los derechos reales clásicos. No obstante que la tierra es su centro de trabajo y su habitat permanente puede imaginarse a socios trashumantes, que adquieren y pierden tal calidad, e incluso que todos los socios fundadores puedan ser sustituidos por otros. La propiedad asociativa ha podido, en el interín, permanecer inmutable o acrecentarse. Esta reflexión reafirma el carácter preeminente que tiene el trabajo como sustento de la propiedad agraria, la que ha ingresado de esta manera a la órbita del derecho social.

La relación fáctica entre el hombre y la tierra existe y se produce en el trabajo, en términos análogos a la guitarra que se pulsa o el libro que se lee. La tierra, la guitarra, el libro, tienen una significación distinta como cosas materiales que como instrumentos de trabajo, de conocimiento o de goce estético.

Cuando los campesinos organizados en forma asociativa, se oponen al ingreso de nuevos socios o ceden a la tentación del nepotismo en el gobierno de sus empresas, están revelando la subsistencia de entelequias individualistas que se traducen en el apoderamiento de la tierra como cosa, no como instrumento de trabajo.

Pero por encima de las hipótesis planteadas, por primera vez el campesino tiene un trabajo estable en la empresa de la que forma parte, es dueño de su destino en el seno solidario de su comunidad, su posibilidad de realizarse como ser humano es más grande, y sus vínculos con la tierra son más firmes que antes, todo esto dentro de un esquema latinoamericano de propiedad comunitaria.



## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Araujo, José Emilio G. *La Reforma Agraria y la Empresa Comunitaria.* Rev. Desarrollo Rural de las Américas. - Vol. II. N° 3 - IICA-CIRA-1970.
- A. Ballarín: *Derecho Agrario.* Edit. Revista de Derecho Agrario Privado. Madrid 1965.
- Bosco Pinto, Joao: *Análisis Científico de las Empresas Comunitarias Campesinas* - Rev. Desarrollo Rural en las Américas IICA-CIRA - Vol. N° 3. Set. Dic. 1972.
- Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural: *La Sociedad Agrícola de Interés Social.* Lima. 1973. (Mimeografiado).
- Ferrero, Raúl: *Teoría del Estado.* Edit. Studium, Lima. 1966.
- Figallo A., Guillermo: *Memorias del Tribunal Agrario, de 1969 a 1973.* Lima, Perú.
- Flores, Edmundo: *Tratado de Economía Agrícola.* Fondo de Cultura Económica. 1964.
- García, Antonio: *Dominación y Reforma Agraria.* - Instituto de Estudios Peruanos. 1970.
- García, Antonio: *Reforma Agraria y Nueva Estructura de la Tenencia y la Producción.* Rev. Desarrollo Rural en las Américas —IICA-CIRA— Septiembre 1972.
- IICA-CIRA: *IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria.* Panamá, Mayo 1972.
- Orchard Pinto, Jorge; Ortiz Egas, Jaime: *Formas de Adjudicación en las Reformas Agrarias de Cinco Países Latinoamericanos.* Rev. Desarrollo Rural de las Américas. Vol. N° 3. 1973.
- W. Chambliss; R. Seidman: *Derecho y Poder Político.* Rev. Derecho. N° 30. Lima, 1972.
- Suárez de Castro, Fernando: *Estructuras Agrarias en la América Latina* IICA, Costa Roca, 1965.
- Suárez Melo, Mario; Sánchez Ramos, Carlos: *Las Empresas Comunitarias Campesinas en Colombia* —IICA-CIRA— Colombia, 1972.
- Suárez Melo, Mario: *Las Empresas Comunitarias Campesinas en Panamá* —IICA-CIRA— Colombia, 1972.
- Suárez Melo, Mario: *Las Empresas Comunitarias Campesinas en Venezuela* —IICA-CIRA— Colombia, 1972.
- Suárez Melo, Mario: *Las Empresas Comunitarias Campesinas en Chile.* —IICA-CIRA— Colombia, 1972.
- Yuri, Mario: *Cooperativas Agrícolas y Pecuarias.* Unión Panamericana., 1956.



# ACTAS DE LA REUNION



# RELACION GENERAL DE LA REUNION DE ESPECIALISTAS EN DERECHO AGRARIO (Mérida, Venezuela, 20 al 25 de Mayo de 1974)

Promovida por: "Instituto Inter-Americano de Ciencias Agrícolas" (IICA), a través de su "Centro Inter-Americano de Reforma Agraria y Desarrollo Rural" (CIRA) de la "Organización de Estados Americanos" (OEA), el "Instituto Ibero-Americano de Derecho Agrario y Reforma Agraria" (IIDARA) y la "Universidad de Los Andes". Las actividades previas a la Reunión de Mérida, se coordinaron por el Dr. Jorge Orchard Pinto, Consultor del IICA y por el Dr. José María Franco García, Secretario General del IIDARA.



## I) REUNION PREPARATORIA

10. El 20 de mayo se realizó la reunión preparatoria. Abrió el acto el Dr. Jorge Orchard Pinto (IICA-CIRA), señalando los objetivos de la reunión.

Se dio por aprobado el Reglamento propuesto sin perjuicio de de las modificaciones que imponga el mejor funcionamiento de la reunión.

A propuesta del Delegado J. Paulo Bittencourt (Brasil), se designaron las siguientes autoridades:

Presidente: Prof. Dr. Ramón Vicente Casanova  
(Presidente de IIDARA y Rector de la  
Universidad de Los Andes)

Vice-Presidente: Dr. Otto Morales Benítez (Colombia)

Secretario General: Dr. Jorge Orchard Pinto (IICA-CIRA)

Relator General: Prof. Dr. Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay)

20. Se resolvió sesionar en comisión general, en tanto el número de concurrentes lo permitiera y en cuanto al funcionamiento, se aprobó el siguiente régimen:

1. Exposición del Ponente General.
2. Discusión general del tema, en sistemas de 'moción circulante', concediéndose 10 minutos a cada participante.
3. Discusión particular sobre los temas que se determinen, en comisión general o en comisiones especiales, según se resuelva oportunamente.
4. El Relator hará un documento escrito señalando todas las intervenciones en resumen y procurando establecer las líneas generales de acuerdo que surjan de las deliberaciones.
5. La reunión adoptará las conclusiones que estime pertinentes.

## II) SESION INAUGURAL

30. En el Paraninfo de la Universidad de Los Andes, en presencia del Señor Gobernador del Estado, bajo la presidencia del Señor Rector y con asistencia del Director General de IICA y del Decano de la Facultad de Derecho, se llevó a cabo la sesión inaugural de la Reunión a las 8 p.m. Pronunciaron sendos discursos el Presidente de IIDARA y Rector de la Universidad de Los Andes, Dr. Ramón Vicente Casanova y el Director General de IICA, Dr. José Emilio Araujo, quienes enfatizaron acerca de la importancia que las tres Instituciones asignan a la reunión, la cual constituye la primera realización pública a nivel internacional y del IIDARA.

La sesión contó con la participación del Orfeón Universitario.

## III) PRIMER TEMA

### *Papel del Estado en el proceso de cambio de las estructuras Agrarias (Discusión General)*

40. El ponente general profesor Antonino Vivanco, hizo un resumen de su documento de trabajo siguiendo los siete capítulos del mismo:



1. Advertencia preliminar (delimitación y alcance del tema).
2. Papel del Estado en la remoción de la antigua estructura.
3. “ “ “ “ “ construcción de la nueva estructura.
4. “ “ “ “ el control de la actividad agraria.
5. “ “ “ “ la promoción de la actividad agraria.
6. Participación del Estado en la nueva estructura.
7. El Derecho Agrario como instrumento de cambio en las áreas rurales.

Subrayó el ponente general, la necesidad de lograr un cambio por vía del Derecho (que es determinante de la política, como el mismo de ésta); que es imperioso realizar un enfoque de conjunto de este cambio sin lo cual carecería de eficacia y conduciría a la frustración como ya ha ocurrido.

Indica la importancia de tres instituciones en este proceso de cambio: propiedad (encarada como facultad de disponer); contratos y administración y justicia (en tanto que órganos del Estado, encargados de llevarlo a cabo).

Resulta indispensable realizar un enfoque de conjunto del sistema de D. A. y, en rigor, de todo el Derecho, en cuanto la transformación de aquél influye sobre la de éste y la requiere.

En relación a los contratos, que oscilan, en general, entre los polos de la sociedad y del trabajo, debe predominar en ellos el régimen estatutario.

La actividad del Estado debe seguir todo el proceso agrario, desde la conservación del suelo hasta la comercialización del producto.

5° En la discusión general Francisco Oliart (IICA), reconociendo la excelencia del documento, señaló su disidencia en lo que indicó como una nueva manifestación de la general irrealidad del Derecho en América Latina.

*El Derecho Agrario no es factor de cambio en la A. Latina.*

Según el Delegado, el diagnóstico no señala las causas del problema: dependencia internacional e interna; producción orientada a la exportación y, por ende, dependiente de los precios internacionales.

Entiende el delegado que debería modificarse pues, lo relativo al diagnóstico y poner el acento en la implementación y definición

del papel del Estado en el proceso de cambio y, por último, insistir sobre la especialidad del fuero jurídico agrario.

6. Román Duque Corredor (Venezuela) entiende que debe destacarse una idea central: Relación entre Política y Derecho, para resolver los problemas de la participación del Estado en los cambios de las estructuras agrarias. El Derecho Agrario, toma en cuenta el Poder del Estado pero no se confunde con él; hay una relación de continente (Política) a contenido (Derecho).

Deben propiciarse particularmente estas decisiones políticas del contenido jurídico, para: a) Reformar la ley; lo jurídico y lo legal tienen soluciones para lo jurídico institucional. b) Ejecutar la Ley. Debe existir una acción permanente del Estado para realizar la Reforma Agraria; el Estado debe además respetar la Ley; ha de suplir la deficiencia de la Ley revisándola, adaptándola, completándola; establecer mecanismos y procedimientos para ejecutar la Ley (particularmente, proceso agrario) asegurando la imparcialidad de los jueces; debe salvar el contenido jurídico de los procesos de cambio social y fiscalizar la ejecución de la Ley por medio de los organismos adecuados. c) Utilizar lo jurídico y lo legal, como elementos de planificación y desarrollo; el derecho, promotor del desarrollo, factor o condicionante del cambio de todo el sector del derecho y no sólo en uno de sus aspectos (Reforma Agraria).

7. R.R. Carrera (Argentina) expresa que el trabajo no está encuadrado en una política; el delegado entiende que debería referirse a la actuación del Estado en un proceso de reforma agraria. Señala el fracaso de la Reforma Agraria por falta de decisión del Estado en aplicarla; para lograr una nueva sociedad, deberá haber cambio en lo agrario y, por repercusión, en el resto del Derecho. Insiste en que debe tratarse el rol del derecho en la Reforma; el derecho agrario de la reforma es lo que nos toca analizar.

8. Julio Carruyo (Venezuela) pregunta: se trata de una revisión del Derecho Civil y también del proceso civil o bien de una separación del d.a. con respecto del d. civil. El Ponente contesta que hay ciertos criterios generales que convienen que sean modificados; la ley de r.a. da un primer paso a la renovación del Derecho, atacando puntos neurálgicos.

El Delegado pregunta si deben aplicarse principios específicos de D.A. a nuestra materia. El Ponente señala que es efectivamente así y que hay elementos para la delimitación. Por ejemplo, identifi-

cación del título con el ejercicio del derecho, de ahí la importancia que pudo revestir en otro tiempo, pero ya no hoy día, la usucapión; la conservación de recursos naturales (lo cual está vinculado a contratos agrarios, concesión de tierras, etc.); ningún instituto jurídico agrario puede causar impedimento a la producción agraria; hay que tomar en cuenta los aspectos técnicos económicos, sociales (distribución equitativa de la riqueza), por ej., en la capacidad para adquirir, según las leyes de reforma agraria.

9. Jorge Orchard (IICA) señala el alcance del tema: no sólo reforma agraria, sino cambio en la estructura agraria; la reforma agraria está incluida en el proceso de cambio y, en general, aquélla no ataca al problema en su conjunto.

Nuestra responsabilidad de juristas es grande puesto que no se tiene conciencia formada acerca de los principios de Derecho Agrario y su aplicación en las actuales circunstancias. Esta Reunión es una oportunidad para reafirmar estos principios que abarcan el D.A. en su globalidad. Los jus-agraristas han impulsado los procesos de R. A.: debe irse, ahora, más allá.

Hay dos problemas enormes de presente y para el futuro: el de la alimentación y el de conservación de recursos naturales. No es posible llegar a adecuada solución en ambos porque hay causas estructurales que lo impiden.

En el proceso de cambio hay que reiterar la aplicación de los principios jurídicos indispensables; en general puede decirse que existe una legislación agraria que no está de acuerdo con los principios de D.A. o que sólo abarca determinados aspectos. Todo ello debe ser reordenado y completado.

10. J. Paulo Bittencourt (Brasil), manifiesta su acuerdo con Orchard. La mayoría de las R.A. no se hicieron por juristas agrarios y es necesario que los juristas recuperen su actuación en esta materia.

El Ponente planteó su informe en plano jurídico, aunque en la primera parte (diagnóstico) no puede evitarse una connotación política.

Entiende que en el Documento falta una definición (o descripción) de estructura jurídica; cuando se habla de estructura, el Delegado la entiende en el sentido amplio (social); cree que es mejor hablar de institutos (jurídicos) en el campo del Derecho.

Interviene el Ponente para manifestar su acuerdo con la indicación acerca del diagnóstico. En cuanto a las estructuras, indica que hay

sujetos que se relacionan entre sí y que el Derecho disciplina las características de los sujetos y de dichas relaciones. También indica su acuerdo con que se hable de "institutos" en el campo del D.A.

Por último el Delegado indica que las estructuras se estudian en función de valores que se encarnan o no adecuadamente en ellos.

11. José Ma. Franco (Venezuela) señala que la justa impaciencia de los agraristas los lleva a actuar un poco precipitadamente. Por ej.: en materia de codificación agraria: hay leyes de R.A. y otras de la legislación precedente, subsistente; el catastro no se hace; hay cambios en el enfoque de la propiedad (el principio de que la tierra es para el que la trabaja, por ej.).

Nos podemos preguntar en materia de transformaciones: ¿es suficiente la ley de R.A. o hay que hacer otra cosa y algo más, en el régimen de la propiedad?

El Ponente responde que es menester empezar a actuar, sin pérdida de tiempo.

12. Blancanieve Portacarrero de Guzmán (Venezuela) señala que en todas las leyes de R.A. están involucradas ideologías determinadas.

Con respecto al Derecho debemos preguntarnos si es un motor o un mero regulador ('a posteriori'). Debemos considerar el Derecho con espíritu prospectivo y para América Latina: ¿qué institutos jurídicos hay que crear? Hay que hacer un trabajo teórico y crear institutos que dinamicen el cambio. El D.A. tiene que ser un Derecho que transforme.

13. Otto Morales Benítez (Colombia) señala (como el Ponente) que el D.A. no ha ocupado el lugar que le corresponde; hay además, atonía en el aplicación del D.A.

La legislación de R.A. es necesaria y eficaz aunque sea incompleta y haya sido paralizada en gran parte; se ve frenada, porque han cambiado los impulsos políticos que la crearon. El IICA-CIRA quiere una revisión del D.A. en América Latina, para impulsar un cambio total.

La legislación agraria ha surgido como un parche a la legislación civil, es necesario modificar el Derecho Civil en lo que toca a la realidad agraria.

*El D. A. es dinámico y tuitivo.*

Es urgente aplicar el Derecho a la totalidad del problema agrario; se está propiciando un cambio a fondo, en el cual el D. A. tiene una importante función que cumplir.

Hay importantes deficiencias a subsanar en materia de propiedad, contratos, policía administrativa. Debe servir el D. A. para que el campesino crezca económicamente y se le dé mejor distribución al producto agrario; es necesario reordenar la administración y crear un fuero judicial especial: la interpretación de la ley de R. A. ha servido de freno a la misma.

Se requiere una reforma a fondo y una vinculación de la R. A. con el Plan de desarrollo nacional, para que tenga verdadera eficacia aquélla. Es indispensable superar los enfrentamientos entre economistas y juristas en la materia.

El D. A. debe rebasar, superar (aunque incluyéndola) el plano de la R. A.

14. Francisco Oliart (IICA) señala que el desarrollo económico es un proceso global de cambio que requiere un cambio de la estructura social vigente, la cual sigue en antagonismo a la R. A. (concentración de la tierra).

Desea aclarar el fenómeno de la ideología jurídica en el continente latino-americano, del cual surge el fenómeno de irrealidad jurídica, común en América.

Según el Delegado el cambio tecnológico, en Occidente, produjo un cambio económico, que derivó en un cambio ocupacional, con los consiguientes cambios sociales, en tanto los ideológicos, sustentan un sistema de valores.

La ciencia política, a su vez, se ocupa del Poder, del cual el Derecho es instrumento legitimador.

En América Latina el proceso puede verse como sigue. España tuvo una situación económica compleja (feudalismo, centralismo monárquico, comerciantes judíos, ciudades, etc.) Al hacerse la unidad española, Castilla aporta un sentido declarativo del Derecho, en tanto Aragón tenía un mayor sentido de empresa económico (lo cual lleva a maximizar la ganancia y a minimizar para ella, el salario); el poder represivo del Estado se aplicará en este sentido, sin perjuicio de la declaración jurídica.

La conquista es una empresa económica, en tanto la legislación tiene un sentido evangelizador, lo cual significa que hay un divorcio entre una y otra (la famosa frase: la orden del Rey que se acata pero no se cumple). La Monarquía con su tendencia centralizadora, hace proliferar las leyes y los reglamentos, que suelen quedar como meras declaraciones.

Cuando se produce la Revolución americana, se producen cambios económicos y culturales. Las estructuras permanecen y si en lo declarativo se proclama la liberación, en lo económico se mantiene lo sustancial. Se utiliza la ley en forma teórica: el lenguaje sirve para presentar una apariencia de cambio.

Recién en 1967-69 con las R.A. de Chile y de Perú, comienza un proceso de cambio.

15. Guillermo Figallo Andrianzen (Perú) entiende que debe hablarse de R.A. Debe formularse una nueva teoría del D. Agrario, puesto que él surge en base a una ideología jurídico-política que no está de acuerdo con la realidad latino-americana.

El D.A. es un primer paso para la creación del nuevo Derecho latino-americano.

No puede negarse que hay inter-dependencia entre Derecho y Política.

Nuestra responsabilidad está en sentar las bases de un nuevo Derecho latino-americano.

16. Lorenzo Tolentino Tapia (Perú) señala la necesidad de instrumentación del nuevo D.A.; por ende, la necesidad de la codificación. Duda si la codificación ha de preceder a la relación entre Derecho y realidad: debe hacerse una codificación, como resultado de la instrumentación de los cambios. La Ley de R.A. del Perú de 24.VI.1969 ha sido modificada 12 veces en un solo año: "hacemos el camino con nuestros pies".

17. Fernando Pereira Sodero (Brasil) señala que no hay Conclusiones en el trabajo del Prof. Vivanco y que en esta Reunión deberá extraerse alguna.

El punto fundamental para el cambio de estructura en el área rural, es la aplicación en la legislación agraria del principio de la función social de la propiedad. Las leyes de R.A. en el continente americano, no formularon sus disposiciones con base en este principio, para iniciar un cambio.

Es necesario, ahora, orientar este cambio, ampliándolo para los casos a que se refiere el Ponente. El cambio en vista necesita fundamentarse en la función social de la propiedad, del cual se desprenden consecuencias tales como: una modificación del concepto de propiedad; la humanización de los contratos agrarios; nuevas formas, más productivas de la actividad agraria; la conservación de los recursos naturales; la efectivación de la justicia social, etc.

Aún en el caso de que el Derecho Civil establezca en sus disposiciones la función social de la propiedad, el D.A. tendría razón de ser, pues el Civil no disciplinaría el tema en el sector rural. Son dos tipos o formas diferentes de propiedad, con fines específicos. Por ello es necesario regularlos de manera diferente, en ramas específicas del Derecho.

18. Gonzalo Figueroa (Chile) reitera lo expresado por Otto Morales: ¿a qué vinimos aquí? ¿para qué citó IICA? ¿por qué pidió este trabajo y no otro?

¿Vinimos a discutir ideología jurídica? ¿La ideología de Marx referida o explicada por Oliart? El Delegado entiende que no vinimos a esto: no le quita el cuerpo al asunto, pero no es éste nuestro tema: estamos actuando ultra-petita. Tampoco se vino a cuestionar el trabajo de Vivanco.

Desea resaltar un aspecto. Tratar el D.A. versus el C. Civil. O, como alternativa: a) Resaltar al D.A. tonificado, pero siempre como límite, como excepción al D. Civil. b) Incorporar el D.A. al D. Civil, hacer del D. Civil un D. con principios ya acogidos por el D.A. El Ponente parece inclinarse por ésto, señalando la mayoría de edad del D.A.

Debe anotarse que el D. Civil no es necesariamente individualista, aunque lo sea el Código Civil que no es lo mismo que Derecho Civil.

¿Cuál es el Derecho común? ¿Por qué si se aplica sólo a una minoría —los campesinos son el 50%, al menos, de la población— ha de ser D. Común el D. Civil? ¿No lo será, más bien, el D.A.? En la cátedra se enseña primero el D. Civil clásico y el alumno recibe un lavado cerebral antes de conocer los derechos nuevos (D.A., etc.) Los derechos nuevos se basan en el D. Civil, que es supletorio; se explican como excepciones, como limitaciones, al D. Civil, que sigue siendo supletorio.

Por qué no llevar la excepción, el límite, al lugar de la regla general? Esta es la proposición del Ponente; el Delegado la sigue: le gustaría que esta Reunión entrara a discutir el punto y ofrece una tesis sobre la reforma de los principios civiles en lo que tiene que ver con el derecho de propiedad.

19. César Guzmán (Venezuela) señala la importancia que tiene en este momento, para su país este encuentro, en momentos en que el Mensaje Presidencial señala que en materia de agricultura hay que partir de cero.

20. Carlos Ma. González (Paraguay) indica que debemos ponernos de acuerdo en un punto de partida: si el D.A. puede ser un instrumento de cambio, de liberación.

Su teoría general está todavía poco desarrollada, pero hay bastante que elaborar al respecto. Por ej., la regulación del derecho de propiedad, es básica en D.A.; lo propio se diga de los contratos y de los contralores administrativos y judiciales.

21. Guillermo Barrios (Bolivia) indica que la tarea de los jus-agraristas consiste, en el presente, en elaborar sus propias instituciones.

22. Mario Castañeda Paz (Guatemala) señala la necesidad de remover la antigua estructura.

Está de acuerdo en codificar la legislación. ¿Y las otras fuentes, por ej., la costumbre? Hay que distinguir las costumbres arbitrarias, impuestas por los centros de poder y las costumbres tradicionales, que pueden mantenerse. En cuanto a la jurisprudencia, puede desconfiarse de ella en D.A. si la realizan quienes sustentan el centro de poder actual.

El D.A. debe internacionalizarse: debe crearse una estrategia común para la defensa de nuestros productos.

El procedimiento administrativo debe ser de oficio y no contradictorio.

El campesinado debe participar en los órganos de aplicación de la R.A. (así ocurrió en los Comités Agrarios locales en el 2o. Gobierno de la Revolución en Guatemala).

¿Hay falta de correspondencia entre el D.A. y la realidad? La hay si nos referimos al campesinado.

23. Mauro Villavicencio (IICA). El Derecho en general y el D.A. en particular en sus instituciones y en los elementos que los rodean, son múltiples y es necesario estudiarlas.



Todas tienen un conjunto de obras en común. Hay un D.A. que debe separarse del D. Civil como normas que correspondan a las masas campesinas postergadas.

24. Mario Suárez Melo (Colombia). En esta Reunión suponemos que hay un proceso de cambio y que hay un Estado que lo promueve: ¿es así? Suponiendo que así sea: ¿cuál es el papel del Estado en esas diversas etapas señaladas por el Ponente: remoción de viejas estructuras - construcción y mantenimiento de las nuevas?

¿Cuál es el papel de los juristas en esta situación? A los juristas corresponde ir perfeccionando las instituciones: crear, depurar y perfeccionar; este esfuerzo debe realizarse, sin caer en un ideologismo, aunque con algún elemento ideológico.

Es necesario estudiar las instituciones que están haciendo falta. Otros puntos a considerar: derechos reales y formas jurídicas de su transmisión; contratos y obligaciones; jurisdicción agraria. Hemos pasado la etapa emocional del D.A.; ahora deben abrirse las instituciones, para darles nuevo contenido.

25. Oscar David Soto (Venezuela) entiende que la ciencia del D.A. es indispensable y que ha de independizarse del D. Civil, Mercantil, Cooperativo, etc.

Debe tomarse en cuenta la experiencia de América Latina. Al principio se legisló en materia de R.A. sin experiencia (pero ahora la hay) lo cual trajo consigo la frustración.

El D.A. debe estar por encima del criterio político por otras necesidades más a fondo. El D. Mercantil surge en la Edad Media por las necesidades del comercio de las ciudades; algo parecido está ocurriendo ahora con el D.A.

Se requiere, además, la decisión del Estado para aplicar las nuevas disposiciones, llevarlas a cabo.

La Codificación Agraria es una necesidad, pues falta uniformidad en la legislación y hay que establecer un D.A. integral, unido, cohesionado.

26. Manuel Franco (Ecuador) indica que debe propiciarse un D.A. que sea factor de cambio y subraya los tres puntos esenciales a modificar: propiedad - contratos - fuero.

En materia de propiedad, hay que sustraerla a la regulación del D. Civil y regularla por el D.A., cambiando el concepto mismo.

En cuanto a los contratos agrarios, hay que salvaguardar la igualdad entre las partes.

Resulta también necesario, como dijo el Delegado Castañeda, cambiar el sentido del fuero agrario.

La decisión política de realizar el proceso de R. A. debe ir acompañada de un trabajo de los juristas para darle el instrumento jurídico adecuado al efecto. En Ecuador la Ley de R.A. es de 15.X.1973, pero no hay reglamentación y por ello, no se cumple.

27. Ramón V. Casanova (Venezuela) señala que en materia de R.A. el Estado lo es todo; así pasa con la R.A. en Venezuela: el Estado puede disponer en forma absoluta de la propiedad de la tierra; está consagrado el principio de función social de la propiedad pero incluso aunque se cumpla, el Estado puede expropiar, si lo reputa necesario; puede establecer qué debe cumplirse de la ley; etc.

Pero si el Estado no lo quiere hacer... la Ley de R.A. se ha transformado en Ley de Colonización: se asientan campesinos, no se distribuye la tierra.

Nuestra misión es darle al Estado instrumentos jurídicos para que, cuando lo quiera, la realice.

Por ej., en materia de propiedad, la Ley de R.A. ha creado varias formas: parcelaria o dotatoria; condicional, que se pierde cuando se hace mal uso de ella o si se abandona a la familia; también es diferente el régimen sucesorio; a los campesinos que ocupan y permanecen más de un año en un terreno, trabajándolo, no se les puede desalojar; también lo pierde el propietario que lo abandonó.

Los instrumentos jurídicos están dados: el poder político puede y debe aplicarlos.

28. Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay) señala que no estamos 'examinando' el documento de trabajo, sino dando nuestra opinión sobre el tema, a partir del referido documento.

Entiende que el documento es excelente y que examina en perspectiva jurídica y de conjunto, el tema encomendado: es un avance. La R.A. es un aspecto, aunque fundamental y permanente; y que no se frustra si es el punto de partida de un cambio integral. No le correspondía al Documento hacer un análisis de la realidad aunque sí tomarla en cuenta. Entiende que el Derecho debe estar conectado con la realidad que debe encauzar: el Derecho que no es realizable no es; si no es realizado, no sirve.

En cuanto al tema en sí, se remite a la Comunicación enviada a la Reunión ("Papel del Estado en el proceso de cambio de las estructuras agrarias") y se limita a puntualizar lo siguiente:

1o. Se trata de un estudio en el plano jurídico, por tratarse de nuestra especialidad y se ha de considerar el tema a partir del Derecho vigente y para señalar sus cambios necesarios. Bolla decía que el D.A. lo disputaban las ideologías: podríamos decir que puede ser un lugar de encuentro de ideologías en la medida en que estén preocupados por el problema campesino.

2o. Hay dificultad para el jurista en su tratamiento, por cuanto está más acostumbrado a la labor de interpretación ('de jure condito') y aquí se trata del 'de jure condendo' y se le exige una creatividad, más difícil (pero más necesaria) en una época de cambio sustancial como la nuestra.

3o. Debe encararse el tema globalmente: cambio en todas las estructuras jurídico-agrarias (y, por repercusión, necesidad, en todo el ordenamiento jurídico), —pero poniendo el acento en algunas más importantes (en sí mismas o en la actualidad y por su influencia en otras).

4o. El Estado como protagonista del cambio, lo es en D.A. (y en Derecho) desde siempre, máxime ahora que mejor se le reconoce como sector de D. Público o en zona mixta, particularmente en las leyes de planificación y R.A. Debe estudiarse pues: si debe ser factor de cambio; de qué manera ha de actuarlo; hacia dónde ha de dirigirlo (fines). En tal sentido, es fundamental que el Estado flexibilice el Derecho internamente para poder colaborar mejor en el proceso de transformación.

5o. En la comunicación nos referimos a modificaciones fundamentales que han de hacerse y que atañen a los órganos, los actos jurídicos de éstos y de los particulares; al objeto. El objeto del D.A. aparece ampliado, universalizado (cfr. recursos naturales), adquiriendo así una dimensión mayor; modificándose en su enfoque (global; interés general implicado) y en su reglamentación; con insistencia especial sobre las estructuras educacionales para el cambio.

Su codificación si es abierta, puede dar y asegurar los principios fundamentales del cambio de estructuras agrarias.

29. Concluida la discusión general, se resolvió a propuesta de IICA dividir el Plenario en Tres Comisiones, para estudiar respectivamente: A) Propiedad y derechos reales.

B) Contratos agrarios.

C) Cambios a introducir en la administración y en la justicia, para que sean factores de cambio.

#### IV) PRIMER TEMA: DISCUSION PARTICULAR. COMISION A) PROPIEDAD Y DERECHOS REALES

30. Presentado el documento de Conclusiones de la Comisión A), se suscita un cambio de ideas acerca del concepto de propiedad que se indica en el numeral 1)

El Delegado J. J. Sanz Jarque (España), subrayando lo valioso del documento, adelanta algunas observaciones. No debe hablar de 'derecho condicionado'; el derecho de propiedad es el más completo, no está condicionado. Entiende que debe distinguirse entre función social (que recae sobre el elemento subjetivo) y funcionalidad (que se refiere a todos ellos, incluso el objetivo). En cuanto al agua, cuando se incorpora a la tierra, queda como elemento integrante de ésta.

El derecho de propiedad es un poder que se otorga al hombre (elemento subjetivo) sobre la tierra (elemento objetivo) para (causa, finalidad) asegurar la producción, la estabilidad y el desarrollo.

La función social se refiere al servicio armónico del propietario y de la sociedad. Contiene, pues, al elemento subjetivo.

31. Víctor Giménez Landínez (Venezuela) señala su discrepancia con discutir el concepto de propiedad y le parece difícil que podamos ponernos de acuerdo con uno que satisfaga a todos; por otra parte no debe olvidarse que los conceptos científicos son eminentemente variables.

32. Los integrantes de la Comisión aclaran que quisieron referirse, frente al dominio romano absoluto, a un derecho que incluso se pierde (alcance de la condición resolutiva), si no se trabaja la tierra como corresponde el D. A.

33. Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay) se remite a su Comunicación en la cual (nro. 12 y 13) se refiere a la propiedad como estructura y cómo puede modificarse ésta dándole un contenido social: función social de la propiedad o interés social o general que debe contemplar en primer término.

Añade que seguramente se quiso enfatizar lo que tal vez sería mejor indicar como un poder no-arbitrario (al revés de como podía serlo el dominio romano), como se encaran hoy todos los poderes. Y, además, que ese poder no debía tener una finalidad exclusiva del titular, sino la que correspondía y era indicada por la sociedad organizada.

Por último señala que las definiciones aparte de difíciles, no suelen alcanzarse en Reuniones como éstas y que mejor sería decir, lo que corresponde más al contenido de la conclusión: 'algunos caracteres de la propiedad agraria'.

Se produce un acuerdo general sobre este último punto.

34. Se discute si ha de mantenerse el calificativo de privada y por último se resuelve suprimirlo, puesto que por medio del poder público sobre la tierra deben cumplirse los aludidos fines cualquiera que sea el titular.

Y se resuelve mantener la denominación 'propiedad agraria' para referirse a los diferentes objetos que puede abarcar.

Por último se resuelve volver el documento a Comisión para introducir las modificaciones que surgen de lo discutido en Sala.

35. El Despacho final de la Comisión A) queda redactado como se transcribe en las páginas correspondientes.

#### V) PRIMER TEMA: DISCUSION PARTICULAR. COMISION C) MODIFICACIONES A INTRODUCIR EN LA ADMINIS- TRACION Y LA JUSTICIA PARA QUE SEAN FACTORES DE CAMBIO

36. El Relator de la Comisión C, Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay) informa que la Comisión ante todo, formó acuerdo en torno a la necesidad de cambios en una y otra materia y particularmente en cuanto a la creación de un Fuero Agrario Especializado.

a) El Delegado de Perú, Guillermo Figallo Andriazén hizo en la Comisión un detallado informe acerca del Fuero Agrario en el Perú, señalando cómo la Ley de R.A. de 15.V.1964 carecía de este fuero, con la consecuencia de las trabas opuestas a la R.A. (a título de ejemplo, el primer proceso promovido apenas comenzó la vigencia de la R.A. se sentenció 5 años después; hubo, además, muchos desalojos de campesinos).

Para ser Juez en el Fuero Agrario se requiere no ser propietario de tierras ni tener esta comisión sus parientes dentro del 3er. grado de consanguinidad; la especialización se logró en base a reuniones y

cursos de post-grado; se redujeron los requisitos de edad y de tiempo de ejercicio de la abogacía (3 años). Los miembros del T. Agrario duran 6 años en sus funciones.

La Justicia Agraria se reduce a los Jueces de Tierras (primera instancia; 60 en el Perú) y el Tribunal Agrario, que funciona como si fuera Sala de la Corte Suprema. No hay casación.

El Tribunal Agrario tiene competencia nacional; los Jueces de Tierras, competencia territorial asignada por el T. Agrario, de acuerdo con las necesidades.

La competencia del Fuero Agrario abarca, fuera del D. Laboral, toda la vida agraria (no solamente la actividad agraria). En caso de conflicto de competencias, decide el T. Agrario.

La sede está pre-establecida, pero la prueba debe diligenciarse por el Juez en el mismo establecimiento.

El proceso se desarrolla como sigue: demanda y contestación (y reconvencción) escritas - audiencia de prueba (constituyéndose el Juez en el predio a tal efecto) - sentencia - apelación.

El Juez tiene amplias facultades para ampliar la prueba y limitarla; el impulso del proceso es de oficio.

El proceso tiene fuero de atracción y es universal en caso de expropiación.

b) El Delegado Francisco Oliart (IICA) señaló que la Administración no está constituida para actuar al servicio de los campesinos y que la investigación, la asistencia técnica y los créditos, suelen favorecer a la agricultura de exportación de materias primas.

La centralización o la descentralización no suelen funcionar, porque el gobierno no define su política y porque los miembros de los entes autónomos suelen estar vinculados a los grupos de agricultores tradicionales.

Un elemento sustantivo de la R.A. es su vinculación con los planes de desarrollo nacional y sectoriales. No se puede realizar actividad gestora, si se deja participación a las partes en conflicto y el Estado actúa como mero árbitro.

Es necesario que el campesino asuma una función protagónica en el proceso de cambio.

En cuanto a los fines de la planificación agraria, deben tomarse en cuenta: subvenir a la alimentación; abaratar el costo de la vida; una organización adecuada para aumentar la producción y realizar una justa distribución del producto; investigación biológica y de

mercadeo; promoción del campesinado; conservación y buen uso de los recursos naturales; créditos; asistencia técnica; comercialización, vinculando el proceso de producción con el abastecimiento de la población y organización de productores desde el punto de vista empresarial.

c) José Ma. Franco (Venezuela) señaló la falta de eficiencia de la Administración: no funcionan adecuadamente los entes.

d) Mauro Villavicencio (IICA) señala la necesidad de ocuparse de la pre-producción (preparación de la tierra, v. gr.), la producción misma y la comercialización como tres momentos en que resulta indispensable una mejora sustancial de los servicios.

La planificación tiene que estar basada en la realidad total que abarca y en todo el quehacer auxiliar; hay poca documentación o es inapropiada al respecto. Tal parecería que no hubiera existido interés de algunos gobiernos en partir de la realidad para hacer una planificación adecuada.

e) Guillermo Figallo Andrianzén (Perú) señala que estamos en el dominio del Derecho Administrativo y Procesal (esto último lo acota el Relator).

f) Francisco Oliart (IICA) señala la importancia del D.A. que crece en la medida de los efectos que produce (como Derecho positivo en vigencia). La principal medida ha de ser el pleno empleo; la participación política concreta: planificación participativa, con los interesados.

g) J. Paulo Bittencourt (Brasil) indica que antes de 1964 el Ministerio de Agricultura en su país era el más atrasado. Actualmente hay leyes y hay planificación. Señala que se han realizado avances en materia de R.A., especialmente en cuanto a azúcar y café (Comisiones de conciliación y arbitraje para el trabajador dependiente). En cuanto al azúcar, la comercialización se hace por el Instituto; en el café no, pero es reglada por el Instituto. La asistencia técnica y crediticia funciona bien en S. Paulo y para la ganadería en Rio de Grande do Sul.

h) Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay) indica que el principal defecto en el plano administrativo es la falta de coordinación de organismos estatales que a veces no dan una decisión política conectada con el Poder Central; además la falta de preparación y la falta de dedicación directa de los servicios administrativos en la tarea del campesino.

El catastro y los registros están bien organizados.

La planificación agraria está conectada al órgano nacional: oficina de planeamiento y presupuesto, pero tal vez adolezca de alguna desconexión con la realidad. Hay una planificación de sector, indicativa y voluntaria en lo que se denomina Comisión Honoraria del Plan Agropecuario: servicio de asistencia técnica y crediticia al productor (especialmente mediano y pequeño).

El Estado interviene permanentemente por vía impositiva y de fijación de precios; también en materia de comercialización (especialmente carne y lanas, últimamente).

El Instituto Nacional de Colonización (en rigor de R. A.), tiene una buena ley pero le faltan medios económicos y adecuada inserción en el conjunto del sector agrario, y en general, del Estado.

i) Víctor Giménez Landínez (Venezuela) propuso que se enfatizara lo relativo al Fuero Judicial por lo indispensable de sus disposiciones.

j) Mario Castañeda (Guatemala) señala que lamentablemente la Administración no suele servir adecuadamente a la R.A. porque la integran, a veces, las personas afectadas por su proceso. Si a ello se añaden las trabas judiciales que llegan hasta la casación, se advierten las dificultades actuales de la R.A.

37. El Relator añade que la Comisión estableció, por último, sus conclusiones en el numeral:

1) Sobre naturaleza del tema, que aunque corresponde al Derecho Administrativo y al D. Procesal, se indica aquí, por la trascendencia de la Administración y de los Tribunales para la realización del proceso agrario de cambio.

2) Lo propio se señala en cuanto a las deficiencias actuales, aunque incidan también en otros sectores: aquí pueden desvirtuar o paralizar el cambio.

3) Se establecen los principales elementos a modificar en la Administración para que sirvan como factor de cambio.

4) Se indica la naturaleza de orden público que debe reconocerse a las normas de cambio de las estructuras agrarias y al carácter prioritario de sus disposiciones.

5) Se señala la importancia de la investigación de D.A., postergada al presente.

6) Se indica la necesidad de un Fuero Judicial especializado y de un proceso moderno y ágil para su funcionamiento.



38. En la discusión del despacho, J. J. Sanz Jarque señaló la necesidad de que se estableciera la conveniencia de un proceso de educación del campesinado, que favorecería su inserción en el proceso de cambio.

Lo cual fue apoyado por Francisco Oliart, con tal de que no pudiera servir de pretexto para la postergación del cambio, —decidiéndose que ambos Delegados redactaran la modificación propuesta.

Antonino Vivanco (Argentina) propuso que se añadieran, a vía de ejemplo, algunos de los servicios agrarios que es indispensable que la administración cree o mejore sustancialmente, para servir al campesinado, —resolviéndose hacer el pertinente agregado.

En cuanto al Fuero Agrario, Mario Franco (Ecuador) y Román Duque Corredor (Venezuela) solicitaron que se precisara que los principios mencionados se encarnarían efectivamente en las leyes a regir en el proceso agrario, para no dejar dudas de la importancia que tiene su real vigencia, —lo cual fue aceptado.

Con respecto a la planificación, Víctor Giménez Landínez (Venezuela) señaló los reparos que le merecía la planificación impuesta por el Estado, indicando su preferencia por la indicativa y participativa. Por su parte R. R. Carrera (Argentina) planteó el alcance de la fórmula dada a la imposición en último término por el Estado, es decir, si significaba que sólo intervendría al final del proceso, cuando en realidad le corresponde un papel protagónico a lo largo de todo el proceso. Después de breve deliberación se resolvió establecer que la planificación sería “impulsada por el Estado”.

39. El despacho con las modificaciones introducidas por el Plenario, quedó redactado como se transcribe en las páginas correspondientes.

## VI) PRIMER TEMA. DISCUSION PARTICULAR. COMISION B) CONTRATOS AGRARIOS

40. El Despacho final de la Comisión, aprobado en plenario, quedó redactado, después de breve deliberación, como se transcribe en las páginas correspondientes.

## VII) SEGUNDO TEMA: PROBLEMAS JURIDICOS DE LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION

41. El Ponente General, Dr. Lorenzo Tolentino Tapia, realizó la exposición general de su Ponencia, siguiendo los diferentes capítulos en que se divide.

42. En la discusión General, Víctor Giménez Landfnez (Venezuela) llama la atención sobre la afirmación de que la R.A. se resume en una transferencia de poder. Cree que es quedarse corto; lo que debe obtenerse es un cambio en las estructuras de poder. Si en el latifundio todo el beneficio va a una sola mano, no se hace mucho si simplemente cambiamos el beneficiario.

Deben cambiarse las estructuras de poder de modo que sean participativas, estructuras de poder que hagan que no sea más posible que se produzca el beneficio de uno solo, que la transferencia sea a la comunidad.

43. O. D. Soto (Venezuela) no comparte el criterio de plantear sólo las empresas comunitarias y no las empresas familiares de producción (que también son comunitarias); en las colectivas, hay participación del Estado. Tampoco se toma en cuenta al pequeño y mediano productor.

En Venezuela existe un sistema asociativo: parceleros asociados para obtener el apoyo de los organismos del Estado. Además tienen que acudir a las soluciones del D. Civil o del D. Mercantil o del D. de Cooperativas, porque no hay soluciones adecuadas de D. A.

44. Fernando Pereira Sodero (Brasil) señala que se trata de soluciones que no son aplicables a todos los países; en Brasil, por ej., hay 10 millones de trabajadores rurales, eminentemente individualistas y que se resisten al sistema asociativo; señala dos casos de asociación espontánea: uno de ellos ha funcionado bien; el otro, en Pernambuco, constituyó un desastre productivo, que debió subsidiarse por el Estado.

45. Jorge Orchard (IICA) se pregunta: ¿se están transfiriendo los objetivos de la R.A. a los objetivos de la empresa? ¿Transferencia de poder y de objetivos económicos?

La ejecución de la R.A. cambia de un país a otro; en Cuba recibe una transformación total del sistema (economía marxista); otros lo llevan a cierto grado de socialización; en Perú hay una trans-

formación total del sector agrícola. Las expropiaciones pueden tener objetivos diferentes: sólo cambian algunas empresas o cambian la totalidad.

Existen varios tipos de empresas comunitarias en América Latina y por otra parte, estas a menudo no se desarrollan conforme a las ideas de quienes las han concebido sino según la realidad; a veces son forzadas, otras espontáneas; a menudo no se sabe a dónde se quiere llegar; siempre hay liderazgos dentro de la empresa, que varían según el medio cultural respectivo.

Estas empresas plantean muchos problemas jurídicos. Por ej.: empresas de 1o. y 2o. grado (unión de empresas). Se da más valor al factor trabajo que al capital, lo cual también tiene que ser reglamentado (especialmente si no son propietarios).

466. Alberto Ballarín Marcial (España), estima muy interesante la información del Ponente, que cree que versa especialmente sobre Perú. Pero tales empresas se dan un poco en todo el mundo.

Señala la experiencia de España, que según la Ley de 1968 diferencia la empresa asociativa de la comunitaria: asociativa, cuando socios que aportan capital y otros, trabajo; comunitaria: todos los socios tienen que ser trabajadores. Se establecen beneficios para unas y otras, pero cuando se crean empresas ex-novo, sólo pueden acordarse a las empresas familiares y comunitarias (los socios deben cultivar personalmente la tierra.)

Hay también cooperativas de producción en común. En Burgos, por ej., hay como 100 pueblos que constituyen una sola cooperativa.

Además: grupos sindicales de colonización. En forma de sociedades civiles agrarias, adaptadas y basadas en una gran liberalidad de pacto: son tres agricultores como mínimo; se constituyen fuera de las zonas en que actúa el I.R.Y.D.A.

También: grupos laborales: trabajadores rurales que toman campos en arriendo; grupos de aportación en común: con aportes de capital y trabajo (similares a los GAEC de Francia).

La dificultad mayor está en el gobierno interno (1 hombre, 1 voto en la cooperativa); en estos grupos se suele permitir un quórum de capital y de personas.

En el sistema agrario español, pues, coexisten un sector capitalista y uno no capitalista de producción.

47. Fernando Oliart (IICA) señala que no hay un modelo único en esta materia, pero la más completa (y aplicada) es la

peruana. Entiende que las empresas familiares han fracasado. Hasta 1961 los Estados propugnaban soluciones psicologistas, individualistas, que no incidían en la realidad. A partir de esa fecha se han empezado a encarar los problemas de manera más realista, con la distancia entre países pobres y ricos, unos que producen materias primas y otros que las manufacturan. A partir de la Carta de Punta del Este, los gobiernos latino-americanos resuelven pasar del enfoque psicologista al estructuralista, procurando 'desatracar' las estructuras (estaríamos en una de las etapas que señalaba Rostow, para realizar el desarrollo).

Las empresas familiares no sirven como elementos de ruptura del latifundio. Se requiere la empresa comunitaria en la cual las figuras de productor, propietario y trabajador, se unifican. En 1967 surge la figura del asentamiento colectivo (Chile), con un criterio transicional (3 años); el Código Agrario de Panamá (1968) establece también el asentamiento con tales características. En 1969 Perú da un paso más: es necesario expropiar latifundios por zonas, no individualmente. En Colombia desde 1969 no se adjudican más unidades familiares, tampoco en Panamá desde 1970, en Ecuador desde 1973, en México y en Perú ocurre lo mismo.

48. Román Duque Corredor (Venezuela) señala que no hay que considerar como un modelo exclusivista (único) el de la empresa asociativa de producción.

Entiende que es importante el trabajo en cuanto a los elementos definitorios que señala.

Un problema muy serio es el de la utilización del término empresa vinculado con esta asociación de campesinos. No es la empresa capitalista; se trata de una organización económica —de empresa— que debe ser eficiente. El problema consiste en regular a la empresa como un hecho permanente asociativo, sin tomar en cuenta una institución económica de R.A. (es decir, tomándola en cuenta pero yendo más allá de ésta, como algo permanente en el futuro).

49. José Ma. Franco (Venezuela). No sólo importa la connotación jurídica; también su funcionamiento, porque no siempre lo hacen adecuadamente; así; por ej., en el caso de las SAIS. ¿Hay ciertamente una transferencia de poder... al Estado, en la realidad?

Subraya que no existe un estatuto jurídico —órgano propio de estas empresas asociativas, y que hay que admitir una pluralidad

de formas, no circunscribirse al modelo de empresas comunitarias promocionado en algún lugar.

Será necesario extraer conclusiones: la necesidad de un estatuto jurídico ágil y flexible sobre la empresa agraria. La década del '60 fue la década de la parcela familiar; la del '70 será la del asociacionismo.

50. El Ponente General (Dr. Lorenzo Tolentino Tapia) responde a varias preguntas formuladas por el Delegado Alberto Ballarín Marcial.

1a. Sobre voluntariedad o imposición de la estructura asociativa, se aplica el principio internacional del cooperativismo, el principio de libre adhesión, en Perú.

Indica que en su país se van, a medida que se actúa, buscando soluciones. En general las empresas se instalan en latifundios capitalizados: se encomiendan a los Comités Especiales de Administración (trabajadores y representantes del Estado): 2 años. Se realiza, entonces, la capacitación de los campesinos, con lo cual se realiza la cooperativa.

2a. ¿Existen representantes de la R.A. en la empresa? No.

3a. ¿Existe un poder sindical que se oponga al poder burocrático? En realidad no correspondería, pues las empresas no son dirigidas por el Estado, sino por los mismos campesinos. En la práctica ha ocurrido que en algunas empresas ha seguido el sindicalismo, al permanecer la organización anterior y también por las diferencias de sueldos entre los diversos participantes (Gerente, v. gr.).

4a. ¿Hasta dónde llega la planificación productiva? Hay un organismo nacional de planificación y en el sector agrario una oficina sectorial de planificación; trazan el esquema general y apoyan al sector agrario.

51. Ramón Vicente Casanova (Venezuela). Señala que en Venezuela existe una experiencia aprovechable: se trató de constituir cooperativas y no dio resultado, porque no estaban al alcance de nuestros campesinos.

Desde su punto de vista plantea la dificultad: ¿en qué consisten realmente las empresas comunitarias? ¿cuál es su diferencia con las colectivas? No ha podido apreciarlo.

Las unidades de explotación familiar en Venezuela son muy pequeñas (11 has.) y no las hacen productivas. Nuestra preocupación

piensa, ha de estar en fijar la unidad de explotación óptima; luego, establecer, sin complicar, las adjudicaciones hechas y las a realizar.

Hay varios modelos a tomar en cuenta. El yugoslavo —propiedad familiar y cooperativa campesina de producción para asegurar renta adecuada—; el italiano —al beneficiario se le obliga a incorporarse a una cooperativa, de lo contrario pierde la adjudicación—; el israelí, —teniendo en cuenta la formación diversa de sus campesinos, organizó varios modelos de empresa asociativa, pero siempre con la finalidad de mantener la producción. Hay que establecer una unidad de producción adecuada.

52. Otto Morales Benítez (Colombia) señala el cambio acelerado que se está produciendo en A. L. Cuando se indica que ha fracasado la organización familiar en A.L., debe indicarse que es imposible evaluar el resultado, cuando las políticas del I. de R. A. han sido tan contradictorias y no lo han dejado a la empresa de organización familiar.

Es necesario desarrollar la capacidad empresarial: en A. L. hay pocas empresas organizadas en el sector rural; las que existen, han llegado de otros sectores.

Hay múltiples problemas jurídicos a resolver: administración: aportes (capital; trabajo; ambos); diferencias entre socios ¿quién las resuelve? (En Colombia, se suele poner en los contratos, el INCORA), con lo cual el Estado vuelve a introducirse en el campo de la empresa; situación familiar (especialmente, sucesión por muerte).

Además hay que pensar en precisar los objetivos, en las empresas de 2o. grado y en los mecanismos de democracia interna, para lo cual es conveniente brindar preparación al campesinado.

53. Juan José Sanz Jarque (España) sostiene que debe sustentarse el pluralismo en materia de empresas agrarias. Quiere recordar, sin embargo, una solución con valores universales adaptables a cada país, la forma cooperativa.

Resuelve el problema de la falta de personalidad jurídica, que a las cooperativas se les reconoce en todos los países y el trabajo se incorpora a la titularidad de la empresa; pone en armonía la existencia de empresas comunitarias y la institución familiar (propiedad e institución); permite hacer empresas lo más amplias posibles y las cooperativas de 2o. grado permiten aún ampliar su radio de acción (el de las empresas y el del principio asociativo). En España hay 350 cooperativas de producción comunitaria.

Recuerda los principios tradicionales: voluntariedad (o espontaneidad) de adhesión, auto-gobierno; valores esenciales que propugnan: propiedad, libertad y, por ende, personalidad; procura un principio de reforma social, que se aplica en la formación de fondos social, educacional, etc.

En la cooperativa tenemos el trabajo de los que se unen. Sus principios son abiertos, evolutivos; hubo en tal sentido un cambio desde la Reunión de París (1937) a la reciente de Viena, que así lo enfatizó: esos principios son abiertos debiendo modificarse en su aplicación, en virtud de las necesidades colectivas del hombre. Tienen, pues, validez universal, pero respetando las formas nuevas.

54. Antonino Vivanco (Argentina) después de señalar la importancia del documento, desea formular algunas precisiones y preguntas. Entiende que debe tenerse en cuenta la antropología jurídica, la relación del hombre con el derecho, la aptitud del hombre para aceptar la norma; en qué medida puede el Derecho resultar efectivo.

En segundo lugar, la importante relación entre el ambiente y la institución: un cultivo define un modo de administrar y de producir (ambiente y cultura).

Morfología jurídica, luego: formas jurídicas adecuadas, dependiente de los dos primeros puntos: según ésto se constituye el éxito o el fracaso del derecho. De ahí que la experiencia peruana puede tener o no, validez universal, si se da coincidencia entre ese país y otros países en los dos primeros puntos aludidos.

Pregunta qué participación tiene el individuo en las empresas; si hay armonía entre la producción y la comercialización y qué resultado tiene en la producción.

—El Ponente General contesta que la solución primera no es excluyente en relación a las apropiaciones individuales, aunque sí lo es del latifundio. En ninguna empresa el compromiso es compulsivo; hay empresas individuales y comunidades resultantes de parcelaciones individuales o de la readjudicación del Estado en favor de arrendatarios, sub-arrendatarios o feudatarios.

Donde la empresa individual era productiva, la han respetado. La estructura agraria peruana es pluralista. Hay cooperativas en latifundios capitalizados que fueron expropiados y en otros.

En Perú hay 1/6 de há. por habitante, por lo cual no resulta posible una división individual o por régimen familiar.

La producción se ha mantenido y en algunos casos aumentado; especialmente en las empresas que actuaban bien; así, en los complejos agro-industriales que, en general, aumentaron en un 17% su producción, lo que en países como los nuestros, es mucho. La aceptación que la norma tiene entre los trabajadores es completa hasta el momento.

55. Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay) se remite a los numerales 25 a 33 de su trabajo presentado para el 1er. Tema; como no recibió el excelente documento del Dr. Tolentino, quiso no obstante señalar algunos puntos del tema, relacionados con el I).

En todo caso desea agregar lo siguiente. Como también lo han subrayado los Delegados Vivanco y Casanova las formas jurídicas deben procurar incidir en una realidad, tomándola en cuenta como es y cuales son sus necesidades y de acuerdo con ideales o valores a consagrar. De ahí que sea tan importante tomar en cuenta la situación de cada país.

La intervención del Estado (como también lo han indicado los Delegados Giménez Landínez y Franco) debe ser en el sentido de facilitar las formas asociativas y favorecer la pluralidad de las mismas; además promover y educar permanentemente al hombre, capacitándolo para esta actividad y para esa forma de llevarla a cabo y esa relación humana que implica, (educación permanente).

Tomamos la aplicación de formas asociativas en el más amplio sentido posible, sin atenernos a un modelo determinado y correspondiendo tanto la asociación con fin económico propio (comercial, industrial), como aquéllas que propugnan indirectamente dicha mejora (pero no para sí) o promueven mejoras en la vida, en la relación humana, en la empresa, en la actividad agraria, etc.

El principio asociativo lo entendemos ínsito en el D.A. y con entronque en toda su tradición.

Lo que indicamos en el trabajo como "superación del formalismo", pretende la necesidad de dar gran apertura y favorecer en todas sus realizaciones externas e internas, el principio asociativo.

Con relación a la empresa, recuerda las Jornadas Uruguayo-Chilenas de 1967 inter-disciplinarias (en las que le tocó desarrollar el tema de la empresa agraria) y donde se asistió al escepticismo de los concurrentes, en cuanto a llegar a una moción común y las dudas de los juristas en el sentido de si era necesario incorporarla como categoría jurídica o bien como fenómeno socio-económico a tener



en cuenta y a disciplinar por el derecho, estructurándolo conforme a categorías ya reconocidas, personalidad jurídica en las diferentes formas, etc.

En todo caso, corresponde mantener el pluralismo (como lo han indicado, igualmente, Ballarín, Casanova, Sanz, Soto y Vivanco) y tener presente el fundamental principio cooperativo (Sanz) aunque éste requiere de una promoción no siempre suficiente.

56. Carlos Ma. González (Paraguay) señala que hay que tener en cuenta la contribución de las diferentes organizaciones al progreso de nuestros países. En tal sentido, la experiencia indica que las adjudicaciones familiares llevan al fracaso en la competencia con las empresas capitalistas y que todos los países tratan actualmente de tener la experiencia asociativa, para lo cual entiende que las formas más simples son las que pueden dar mejor resultado.

57. Mario Suárez Melo (Colombia) señala que los estudios realizados indican que no se puede dotar de tierra (individualmente) a cada campesino o familia y que el hacerlo es anti-económico. Según el Centro de Tenencia de la Tierra de Wisconsin los costos de adjudicación son de 5.000 Dls. por 100 familias, en forma asociativa; en forma individual, 500 Dls. c/u. (10 veces más); debe añadirse lo que se pierde en cercos, del 5 al 15%.

Parece no existir otra alternativa para la R.A., que la forma asociativa; la R.A. no implica sub-división de la tierra o de las empresas, sino más bien, cambio de titularidad de las mismas (forma asociativa).

En Colombia en 1969, el 97,2 de la tierra distribuida lo había sido en unidades familiares. A partir de 1970 y en 1972, el porcentaje cambió: el 70% fue adjudicado en forma asociativa. En Chile hay formas transitorias: asentamientos y centros de R. A.; de 156 asignaciones realizadas, sólo 9 lo fueron en forma individual; legalmente, puede ser individual o colectiva, pero de hecho siempre se realizó ésta. En Venezuela, sólo un 2,29% en forma comunitaria, pero el 56,5% acudió a otras formas asociativas. En Perú el 6,7% es individual y el 93% en forma asociativa.

En cuanto a las formas asociativas, no hay un modelo único, debe haber flexibilidad, pero se plantean diferentes problemas:

— en cuanto a la selección de los beneficiarios potenciales. Se produce una nueva estratificación entre beneficiarios de las empresas y los que quedan al margen de las mismas; si debe haber

un solo tipo de socios; en las SAIS peruanas, como el latifundio no permite la ocupación de todas las comunidades, éstas (que reclamaban parte de esa tierra) reciben una parte de las utilidades de la empresa;

— estructura interna: un porcentaje para sí mismos proporcional para cada campesino (certificados de aportación profesionales);

— toma de decisiones, auto-gestión. A menudo se comprueba que el funcionario que las orientó se resiste a abandonarlas aun cuando ya llegaron a su mayoría de edad. Lo cual permite preguntarse hasta dónde es adecuada la participación oficial en las empresas;

— socialización de excedentes y dificultades con los socios;

— tramitación judicial, parcelación; — etc.

58. Rodolfo Ricardo Carrera (Argentina). Señala, como el Delegado Vivanco, la necesidad de contemplar la ecología y la antropología jurídica y pone el ejemplo de su país, en relación con lo afirmado acerca del fracaso de las organizaciones familiares. En Argentina hay casi un 50% de la tierra que es de los latifundios (que forman el 7%, en número, de las empresas); los minifundios que son casi el 48% del número de empresas, tienen el 7% de la tierra y la clase media territorial argentina tiene el 43% de la tierra y casi el 40% de la mano de obra de trabajo.

Véase, entonces, cómo en este caso, sería fácil resolver la R.A. sobre la base de la empresa familiar para la cual están preparados los minifundistas y la mediana empresa.

En Argentina no existe R.A. y no hay presión interna (en el sector) para que se realice; en tales casos para que ocurra el fenómeno, se requiere la presión de factores externos, necesidades de la economía general que superan el estancamiento del sector agrario frente al avance del sector industria.

59. Julio A. Carruyo (Venezuela) señala que en un estudio de campo que realizó en México hace algunos años, pudo comprobar que las dos vías de la R. A., el ejido comunal y la empresa familiar, se le daba preferencia (v. gr. en asignaciones crediticias) al primero, por cuanto el Estado mantenía un férreo control político en el ejido y, por ende, lo favorecía por dicha razón. De ahí que haya que tener cuidado en la participación del Estado en estas empresas.

60. J. Paulo Bittencourt (Brasil) indica que lo fundamental es la empresa como comunidad de trabajo; debemos convocar a la imaginación creadora de los juristas para organizarla adecuadamente.

61. Gonzalo Figueroa (Chile) realiza algunas reflexiones sobre el tema, relacionadas con Chile: en Chile se han probado todos los sistemas y todos han fracasado. El problema principal es que la superficie es reducida y que la gente que vive en el campo no cabe económicamente en el campo; se asegura, pues, su inferioridad económica dejándolos en el campo.

Desde el punto de vista social, en el campo se han producido nuevas estratificaciones sociales, clases sociales internas.

Además, el régimen individual de tierras ha engendrado mentalidad patronal (arrendar mano de obra dependiente, para que otro trabaje por él); las cooperativas tienen dificultades en la competencia con empresas capitalistas y en las de 2º grado; en las asignaciones del último gobierno (Presidente Allende) se notó una clara introducción del factor político en las mismas.

No es el tipo de institución jurídica que va a resolver los problemas del campesino; se requiere un gran esfuerzo educativo para capacitarlo a la vida de comunidad.

62. Alberto Ballarín Marcial (España) insiste sobre la necesidad del pluralismo en esta materia.

La explotación familiar puede estar integrada en una organización de servicios, que le asegure una rentabilidad fundamental, puede ser exitosa.

En cuanto a las explotaciones asociativas hay que distinguir las zonas de R.A. de la zona general. En cuanto a las cooperativas, el D.A. debe tenerlas en cuenta como una forma posible, pero que puede ser un poco complicada para los campesinos, que reclaman soluciones sencillas.

Fuera de la zona de R.A. debe estimularse las formas asociativas con incentivos fiscales, créditos, etc., para producir la transformación de la empresa capitalista en asociacionista (incluso comunitaria). Las aportaciones pueden ser desiguales (capital - trabajo - capital y trabajo).

En el sector referido: igualdad de socios; trabajadores agrícolas solamente; atribución integral en sucesión a trabajador agrícola; 1 hombre, 1 voto; reparto de beneficios según el trabajo prestado; disposiciones especiales permitiendo, dentro de ciertos límites la separación y la disolución.

63. Francisco Oliart (IICA) llama la atención que la capacitación para empresas comunitarias no se realizó con los especialistas en Derecho.

Estas formas asociativas se han adoptado en diferentes países donde se hace la R. A.: modificación de lo actual por expropiación y construcción de lo nuevo por medio de empresas comunitarias. El IICA ha establecido un fondo importante para promoción de empresas comunitarias (capacitación, etc.).

La R.A. es un proceso político pero que requiere un aparato jurídico adecuado. Las dificultades que se advierten en cuanto a estas empresas comunitarias, abarcan varios aspectos: falta de promoción efectiva; no se sabe bien cuál es su finalidad; en materia de administración suele haber paternalismo de los organismos gubernamentales; no hay tecnología adecuada desde el punto de vista contable; la función económica no se está cumpliendo cabalmente (a veces la empresa desvía algunos de sus objetivos esenciales básicos, para aumentar su rendimiento).

Funcionan en cambio adecuadamente, en general, en cuanto a la distribución de los beneficios.

Las deficiencias jurídicas tratan de subsanarse por la legislación común, dado que no existen normas jurídicas específicas, v. gr. no prohibir el trabajo dependiente en dichas empresas.

Llegamos a la conclusión de que el Estado actualmente no apoya todo lo que sería menester, las empresas destinadas a producir alimentos.

64. Víctor Giménez Landínez (Venezuela) señala que en esta nota de creciente énfasis que se pone en el proceso de asociatividad, es menester que los juristas vean las dificultades anteriores para que sirvan a las nuevas formas que se quieren elaborar.

El pluralismo debe ser aquí la recomendación: no es lo único bueno la forma asociativa.

Se permite hacer algunas indicaciones: una referencia a la filosofía de los excedentes; el cooperativismo es una buena solución en sus diversas formas; hoy no podemos resolver íntegramente el problema agrario sobre la base de una fórmula individual, sin embargo la asociativa no es la única forma para el desarrollo.

65. Oscar David Soto (Venezuela) señala las dificultades de las empresas asociativas, que requieren una reglamentación jurídica interna, por ej., para la disolución y liquidación de ellas, que no existe.

No hubo preocupación del Estado por protegerlas, lo que ha llevado, junto con la pluralidad concurrente de empresas generales, a grandes fracasos.

Se requiere un estatuto para la unidad asociativa (cauces asociativos de la explotación) y para la empresa asociativa integrada.

66. Jorge Orchard Pinto (IICA) señala que el IICA con respecto a las formas asociativas, no está impulsando determinado modelo, sino que apoya y respeta a los países y se atiene al mandato de los mismos, en sus programas. En la última Junta se aprobó un fondo especial al respecto y, por lo tanto, está apoyando tales soluciones, pero en forma plural.

Uno de los problemas que se encuentran en tal sentido, es que no hay claridad jurídica en los diferentes países acerca de estas empresas.

Unidades agrícolas familiares. Hay estudios en casi todos los países sobre sus resultados y rendimiento. Se han ido abandonando, porque: es una alternativa de R.A., pero se advierte que los campesinos a quienes se adjudicaron parcelas son tan dependientes como antes y no tienen posibilidad de progreso en el futuro. Si se tiende a cambiar la estructura del poder (problema político) y a crear soluciones económicas en el proceso de R.A., aquella fórmula no cumple, de hecho, ninguno de sus objetivos, por cuanto el campesino sigue sometido al mismo esquema anterior (repite los esquemas de su anterior patrón, aunque en menor grado). En cuanto al esquema de poder, la R.A. no tiene por objetivo fragmentar la tierra, sino crear unidades más racionales de explotación desde el punto de vista técnico.

En las empresas se trata de establecer la auto-gestión, la co-gestión (con el Estado) y fórmulas mixtas. Si se cambia una estructura anterior, debe ser para crear nuevas formas más racionales en la distribución y en la explotación.

Parece además, un contrasentido crear empresas socialistas en un sistema general capitalista; sólo es adecuado aquel modelo, en un sistema global de dicha orientación.

Donde no hay tierra suficiente para distribuir entre todos y a cada uno, resultan necesarias las formas asociativas; por razones económicas y políticas.

En cuanto al sistema cooperativo, aparentemente no hay gran diferencia entre el mismo y las otras formas asociativas. Sin

embargo cabe señalar algunas de las razones que llevan circunstancialmente a abandonar las cooperativas: si bien pertenecen a un sistema de reforma, tienden a convertirse en una empresa capitalista; a veces se aprovechan de su organización dos o tres personas, dado que existen exenciones fiscales; además generalmente no están sometidas al control del Ministerio de Agricultura sino al de Economía o de Hacienda, con lo cual no quedan vinculadas al sistema agrario nacional, en cuanto a fiscalización, etc. De ahí se ha producido cierto descrédito en A.L.; sin embargo las Leyes de R.A. de Chile, Perú y Venezuela utilizan este sistema.

Pero con modificaciones: Por ej., la libre adhesión existe pero, de hecho, no le queda al campesino alcanzado por la R.A. otra alternativa, si quiere entrar en ese proceso;

— selección para el ingreso en las empresas comunitarias. La experiencia chilena llama a reflexión, pues la falta de selección que privó en el último gobierno no permite que la empresa funcione como tal (es una unidad económica de producción).

— retiro del socio: aunque es libre, hay ciertas reglas que lo limitan en defensa del patrimonio de la empresa;

— distribución de utilidades; ¿qué es utilidad? A menudo las empresas fijando retribuciones muy altas a sus asociados por su trabajo, tienden a disminuir la utilidad de la empresa porque ésta tiene destinos forzosos; lo propio ocurre cuando hay gravámenes fiscales al respecto.

67. Manuel Palma Labastida (Venezuela) señala que es probable que la unidad de explotación fijada (10 u 11 hás.) parece hoy obsoleta, inadecuada desde el punto de vista económico; además al equiparse el trabajador rural con el urbano, ya parece no admitirse la unidad familiar de explotación: el trabajador es individual.

Parece necesario, en consecuencia, ampliar las unidades familiares, a fin de que puedan convertirse en una pequeña empresa agraria; el salario del campesino, debe ser el promedio de todos los salarios de la zona.

En cuanto a la empresa comunitaria, está de acuerdo con aplicarla al sistema cooperativo, pero con más flexibilidad.

68. Guillermo Figallo Andrianzén (Perú) quiere hacer primero una indicación sobre la realidad peruana.

En primer lugar, el proceso peruano es pluralista y 'procesal'. No se adhiere a ninguna de las ideologías en boga y procura resolver

los problemas de acuerdo con las realidades y necesidades peruanas. El cambio se está produciendo en todos los sectores: además del agrario, ya hay comunidades laborales en las empresas industriales; recientemente se promulgó la ley de propiedad social en un sistema de empresas asociativas para todos los sectores económicos.

Se admite la propiedad individual reformada, las sociedades grupales, la SAIS, las empresas comunitarias, las cooperativas (así se han adjudicado las empresas cañeras).

La novedad está en la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS), que respondió a una urgente necesidad de la realidad. Cuando se expropió el latifundio Altolién, latifundio ganadero, se dividió y adjudicó a 12 comunidades que reivindicaban la tierra y una 13a. a los trabajadores del latifundio; al poco tiempo se vio que no se había logrado resultado, desmejorándose la calidad del ganado y la explotación de los pastos de manera inadecuada. Cuando se expropió el latifundio de Cerro Laja, para no recaer en igual dificultad se ideó la fórmula de no dividir el latifundio que era una empresa eficiente y mantener esta empresa, dándole participación en los beneficios a las comunidades vecinas que reclamaban esas tierras y estableciendo una cooperativa de producción para explotar el latifundio. Las acciones que no responden al trabajo son de las comunidades campesinas del Perú, personas jurídicas sui generis, que existen en base al sistema de nacionalidades, pues la comunidad se contrae por nacimiento o por matrimonio y no se pierde. En cuanto a las formas organizativas de estas empresas, pueden ser variadas: colectivas, unidades de posesión individual asociadas, etc. El patrimonio es inalienable, indivisible e inembargable; es patrimonio comunal; se invierte lo que se recibe de la cooperativa en obras de servicio social y de infraestructura para toda la región y el mayor beneficio se otorga a la comunidad más deprimida. La comunidad tiene un representante en la SAIS, que se rige por los principios de la sociedad de personas (y no hay más reglamentación legal: el modelo está en plena gestación).

En segundo lugar, el Delegado desea hacer un aporte al tema. En estas empresas (sin perjuicio de la variedad de formas):

- no debe concentrarse la renta, ni la capacidad de decisión;
- el proceso de desarrollo exige formación de excedentes de capital.
- con la participación plena de los campesinos en el proceso;

— deben procurar la aplicación de los principios de cooperación y solidaridad humanas.

Propone que se considere, como elementos de estas empresas: la personalidad jurídica (mejor hablar de esto que es una categoría jurídica, en vez de empresa, que lo es fundamentalmente económica);

— integración por campesinos;

— objetivo: actividades agrarias;

— reguladas por los principios de: a) participación plena en dirección, administración, trabajo y distribución de beneficios; b) propiedad social; c) acumulación social de capitales; d) capacitación permanente de los medios de la empresa.

69. Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay) desea hacer dos proposiciones.

En primer lugar, se hace evidente que éste es uno de los casos en que debe propiciarse una investigación a nivel ibero-americano, cuya dirección podría solicitarse al IIDARA, de tal manera que cada jurista se refiriera a la situación en su país (sin perjuicio de las referencias que quieran hacer a los demás), su punto de vista crítico al respecto, las soluciones que propone, incluyendo proyectos de estatutos, etc. El IIDARA debería luego propiciar la universalización de resultados, con la confrontación de los diferentes puntos de vista.

El Presidente (R. V. Casanova) estima que debe adoptarse de inmediato resolución sobre el punto, lo cual apoya el Delegado A. Ballarín Marcial (España) previa aclaración del proponente de que abarcará todo el problema del asociacionismo agrario (no sólo el de producción).

Concuerdan los Delegados Giménez Landínez (Venezuela), Orchard (IICA) y G. Figueroa (Chile), aunque señalando éstos que sería conveniente fijar los criterios al respecto.

Jorge Orchard (IICA) indica que este punto debe integrar una serie de proposiciones a las que ha hecho referencia durante la reunión y se solicita al Relator General que las formule en un apartado que éste denomina de "Promoción del D.A.". Se vota de conformidad.

70. Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay) señala que tanto la proposición que acaba de formular como las conclusiones que se adopten sobre este tema, deben tener un enfoque específicamente jurídico, pidiendo excusas por su insistencia al respecto.



Vale decir, sin ideologismos políticos: cada uno puede sustentar los que prefiera, pero no es ésto lo que interesa en la Reunión; por eso cuando se habla de 'transferencia de poder' y expresiones similares, me temo que estamos recayendo en aquel enfoque y, todavía con implicaciones diferentes, según sea el sustentado por quien lo emplea. Por ello prefiere hablar de los valores (o fines) que debe asegurar el derecho: justicia, seguridad, paz, confraternidad, libertad. El Delegado Figallo hablaba del rescate del valor de la persona humana o también puede hablarse de la liberación del hombre; el hombre como sujeto esencial (y único real) del derecho, es un valor entendido en toda la problemática jurídica.

Entiende que debe reivindicarse sin limitación para el D.A. el estudio y la reglamentación legal de la naturaleza jurídica y personalidad de la empresa;

- respetarse la libre adhesión de los participantes;
- el pluralismo en las soluciones;
- la flexibilidad en las estructuras (permanencia; soluciones mixtas; modificación; etc.).

71. Román Duque Corredor (Venezuela) señala que es un problema jurídico-político; no es qué conviene más desde el punto de vista político-agrario y no-jurídico. Acepta que nos apartamos de ese punto de vista, pero a nosotros nos corresponde establecer la preferencia.

Conviene considerar cuáles son las formas asociativas que mejor convienen a ese proceso de cambio; el D.A. es dinámico e impone soluciones diversas, pero algunas pueden ser preferibles. Vemos como últimamente se ha señalado que podría acudirse incluso al usufructo o a la enfiteusis como soluciones admisibles.

En todo caso, como juristas, debemos evitar caer en la indefinición e imprecisión. El D. A. debe fijar 'lo jurídica' de la asociación; sus tipos (empresa comercial, cooperativa, etc.); el régimen jurídico (integración, administración, disolución, liquidación). La tarea es difícil, sobre todo el estudio de las formas asociativas de producción, más complejas que las cooperativas, si no se regulase adecuadamente, por ej.:

- naturaleza de los derechos: (cuota-parte sobre el todo; ¿puede modificarse? ¿son cedibles?; régimen sucesorio; uso y disfrute de los bienes; separación e incorporación de los miembros;
- distribución de los beneficios según el trabajo y no el capital;

- control estatal: ¿cómo?
- régimen de las decisiones: personal, participativo;
- régimen de la administración: de acuerdo común o por delegados.

Es necesario realizar verdaderos estudios de contenido jurídico, acogiendo términos propios del D.A. Así, suprimir el término de empresas, sustituyéndolo por el de personas jurídicas: ¿capital y trabajo; o sólo trabajo; o ¿trabajo predominante?

Debe tratarse de las asociaciones agrarias, aunque dándole prioridad a las de producción. Tal vez la metodología general de una asignatura, podría ser la utilizada por el Ponente General Tolentino en su Documento de Trabajo.

72. Víctor Giménez Landínez (Venezuela) señala que en los procesos de R.A. hubo 3 grandes modelos: liberal (repartir tierra a cada quien); socialista (propiedad del Estado); modelo nuevo, asociativo, participativo (que ha iniciado A.L. en esta década). Este modelo ha de ser construido, creado, y en ello han de tener participación activa los juristas.

Se debe destacar para el IICA que sin capacitación y sin educación nada basta y que se requiere un cambio de mentalidad. Se trata de una promoción humana, para la cual deben coordinarse los esfuerzos.

73. Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay) mociona para que se sugiera al IIDARA, que se ofrezca como cauce común internacional, para la actuación de los juristas ibero-americanos en esta materia y en general en todas las de D. A.

El Delegado Giménez Landínez se adhiere y señala que esa era la moción que pensaba realizar. Hay acuerdo sobre el punto, que pasa al Relator General en las Conclusiones III).- Promoción del D.A.

74. Guillermo Barrios (Bolivia) señala que en su país la R. A. de 1953 liberó a los colonos y fue individualista, concediendo tierra a cada campesino, lo cual quedó tan arraigado en todos, que ahora cada uno lo exige y resulta difícil la formación de empresas asociativas. La R. A. ha ido restituyendo a las comunidades indígenas lo que la Ley de 1868 del Gral. Melgarejo (que les subastó sus tierras) en parte les había quitado; pero subsiste el problema del minifundio basado en la aludida mentalidad.

Las formas asociativas que deben ser creativas para la realidad boliviana, pueden ayudar a recomponer la situación.

75. José María Franco García (Venezuela) señala que el derecho del desarrollo es el derecho de la planificación, por lo que debe estudiarse en qué medida la planificación puede incidir en estas empresas asociativas. Además no debe divorciarse la teoría de la realidad, por lo cual es recomendable estudiar casos concretos.

76. Antonino Vivanco (Argentina) indica que el instituto no es ni tan nuevo que no reconozca precedentes, ni tan viejo que no acompañe las nuevas realidades. Debe ponerse énfasis en el análisis jurídico y procurar determinación de las formas jurídicas de manera precisa.

El ángulo de visión ha de ser muy amplio; los estudiosos deben tener en cuenta la realidad; considerar las fallas que han tenido instituciones excelentes como las cooperativas que señaló Jorge Orchard.

En una interrupción, V. Giménez Landfnez señala que fallaron en cuanto no actuaron como cooperativas.

Las fallas (continúa el Delegado Vivanco) deben servir de provechosa experiencia, para buscar fórmulas que las eviten. Es un momento histórico del D.A., que debe enfrentarse a las nuevas formas que se crean en la realidad.

Aprovecha para insistir sobre la significación de la enseñanza: la investigación es muy importante, pero la enseñanza es fundamental; hay que unificar los esfuerzos de organismos internacionales y nacionales y de todas las personas; no desperdiciar esfuerzos, ni dejarse llevar por las modas, sino estudiar lo fundamental de las innovaciones.

77. Alberto Ballarín Marcial (España) sugiere como meta de estudio la siguiente:

#### I. Asociaciones de producción

a) Fuera del marco de la R.A.: 1) Cooperativas. 2) Instituciones de integración de trabajadores en la explotación (semejante a la Sociedad comercial de capital limitado). 3) Sociedades laborales de producción (trabajo, similares a las sociedades personales colectivas). 4) Sociedades de explotación en común (tierra, capital y trabajo, en forma desigual).

b) Tierras de R.A.: 1) Cooperativas de producción agraria de trabajadores. 2) Comunidades de empresas o explotación campesina, más simples que las anteriores (aportes de capital y trabajo;

obligación de trabajar en ellas). 3) Cooperativas para la integración de las comunidades familiares o cooperativas de R.A. (Brasil) o asociación de las comunidades familiares (cooperativas de servicios). 4) Integración en la producción.

## II. Asociaciones con fines diversos a la producción

1) Cooperativas de créditos y asociaciones de créditos (para garantizar, por ej.). 2) Grupos de productores y comités económicos. Asociaciones de productores que disciplinan y regulan la producción y establecen normas obligatorias para todos ellos. 3) Investigación y perfeccionamiento agrario (CREAS de Francia y Argentina; reunión de productores para intercambiar experiencias de mejoras). 4) Inter-profesionales: disciplinar los grupos profesionales entre sí (productores de caña e industriales de la misma): convenios inter-profesionales. 5) Asociaciones de afectados por la R.A. (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de España - art. 4).

78. El Plenario resolvió designar una Comisión integrada por el Ponente General y los Delegados: A. Ballarín - J. P. Bittencourt - J. Carruyo - Román Duque Corredor - G. Figallo Andrianzén - A. Gelsi Bidart y J. Orchard.

La Comisión produjo su despacho que sometido a discusión fue aprobado, proponiéndose algunos agregados por varios delegados (los que recogió la Comisión) en cuanto a los temas de estudio (ap. III) y a los tipos de asociación a considerar (IV).

Con todo, el Delegado V. Giménez Landínez (Venezuela) dejó a salvo su voto por considerar que no se contempla con suficiente claridad su propuesta con el agregado hecho al ap. IV) en el sentido de que específicamente deben estudiarse las "formas asociativas de la propiedad", punto de vista apoyado por C. Ma. González y resistido por Jorge Orchard y Alberto Ballarín; el agregado que recoge la Comisión, para no comprometer la opción de ninguno de los sectores pero incorporándolo como objeto de estudio, no satisface al Delegado Giménez Landínez, quien salvó así su voto señalando que el texto no reconoce en toda su importancia la necesidad de estudiar en su especificidad las diferentes formas asociativas de propiedad que han venido surgiendo o señalando en los procesos de R.A. y que además la tierra, aparte de su función estrictamente económica, tiene también la de servir de habitat al hombre y de servir a la satisfacción

de otras actividades humanas que no son las meramente productivas. El Delegado A. Gelsi Bidart hace constar expresamente su acuerdo acerca de estas finalidades humanas de la tierra.

Por último el Despacho es aprobado con las modificaciones introducidas.

## VIII) PROMOCION DEL DERECHO AGRARIO

79. El Relator General presentó y fundamentó brevemente 7 proposiciones acerca de la promoción del D.A. por los juristas y los diferentes organismos interesados, recogiendo el sentir plenario, las que fueron aprobadas.

80. También se adoptaron sendos votos de aplauso: - a los institutos patrocinadores: IICA-CIRA; IIDARA y Universidad de Los Andes y a sus respectivos personales;  
— al Rector Ramón Vicente Casanova;  
— al Dr. Jorge Orchard Pinto, responsable de esta Reunión;  
— a la Sra. Erna de Wicke y a la Secretaría de la Reunión;  
— al Comité de Damas, que agasajó a las esposas de los asistentes a la Reunión.

## IX) REUNION DE CLAUSURA

81. El 26 de mayo y en el Colegio de Abogados de Mérida, se celebró la Sesión Solemne de Clausura, integrando el estrado el Secretario General del Colegio y los Sres. Ramón Vicente Casanova (Presidente de IIDARA y Rector de ULA), Alberto Ballarín Marcial (Vice-Presidente de AEDA), Jorge Orchard Pinto (representante de IICA-CIRA), J. Paulo Bittencourt (en nombre de los Delegados a la Reunión), A. Gelsi Bidart (Relator General) y Julio A. Carruyo.

Después de los Discursos pronunciados por los diferentes Delegados, se procedió a entregar los certificados de la Reunión a los participantes y el Dr. Ramón Vicente Casanova pronunció las palabras de clausura.

*Adolfo Gelsi Bidart*  
Relator General



# CONCLUSIONES





**IICA - CIRA/Universidad de Los Andes/IIDARA**

**REUNION DE ESPECIALISTAS  
EN DERECHO AGRARIO**



**CONCLUSIONES SOBRE EL TEMA I:**

**EL PAPEL DEL ESTADO**

**COMISION "A":**

**DERECHO DE PROPIEDAD Y OTROS  
DERECHOS REALES**

**Asistentes:** *Coordinador* Rodolfo Ricardo Carrera  
*Relator* Gonzalo Figueroa Yáñez  
*Miembros* Alberto Ballarín Marcial  
Guillermo Barrios Avila  
Victor Giménez Landínez  
Blancaieve Portacarrero de Guzmán  
Fernando Pereira Sodero  
Juan José Sans Jarque  
Oscar David Soto  
Mario Suárez Mello

El derecho de propiedad de la tierra, ha venido sufriendo tal cúmulo de limitaciones y modificaciones (basadas en la creciente participación que se reconoce al factor trabajo, a la función social y económica de la tierra, a la conservación y fomento de los recursos naturales y al interés general), que sobrepasan lo simplemente cuanti-

tativo, y llegan inclusive a afectar lo cualitativo en forma tal, que se han introducido nuevos elementos en la configuración de la propiedad agraria.

Este nuevo concepto de propiedad, que comprende limitaciones, derechos y deberes no sólo en interés de los particulares sino también de la comunidad, ha venido siendo definido a través de una serie de principios y normas de naturaleza jurídica, establecidas en las diferentes leyes de reformas agrarias modernas y que pueden considerarse como elementos constitutivos de ese nuevo concepto de la propiedad agraria.

Entre otros pueden anotarse los siguientes:

### 1. FUNDAMENTOS

La propiedad agraria se fundamenta en el trabajo directo y racional de la tierra por su titular, en orden a su función productiva, su contribución a la conservación de la naturaleza y la participación de sus beneficios por la comunidad. Este concepto supone el rechazo al criterio de la propiedad como objeto de renta y como instrumento de explotación del hombre por el hombre.

### 2. TITULARIDAD

Para ser titular de la propiedad agraria se requiere el trabajo directo de la tierra y la responsabilidad personal del propietario.

### 3. ELEMENTOS

El derecho y el deber fundamental del propietario es el de organizar en forma individual o asociativa, sobre su finca, una empresa productiva, en beneficio propio y de la comunidad.

La propiedad agraria supone la idea que el factor trabajo se incorpora de acuerdo a las particularidades de cada país, a la titularidad del dominio, la conducción de la empresa y la participación de sus beneficios.

El uso y disfrute de la tierra comporta el derecho y el deber de obtener una producción y una rentabilidad razonables que permi-

tan, de acuerdo a criterios técnicos económicos modernos, las inversiones y mejoras necesarias, la productividad y el ahorro, así como una reserva para la comunidad en los beneficios del titular.

La disposición de la finca y de los diversos elementos que integran la explotación comporta que el nuevo adquirente reúna los requisitos de titularidad arriba indicados, que se mantenga la unidad técnico-económica de explotación y no se permita la acumulación de fincas y de explotaciones o su división antieconómica. Una política agraria adecuada y debidamente planificada reclama un catastro coordinado con el registro de la propiedad, en los cuales tengan reflejo todas las transmisiones y modificaciones de titularidad, que comprenda la tierra y las mejoras.

La ocupación pacífica, con trabajo efectivo y radicación (morada, habitación) habitual, sobre un área mínima (la de la unidad óptima de la zona) y en plazo breve, —ha de procurar derecho de propiedad sobre tierras de propiedad privada.

En igual plazo breve habrá de perderse ésta, por el abandono del propietario en cuanto a la ocupación y trabajo de la tierra.

Las declaraciones respectivas corresponderán a los Tribunales Agrarios o a los ordinarios, mientras aquéllos no se constituyan.

Mérida, mayo de 1974.

#### COMISION "B"

### LOS CONTRATOS Y OBLIGACIONES AGRARIAS

1. El Derecho Agrario es un instrumento de desarrollo porque orienta y asegura la transformación de las estructuras agrarias, promueve la producción, la distribución de los bienes y servicios agrarios y la conservación de los recursos naturales, garantizando la Justicia Social y la Supervivencia del hombre mediante la intervención y vigilancia del Estado.
2. En la actividad agraria, interviene la mayor parte de la población de América Latina, pero por el contrario, recibe el mínimo porcentaje de los ingresos que genera.  
Esta actividad que se basa en el aprovechamiento de los recursos naturales, debe reafirmar el interés público o social en la

conservación y desarrollo de dichos recursos, por razón de su propia naturaleza y de la situación en que se encuentra la mayoría de los hombres y mujeres que intervienen o participan en ella. La protección de estos recursos constituye una obligación de todas las personas públicas y privadas, por representar ellos un patrimonio que debe ser preservado en beneficio de las generaciones presentes y desarrollado en beneficio de las futuras.

3. El Derecho Agrario no se ha desarrollado suficiente ni se ha promovido en la medida de las necesidades de índole técnica, social y económica de los países de América Latina.
4. Los vínculos jurídicos que originan los derechos y obligaciones de los sujetos que intervienen o participan en la actividad agraria, tienen un carácter eminentemente social que debe tutelar el Estado.
5. Los contratos agrarios deben regular los derechos y obligaciones que se deriven por razón de la explotación de la tierra, relaciones de trabajo, producción, industrialización y mercadeo de los productos agrícolas, pecuarios y forestales. Los contratos agrarios deben ser regulados por el Derecho Agrario, en función del interés público, para proteger los sujetos agrarios, los recursos naturales renovables y la actividad agraria en general, a fin de garantizar el desarrollo económico y social y la justa distribución de los beneficios.
6. Los contratos agrarios deben ser regulados específicamente a fin de determinar:
  - a) La capacidad y cualidad profesional de las partes.
  - b) La regulación de los derechos y obligaciones por razones de interés público, en orden de establecer una equiparación efectiva entre las partes.
  - c) La determinación de los principios de los contratos agrarios en función del proceso de cambio.
  - d) La fijación de plazos máximos y mínimos, y de otros elementos del contrato, contemplando el tiempo requerido por el proceso productivo.
  - e) El establecimiento de sistemas justos y racionales de explotación y de la tenencia de la tierra.
7. Los principios generales reguladores de los contratos agrarios son:

- a) Interés público y social.
  - b) Asociación de intereses en relación a un fin común: el bienestar económico y social rural.
  - c) Conservación y protección de los recursos naturales renovables.
  - d) Regulación, garantía y control de precios, calidad, peso y medida de los productos o subproductos agropecuarios.
  - e) Normas y formalidades obligatorias en función del interés público agrario.
  - f) Registro especial obligatorio.
  - g) Supletoriedad de la voluntad de las partes, con la intervención del Estado, en función de la seguridad y bienestar social.
  - h) El establecimiento de seguros obligatorios para proteger los intereses de las partes y de la actividad agraria.
  - i) Irrenunciabilidad de los derechos consagrados en los ordenamientos jurídicos agrarios, en beneficio de alguna de las partes; y
  - j) Accesibilidad a la propiedad y a la formación de empresas, especialmente, asociativas de producción, en aquellos contratos vinculados a la tenencia y explotación de la tierra.
8. Los contratos agrarios asociativos deben ser el medio jurídico para facilitar y garantizar la asociación de los sujetos intervinientes o participantes en la actividad agraria, a fin de que la relación entre las partes permita asegurar la equiparación de sus derechos y obligaciones de modo real y efectivo, y además orientar la regulación asociativa hacia una estructura empresarial comunitaria de mayor eficiencia y rendimiento social y económico.

Vista la necesidad de adoptar una regulación más justa en las relaciones contractuales, y considerando:

Que la actividad agraria, en sus diferentes modalidades, según los casos, es de interés público o de utilidad pública y que el contrato agrario referido a esa actividad tiene precisamente su límite en tal interés y utilidad;

Que, por otro lado, al comprender la actividad agraria objetos, bienes y servicios, también de interés público, igualmente se informa

y se encuentra limitada por dicha circunstancia, y que cuando tales bienes, lo constituyen recursos naturales renovables, lo perecedero de los mismos, condiciona especialmente los contratos agrarios que se refieren a aquellos recursos;

Que, en vista de lo anterior, el Estado, a través del Derecho Agrario, y mediante el régimen estatutario de los contratos agrarios, debe regular la explotación, uso y aprovechamiento de los objetos, bienes y servicios;

Que, por lo tanto, dentro de la planificación general del Estado debe regular y limitar la contratación tanto del mismo gobierno como de los sujetos intervinientes en la actividad agraria, a fin de asegurar la función del Derecho Agrario y de suplir las desigualdades y deficiencias derivadas del principio de la autonomía de la voluntad;

Que, desde otro orden de ideas, las limitaciones y obligaciones derivadas del principio de la función social, también condicionan y conforman el régimen jurídico de los contratos agrarios, sobre todo el de aquellos referidos a la explotación y a las formas de posesión y uso de los recursos naturales renovables;

Que todas las consideraciones anteriores ponen de relieve las ventajas prácticas de la regulación de los contratos agrarios, porque las limitaciones y restricciones que soportan, o a las cuales están sometidos, importan para: la producción, y el control de calidad de los productos, la exportación de los mismos, la diversificación de la producción, la comercialización, la asociación y organización de los productores y de los campesinos y la integración agro-industrial.

Que, finalmente, los contratos agrarios tienen un contenido finalístico, por lo que sobre las simples contraprestaciones, deben destacarse sus cometidos y finalidades, los cuales son principalmente:

La conservación y explotación racional y adecuada de los recursos naturales renovables. El incremento diversificado de la producción. El mejoramiento de la productividad de la tierra. El facilitar el acceso a la propiedad de la tierra y de otros recursos naturales renovables. El servir de medio de realización y fortalecimiento de eficientes formas de producción empresariales. Permitir la utilización y equitativa distribución de los bienes del dominio público y privados agrarios y facilitar y permitir la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la actividad agraria, que por todo ello:  
La Reunión de Especialistas en Derecho Agrario:



## RECOMIENDA:

10. A los gobiernos de América Latina que incluyan en sus respectivas legislaciones, normas justas y equitativas en la regulación de los contratos agrarios, a fin de que los mismos garanticen en forma efectiva los derechos de quienes necesitan el apoyo del Estado en la contratación agraria.
20. Intensifiquen la enseñanza y la investigación de los contratos agrarios en cualesquiera de sus formas, modalidades y especificaciones referentes a la actividad agraria a fin de contribuir al perfeccionamiento de la legislación positiva.
30. Incluyan en los programas docentes el estudio de los contratos agrarios a fin de que la regulación contractual contribuya al cambio social y económico rural y no se transforme en un obstáculo al desarrollo económico y al desenvolvimiento social rural, auspiciando la creación de cátedras de Derecho Agrario.
40. A los organismos internacionales que den preferencia a la temática contractual agraria en sus actividades especializadas e incluyan la investigación y la capacitación en Derecho Agrario y que en especial consideren en sus programas técnicos los aspectos jurídicos de los contratos agrarios.

Por haberse destacado en las consideraciones anteriores la importancia, que dentro de los contratos agrarios tiene la conservación y fomento de recursos naturales renovables, se hace un llamado a los gobiernos y a los Organismos Internacionales que colaboran con ellos, para que promulguen y fortalezcan ordenamientos jurídicos y creen instituciones tendientes a cumplir dicha finalidad.

La Reunión de Especialistas en Derecho Agrario considera que dentro de la delimitación de los contratos agrarios, los contratos asociativos, crédito rural, agroindustrial, seguro rural y los que surjan de la planificación agropecuaria que establezca el Estado, son los tipos contractuales que aseguran los fines de Derecho Agrario y permiten el desarrollo.

## COMISION "C"

### CARACTERISTICAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL AGRARIAS, PARA SER FACTOR DE CAMBIO

<b>MIEMBROS:</b>	J. Paulo Bittencourt	(Brasil)
	Mario Vinicio Castañeda Paz	(Guatemala)
	Guillermo Figallo Andrianzén	(Perú)
	José María Franco García	(Venezuela)
	Adolfo Gelsi Bidart	(Uruguay)
	Victor Giménez Landínez	(Venezuela)
	César Guzmán	(Venezuela)
	Francisco Oliart	(IICA)
	Mauro Villavicencio	(IICA)
<b>AUTORIDADES:</b>	José María Franco García	Moderador
	Adolfo Gelsi Bidart	Relator

#### CONCLUSION:

1. La comisión "C", entiende que el tema asignado, si bien puede considerarse también incluido en el área de otras ramas del Derecho (Administrativo y Procesal) es de la mayor importancia, pues de la Administración y de la Justicia depende que el Derecho Agrario pase a la realidad, al ejecutarse las transformaciones que se legislen.
2. En el presente existen: deficiencias y falta de coordinación en los órganos administrativos encargados de practicar las urgentes medidas que reclaman las necesidades agrarias, y falta de especialidad y procedimientos lentos e inadecuados en los tribunales de justicia.  
Aunque tales efectos inciden en todos los sectores del derecho y de la nación, se consideran aquí en cuanto pueden desvirtuar o paralizar el proceso de cambio agrario, del que deben ser centros impulsores esenciales.

3. En el plano de la Administración se requiere en consecuencia:

- a) Coordinación efectiva entre los organismos estatales y unificación del poder decisorio último, en el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Cría o Ganadería y Agricultura y creación (o readaptación donde existan) de órganos y servicios administrativos adecuados para establecer y garantizar el régimen jurídico de: catastro y registro de suelos, aguas y bosques; conservación y defensa de los recursos naturales renovables y medio ambiente, sanidad animal y vegetal; extensionismo; crédito; mercadeo y ordenamiento regional; tributación; seguro agrícola.
- b) Planificación Agraria llevada a cabo con la participación de los que han de ser sujetos de la misma, debidamente coordinada con el plan nacional de desarrollo impulsado por el Estado.

La planificación agraria debe incluir en todo caso, mecanismos que aseguren la participación consciente de los campesinos; ésta ha de procurarse en un proceso simultáneo de educación extra-escolar que incluya capacitación profesional, tecnología y cívica del campesinado, que facilite la toma democrática de decisiones.

- c) Selección y tecnificación del personal administrativo para que actúe con sentido educacional y de efectiva asistencia en el propio quehacer de los campesinos.
4. Para asegurar la efectividad del ordenamiento agrario, considerándolo de orden público por la trascendencia social de sus reglas, el Estado debe delimitar adecuadamente los ordenamientos de los restantes sectores de la actividad (mercantil, civil, tributario, etc.), de modo que no interfieran con aquél, que ha de considerarse prioritario en su aplicación.
5. La investigación y la difusión del Derecho Agrario deben ser promovidas y apoyadas por los Estados y los Organismos Internacionales competentes, estableciendo al efecto, por ejemplo, premios internacionales a la investigación, celebración conjunta de proyectos internacionales de investigación jus-agrarista, etc.
6. Resulta exigencia indispensable e impostergable para el mejor desenvolvimiento del Derecho Agrario y para su efectiva aplicación, de manera particular en el caso de leyes de reforma agraria.

- a) La creación del Fuero Agrario especializado.
- b) La reforma radical de los procedimientos, asegurando un proceso que se caracterice por la aplicación efectiva del principio de la oralidad, con los complementarios de concentración, abreviación y publicidad, y en el cual el Juez goce de efectivas facultades de protagonista del proceso, para alcanzar la verdad real y el cumplimiento de sus decisiones.

## CONCLUSIONES SOBRE EL TEMA II

### NUEVAS FORMAS ASOCIATIVAS AGRARIAS DE PRODUCCION

#### COMISION REDACTORA

<i>Moderador:</i> Jorge Orchard Pinto	(IICA)
<i>Relator:</i> Adolfo Gelsi Bidart	(Uruguay)
<i>Miembros:</i> Carlos Ma. González	(Paraguay)
Guillermo Figallo Adrianzén	(Perú)
Román Duque Corredor	(Venezuela)
Julio A. Carruyo	(Venezuela)
Luis Tolentino Tapia	(Perú)

#### La Reunión de Especialistas en Derecho Agrario:

I) Toma nota de las diferentes formas asociativas de producción que se vienen llevando a cabo desde hace una década en diversos países de América Latina, emergentes del proceso de cambio agrario y —al propio tiempo— cauces válidos y eficaces para solucionar los problemas que plantea.

II) Llama la atención a los juristas agrarios de América Latina, para que estudien estas realidades y las elaboraciones y reglamentaciones jurídicas ya existentes y contribuyan con su esfuerzo creativo, al mejor conocimiento, estudio, regulación y perfeccionamiento de estas nuevas formas asociativas latino-americanas.

III) Señala especialmente a la consideración de los jus-agraristas los problemas relativos a: constitución y personalidad jurídica; sujetos integrantes y aportes; ingreso y retiro de socios; trabajo personal necesario de los socios; régimen sucesorio; objetivos y actividades; facultades en el uso y disfrute de los bienes personales, familiares y colectivos; administración y toma de decisiones; régimen laboral; propiedad y bienes de la empresa asociativa; distribución de utilidades; extinción y liquidación; relaciones con el Estado; etc.

IV) Igualmente se propone a la consideración de los jus-agraristas el estudio de:

- a) Los diferentes tipos y modalidades de estas formas asociativas, tanto de producción como relativas a otros fines vinculados con aquélla o con el desarrollo humano y económico del medio social (propiedad, créditos, comercialización, fomento y mejora productiva, servicios, etc.).
- b) Las formas asociativas de segundo grado y los problemas que plantean los complejos agro-industriales.
- c) Los caracteres y dificultades de las explotaciones familiares y la posibilidad de mejorar éstas por medio de su integración en formas asociativas.

V) En la consideración de estos problemas, ha de tenerse en cuenta que para un resultado eficaz de estas reglamentaciones jurídicas, se hace indispensable la capacitación y el cambio de mentalidad, en un sentido humanista, de todos los involucrados en ellas.

## CONCLUSIONES SOBRE PROMOCION DEL DERECHO AGRARIO

### III

Relator General: Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay)

La Reunión de Especialistas de Derecho Agrario de Mérida

1º) Señala la importancia que revisten para el desarrollo del D.A. estas Reuniones, agradece muy sinceramente al IICA-CIRA; al IIDARA y a la Universidad de Los Andes, la promoción de la

misma y formula votos para que la inscriban en un marco de apoyo a esta especialidad jurídica, tan necesaria para la etapa de cambio de América Latina.

2º) En tal sentido y en relación con el Programa sobre formas asociativas de producción o de empresas asociativas aprobadas por el IICA, propone que tenga en él importancia fundamental la investigación y capacitación en Derecho Agrario.

3º) Augura la coordinación entre los organismos internacionales para un auspicio conjunto a las realizaciones del Derecho Agrario y al desenvolvimiento de éste.

4º) Solicita a los organismos internacionales que se ocupan de los problemas agrarios, que incluyan al Derecho Agrario en sus programas técnicos, dada la importancia que reviste para la orientación y realización del proceso de cambio en el agro.

5º) Señala la necesidad de que los organismos internacionales y nacionales realicen actividades de capacitación en Derecho Agrario, para juristas, estudiantes, funcionarios agrarios, etc.

6º) Mociona ante el Instituto Ibero-Americano de Derecho Agrario y Reforma Agraria (IIDARA) para que éste se ofrezca a los Organismos Internacionales que se ocupan de problemas agrarios (FAO, OIT, IICA), como cauce para unificar el esfuerzo internacional de los juristas agrarios, en beneficio común y sin perjuicio de la actuación de los institutos nacionales en cada país.

7º) Solicita y encomienda al IIDARA, que tome la iniciativa de una investigación de los juristas agrarios ibero-americanos (teniendo en cuenta las Conclusiones del Tema II), acerca del asociacionismo en D. Agrario, —proponiendo a cada jurista el estudio crítico de las soluciones del respectivo país para establecer sus propias orientaciones, e incluso posibles estatutos aplicables y procurando después el Instituto aunar, mediante Reuniones al efecto u otros medios, líneas generales en la materia.

**Palabras pronunciadas por el Dr. Alberto Ballarín Marcial,  
en el Acto de Clausura de la Reunión Internacional de  
Especialistas de Derecho Agrario (Reconstrucción)**

En este momento, cuando estamos aquí congregados para clausurar los trabajos y discusiones que durante varios días hemos sostenido con motivo de la Reunión Internacional de Especialistas de Derecho Agrario, convocada y auspiciada por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y la Universidad de Los Andes, a través del Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, he de recordar que aparte de Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo y Reforma Agraria de España, soy Notario de profesión.

Por profesión el Notario da fe de los actos que pasan en su presencia y como Notario en este acto puedo dar fe de lo que me consta y, en tal condición, ante todos ustedes doy fe y fe solemne de que esta reunión ha sido una reunión excepcional porque en ella se han discutido los temas más acuciantes y trascendentales que hoy están planteados con motivo de las reformas agrarias que se desarrollan en este continente. Y doy fe también de que la reunión ha sido excepcional por haber congregado a lo más florido de los especialistas en materia de Derecho Agrario de esta parte del mundo. Nunca como hoy había asistido y participado en discusiones tan efectivas y minuciosas sobre la problemática jurídica de las reformas agrarias, el papel del Estado en el desarrollo de los procesos agrarios reformistas, y los aspectos jurídicos de las nuevas formas asociativas

de producción. En discusiones amplias y profundas, ante representantes y profesionales altamente calificados y especialistas muy preocupados por el desarrollo del Derecho Agrario.

La fe que doy como Notario se extiende a calificar la reunión como la más importante habida de este continente y a asegurar que ha de dar los frutos que la preocupación, el interés y la seriedad de sus participantes han demostrado tener.

Las reformas agrarias, que tratan de mejorar la condición de vastos sectores campesinos de América Latina, ahorrados y atropellados por fuertes oligarquías nacionales que dominaron y explotaron al hombre del campo peor que en tiempos de la Colonia, han visto el despliegue de tres ondas expansivas y redentoras en lo que va de siglo.

Se inició la primera onda con la reforma agraria mexicana, decretada por Carranza en 1915 y reconocida por la Constitución de Querétaro de 1917, en que aflora por primera vez, en un texto constitucional, el principio de la función social de la propiedad y el dominio eminente del Estado para regular situaciones abusivas de tenencia.

La segunda onda surge con la reforma agraria venezolana y este extraordinario movimiento de agraristas venezolanos que establece con gran vigor la necesidad de transformar las estructuras latifundistas y la urgente tarea de darla al campesino que la trabaja, onda que habría de extenderse hasta irradiar su actividad reformista a otros muchos países del continente.

Y una tercera onda, que aparece, con renovado interés, con la reforma agraria peruana y su Ley de 1969, que todavía está manifestándose en multitud de actividades de transformación agraria, y de la que cabe conocer y esperar grandes resultados.

Sucesivas reuniones de esta misma naturaleza nos permitirán estudiar y conocer nuevos instrumentos jurídicos y desarrollar con devoción, dedicación y éxito otras instituciones, a las que ligaremos nuestro quehacer cotidiano.

Al agradecer al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, a la Universidad de Los Andes y al Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria su cordial acogida, hacemos votos para que continúen en este esfuerzo tan enaltecido.



## Palabras de Clausura del Relator General para la Sesión de Clausura

Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay)

Por razones de tiempo y de adecuación a la Sesión Solemne de Clausura, el Relator General ha creído del caso sustituir el Relato total de la Reunión (a publicarse oportunamente), por cuatro reflexiones que aspiran a indicar más el espíritu que las fórmulas y que se refieren a la razón de la Convocatoria (I), el desarrollo de la Reunión (II), los Temas tratados (III) y el sentido de la actividad que aguarda a los jus-agraristas en este momento del Derecho Agrario, en América Latina (IV).

### I

La Reunión fue convocada por IICA-CIRA, IIDARA y la Universidad de Los Andes, para el avance del Derecho Agrario, al efectuar algunas comprobaciones que todos los convocados compartimos.

Era necesario reunirnos, porque los jus-agraristas somos pocos y nos desconocemos, en lo personal y en nuestras ideas, no menos que en cuanto a la realización del Derecho Agrario positivo de los

diferentes países. Pocas veces, además, trabajamos juntos en el adelanto de nuestra ciencia y, ¿cómo hacerlo si no pensamos unidos los mismos temas con aportes dialogados, sucesivos y concurrentes, de cada uno? ¿Cómo olvidar que esto cada vez resulta más necesario para la Ciencia que es un quehacer en alguna medida colectivo (no como la Filosofía que es quehacer en soledad, aunque como todo lo humano, tiene después, a la participación de sí?)

El Derecho Agrario por lo demás no ha avanzado suficientemente, en su aparato teórico de conjunto; en su propio léxico (para cuya uniformación también se nos convocara) y en la aprehensión —lo que es más grave— de las nuevas realidades del agro latinoamericano que emergen en el proceso de cambio que está recomenzando a efectuar esta América que siempre pasa por períodos de letargo y, luego, de fragoroso despertar.

Y el D.A. es, tiene que ser, por tanto, un Derecho dinámico, que se vaya realizando (acreciendo, desarrollando) 'junto con' y 'hacia' y 'en' una realidad cambiante a la que debe servir no tanto de armadura, que comienza defendiendo y termina aprisionando, sino de punto de apoyo para su desenvolvimiento o, mejor, de cauce, como el de "los ríos que van a dar a la mar" de *Manrique*.

## II

El desarrollo de la Reunión respondió a esta expectativa, en el conocimiento mutuo, de los viejos y los nuevos; de diferentes ideas; de legislaciones recientes o que no conocíamos de manera adecuada.

Respondió al sentido gradual, acumulativo y en desenvolvimiento de la formación de la ciencia, a través del diálogo profundo acerca de los temas propuestos, en el que aún (¿o sobre todo?) las diferencias de enfoque y de concepto cuentan, para ver mejor lo fundamental.

Así por ejemplo, en la misma tarde de hoy una disidencia que venía de Guatemala y otra de Venezuela, nos permitieron comprender mejor el enfoque humanista de la propiedad agraria, en el que todos concordamos, en la raíz del problema, donde suelen encontrarse, como los árboles de altas copas, los investigadores de la ciencia.

### III

Los temas fueron elegidos inteligentemente, porque señalan cada uno, un 'punctum pruriens' del D.A. actual, al permitir destacar elementos peculiares de nuevos enfoques de los mismos. Porque aún esta vieja humanidad puede abrir nuevos horizontes y caminos, que se van formando con cada nuevo día y nueva historia, que avanza en el mundo con los hombres que en cada época retoman el andar.

"Papel del Estado en el proceso de cambio de las estructuras agrarias" y "Nuevas formas asociativas de la producción agraria".

¿El Estado lo debe ser todo — el Estado debe ser mero espectador o el Estado debe consustanciarse con la sociedad o, con aquél, ésta (y la sociedad somos todos y cada uno) y de esta manera, impulsar, organizar, asegurar los procesos de cambio estructurales, pero sin agotar la creatividad, sin disminuir la pluralidad, sin excluir la libertad?

Un desarrollo que ha sido signado por la autenticidad jurídica. La Sociología, la Economía, la Política, son de suma significación, pero el Derecho tiene su palabra que decir, no para imponer ni restringir, sino para encauzar, apoyar, servir a las nuevas modalidades asociativas y a la intervención del Estado en el agro.

Hay novedad que no excluye la tradición: la Ciencia no es el instante sino el decurso; hemos indicado encuentros con el Derecho Romano y el Germánico o, en el plano sectorial, las aspiraciones del Derecho Agrario para el proceso que recae sobre su materia, se encuentran totalmente coincidentes con las que los procesalistas, investigando en su campo propio, han determinado para el proceso en general, cualquiera que sea la materia a la que se aplique.

Hay elementos en los que el Derecho se da de mano con la realidad que surge y bastaría recordar, a vía de ejemplo, la reivindicación de normas de orden público y consideración prioritaria para el nuevo ordenamiento agrario; el nuevo espíritu que el interés público o social, o la función social, o la 'funcionalidad' del servicio de la producción y del interés general y la conexión indisoluble con el trabajo, aportan al concepto jus-agrarista de la propiedad.

O al alcance humanista que se desprende de ese mismo concepto (la tierra para el hombre, para su habitat, su relación humana, su producción) y del nuevo vigor dado al principio asociativo, propio

del Derecho Agrario desde siempre. Humanismo que corresponde en general a todo enfoque jurídico, en cuanto el Derecho estructura normas e institutos en torno a —con relación a— y en la relación del hombre. En la Reunión esta preocupación ha aparecido constantemente, señalando que la intervención del Estado y las nuevas formas asociativas deben tender a dar más libertad e igualdad a los hombres; que las transformaciones no son sólo para el hombre sino que deben realizarse, no a pesar del hombre, sino con él —con todo hombre— como protagonista ineludible. De ahí que aparezca el concepto de participación constante de los hombres en la planificación agraria y en la asociación, tan pujante en las nuevas formas asociativas del Perú, pero incluso en la tradicional forma de la empresa individual en Uruguay, en algunas de ellas en su interior mismo, como un signo de apertura hacia un futuro inmediato de renovación.

De ahí que siempre se haya subrayado que como importa el hombre —su educación y el cambio de mentalidad—, son indispensables para asegurar un resultado que no puede surgir, taumatúrgicamente, de las meras fórmulas, aún las más perfeccionadas que puedan elaborarse.

#### IV

Se ha hecho apelación a la creatividad del jurista agrario, tal vez la facultad de más difícil pero más necesario ejercicio en una época de cambio como la nuestra.

Pero podemos decir, aún más, que el D. A. se encuentra hoy en "zona de frontera" ("y —*Machado*— brinda poeta, un canto de frontera...") porque aunque siempre tuvo que hacerlo, nunca como hoy se tiene conciencia tan clara de que los recursos naturales por su depredación o pérdida, están amenazando la supervivencia de la humanidad y, por ende, el Derecho Agrario que tiene que ver con la tierra y sus productos naturales, se encuentra lanzado a este extremo de la vigilancia del hombre para el hombre.

Y en otro sentido más, porque en este avanzar en la tierra y por la tierra, el Derecho Agrario tiene que habérselas en L. A. con

la defensa y promoción del hombre —americano más genuino y más desamparado, el campesino, el indígena y el selvícola, amenazado por el atropello y aún por el genocidio.

Una economista de nuestros días, *Bárbara Ward* (Lady Jackson) al hacer “sus reflexiones sobre una salida mental en relación con el contorno” humano, decía que tal vez sea hoy “un tiempo en el cual la esperanza en el futuro sea precisamente el ingrediente psicológico más importante para sociedades fuertemente empujadas al cinismo y a la desesperación”.

Los jus-agraristas, en esta nuestra nueva zona de frontera —de raíz y de universalidad y de humanidad— queremos salir a cubrirla, sintiéndonos convocados por aquélla enérgica expresión de *Santiago Apóstol*: “Y el fruto de justicia se siembra en paz, por aquellos que hacen paz”.

Humildemente, pero con tesón, trabajando en paz pero para la justicia, queremos que el Derecho Agrario por medio de nuestras mentes, nuestras manos y nuestros corazones, sea el instrumento que América Latina espera, para su proceso de cambio en el agro, por un mundo más humano para los hombres de hoy y de mañana.



## **ANEXOS (1, 2 y 3)**





# **PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE CAMBIO DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS**

**Adolfo Gelsi Bidart**  
**Director del Centro Estudios Derecho Rural**  
**(Montevideo - Uruguay)**



**SUMARIO.** - I) Delimitación del tema. - A) El tema. B) El enfoque jurídico-agrario. C) Estructuras (jurídicas) agrarias y cambio. D) El Estado y el proceso de cambio agrario.

II) Entidades del (o promovidas por el) Estado en el cambio jurídico-agrario. - A) Organos públicos. B) Organos descentralizados. C) El Estado y el principio de asociación.

III) Actos jurídicos estatales en el proceso de cambio agrario. - A) El Código. B) Las leyes. C) Los actos administrativos. D) Los actos de particulares. Las formas.

IV) El Estado y algunos de los sectores del Derecho Agrario más afectados por el proceso de cambio. - A) El cambio global y los sectores. B) Reglamentación sobre recursos naturales. C) Promoción o fomento: intensificación. D) Tenencia de la tierra. E) Orientación productiva (precios, mercados).

V) Conclusiones.

## **I) DELIMITACION DEL TEMA.**

### **A) El tema**

1. *El estudio del "papel del Estado en el proceso de cambio de las estructuras agrarias"* requiere hacer algunas precisiones que lo delimiten en el marco del Derecho agrario, según la especialidad de quienes concurren a esta Reunión, acorde con su convocatoria.

Considerar, pues, desde el punto de vista jurídico-agrario, la actividad (enfoque funcional) que desempeñe el Estado (aspecto orgánico), en el proceso de cambio, eventualmente de sustitución, de las (actuales) estructuras agrarias.

2. *Punto de partida y enfoque.* - Se parte de que estamos (también aquí y tal vez más que otros sectores en una época de crisis, de transformación de la organización del agro como realidad e incluso como conjunto de instituciones (sistema) de derecho.

Sobre la base de este cambio que se está produciendo, la reflexión ha de ser —en plano jurídico siempre— acerca del Estado como factor del mismo, lo cual supone preguntarse si, cómo y hacia qué, deba serlo.

En otros términos, el problema recae sobre temas (todos los) de Derecho Agrario, en cuanto se encuentran en proceso de cambio y desde el punto de vista de la intervención del Estado en éste.

No, por ende, la totalidad de la cuestión, sino ésta, según el enfoque del Estado en cuanto interviniente en ella y para su transformación.

3. *Proceso de cambio, crisis.* - Si nos referimos a la característica de cambio o de crisis de nuestra época en relación a la cuestión planteada, debemos acotar que aquella significa:

- a) cambio general o global,
- b) manifestado en el interior de las mismas estructuras, sin perjuicio de la existencia de factores externos que puedan, también, provocarlo,
- c) profundo, no superficial, que afecta, de raíz, a la situación,
- d) traducido en un desajuste, una tensión, entre la estructura y la realidad a que se refiere o procura disciplinar, —como un anacronismo o supervivencia inadecuada a través del tiempo—.

Como las estructuras jurídicas son obras humanas que funcionan en la realidad, no se trata de meros artificios o apariencias sobre la misma, sino aspectos de ésta (aunque sean producto del “artificio” humano, i.e. “artificiales”) y, por ende, son influidas por lo restante de la misma e influyen sobre ella. No son “monumentos” estáticos, sino parte de la realidad y partícipes en alguna manera de su dinamismo.

Por ende, el estancamiento anacrónico no es nunca absoluto y las modificaciones se advierten: en la "idea" que nos formemos de la institución; en la formulación de las reglas respectivas, especialmente en la interpretación y (por ende) aplicación de éstas y —más aún— en la determinación de nuevas reglas que la garanticen y, en general, permitan su más adecuado funcionamiento.

El proceso de cambio ocurre, más que paralela, conjuntamente, en la realidad integrada con las instituciones. Estas se ven "erosionadas" en todo lo que no responde a la "nueva" realidad que surge y tienden a adaptarse a la misma: según su modalidad más o menos rígida, más o menos flexible podrán sobrevivir pura y simplemente o deberán ser reformadas o aún sustituidas (cfr. lo que ocurre en los países de "constitución" rígida o flexible).

4. *Proceso de cambio agrario.* - En el caso del agro el proceso de cambio se está produciendo desde hace varias décadas, particularmente en planos profundos: poblacional, traducido en una acusada tendencia a la reducción de las personas afectadas a la producción agraria (migración a las ciudades y migración a otros países; influencia de la tecnología, que disminuye la necesidad de "brazos", en favor de las máquinas);

- tecnológico, con la aplicación de nuevas y variadas técnicas a la explotación agropecuaria, incluyendo lo relativo a las sanitarias (agrológicas y veterinarias);
- diversificación de explotaciones, tanto en lo relativo a plantas como a animales;
- empresarial: las empresas agrarias cada vez se asimilan más a los nuevos enfoques de la empresa en el mundo económico;
- estatal: la intervención y la participación del Estado, no se detiene en el medio urbano, sino que llega cada vez más (especialmente en lo administrativo y tributario) a la "alejada" campaña, cada más integrada al sistema (jurídico) nacional.

Todo lo cual reclama (y en parte va acompañado, como se verá) de un cambio en el Derecho, particularmente en la legislación, imponiendo a ésta y a las demás manifestaciones de la actividad jurídica, un desarrollo y un enfoque peculiar.

## B) El enfoque jurídico-agrario.

5. *Marco inter-disciplinar.* - Cuando se produce un cambio tan profundo, universal y constante (hace varias décadas, repetimos, que se está produciendo) los factores que lo causan suelen ser múltiples y aparece necesario el enfoque inter-disciplinar para abarcarlos adecuadamente.

Por lo demás, disciplinas tales como la sociología, la economía, la geopolítica, la política, etc., aparecen como indispensables para entender y encauzar el proceso de cambio. Lo "autóctono" o propio de cada país y región, se revela aquí también, reclamando tratamientos individualizados o peculiares, que lo respeten.

Cuando se encara un proceso de transformación, tanto para entenderlo (descripción, explicación) como para orientarlo (influir sobre él), —el aporte de las diversas ciencias aplicadas es invaluable—. Pero, al propio tiempo, es necesario que cada una se atenga a su propio campo, para no reiterar enfoques y, menos, hacerlo inadecuadamente.

En varios de esos enfoques, predomina el aspecto descriptivo de la realidad humana, en un marco natural determinado; las actividades productivas en el agro. Y luego: lo que ello significa en el conjunto de la geografía nacional, con sus diversos centros de referencia; —las relaciones humanas a que da lugar en el conjunto social o en las peculiaridades sociales que les competen—; en el enfoque de conjunto a darles por los gobernantes para promover a provocar, cambios o estabilizaciones, que respondan a un modo de entender la "res-pública" nacional o regional—; etc.

Cuando se trata de política en el sentido de ciencia aplicada (o de aplicación de la misma y, más como arte del gobierno o de promoción de la realidad nacional por o a través del poder público), de la descripción y explicación de los fenómenos, se pasa al señalamiento de una finalidad a perseguir, de los medios necesarios para alcanzarla y de un dinamismo peculiar a imprimirle a través de éstos, para que puedan lograrse aquéllos. Estamos en el plano de una acción concertada en el conjunto de la sociedad, por los medios del poder de ésta y para procurar las modificaciones u ordenaciones respectivas.

6. *El derecho como "dato".* - Hay diferentes enfoques de lo jurídico, que son de aplicación a este problema.

El derecho en general y el D. agrario en particular es elemento indispensable en el mismo, también para la sociología el derecho es un factor social constante, —la economía, porque a través de ciertas normas, el derecho acompaña, promueve o contradice las modalidades económicas del momento—, la Política, dado que tiene que traducirse en reglas de conducta y actos concretos que tienen todos, el calificativo jurídico. —Aparace así el Derecho como un instrumento indispensable o como un dato constante, en la Sociedad—. El jurista puede limitarse (“de jure condito”) a registrar el Derecho positivo vigente, a interpretarlo de la manera más adecuada posible y a aplicarlo en consecuencia.

Esta primera visión del derecho como “dato”, debe ser completada, por la referencia (indispensable) que el mismo ha de tener en una doble (y simultánea) dirección: hacia la realidad humana (social: inter-relación humana) que disciplina y hacia los valores (o fines ideales) que pretende servir (v. gr. justicia, paz, seguridad, concordia, fraternidad).

Esa doble referencia implica el estudio (al menos la consideración de resultados) de las ciencias que estudian la realidad que pretende disciplinarse: sociología, economía, psicología, criminología, etc... jurídicas (en cuanto importan, son indispensables o requeridas por y para el Derecho), por una parte; —por otra, el enfoque filosófico-jurídico, que considera los valores que el Derecho ha de consagrar.

A su vez, la concordancia o discordancia con una u otra (en general: “y” otra) referencia, provoca la necesidad del cambio de las estructuras jurídicas, cuando no encarnan adecuadamente para la realidad humana actual, los fines que procuran o los valores que persiguen.

7. *El derecho como “factor”*. - El derecho, es también, un “factor de cambio”, vale decir, un medio no sólo eficiente, sino indispensable, para el cambio social orientado por el centro de poder de la sociedad; además de ser, en cuanto encauza las conductas sociales en un sentido determinado, por eso y de por sí, centro impulsor de nuevos cambios en las conductas y costumbres sociales (cfr. ley de divorcio; leyes de cooperativas; etc.).

De esta “conciencia” acerca de que el derecho es un factor influyente en la sociedad y de que tales o cuales estructuras jurídicas no son adecuadas para la misma, nace el constante impulso del jurista

en el sentido de provocar el cambio del derecho (espíritu crítico, soluciones de "jure condendo").

8. *Planificación y reforma agraria.* - Todo lo cual se ha acentuado, en derecho agrario, al reconocer la trascendencia que corresponde a la planificación (aporte al Derecho del período de "entre-guerras" mundiales) y la reforma agraria.

Como lo hemos expresado en otras ocasiones el D. agrario comparte por razones diferentes) especialmente con el D. constitucional, un enfoque dinámico: la reforma como institución o sector permanente de esta rama jurídica. Un enfoque procedimental en prospectiva (hacia el futuro); un otear permanente del derecho vigente al futuro, inspirado en éste y en los dos sentidos ya mencionados (realidad - ideales jurídicos); cómo hay que modificar (órganos y funciones); con qué orientación o finalidad.

Un enfoque, además de conjunto y que afecta a la totalidad del Derecho agrario, renovando instituciones fundamentales del mismo y con exigencias de cambio también en otros sectores del Derecho vinculados con aquél.

### C) Estructuras (jurídicas) agrarias y cambio.

9. *La extensión del cambio.* - Al referirnos al proceso de cambio de las estructuras agrarias, señalamos algo más que meras transformaciones en el "medio rural", que se producen en todas las épocas y como en todos los sectores de un país determinado. Hablamos de ese proceso en profundidad ya indicado (supra B), pero incidiendo en las estructuras jurídicas agrarias, que son transformadas por dicho impulso.

Aquí (y en el notable documento de trabajo del Prof. *Vivanco*) se procura señalar a dicho proceso iniciándose en el medio, incluidas las estructuras y, como siempre, en alguna medida o frenado o no acompañado adecuadamente por aquéllas. Estructuras creadas para enfrentar determinadas necesidades, según el "modo de su presentación y condicionamiento anterior", inadecuadas para éste, tal como se da en nuestro tiempo.

La inadecuación surge, en cuanto las necesidades se acrecientan (a nivel nacional e internacional: repercusión, dimensión internacional del D. Agrario); los medios para enfrentarlas han variado (el aspecto



tecnológico en su referencia a la actividad rural) y no se han incorporado suficientemente a ese quehacer: la conciencia del desajuste se ha universalizado en toda la población, incluso la del medio rural.

Por tanto, el cambio se está produciendo y lo que es más importante, se valora como necesario y adecuado: no se trata de algo que meramente se padece, sino que se asume y jerarquiza; al propio tiempo se tiene conciencia creciente de la precariedad de los medios jurídicos actuales para encauzarlo y realizarlo.

Por otro lado, la transformación de las estructuras jurídicas agrarias, ha comenzado a efectuarse: hay cambios en el modo de encararlo (v. gr. no meramente espontáneo, sino provocado; no individualmente, sino en conjunto: el sistema de la planificación a nivel social general y sectorial o zonal y también en el plano de cada empresa. Cfr. en esto último el Plan agropecuario de 1957, en plena vigencia en Uruguay) y en sus realizaciones. Pero existe, como lo señala el Prof. *Vivanco* y lo indican todas las evaluaciones del período 1960-70 en América Latina, un creciente sentimiento de al menos relativa frustración: las metas alcanzadas no son suficientemente satisfactorias.

10. *Cambio de estructuras y realización.* - En lo específico (cambio de estructuras agrarias) nos debatimos en la alternativa de saber si el problema está en cambiar las estructuras (adecuarlas) o hacerlas funcionar, como son, adecuadamente.

En este último punto debe dejarse aclarado y confirmado, en nuestro concepto: siempre el punto básico central radicará en el cumplimiento que den hombres encargados de su aplicación a las ordenaciones jurídicas.

Pero el contrario sigue en pie: el derecho debe dar los cauces que parecen mejores en cada oportunidad, sin perjuicio de proseguir (también esto es derecho) la reglamentación (y realización) de la educación (formación) de los ejecutores, capacitándolos para esa etapa de realización, sin la cual el derecho (como lo hemos repetido tantas veces) no es (si no es *realizable*) y no sirve (si no es *realizado*).

11. *Estructuras.* - No insistiremos sobre la discusión (realizada en el plano de la teoría general del derecho y en otros sectores, pero tal vez no suficientemente elucidada en el D. agrario) acerca del concepto de estructura y su aplicación al derecho. Realizaremos con todo, algunas puntualizaciones.

En primer lugar, no se trata de abrazar aquí una teoría “estructuralista”, que todo lo explique y encare desde tal punto de vista “globalizante” de todos los temas a considerar.

Estructura es un concepto que se emplea en otras ciencias (psicología, biología, pero también matemáticas y en ciencias sociales) y que en Derecho suele utilizarse sin precisión, como supuesto conocido por todos (lo que no es exacto), empleado como mera referencia a un conjunto de realidades y de ordenaciones jurídicas que, básicamente es necesario “reformular” o modificar. Se trata, pues, en segundo lugar, de utilizarlo como concepto científico que en Derecho sirva para indicar alguna entidad determinada, con un alcance lo más exacto posible.

En tercer término, estructura jurídica significa:

- (a) - unidad dispuesta por el derecho (D. objetivo, directa o indirectamente),
- (b) - de integración múltiple y compleja o heterogénea, de elementos integrantes,
  - que están activa y reciprocamente conectados o vinculados,
- (c) - en la cual el todo o conjunto tiene influencia decisiva sobre dichos elementos integrantes, y que es
- (d) - relativamente duradera, desarrollándose y manteniéndose a lo largo del tiempo, con tendencia a permanecer en él.

12. *El ejemplo de la propiedad agraria (estructura y cambio).*- Un ejemplo de lo que la estructura jurídica pueda significar lo constituye el (por demás obvio) de la propiedad agraria, i.e. de la ordenación jurídica del dominio sobre fundo, finca, tierra, agraria, en proceso de cambio.

(a) El Derecho objetivo ha creado un poder jurídico que puede ejercerse sobre la tierra en el medio rural y que atribuye a diferentes titulares (unidad).

El poder jurídico sobre o acerca de la tierra en cuanto a las actividades agrarias a realizar en base a ésta, —se mantiene, pero podría decirse que resquebraja su unidad monolítica al introducir la imposición de que se utilice con sentido “social”: “función social de la propiedad”, interés público o general comprometido en el caso de aquélla, etc.—. El poder unitario no mira (no debe mirar) exclusivamente para sí (a sí) mismo, sino que ha de utilizarse para obtener

finalidades que lo desbordan y que se dirigen al conjunto social (a otros hombres, según la consideración especial que les atribuye el poder social general); la sociedad adquiere, por esa disposición, un nuevo medio, un nuevo centro impulsor de sus intereses, para satisfacer sus necesidades.

(b) El poder jurídico abarca una gama de facultades diversas, heterogéneas, aunque complementarias, el tradicional "jus utendi, fruendi et abutendi", cada uno de los cuales puede considerarse (y disciplinarse) por separado.

Aquí el cambio se produce, ante todo en el sentido de evitar, prohibir el "abusar" de la cosa: la teoría del (rechazable) abuso del derecho, tiene aquí una de sus principales manifestaciones.

También se introducen, en Derecho agrario, pluralidad de limitaciones en cuanto a la disponibilidad: v. gr. el bien familia; la tierra "colonica" que no puede enajenarse dentro de cierto lapso o no puede serlo a cualquiera; la imposibilidad de adquirir por un mismo titular tierra por encima de determinada superficie; la inembargabilidad (e inenajenabilidad) de propiedad agraria dentro de ciertos límites; etc.

El uso o goce de la cosa queda igualmente disciplinado en forma indirecta, al exigir mínimas de producción para obtener ciertos préstamos bancarios o para quedar exonerado de determinados impuestos; hay planes nacionales o zonales para mejor producción, orientados por organismos legales, que reclaman modos especiales y cuotas determinadas de producción; etc.

(c) El todo o conjunto, tiene influencia decisiva sobre los elementos integrantes, que son, entre sí, complementarios: la separación da lugar a otros diversos derechos, v. gr. uso, usufructo, habitación.

Las consecuencias del uso o no uso acorde con las normas legales, son diferentes según sea el titular de alguno de esos elementos, el titular de la propiedad u otro sujeto. V. gr.: el arrendatario que no usa de la cosa como "buen cumplidor de sus obligaciones en cuanto tal", puede quedar sujeto a rescisión o desalojo, reincorporando a la esfera del propietario, a dicha facultad de uso o goce; una cosa es la tenencia del propietario y la que corresponde al titular exclusivo de la misma. El D. agrario tiende a establecer reglas para el tenedor y para el propietario, en cuanto al modo de usar o gozar del predio; en el caso de créditos para mejorar éste, determina asistencia técnica y vigilancia de inversiones; etc.

(d) La titularidad del dominio y éste, tienen cierta duración, desarrollándose y manteniéndose a lo largo del tiempo. Aunque pueda concebirse la propiedad de la tierra con duración (por así decirlo) instantánea, no es ésta la programación de la misma, impuesta por su naturaleza y su finalidad.

Aquí también el proceso de cambio incide en la duración de la estructura, sea para mantenerla indefinidamente en la titularidad del Estado o del ejido municipal o de la comunidad familiar; sea, a la inversa, para imponerle límites a la duración, por ej.: impidiendo la sucesión por vía de herencia; etc.

#### **D) El Estado y el proceso de cambio agrario.**

13. *El cambio estructural y el Estado.* - Los cambios estructurales en D. agrario se producen por exigencias de la época (satisfacción de nuevas necesidades o intensificación de las permanentes), en virtud de la imaginación de los hombres (se puede pensar en el surgimiento del movimiento cooperativo de Rochdale) espontáneamente dirigida hacia nuevas soluciones: no será indispensable el Estado para obtener el cambio y, en cierta medida es más factible que los grupos no-estatales puedan escapar a la rutina y a la burocratización.

Sin embargo, el momento actual parece exigir la intervención del Estado en el proceso de cambio, para que se realice conforme a la orientación de la época. Baste pensar en la unificación del mundo y de sus problemas, que se traduce en una inter-relación cada vez más acentuada; en la multiplicación o acrecentamiento o intensificación de los problemas, que exigen esfuerzo de solución cada vez mayor y más intenso; en el requerimiento de soluciones de conjunto, para que puedan darse y abarquen y satisfagan las necesidades crecientes... para que se advierta cómo el impulso ordenador e impositivo del Estado, que puede ser universal en lo que abarca y en los elementos que conjuga, resulta indispensable para promover y llevar a buen término, el proceso de cambio.

Sólo que el Estado habrá de conjugar, sin confundir o fusionar forzosamente, los diferentes factores involucrados, procurando mantener en vida a todos los que poseen real virtualidad coordinándolos en lugar de sustituirlos mutuamente.

14. El enfoque político y el jurídico en la intervención del Estado para el cambio estructural agrario.

Nuestro enfoque (v. supra) no es político sino jurídico, aunque suela decirse que aquél está siempre subyacente en éste, particularmente cuando se encara la reforma de un sistema establecido: el derecho sirve entonces para instrumentar, hacer posible, la política trazada.

Pero no tratamos aquí la “acción política” a desarrollar por el Estado, vale decir, la concreta programación y realización de un esfuerzo de conjunto para incidir, en base al poder del Estado sobre la vida (aquí: agraria y, por repercusión sobre el resto del país) de una nación (o zona, una región, un continente). Como acción humana concertada la política implica el planteamiento de fines a obtener (valores a encarnar) y medios a utilizar al respecto; por ende, detrás de ella (implícita o explícita) se encuentra un concepto del hombre y de la vida.

Menos aún buscamos o aplicamos una determinada ideología —conjunto de creencias y soluciones prácticas que comparte un conjunto de hombres, en relación a su hacer concreto en una sociedad determinada—, a pesar de que aquí también, la ideología suele estar presente e influir en las orientaciones que se adoptan.

Tampoco pretendemos un derecho “aséptico” inmune a las ideologías, al margen de la política de los Estados, porque todo ello implicaría extrañarse de la realidad.

15. *Derecho agrario e intervención del Estado.* - Nuestra preocupación de juristas, atañe a otro sector científico (el Derecho agrario como tal) y busca en el mismo (que, como Derecho positivo se impone y se inspira en una realidad histórica determinada) las razones que permitan responder a estas preguntas:

— si el Estado ha de intervenir en el proceso de cambio en que ya se encuentran (en la realidad, en su funcionamiento e incluso en su reglamentación), las estructuras jurídicas agrarias;

— *hacia qué* ha de dirigir esta intervención, vale decir, qué fines procura realizar (los tradicionales del derecho: justicia, seguridad, paz, solidaridad, confraternidad), plasmados en un cierto modelo o tipo de estructuras, más adaptado a las necesidades actuales y a las que se prevén en el futuro inmediato (realización actual y en prospectiva).

— *cómo*, de qué manera ha de efectuarse esa intervención, según los moldes de las estructuras actuales, manteniéndolos como tales, modificándolos, sustituyéndolos.

16. *Orientación en D. agrario.* - Puede decirse que el primer aspecto (si ha de intervenir) está resuelto desde hace mucho tiempo por todo el sistema jurídico, de todos los países. El Estado es actualmente y desde hace decenios, el principal factor de cambio del ordenamiento jurídico, sea que recoja las proposiciones particulares o asuma la iniciativa.

En el campo del D, agrario esta preocupación aparece de manifiesto: en su actual consideración publicista (o, al menos, mixta, como rama del derecho); —en la consagración permanente de institutos de fomento o promoción—; en la consagración de las leyes de planificación y (o) de reforma agraria; etc.

En cuanto al segundo (*meta* perseguida), las ideologías tienden a ser rígidas y esquemáticas en cuanto al cambio concreto que ha de imponerse en el agro.

Pero aún así, en Derecho agrario se advierte, en todos los países, cualquiera sea la ideología imperante en sus esferas gubernativas, una mayor “matización” impuesta por la realidad y las necesidades agrarias que reclama diversificar la mayor parte de las soluciones, para alcanzarla (v. gr., mantenimiento, con todas las limitaciones del caso, de la propiedad agraria particular en países de orientación comunista como Polonia, Yugoslavia y, en parte mucho menor, la URSS, en reconocimiento a sus conveniencias de orden práctico).

En esta materia el punto clave adquirido, es la necesidad de intervención del Estado y la exigencia de creatividad en las soluciones, sin atarse a esquemas rígidos que coarten aquéllas en esta etapa de crisis o transformación permanente que estamos viviendo.

En el tercer punto, el (*cómo*), dejando de lado los aspectos de ideología y de política (evolución libre; reforma programada: revolución impuesta), el Derecho Agrario está enfrentado —como se dijo— a un cambio efectivo, real, ya en proceso de realización y sus mismos principios, con el punto de partida de las estructuras vigentes, tienen que llevarlo a instrumentar profundas transformaciones de éstas, para que se adapten mejor a los fines de justicia, seguridad y paz que el Derecho debe asentar en una sociedad determinada.

17. *Tres aspectos de la actividad estatal en el cambio según el Derecho Agrario.* - Aunque los enfoques pueden ser muy diversos, pensamos que puede ser de utilidad considerar brevemente tres aspectos en la referida actividad:

- órganos y, en general, entidades estatales (o promovidas por éste) que han de intervenir (y realizar o contribuir a efectuar) en el proceso de cambio jurídico-agrario;
- actos jurídicos principales que han de consagrarlo;
- principales sectores del Derecho agrario sometidos a ese impulso transformador acometido por el Estado.

## II) ENTIDADES DEL (O PROMOVIDAS POR EL) ESTADO EN EL CAMBIO JURIDICO-AGRARIO.

### A) Organos públicos.

18. *Centros que impulsan o participan en el cambio.* - Desde antiguo se han detectado dos modos de actuación del Estado en el conjunto de las relaciones sociales:

- como detentador del sumo poder social, imponiendo las soluciones que estima adecuadas para la comunidad (relación de la autoridad con quienes están sujetos a la misma);
- como (en rigor: en, a través de) entidades asimilables a las particulares que actúan en las relaciones económico-agrarias (v. gr. colonias que dependen de un organismo estatal; cooperativas estatales, etc.), aunque generalmente dotadas de ciertos privilegios que las distinguen;
- (“tertium genus”) como organismos públicos encargados de una función pública especial (los Institutos de Colonización, como en Uruguay; o de Colonización y Reforma Agraria, como en Brasil o de Reforma Agraria, como en Colombia, Venezuela y tantos otros países de A.L.), pero en alguna medida sujetos al control público de los organismos estatales que corresponden al primer sector.

19. *Legislador.* - La intervención del legislador aparece como fundamental en el proceso de cambio, en la medida en que se realice en profundidad (supra I) C), porque afecta a la esencia de las mismas estructuras agrarias y, por tanto, a través de ellas, a los derechos fundamentales del hombre, que sólo así pueden ser modificados en un sistema jurídico, de un modo generalmente objetivo e inspirado en fines de interés primordial —común o social o general (Constitución de Uruguay— art. 7).

O bien atañen a las facultades de los mismos poderes del Estado y entonces sólo pueden ser —también— cambiadas por una norma legal; v. gr. competencia de los Tribunales agrarios.

Como ejemplo de lo primero, se puede pensar (nuevamente) en los cambios introducidos y los que puedan corresponderle aún, al instituto de la propiedad en sus diferentes aspectos. En torno al mismo, efectivamente, se han dado la mayor parte de las batallas (verbales y aún físicas) acerca de la reforma agraria, en cuanto ésta supone siempre, aunque en medida variable, una profunda modificación en el “statu quo” en materia de propiedad.

Por una parte, la re-distribución de la propiedad de la tierra, que generalmente significa ampliación del número de titulares y, por ende, reducción del ámbito de titularidad de los ya existentes (realidad).

Por la otra, modificación en la estructura misma de la propiedad, incluyendo en ella el “nuevo” espíritu de la función social que debe desempeñar, la integración del interés social (junto con el personal o individual) en el “manejo” de la propiedad (tanto interna como exteriormente). Esto ha significado medidas que afectan a aspectos esenciales de la estructura tradicional de la propiedad:

- prohibiciones para enajenar en ciertos límites (para evitar el minifundio);
- indisponibilidad (v. gr. protección al arrendatario; en plazos y precios);
- impuestos a la menor productividad;
- cultivos obligatorios (especialmente en materia de forestación);
- precios oficiales (que, indirectamente, regulan los destinos productivos) etc.

Aunque el problema jurídico no es tan grave encarado en perspectiva histórica (v. gr. las propiedades actuales a veces provienen de despojos a los pobladores autóctonos, o de meras liberalidades de gobernantes dadivosos de la tierra pública), corresponde distinguir, para apreciarlo:

- la institución en sí, que por su entronque con un interés personal significativo (apego a la tierra; seguridad familiar; etc.) sigue teniendo importancia para el desenvolvimiento y mejora de la agricultura; y
- los titulares actuales y los aspirantes a serlo, para cuya determinación no tanto ha de tomarse en cuenta el “statu quo” (que no



por darse ha de ser necesariamente justo) sino las condiciones en que actúen los titulares con relación a la tierra, estableciéndose los criterios que han de predominar al respecto (trabajo adecuado, radicación, productividad, etc.).

En todo caso, los cambios son profundos y afectan universalmente a todos los relacionados con la propiedad agraria, por lo cual se hace indispensable la intervención legislativa para fijar las nuevas disposiciones reformativas de aquella.

20. *Administración.* - Si al Poder Legislativo corresponde la función primordial en la delimitación de las nuevas estructuras agrarias en la medida —repetimos— en que la transformación sea profunda y, por ende, afecte (en el sentido de que interesa, involucra) a derechos fundamentales, al Poder Administrador incumbe una tarea primordial en la “ejecución”, realización, del proceso de cambio.

No sólo para reglamentar y hacer cumplir (imponer efectivamente) el cumplimiento de la ley, sino, además, para tomar parte en el impulso concreto de transformación.

En tal sentido la mayoría de las legislaciones optan por entregar a un ente descentralizado o autónomo, especializado en los temas de colonización o de reforma agraria, la regulación de este proceso, —lo cual tiene las ventajas inherentes a la especialización—. Pero puede tener el inconveniente del “extrañamiento” con respecto al proceso nacional del que la reforma agraria no es sino un aspecto, aunque primordial, básico (en el sentido literal de la expresión) e incluso con respecto del plan agrario nacional, de las metas y medios que se proponen para el agro en el mismo.

Hemos sostenido reiteradamente que uno de los problemas básicos que traban la solución de la cuestión agraria en Uruguay, radica en la pluralidad de organismos que deben resolver los diferentes aspectos de aquélla. En un país pequeño y de muy limitados recursos, como Uruguay, debe exigirse un plan agrario nacional y acordar al Poder Ejecutivo su realización, sin perjuicio de la intervención de cada organismo especializado (Instituto Nal. de Colonización; C.N.H. del Plan de Mejoramiento Agropecuario; Instituto Nal. de Carnes; C.N. de Mejoramiento Ovino; etc.), pero con la posibilidad de que el P.E. pueda imponer a todos la fidelidad al Plan y su concreción en la esfera propia.

Coordinación, pues, dirigida por el P. E., que debe tener potestad para imponer el cumplimiento del plan agrario nacional, elaborado

en base a la Ley Agraria pertinente y concertado por el mismo P.E., según el "estado de la nación".

21. *Justicia.* - En reiteradas oportunidades hemos expuesto nuestro punto de vista acerca del llamado "fuero agrario" y la necesidad de su consagración, según las modalidades de cada país, pero especialmente atendiendo a la importancia, la urgencia, del proceso agrario de cambio.

En resumen, recordamos:

a) Aunque se pueda discrepar acerca de la indispensabilidad de la especialización —en tesis general—, no puede negarse que por el volumen de los asuntos, su importancia para el país, sus peculiaridades y (especialmente) la necesidad de que sirvan y no retrasen el proceso de cambio agrario, resulta así necesaria una especialización de la justicia en materia agraria.

b) Para subvenir, realmente, a las necesidades del medio es necesario que, al menos el Tribunal de la primera instancia, tenga sede en la zona, en el medio donde surgen los asuntos (depto., municipio, etc.): la justicia debe estar próxima a los justiciables.

En caso de dificultades importantes de los interesados para concurrir a la sede habitual del Tribunal, se podrá pensar incluso, en restaurar la institución del "Juez itinerante", que va al encuentro de las causas en diferentes poblaciones de la misma zona espacial de su jurisdicción.

Aquí hay, pues, una situación real (geopolítica) que impone divisiones espaciales de la jurisdicción e incluso la posibilidad de sedes diversas dentro de la misma zona territorial. El cambio ha de ser en el sentido del aumento del número de tribunales y la sub-división de competencias territoriales (unida o no, según los casos, a la "itinerancia" del Tribunal, a la pluralidad de sedes, instauradas según los períodos que sean necesarios).

c) Somos radicalmente contrarios al establecimiento de los jueces legos en materia agraria, como en principio, en toda materia. Entendemos que es fundamental en el Juez la imparcialidad (primero) y la profesionalidad jurídica, conocimiento del derecho (segundo).

Claro que entendemos que puede haber excepciones impuestas por la tradición (Tribunal de Aguas de Valencia; comunidades indígenas); la necesidad (como ha ocurrido con los Juzgados de Paz

Rurales en Uruguay, hasta el presente: falta de letrados y escasa remuneración) y en casos muy especiales, la conveniencia (pedagogía de la justicia?).

Pero entendemos que el proceso de cambio, en este caso, está en el sentido de la tecnificación de la justicia, como en todas las materias.

d) En cuanto al modo de proceder, al procedimiento, i.e., al desarrollo del proceso y los modos de co-relacionarse los sujetos en él, entendemos que la solución ha de ser la misma en todas las materias y que un tipo de proceso inspirado en el principio de la oralidad, es el único que puede acordar la naturaleza misma de la institución, con los fines de justicia real, rápida y eficaz, que todas las materias y, por ende, también la agraria, reclaman.

La urgencia en las decisiones en el proceso de cambio agrario, para que no se trabaje el cumplimiento del plan y para que funcione en concreto en los casos de incumplimiento, reclaman por igual, en este proceso, el modo de la oralidad, si cabe, con mayor necesidad.

## B) Organos descentralizados.

22. *Institutos de reforma o de colonización.* - Debe encontrarse una razón de fondo (que no puede ser la pura imitación) en la constante solución de atribuir a un organismo descentralizado, la conducción de la *colonización* (en el sentido de incorporar al trabajo de cultivo y desarrollo agrícola a tierras vírgenes o desérticas, v. gr. Sahara, partes de Siberia, partes del Sur y del Norte del Continente Americano, etc.) y de la *reforma* (en el sentido de mejora y transformación de la situación de explotación de la tierra, en todos sus aspectos, particularmente: situación del campesino; tenencia de la tierra; tecnificación y progreso en el trabajo agrario y en sus resultados naturales y económicos) *agrarias*.

Pensamos (siempre en el plano del proceso de cambio agrario, desde el punto de vista del Estado moderno: i.e., del "actual") que se trata de una razón de especialización. Se quiere crear un centro impulsor destinado en su totalidad a esta tarea, que no se vea "distráido" por ningún otro tema y que tema pueda, en consecuencia, dedicarle todo el esfuerzo de obtención de datos de la realidad a transformar y de los medios de que se dispone para hacerlo; de búsqueda y logro de estos; del planeamiento de la obra (en lo cual se requiere, también de imaginación constructiva: aquí no es mera ilusión sino real

necesidad lo de la "imaginación al poder" o, mejor, "en el poder" o "del poder" que resonara en Francia en Mayo, '68); de seguimiento en la ejecución de los planes y, particularmente, en la prestación de "asistencia" técnica y crediticia al protagonista de la actividad agraria que es el campesino o agricultor o productor agrario; etc.

Aquí se encuentra, pues, el medio orgánico fundamental del Estado para el proceso de cambio agrario. Si el Estado no se decide a crear el medio especializado a insertar en su propio "aparato" orgánico que oriente, ordene y realice aquel proceso, difícilmente la preocupación burocrática por atender a lo inmediato (que también es indispensable) que abarca todo lo establecido (que es igualmente necesario), permitirá la tarea de radical innovación en los proyectos y métodos estatales.

Hay aquí un difícil problema: institucionalizar el cambio en medio de la estabilidad, crear un centro de renovación de la realidad (jurídica) campesina, que efectivamente pueda decidir sobre ella.

El riesgo es doble y consiste en desarticular lo existente (o, al menos, duplicar esfuerzos e impedir consecuencias útiles) por una parte y, por otra, aprisionar el esfuerzo de transformación en las redes de lo establecido. Crear pues, un "cuerpo extraño" en la Administración, que no sirva para mejorar lo existente, ni para modificarlo como se proyecta.

23. *Otros institutos.* - Junto con el Instituto especializado en la reforma, aparece necesaria la creación de otras "unidades de ejecución" del plan agrario o de colaboración con el mismo, con la conveniencia de la especialización y el riesgo de la dispersión; planes sectoriales (v. gr. forestación; mejoramiento de razas; etc.); asistencia técnica; asistencia crediticia; etc.

Naturalmente que la solución concreta debe variar de país en país, según sus posibilidades presupuestales y la situación desde el punto de la realidad agraria y de la economía general. Pero corresponde formular algunas indicaciones de conjunto.

24. *Enfoque educacional, de co-relación y coordinación.* - La tendencia natural es a la reiteración especializada de las soluciones de conjunto, tanto en el campo específicamente agrario (v. gr. Comisiones Nacionales por sectores de producción) como en lo que se comparte con el resto de las actividades económicas nacionales (v. gr. asistencia crediticia). La solución escapa (como se dijo) a la formulación de una regla, pero puede decirse que salvadas las circunstan-

cias de los países: no es lo mismo en país federal que en unitario; en país "continental" como Brasil o país de pequeñas superficies y población como Uruguay) existen algunas directivas genéricas a tomar en cuenta:

a) Cambiar el enfoque de "represivo" en "educativo"; de la "imposición" a la "asistencia" de la "directiva a larga distancia", a la "directiva enseñada y participada" en y con la misma empresa. Incluso el combate de las plagas debe ser encarado de este modo, participación, mucho más que en el habitual de sanción; las sanciones resultan indispensables, pero en un proceso de cambio importa más el cambio de mentalidad (nunca fácil y no más en las zonas rurales) que mejor se logra en la experiencia de trabajo compartido que en la imposición.

Insistimos: el Estado debe participar en el proceso de cambio actuando junto con el productor rural, cualquiera sea el régimen jurídico de su vinculación a la tierra, aunque, naturalmente con preferencia (por razones humanas y también económicas: hay que cambiar lo más regresivo) por quienes se encuentran en peor condición y, por ende, necesitan más la asistencia ("actuar con", no "en vez de") del Estado.

Se trata, en definitiva, de volcar al esfuerzo productivo del agro todo el aparato burocrático, muchas veces desperdiciado en tareas de oficina o de mera sanción de las desviaciones. Esta indicación vale, pues, para todos los institutos estatales y más particularmente (el cambio, ésto sería lo original a promover, debería llegar hasta allí) para los que podríamos denominar tradicionales, generalmente incluídos (centralizada o descentralizadamente) en los Ministerios de Agricultura y Cría o Ganadería.

b) En el campo de los institutos que se reclaman de otra especialización jurídica, v. gr. los Bancos del Estado, los países de pocos recursos mejor tal vez podrían especializar al sector agrario dentro del mismo Banco de Fomento, para tener en cuenta las necesidades de cada rubro, las posibilidades del Estado y la conveniencia que para la sociedad tiene la promoción de cada uno.

La solución inversa, puede ser conveniente en países que por su extensión y población y los recursos con que cuentan pueden destinar fondos suficientes para ser manejados, autónomamente en cada sector; pero aún aquí tendría que haber una instancia previa (v. gr.

la ley de presupuesto o el reglamento del presupuesto monetario anual) que tome en cuenta aquellos fines (que indicamos en el párrafo precedente) y los medios del Estado, para señalar co-relativamente, el destino de cada uno.

c) Por último, se hace necesario la coordinación efectiva, para evitar la pérdida de energías y la dispersión e incluso oposición de esfuerzos.

Si para el conocimiento de la realidad agraria y de su re-ordenación, se hace indispensable el esfuerzo científico inter-disciplinar, —para solucionar (o, al menos, procurar la solución) en plano jurídico por el impulso del Estado de su problema,— resulta indispensable la colaboración (ayuda mutua), no reiteración sino actuación en campo y funciones propias de cada uno y la coordinación (vale decir, el establecimiento de canales confluyentes para lograr un resultado de conjunto) de los diferentes centros estatales entre sí y con las diversas empresas agrarias.

Pensamos que aquí el medio fundamental no puede estar en “la Comisión Coordinadora” que procura aunar esfuerzos; estos deben quedar en el plano del asesoramiento, pero la coordinación debe poder imponerse llegado el caso, solución por lo demás, lógica en el plano estatal.

En consecuencia, puede requerirse un cambio (que señalamos supra A) en sentido de poner en manos del Poder Ejecutivo esta “coordinación debida”: (1) limitando las autonomías exageradas por una parte (pasar, en materia agraria y en problemas fundamentales de la autonomía a la descentralización y aún a la “desconcentración”) y (2) nacionalizar el problema agrario frente a lo municipal e incluso en aspectos fundamentales, con relación a lo estadual o provincial. Punto este último jurídicamente muy delicado pero que pensamos debe enfrentarse si se quiere llegar a soluciones de fondo que, en mi país y en esta materia, no pueden ser sino nacionales (hoy en día, “rectius”, zonales y aún continentales y mundiales).

C) El Estado y el principio asociativo o de asociación.

25. *Importancia de las normas que regulan el principio asociativo agrario.* - No pretendemos que el principio de asociación debe entenderse incorporado al Derecho Agrario por pensar que sólo concurre en esta rama del Derecho (lo cual, además de evidentemente

irreal no sería indispensable para incluirlo entre los mismos), sino porque creemos que es impuesto por la realidad agraria y porque en ella (y en el Derecho que la disciplina) tiene importancia primordial.

Curiosamente (o no?) el aislamiento (al menos mayor) de otros hombres; la lucha (o la actuación) en y sobre la naturaleza; las necesidades más urgentes de asistencia individualizada y, justamente, el número más escaso de semejantes que lleva a individualizarlos y conocerlos (al menos en posibilidad) mejor, conduce a una personalización de la generalidad de las relaciones que, en ese grado, no puede alcanzarse en las aglomeraciones urbanas. El hombre aprende así la necesidad del otro y surge con claridad la de asociarse.

Empleamos asociación no en el sentido restrictivo de asociación civil en oposición a sociedad con fines lucrativos propios, sino en el más genérico alcance de toda institución que suponga la unión de personas (i.e. sus actividades y, por tanto, sus actos) en torno a una finalidad común, disciplinadas, aquélla y ésta, por el derecho.

26. *Formas tradicionales.* - El D. agrario, desde el principio ha acordado particular trascendencia a la asociación en ese sentido amplio: a) Las resultantes de contratos que suponen una asociación de sujetos para una actuación relativamente permanente: sociedad en sus diversas formas (tanto comunes: colectivas, como de capital e industrias); aparcería (que en el fondo es una sociedad mixta de capital e industria, pero en la cual lo básico es que ésta última sólo la ponga una de las partes, sin perjuicio de que ambas puedan contribuir en alguna medida con capitales y con la peculiaridad de que si recae sobre la tierra o el ganado, éste o aquélla sólo pueden ser aportados por una de las partes, la que no contribuye con su "industria", i.e. con su trabajo productivo); arrendamiento (que está más cerca de la aparcería que de la sociedad propiamente dicha).

b) Las asociaciones y comunidades tomadas en cuenta por el Derecho de Aguas (comunidad de regantes), aunque aquí estamos ante una rama diferente del Derecho, por más vinculada que pueda encontrarse, en algunos aspectos, con el D. agrario.

c) Importancia de la asociación en sentido estricto, especialmente de empresarios (o productores) que se preocupan del mejoramiento de las razas (inspecciones: exposiciones; "marcas de calidad"

del ganado o de otros productos agrarios); del mantenimiento de la pureza de la sangre (registros de "pedigree") del riego común de sus campos; del mejoramiento de caminos; etc.

27. *Superación del formalismo.* - Uno de los puntos básicos para que se logren progresos sustanciales en esta materia, radica en que se supere el espíritu del formalismo en Derecho agrario, lo cual es tanto más necesario por cuanto el mismo, como rama del Derecho, se ha ido formando (a todas las ha ocurrido igual) a expensas de otras, adoptando y adaptando algunos de sus institutos a sus necesidades.

No nos referimos aquí al formalismo en el sentido tradicional (como "principio jurídico") que exige la realización de los actos en determinada forma o apariencia externa, so pena de invalidez, sino a la conveniencia de no considerar a los distintos sectores del Derecho como compartimentos estancos que no tienen comunicación entre sí.

Para el proceso de cambio agrario, se oponen al Estado algunas dificultades en la modificación de las estructuras asociativas y para abrir el camino hacia el futuro. Se refieren a diferentes aspectos del instituto asociativo;

a) Permanencia de la asociación. -

En general la asociación, como se dijo, tiende a perdurar durante algún tiempo relativamente prolongado: se hace para permanecer y en su integralidad; nace, pues, la asociación como una estructura hasta cierto punto perdurable.

Tanto las necesidades agrarias, como la exigencia de experimentar formas nuevas, imponen, por el contrario, la posibilidad de realizar asociaciones que tengan escasa duración, para una actividad o para una obra determinada.

— En Uruguay se puede citar, en tal sentido, la imposición a los vecinos para que colaboren en arreglo y conservación de los caminos (C. Rural a. 72); el I.N. de Colonización podrá prestar asistencia a los colonos o aún particulares sitios en tierras agrícolas que hayan perdido su fertilidad, para recuperarla, para lo cual formarán "Comunidades agrarias" a las que el INC prestará "asistencia provisional" (a. 25. Ley 11029 de 12-1-1948).

— El progreso (en esta vía) habrá de consistir en facilitar aún más la constitución transitoria de asociaciones con el fin de permitir la para obras concretas (v. gr. compra de fertilizantes, importaciones) y preparar formas más avanzadas como, v. gr. la cooperativa, para



aumentar hacia la cual se requiere la formación del “espíritu cooperativo” que sólo a la larga y en la experiencia puede obtenerse.

La Ley de Colonización prevé, en tal sentido una amplia gama de formas de colonización (art. 7 Ley cit.) incluso en cuanto a la “temporaria” duración de la misma.

28. b) (*Autonomía de la voluntad: asociación voluntaria o espontánea e impuesta*). - Aquí también se presenta el problema de la autonomía de la voluntad que en principio debe manifestarse en la asociación y no parece consentir imposiciones: difícilmente podrá existir, de lo contrario, la “affectio associationis” que como (y aún más) la “affectio societatis” en el caso de las sociedades, parece ser indispensable en aquéllas.

Sin embargo la historia de las reformas agrarias (especialmente en los países comunistas) señala la imposición de la asociación (comunidades, colectividades) como un factor constante de las mismas.

Por otra parte, la tradición (aún vigente) no se opone a esta imposición, v. gr. en el caso de las comunidades de regantes (en el Derecho de Aguas - C. Rural - a. 616); o en el trabajo de arreglo de caminos (aunque aquí puede dudarse de la exigencia de “comunidad en el trabajo”, que no especifica el C. Rural).

También puede el Estado inducir (sin imponer coactivamente) la asociación, dando facilidades, u ofreciendo facilidades a quienes la constituyen, como en el caso de comunidades a formarse para que el INC las asista en la fertilización de tierras agotadas.

El progreso —estimo— se encuentra en favorecer la asociación, por la vía educativa y la promoción de facilidades, más que en la imposición indiscriminada de la misma, para rescatar el valor del espíritu asociativo, que crece en la medida de su espontaneidad.

29. c) (*Estructuración de la asociación*). - Debe favorecerse (sea la comunidad espontánea o impuesta) una gran variedad en el modo de su organización, sin perjuicio de exigirla clara y públicamente, en beneficio de responsabilidades a reclamar.

En tal sentido el progreso podría constituir en permitir la formación de las mismas con el mínimo de formalidades compatibles con su individualización, responsabilidad y adecuado funcionamiento; para todo lo cual se requiere (no debe olvidarse) una larga tarea de educación y, por ende, un favorecer de la educación de adultos y de los institutos comunes y especializados que la promueven.

Tales facilidades deberán otorgarse, también para la transformación de la organización, no creando compartimentos estancos y permitiendo pasar del uno al otro en caso de necesidad.

30. d) *Participación del Estado en las asociaciones y con las asociaciones.* - La barrera entre Derecho Público y Derecho Privado (que nunca fue muy fuerte) hace tiempo que ha descendido y, por ende, se facilitan muy variadas soluciones, hasta hace poco tiempo inadmisibles.

No se trata, tan sólo de prever las asociaciones particulares por un lado y estatales por otro, sino también todas las variantes en las asociaciones mixtas.

— Citemos en Uruguay el Secretariado Uruguayo de la Lana, asociación dotada de personería jurídica e integrada con productores (delegados de diversas instituciones) en mayoría, delegados de institutos oficiales y técnicos (elegidos por co-optación). Esta intervención de delegados oficiales en instituciones privadas, se reitera en diferentes organismos de creación legal para industrialización y comercialización de productos del agro.

Igualmente las asociaciones de productores colaboran en organismos del Estado en función de asesoramiento e incluso de disposición, v. gr., Comisión Honoraria del Agropecuario, etc.).

— Por otra parte, se reconoce a las asociaciones, la dirección y ordenamiento de servicios de interés general, v. gr., en materia de registros genealógicos; para regir la cinofilia del país; para el mejoramiento de las razas (v. gr. para las lanas, la Comisión Nal. de Mejoramiento Ovino, ha sido integrada en el Secretariado U. de la Lana); para certificación de calidad en el caso de exportación de reproductores de pedigree; etc.

31. e) (*Naturaleza jurídica de la asociación*). - Recién en las leyes de reforma agraria (o de colonización) se adelanta en la reglamentación y definición de las asociaciones de naturaleza agraria, i.e., regidas por el D. agrario.

Fuera de ellas, se aplican, en general, las diversas formas elegidas por el D. civil y el D. comercial, aunque últimamente se ha reaccionado contra la utilización pura y simple de estas últimas, pensando que pueden tergiversarse los fines y medios que persigue el D. agrario, de admitirse sin más, esta ordenación.

Acompañamos el punto de vista que prefiere las formas personales de organización, para regular mejor el acceso a la tierra y delimitar su utilización en base a la responsabilidad personal de los tenedores.

En Uruguay no se admiten las sociedades anónimas con acciones al portador: deben ser todas nominativas con excepción a texto expreso y previa integración. Creemos que deberá darse un paso más y no admitir la organización de sociedad anónima, aunque reconocemos que con la anterior limitación y una reglamentación adecuada, podrían alcanzarse similares resultados.

32. f) (*Relaciones internas y externas de la empresa*). - El Estado debe favorecer igualmente la extensión anterior del vínculo asociativo, sin perjuicio de las necesidades jerárquicas impuestas por el trabajo, procurando una mayor participación de todos los que trabajen en la empresa agraria en su quehacer: planeamiento, funcionamiento, realización, distribución del producto económico.

La reglamentación y fiscalización de la relación laboral dependiente debe llegar al campo con efectividad y teniendo en cuenta las peculiaridades de las tareas y el medio donde se realizan (v. gr. problemas de alimentación, vivienda y sanidad, que ingresan necesariamente en la obligación legal impuesta al empresario, salvo situaciones especiales).

Pero el proceso debe orientarse hacia una más efectiva participación de todos los que trabajan en la empresa, en el proceso productivo y en los rendimientos, lo que puede lograrse transformando la empresa actual y también creando paralelamente otras según los principios indicados, que poco a poco absorberían el interés y concitarían la adhesión de todos.

Lo propio se diga del aspecto externo, propiciando "la asociación de las asociaciones", para su ayuda mutua.

33. *Promoción asociativa*. - La orientación del Estado para impulsar el proceso de cambio en este plano, deberá darse en el sentido de favorecer en todo lo posible las asociaciones (constitución, transformación interna y co-relación externa), participar en ellas y reconocerles un amplio campo de actuación (con la fiscalización del Estado) en toda la materia de fomento y promoción de la producción agraria.

Se respondería así, a las necesidades agrarias, a la tradición de esta rama del Derecho y a la formalidad de aunar los esfuerzos que se poseen para la mejora de la actividad agraria y de sus titulares.

### III) ACTOS JURIDICOS ESTATALES EN EL PROCESO DE CAMBIO AGRARIO.

#### A) El Código.

34. *Codificación agraria en el proceso de cambio.* - Generalmente se considera a la codificación como un punto de llegada después de un largo período de formación de un rama jurídica determinada, cuando se han alcanzado metas que pueden considerarse como definitivas.

Desde tal punto de vista parece poco adecuado codificar el D. agrario, dado que ha sufrido profundas transformaciones en el presente siglo con relación al pasado y, además se encuentra en proceso de cambio permanente, no sólo por la época en que se vive, sino por una peculiaridad que parece propia de la realidad que disciplina y su modo de conducirla.

No en balde tienen tanta importancia, en D. agrario las costumbres, las modalidades de cada país (y aún de cada región) y resulta necesario, frente a la limitación de la tierra y a las modificaciones de las necesidades relativas a la misma y a los modos de satisfacerla, mantener como constante el proceso de reforma. La reforma agraria más que un acontecimiento eventual, es un aspecto permanente del Derecho agrario.

Por otra parte, se trata de una rama jurídica muy vinculada a otras (formadas más antiguamente) y que depende aún en parte de las mismas, para integrar sus normas, con lo cual la codificación debería tomar en cuenta estas conexiones y, por ende, resultaría poco completa en sí mismo.

35. *Sentido actual de la Codificación agraria.* - No se trata de "congelar" el D. agrario, ni de oponerse a su cambio, sino, por el contrario de darle un cauce adecuado y señalar su orientación.

Debe tratarse, pues, de un Código que: a) Recoja lo fundamental del D. Agrario vigente, en los aspectos relativamente estables que lo caractericen, que al menos abarcan los institutos tradicionales que no se modifican, en lo sustancial, aunque cambien los titulares de la tenencia de la tierra, v.gr. documentación de la venta de ganado; delimitación y cercado de establecimientos; marcas y señales de ganado; conservación de bosques; etc.

b) Establezca los principios fundamentales del D. agrario, que presiden la elaboración de toda esta rama del Derecho.

c) Determine las reglas principales de las nuevas instituciones o de los instituciones en transformación, que serán complementadas por nuevas leyes, tanto de emergencia como (relativamente) permanentes.

El Código no elimina la legislación: ni el Código civil lo ha logrado, a pesar de su monumental construcción; pero establece la espina dorsal de la rama jurídica agraria y preside, orienta y sirve a la interpretación e integración de la misma en su integridad. Es el centro del D. agrario, su elaboración positiva fundamental, para su adecuado desarrollo en perspectiva.

Un Código abierto a la legislación pero inspirándola, para ordenar mejor el cambio del que participamos en nuestra época y en nuestra rama jurídica agraria.

## B) Legislación.

36. *De la ley de emergencia, a la ley permanente.* - La "tentación" legislativa en los periodos de cambio es la legislación de emergencia", algo inevitable, porque es necesario subvenir a las cambiantes necesidades de los tiempos; algo riesgoso, porque suele realizarse con precipitación y con la dificultad acrecentada de enfrentarse a situaciones imprevistas (tal vez imprevisibles); algo que suele tener consecuencias paradójales y opuestas al cambio, estabilizando situaciones que quisieran cambiarse pero que por su extrema dificultad (en virtud de la masa de intereses comprometidos) no se sabe muchas veces cómo resolver.

El ejemplo más típico, que se repite en lo urbano y en lo rural, es la enorme legislación de emergencia que estabiliza año a año a los arrendatarios, sin darles tiempo para planificar su explotación a éstos ni a los propietarios para recuperarla.

El cambio tiene que ser claro y profundo: debe adoptarse una solución y encaminarse a la misma, creando un régimen de transición que sacrifique igualitariamente los intereses comprometidos, puestos al servicio del interés general (centrado en torno a la situación mejor (vida) de los campesinos y la producción más adecuada para el país. Por tanto resulta necesario salir de la legislación de emergencia (que generalmente, lo que resulta curioso, estabiliza en vez de cambiar) a una legislación permanente que se trace metas definidas y adopte las correspondientes medidas para alcanzarlas.

37. *De la ley —marco estabilizador a la ley— planificadora del cambio.* - La ley puede no ser un simple marco para la realidad que sobreviene, recogiendo tradiciones, orientaciones y doctrinas predominantes, lo que podría denominarse la ley "a posteriori" de los cambios, para recogerlos, consagrarlos y... estabilizarlos. La ley puede ser también, planificadora o impulsora del cambio. Vale decir: la ley que formula un propósito a obtener en la realidad (programa, plan) y que determina los medios y señala los modos de cumplirla; un "plan de acción" impuesto a los organismos del Estado ejecutores y, por ende, también a los sujetos particulares que quedan incluidos en su zona de influencia.

Para el proceso de cambio, la legislación agraria debe encararse en conjunto, se debe pensar como un todo a modificar; la ley de reforma o de planificación, concreta ese pensamiento en normas orgánicas y funcionales, para que equéllo pueda llegar a la realidad.

El conjunto de las leyes agrarias deben ajustarse a los criterios y modalidades que impone la ley dinámica, planificadora de la política agraria que emprende el Estado.

C) Los actos administrativos y jurisdiccionales.

38. *La pluralidad de actos.* - La instrumentación de la reforma exige una actividad jurídica pluriforme y constante. La ley, aunque se dirija a promover el cambio social, no lo produce en forma directa, sino que reclama todo un conjunto de actos de concreción o individualización en cada situación determinada, de cumplimiento directo, cuando impera a los organismos públicos y de ejecución, cuando se dirige a los sujetos particulares y estos incumplen lo dispuesto.

Los tribunales no cambian en su modo de actuación y en la ocasión de la misma: cuando el ordenamiento de la reforma no funciona en un caso concreto.

Tampoco la Administración, pero con la salvedad de que se acen-túan en el caso de reforma: a) los actos-regla, para especificar los ordenamientos genéricos de la ley.

b) Las concesiones y anticipaciones, para otorgar facultades y al mismo tiempo, conservar las posibilidades de fiscalización sobre los que deberían colaborar con la autoridad.

c) Las decisiones sobre recursos administrativos, que han de multiplicarse, ante la ofensiva reformadora.

d) Los actos unilaterales de la Administración para el cumplimiento de su acrecentada tarea de acción directa.

D) Los actos de sujetos particulares.

39. *Limitación de la autonomía de la voluntad.* - Ya dijimos que la intervención del Estado siempre trae consigo una limitación en la autonomía de la voluntad de los sujetos particulares: esto ocurre, igualmente, cuando el Estado interviene en el proceso agrario de cambio.

El primer lugar, se restringe el área de acción porque el Estado, a través de sus distintos órganos, toma parte activa en ese proceso: es un productor más y, por otro lado, es la autoridad que procura impulsar y encauzar el cambio.

En segundo término, las entidades estatales que intervienen en el proceso de producción o de comercialización suelen tener facultades y aún privilegios especiales (v. gr. monopolios o preferencias y exención de impuestos, etc.).

En tercer lugar, aún en las actuaciones de los sujetos particulares, el Estado interviene (en cuanto pueden incursionar en la esfera del interés general o social) para imponer determinadas reglas en la formación de los contratos, en modalidades de obligaciones emergentes del mismo y en cuanto a su duración.

Para señalar un ejemplo característico, en materia de arrendamiento rurales en Uruguay: — (Elementos esenciales). Se impone la escritura como solemnidad y, además, la inscripción. La legislación de emergencia ha dado sucesivamente innumerables plazos para inscribir con plena validez, incluso los contratos verbales.

— (Obligaciones emergentes). Se impone al arrendatario el cumplir el "standard jurídico" de ser "buen cumplidor de sus obligaciones como tal", que abarca las impuestas en el contrato y, además, el cuidado de las mejoras y de la tierra (cultivo adecuado, evitar erosión, etc.) impuesto como obligación legal en todos los casos.

— (Plazo). Se establece un plazo mínimo para todo contrato y la posibilidad de que el arrendatario se acoja a una prórroga adicional.

40. *Formas y garantías.* - Ya se sabe que en el Derecho moderno las formas se establecen para garantizar. ¿Hasta qué punto es garantía para la parte que se reputa más débil en el caso concreto (el que necesita arrendar el campo, sea arrendador o arrendatario, en el momento en que se celebra el contrato), que el contrato deba documentarse por escrito so pena de nulidad?

No hay duda de que la escritura da certeza o seguridad (mejor: determina claramente lo acordado, para el futuro: "ad perpetuam rei memoriam") en cuanto al contrato que se celebró. Pero muchos contratos siguen realizándose verbalmente y la necesidad impera, sea cual fuere la forma de instrumentar el acuerdo de voluntades.

Sin embargo, no puede negarse que en un punto la escritura favorece a ambas partes: en determinar con exactitud la fecha del contrato y, por tanto, a partir de cuando se cuenta el plazo de estabilidad que acuerda la ley a todo el que reciba, en forma onerosa, el goce y uso de un predio para explotación agraria.

#### **IV) EL ESTADO Y ALGUNOS DE LOS SECTORES DEL DERECHO AGRARIO MAS AFECTADOS POR EL PROCESO DE CAMBIO.**

##### **A) El cambio global y los sectores.**

41. *El enfoque de conjunto.* - Ya lo hemos indicado: el Estado debe insertarse en el proceso de cambio jurídico-agrario, encarándolo en conjunto, para que se verifique en todo el sistema agrario (y sectores vinculados con él): para ello se formula una política agraria, se dicta una ley de planificación (y/o reforma) y se lleva a cumplimiento. Todo proceso de reforma agraria en alguna medida afecta a todo el orden jurídico y, obviamente a todo el Derecho Agrario.

Según ésto, parecerá relativamente innecesario, hacer un elenco de temas para los que es válido el cambio, por cuanto este ha de producirse en la totalidad del Derecho agrario y no solamente en algunos aspectos o institutos del mismo.

— Sin embargo, no puede negarse que en algunos el cambio se manifiesta más acentuadamente. Dejando de lado el problema de los intereses comprometidos, es indudable que en algunos el cambio es más profundo, o irradia a más aspectos, por la importancia de aquellos o por su más considerable retraso en su adaptación a las necesidades de la época, con lo cual la transformación se hace más evidente y también resulta más completa o profunda.

Por eso ha parecido adecuado hacer una brevísima indicación, en lo que sigue, del sentido que ha de tener la intervención del Estado para que, por los medios jurídicos adecuados, acompañe y promueva el cambio en algunos sectores peculiares del D. agrario.



## B) Reglamentación sobre recursos naturales.

42. *Nueva dimensión del D. agrario.* - Aunque siempre el Estado se ocupó de la conservación de los recursos naturales, no hay duda de que nunca como en nuestra época, tal preocupación revistió características de tanta universalidad y profundidad.

Entre los recursos naturales, la tierra y los productos más conectados con ella, naturales (flora y fauna), adquieren primordial importancia. Conservarlos significa en el caso de la tierra, preservar y acrecentar su fertilidad, no degradarla ni destruirla (erosión, etc.). En el caso de la fauna y de la flora, precaver su extinción, obtener su recambio, mantener y acrecentar su extensión (v. gr. forestación).

Actualmente se sabe que todos esos productos son necesarios para la vida sana ( y la vida sin más), no sólo para la alimentación. En un mundo donde se toma conciencia del hambre (en él existente y que no tendría por qué existir) y en que se teme que la degradación de los recursos naturales y la contaminación de los mismos provoque un cataclismo universal, el Derecho agrario adquiere nueva dimensión:

— Internacional, porque interesa no sólo a cada país sino al conjunto, el manejo y conservación de los recursos naturales de los que cada vez se tiene más conciencia, de que son comunes.

— Objetiva, porque todo el capítulo de conservación, acrecentamiento y mejora de los recursos naturales, implica un desarrollo normativo mayor del existente.

Impone, pues, un cambio jurídico en el cual el Estado tiene vasta actuación: reivindicando su derecho eminente sobre los mismos; imponiendo reglas para su manejo, conservación y reposición; disponiendo que ciertos órganos públicos se ocupen de estas funciones; creando deberes especiales para los tenedores de aquéllos y, por ende, importantes limitaciones y orientaciones para el ejercicio de los derechos dominiales; etc.

## C) Promoción o fomento: intensificación.

43. *La acentuación del fomento agrario.* - Entendemos que ésta es una característica que siempre ha tenido el D. agrario, pero que se ha acentuado (en virtud del intervencionismo general del Estado en todas las materias y también en ésta) y que debe serlo para responder a las crecientes y urgentes necesidades de la población mundial.

Más que una rama "tuitiva" del Derecho, el D. agrario es promocional, en el sentido de que le corresponde promover, fomentar, mejorar "a las personas y a los bienes" del agro. Es decir, conservar y acrecentar los medios naturales de producción (conservación de los recursos); mejorar la producción y su rendimiento; preocuparse por la situación de los productores en todas sus escalas.

Se trata de un enfoque que debe manifestarse en todas las instituciones de D. agrario, pero más particularmente en las que directamente influyen en la producción agrícola-ganadera.

Fomento que debe traducirse: en la política ya señalada de los organismos estatales, reflejada en las normas pertinentes; en prohibiciones para el acaparamiento de los recursos naturales; en asistencia crediticia y técnica para los productores; etc.

#### D) Tenencia de la tierra.

44. *El punto central de la reforma agraria.* - Este punto debe resolverse en la práctica, país por país o, incluso según las diferentes zonas del mismo.

En definitiva consiste en establecer: — superficie mínima para la explotación;

- limitación de la máxima tenencia de la tierra, según (o cualquiera) sea el destino y las personas que lo pretenden;
- deberes relativos al manejo y conservación de la tierra; derechos co-relativos;
- titularidad: pública y/o privada de la tierra; relaciones mutuas.

Este punto es ineludible en el momento actual, cualquiera sea la orientación política del gobierno, y ha de resolverse, conforme a las características del país; a sus necesidades; la relación de hombre-tierra que puede determinarse, a efectos de que se explote adecuadamente; posibilidades de asistencia crediticia y técnica; etc.

Sólo el Estado puede llevar a buen término este proceso a través de impuestos (especialmente si se regulan según la productividad); expropiaciones (aquí todo el problema de sí se indemnizan y cómo); distribución de tierras; asentamientos; etc.

Y debe completarlo con todo el resto de medidas para adecuar el Derecho agrario tradicional con el Derecho agrario que está; emergiendo en el propio centro del sistema tradicional.

### **E) Orientación productiva.**

45. *El Estado en cada etapa de producción.* - La intervención del Estado tiene que producirse en todo el ciclo productivo, sea como productor (a través de los organismos a los que haya encomendado dicha función) sea como autoridad.

Desde el segundo punto de vista, puede cooperar el Estado a la producción, imponiendo determinadas conductas de los productores en relación a la tierra o los demás recursos naturales, u organizando todo lo relativo a la enajenación de los productos: establecimiento de mercados; idem de precios mínimos y máximos; etc. Esto último está más allá del D. agrario, pero es influido directamente y delimitado por este.

### **V) CONCLUSIONES**

46. El papel del Estado en el proceso de cambio jurídico-agrario actual se debe traducir en:

1. Participación activa en el mismo como autoridad que impone solución y como integrante directamente del desarrollo del ciclo productivo.

— Constitución de nuevos órganos para actuar en una u otra condición y fomento flexible del principio asociativo para coadyuvar en aquél.

2. Formulación de un Código Agrario Abierto, estableciendo los principios básicos y orientadores de la legislación.

Promoción de leyes de planificación y reforma agraria y otras complementarias derivadas de aquélla.

3. Actuación con enfoque de conjunto sobre todo el Derecho agrario positivo para asegurar su cambio integral y poniendo el acento en los institutos de fomento (asistencia técnica y crediticia); en la mejor distribución de la tenencia de la tierra (humana y económicamente considerada); en la conservación y mejora de los recursos naturales.

4. Actuación efectiva, vale decir, hasta alcanzar la realidad agraria para transformarla, disciplinando tanto la actividad de los órganos estatales, como la que efectúen los sujetos particulares, orientados por el estatuto agrario respectivo.

## NOTAS

### NOTAS - I)

A) Sobre el *proceso de cambio de nuestra época y sus características*, nos remitimos a: 1) *Gelsi* "Proceso y época de cambio" (en el Libro de Homenaje a Amilcar Mercader), ed. Platense, La Plata 1971, p. 421 y sigs., ap. I) y II), 2) En cuanto al Derecho y en especial a los derechos humanos, v. *Gelsi* "Crisis y afirmación de los derechos humanos" (En Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM", México, enero-junio de 1972, tomo XXII, nro. 85-86, p. 152-171). Junto con las peculiaridades de la época, se señala allí, la evolución en el "soporte psicológico de los d.h." (conciencia más extendida en cuanto a su determinación y su necesaria vigencia) junto con más clara y extendida enumeración programática, de aplicación y de garantía. La efectividad de los mismos es lo que aún tiene un panorama permanente y casi igual, de luces y de sombras. En todo caso, desde el punto de vista del derecho en sí, puede anotarse un doble progreso en la universalización de su conciencia (en el convencimiento extendido sobre su existencia) y en la formulación de las reglas respectivas.

— En cuanto al enfoque del Derecho Agrario (en adelante: D.A.) ante el *desarrollo* (proceso de cambio en progreso o para el mejoramiento del agro o, en general, del país) y su participación en la promoción del mismo, v. *Gelsi* "Derecho Agrario y Desarrollo: noción e inter-relación" (en "Cuestiones de Derecho Rural", tomo VI, p. 69-86).

B) Ver *Gelsi* "El Instituto Ibero Americano y el Derecho Agrario" (en "I.D.A. de D.A. y Reforma Agraria", ed. Mérida, Venezuela, 1973, p. 34-37).

Sobre todo el problema de la *planificación agraria y la reforma agraria* que es aquella en una perspectiva y eficacia de cambio, Ver, "*Atti della 2ª Assemblée*" del Instituto Internazionale di Diritto Agrario Internazionale e Comparato" (ed. Giuffrè, Milán, 1963 en 3 tomos). Nuestra intervención general en I) p. 159-162 y nuestra relación en I) p. 795 y siguientes.

C) Sobre el concepto de *estructura* aplicado al Derecho, v. *Gelsi* "Crisis y afirmación...", cit. (ap. V), B) págs. 163-164), sobre concepto y requisitos para su adecuación a la realidad para la afirmación de los derechos, especialmente de los fundamentales.

Discusión sobre aplicación del concepto al Derecho Público y en D. Privado, respectivamente, por André Mathiot y Jean Carbonnier (con sentido bastante pesimista) en *Bastide - Lévi - Strauss y otros* "Sentido y uso del término estructura en las ciencias del hombre" (ed. Paidós, Buenos Aires 1968, p. 57 y sigs. y 61 y sigs).

Hemos dado el concepto de estructura y su alcance en derecho, en *Gelsi* "El concepto de estructura y el proceso" (sep. de "Revista de la Universidad" Santa Fe, R.A., 1969; especialmente, lo genérico, ap. III), IV) y V); su "funcionalidad" para orientar un proceso de reforma, en ap. VII), número 4.

D) La política (la acción política) sería "la conducta mediante la cual el hombre en contacto creador con el poder procura actuar sobre el mundo y la historia" según Carlo Schmid ("¿Qué es ciencia de la política?" en Revista ECO, Bogotá febrero 1963, nro. 34, I, VI, 4, p. 423).

Sobre la relación entre política y derecho v. *Scheler* ("Le saint, le génie et le héros", trad. franc. ed. Aubier) quien considera que "poder y derecho, son los elementos constantes del Estado", que tiene como tarea esencial, la de "realizar e imponer por la fuerza, un orden jurídico" (p. 176).

Giangastone *Bolla* ("L'ordinamento giuridico dell'Agricoltura - Basi per un sistema", ed. Giuffré, Milán, 1963), insiste sobre la creatividad propia del Derecho Agrario, por su propia entidad. Señala así, por ej., que es "un jus necessarium, en cuanto, además de la especificidad de la causa, tiene la función de ordenar y estabilizar el jus proprium" (p. 60). Este "jus proprium de la agricultura tiene una posición que lo distingue del civil y del comercial; un espíritu que diversas y opuestas ideologías se disputan; tiene —después del Tratado institucional de la Comunidad Económica Europea...— importancia para el ordenamiento interno del Estado (integrado en dicha CEE) y para el internacional en el ámbito de la Comunidad Regional Europea y en el Universal de la ONU" (p. 61).

Ver un amplio desarrollo a nivel mundial y especializado en "Cuadernos de Estudio de la Delegación Nal. de Organización", nro. 10: "*Política agraria —1962— Seminario*", Madrid, 1962. En Uruguay y las muy importantes contribuciones de Carlos *Frick Davis*: ¿Cuál reforma agraria? —reformas progresistas y regresivas" con muy interesantes desarrollos sobre la situación en A. L., Méjico, Italia y Uruguay—; *idem* "Tierra, subdesarrollo y reforma agraria" (ed. C.I.A. C.Y.P. Montevideo 1962) que estudia: 1) Los sistemas individualista o capitalista (Dinamarca), cooperativo (Israel, Uruguay) ejidal (México), colectivista (Bulgaria), Yugoslavia, Rusia, China), las reformas agrarias de Bolivia y la situación de Uruguay.

## NOTAS II

A) Con relación al problema procesal agrario (órganos y procedimientos) v. nuestra opinión en "*Cuestiones de Derecho Rural*" nro. 41 "Justicia Agraria en Uruguay" (II, p. 2 y sigs.); 102 "Algunos problemas procesales de la Ley de Arrendamientos Rurales" (V. p. 5 y sigs.); 12 "Planificación y R. A. en países latino-americanos: información y orientación" (1963) (I, p. 171 y sigs.; especialmente p. 339-42).

En "*Atti delle seconde Assemblea*" del I. de D. Agrario I. e Comparato (citado), ver las contribuciones de Mauro *Cappelletti* "Il problema processuale del D.A. alle luce delle tendenze pianificatrici delle Costituzioni moderne" (II, p. 475 y sigs.); Héctor Fix Zamudio "Lineamientos fundamentales del proceso social y agrario en el D. Mexicano" (I. p. 369 y sigs.), Niceto *Alcalá Zamora Castillo* "Delimitación del proceso agrario: litigio, jurisdicción y procedimiento" (I, p. 431 y sigs.); *Gelsi* (*idem*. "Cuestiones" nro. 102, I, p. 795 y sigs.; intervención en I, p. 159). - v. Alberto Germano "Il proceso agrario - Studio Comparato sul Diritto Europeo Occidentale", ed. Giuffré, 1973.

Sobre jueces legos en materia agraria, v. nuestra posición discrepante, en *Gelsi* "Cuestiones de Derecho Rural" (tomo VI, nro. 111, p. 28-32); sobre el proceso agrario, v. esta Cuestión (no. 111) y las citas anteriores.

B) Ver *Gelsi* "Cuestiones de Derecho Rural", tomo I, p. 143 y sigs., 149 y sigs.; 303-309; Roberto *Mac Lean y Estenos* "La R.A. en el Perú", (Revista "Derecho y R.A.", ed. Mérida - to. 4, p. 11 y sigs.; Ramón Vicente *Casonova* "Derecho Agrario", cap. XL, p. 301 y sigs.; V. *Gimónes Landínes* "La reforma agraria integral", ed. 1963; Otto *Morales Benites* "Reforma Agraria - Colombia Campesina", cap. II, p. 125 y sigs. y los trabajos citados de Carlos *Frick Davis* (I) D).

C) Sobre la importancia del "Principio asociativo" o de asociación en Derecho Agrario, v. *Gelsi* "Principios de Derecho Agrario" (separata de "Revista di Diritto Agrario" en "Scritti per el cinquantennio della Rivista", año LI, nro. 1 - 1972, p. 325-41; el tema en el ap. VII, p. 336-38, nro. 19; también en "Cuestiones de Derecho Rural", tomo VI, nro. 114, p. 46-47 y el tema, p. 61-62. Aplicación a las relaciones con el D. Tributario en "Derecho Agrario y Derecho Tributario", en "Cuestiones..." cit. nro. 116, ap. XI, p. 106 y 107).

v. Fernando *Pereira Sodero* "Direito Agrario e reforma agraria; especialmente p. 58 y sigs.; Simón *Carrejo* "Derecho Agrario", ed. Bogotá 1971, p. 12 y sigs.; Giangstone *Bolla* en "Scritti di Diritto Agrario"; a propósito de diferentes institutos tradicionales en Italia, especialmente p. 5 y sigs. ("Associazione en cooperazione forestale") y también p. 30 y sigs. ("Mezzadria o mezzeria"), p. 501 ("Le comunioni familiari ereditarie dei territori alpini...", p. 545 ss. ("Propiedad común de los montañeses") y p. 635 sigs. (Familia e proprietà terriera nelle regioni di montagna...").

v. A. *Ballarín Marcial* "Derecho Agrario", ed. Rev. Derecho Rural, p. 80, 96, 189, 197, 318, 388; - C.R. *Spinedi* - M.F. *Valls* "Derecho Agrario", ed. Perrot, 1951, cap. X.

— *Cappitant* en "Vocabulaire juridique" (trad. española Guaglianone, p. 63) define ese sentido genérico asociación "En su acepción genérica, agrupación permanente de personas que ponen en común sus conocimientos, su actividad y sus recursos, con miras a un objeto determinado. En este sentido se dice frecuentemente que nuestra época es la de la asociación". Por nuestra parte (en plano jurídico) le damos un alcance más bien restringido a actividad o actividades a desarrollar, con una cierta permanencia, - la cual abarca los diferentes sectores del Derecho, incluso el D. Rural.

— v. *Gelsi* "Cuestiones de D. Rural", tomo VI, nro. 121 "Organización jurídica de empresas legales vinculadas al agro", con algunas soluciones específicas en el sentido del texto.

### NOTAS III)

- A) Ante proyecto de C. Rural para Uruguay, en elaboración.
- 1. Criterios generales
- a) Aspectos formales

- El Código debe redactarse de tal manera que constituya una ley:
- sencilla, de fácil acceso y comprensión;
  - breve;
  - ordenada en sus partes y articulados, incorporando el “nomen juris” a cada artículo, según la innovación, después generalizada, que introdujera el Dr. Irureta Goyena en el C. Penal de 1933.

b) Contenido

¿Qué clase de código debe redactarse? Cabría varias opciones:

- (1) Una consolidación de leyes agrarias, incorporándolas al Código actual.

La tradición legislativa de nuestro país, en todas las ramas, incluida la agraria o rural (1875 y 1942) siempre se ha resistido a este planteamiento. Un código es algo más que una publicación ordenada de leyes: es un todo, un conjunto sistemático de las principales normas que han de regir determinada materia, indicando los principios propios de la misma y que, por ende, habrán de presidir incluso a otras leyes complementarias que se dicten en el futuro.

Por lo demás, una materia que está requiriendo permanentemente reglas legislativas que las actualicen, máxime en un país como el nuestro y en un mundo como el actual, perdería inmediata actualidad, se convertiría en un instrumento de escasa aplicación, como ocurrió en parte con el primero de nuestros Códigos Rurales (1875) a pesar de lo interesante y adecuadas de muchas de sus disposiciones.

- (2) Un Código totalmente innovador en la materia

Tal Código sólo puede resultar de una opción política sobre una cantidad de temas, que procure establecer un cambio total en la situación agraria nacional. Obviamente no corresponde esa opción al autor de un Anteproyecto, sino a quienes dirigen la política nacional.

- (3) El Código actual con las correcciones mínimas para ponerlo de acuerdo con las disposiciones posteriores que lo han modificado y la eliminación de las partes que ya no corresponde mantener en él.

Esta tarea es indispensable y debe ser realizada, pero tal vez sea mejor completarla:

- (4) Un código nuevo que al mismo tiempo contenga: (a) Los principios fundamentales del D. Rural nacional.

(b) Inclusive los que deben dominar en la relación de este sector, con las demás ramas del Derecho Civil - Comercial - Laboral - Financiero - Procesal - Administrativo - etc.).

(c) Los institutos específicos del D. Rural, que tienen al presente alguna estabilidad (determinación de establecimientos - comunicaciones - combate de plagas agrícolas - fauna - contralor de explotación de la tierra - contratos y documentación sobre ganado y productos agrarios - etc.).

(d) Las normas básicas que han de presidir la elaboración de otras leyes circunstanciales (fijación de precios) - modificación de impuestos - comercialización de productos - etc.

Hemos optado por esta cuarta alternativa para el Anteproyecto.

2. Fundamentos de la división de materias en el Anteproyecto de C. Rural en elaboración.

(1) En el Anteproyecto de C. Rural que estamos redactando, hemos creído del caso dividir las materias en tres aspectos.

— Las nociones fundamentales, que pasan a ser, como en el Código de 1875 “disposiciones generales”, términos más expresivos que “disposiciones varias”, como le llama el vigente. Lo de “general” no es aquí, pleonasma, pues alude al conjunto del Anteproyecto: normas que han de tenerse presente y aplicarse en todas las materias que trata.

— Los institutos especiales del Anteproyecto de Código Rural, o los que se desarrollan especialmente en el mismo.

— Los sectores disciplinados, al propio tiempo, por la legislación rural y por otras ramas del Derecho, que podrán indicarse como incluidos en una zona tangencial o de frontera del Derecho Agrario.

(2) De acuerdo con un criterio varias veces expuesto, rechazamos el criterio “imperial” de las ramas del Derecho, que tienden a disputarse entre sí, sectores enteros de materia; cada rama del Derecho debe atenerse a lo específico y, en las zonas tangenciales, procurar, doctrinariamente, el trabajo inter-disciplinar y legislativamente, sólo prever el aspecto que pueda reconocérsele como efectivamente propio.

De ahí que haya optado por la división bipartita del Anteproyecto de Código: Parte General y Parte Especial, a semejanza del Código Penal, aunque con la diferencia de que, ni en la legislación ni en la doctrina, suele ser muy aceptada, sea porque no se tiene seguridad sobre los principios, sea porque se reclama un campo demasiado vasto. Por nuestra parte, pensamos que aún en doctrina esto es posible y sin duda lo es en la legislación, para lo cual basta seguir las orientaciones predominantes en la legislación que se pretende modificar.

Un Código actual no elimina la futura legislación, pero procura establecer su marco y sus fundamentos y principios de interpretación e integración.

(3) En la disputa doctrinaria entre Código “Rural” denominación que viene (también) de Napoleón y C. “Agrario” que es el predominante en este momento en todo, hemos optado por el primero, según nuestra tradición legislativa y doctrinaria.

Deliberadamente en diferentes oportunidades se utiliza agrario en vez de rural, para mostrar que ambos vocablos asumen igual significación en el Anteproyecto.

(4) Las divisiones internas del Anteproyecto son: Partes (I<sup>a</sup> y II<sup>a</sup>); dentro de ellas, Secciones (como en los 2 Códigos aprobados anteriormente y en el Proyecto de Código de Procedimiento) y Capítulos. Todas tienen numeración continuada, al igual que los artículos, con excepción de las Secciones, para delimitar el alcance de las Partes.

Todos, inclusive los artículos, llevan “nomen juris” para facilitar su manejo.

(5) La Primera Parte - Parte General, abarca dos Secciones. La primera conserva la denominación del “75: disposiciones generales (a todo el Código; cfr. el C. Penal); ámbito de aplicación; principios; sujetos agrarios y empresas;



planificación agraria; legislación subsidiaria. Aquí se centra el sentido y orientación del Anteproyecto y su incidencia en la legislación positiva, incluso de futuro.

La Segunda Sección contiene normas básicas de relación del D. Agrario con otros sectores del Derecho: internacional; tributario; administrativo; laboral; procesal. En este último, se recoge lo elaborado en el Proyecto de Código de Procedimiento, sobre la base de la Ley 12.100 de Arrendamientos Rurales.

(6) La Segunda Parte - Parte Especial, es la más extensa y procura reunir la reglamentación básica vigente, abriéndola hacia el futuro.

Se parte de una sección sobre los elementos naturales en que se asientan las industrias rurales; luego se codifica lo más elemental sobre tenencia de la tierra; los institutos de fomento de la producción; establecimiento agrario, base de la empresa y sus "relaciones"; reglamentación ganadera y agrícola.

3. Distribución de materias en el Anteproyecto

## PARTE GENERAL

### — Sección I - *Disposiciones generales*

- Cap. 1. Ambito de aplicación.
- " 2. Principios.
- " 3. Sujetos agrarios. Empresas Agrarias.
- " 4. Planificación.
- " 5. Legislación subsidiaria.

### — Sección II. - *Disposiciones vinculadas con otros sectores jurídicos*

- Cap. 6. Relaciones internacionales.
- " 7. Trabajo laboral dependiente.
- " 8. Principios - agrario - tributario.
- " 9. Materia administrativa agraria.
- " 10. Competencia y procedimientos.

## PARTE ESPECIAL

### — Sección I - *Elementos naturales*

- Cap. 11. Conservación del suelo.
- " 12. Fertilización.
- " 13. Tierra y agua.
- " 14. Fauna indígena.

### — Sección II - *Tenencia de la Tierra*

- Cap. 15. Colonias.
- " 16. Cooperativas y para-cooperativas.

- " 17. Propiedad individual. Bien de familia.
  - " 18. Contratos sobre tenencia de la tierra: a) Arrendamientos.
  - " 19. b) Aparcerías.
  - " 20. c) Otros contratos.
- Sección III. - *Institutos de fomento a la explotación agraria*
- Cap. 21. Crédito agrario.
- " 22. Planes de fomento.
  - " 23. Precios y mercados públicos.
- Sección IV. - *Establecimientos agrarios*
- Cap. 24. Delimitación.
- " 25. Servidumbres rurales.
  - " 26. Comunicaciones.
- Sección V. - *Reglamentación ganadera*
- Cap. 27. Marcas y señales; registros.
- " 28. Documentación.
  - " 29. Otras industrias animales.
  - " 30. Plagas.
- Sección VI. - *Reglamentación agrícola.*
- Cap. 31 Disposiciones generales.
- " 32. Semillas.
  - " 33. Silvicultura.
  - " 34. Plagas.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

B) C) Ver ob. cit. sobre planificación y reforma agraria, en I) y II) supra - Para Uruguay, v. además, la publ. de la Cámara de Senadores (ed. Imprenta Nacional 1948) "*Instituto Nacional de Colonización - Ley nro. 11029 de 12-1-1948*", con todos los antecedentes parlamentarios. v. *IBDA* (Revista do Instituto Brasileiro de Direito Agrario", año 1 - junio-julio de 1968, nro. 1 - Río de Janeiro 1968. A. *Ballarín Marcial* "Principios generales de la reforma agraria integral", p. 7; en *ALADA* nro. 1, abril, 1969. *J. J. Sans Jarque* "El nuevo colectivismo agrario de Castilla", p. 67. Th. *Brandao Cavalocanti* "D.A. e D. Público", p. 165; *J. Motta Maia* "A empresa agrícola em fase da reforma agraria" p. 201.

) Sobre la intervención del Estado en los contratos agrarios, v. por ej. *H. Cerruti Aicardi* "Nuevo régimen legal de los arrendamientos rurales, aparcería y pastoreos" (2ª ed. 1957); *idem*. "Problemas jurídicos relacionados con la intervención del Estado en los contratos de arrendamientos de inmuebles" (Revista de Derecho, "Jurisprudencia y Administración". t. 49. p. 211; *ibid*

J. M. Frances. p. 241 y sigs (con igual título); Jorge Peirano Facio "Nuestra legislación sobre desalojos", p. 47 y sigs.; - *Gelsi* "Cuestiones" citadas, tomo IV y V.

#### NOTAS IV.

A) B) En el *Anteproyecto de Código* que estamos redactando, las bases que procuran consagrarse sobre fauna indígena son las siguientes:

(1) La fauna nacional —indígena e importada— queda bajo el dominio eminente del Estado, en cualquier lugar donde se encuentre.

(2) La explotación con fines científicos, industriales o deportivos se reglamentará teniendo presente tales finalidades y la principal de la integración de aquélla en el medio ambiente para el mantenimiento del equilibrio ecológico óptimo.

(3) Se suprime la calificación de animal dañino; en ningún caso se admitirá el exterminio de una especie.

(4) La regulación de la explotación de la fauna se realizará:

- a) promoviendo la existencia de criadores artificiales;
- b) creando refugios para la fauna en los parques nacionales;
- c) estableciendo épocas de veda y períodos de caza, de acuerdo a las circunstancias de la especie y según las épocas más aconsejables, con prohibición de caza para las hembras y pichones.

(5) Las sanciones serán las mismas aplicables al contrabando.

(6) Se prohíbe el uso de los medios masivos de destrucción.

(7) Se somete al Ministerio de Ganadería y Agricultura la coordinación de la actividad del Estado en la protección y promoción de la fauna.

(8) Se somete al Ministerio de Educación y Cultura en coordinación con el de Ganadería y Agricultura, realizar una adecuada propaganda por los medios de difusión del Estado y los particulares y a través de las instituciones educativas de todo nivel, tendiente a crear conciencia nacional y nueva mentalidad en cuanto a la *preservación y promoción de la fauna*.

— No examinamos en detalle cada una de estas situaciones, que suponemos serán analizadas en la Reunión, aunque ofrezco, si se considera adecuado, reiterar los desarrollos consagrados en *Gelsi*: "Cuestiones de Derecho Rural", especialmente tomos I) y VI).

La "batalla de la reforma agraria" suele darse sobre el problema de la *propiedad de la tierra*: mantenimiento de la actual o total transformación de su tenencia, atribuyéndola a organismos del Estado, o a agrupaciones campesinas, orientadas por el Estado.

Desde el punto de vista jurídico, entendemos que el "interés social" incluido en la propiedad (cualquiera sea su titular) desde la Constitución, permite superar los contrastes, sobre la base de las soluciones que mejor contemplan la situación desde el punto de vista de la comunidad nacional.

Nos permitimos subrayar especialmente estos puntos, que ya hemos expuesto en otras oportunidades:

(1) Problema temporal. Es necesario contemplar un régimen transitorio adecuado, porque importan también y en primer término, los hombres actuales y no sólo los del futuro (reforma agraria actual y no sólo en prospectiva) y porque un cambio que no contemple la transición puede perjudicar a quienes se pretende favorecer y a la economía nacional (estancamiento, caos).

(2) Problema funcional. Lo que importa, más que la titularidad es la funcionalidad de la relación establecida: que el resultado sea favorable para los hombres y para la producción. El esfuerzo de la comunidad debe ser muy intenso en asistencia técnica y crediticia para que esto sea realidad.

(3) Problema estructural. No atarse a un solo esquema, sino a una pluralidad de los mismos, soluciones no sólo rígidas sino también matizadas; evitar la explotación de muchos por pocos, llámense propietario - latifundista o burocracia - oficinista; la propiedad (o la seguridad de asentamiento) individual o familiar, favorece la radicación en la tierra y el trabajo a realizar en ella.

(4) Problema relacional (asociación). El desarrollo del principio asociativo es absolutamente indispensable para obtener una efectiva transformación en el agro. Preparar el espíritu cooperativo, fomentarlo, más que imponerlo, por educación y experiencias para-cooperativas; favorecer y utilizar las viejas formas autóctonas de América Latina; admitir las experiencias nuevas, aunque rompan esquemas tradicionales.

(5) Problema constitucional. Todas las constituciones dicen que los derechos no son limitados y que pueden ser limitados por razones de interés general; entre ellos está el de la propiedad (de la tierra) que, además ha recibido una nueva dimensión social, insuflándole ese espíritu, poniéndola como instrumento de la comunidad. Salvo expresa disposición en contrario, pues, nada se opone a una modificación del actual panorama territorial de cada país por vía de expropiación y, especialmente, graduando la indemnización teniendo en cuenta: el modo de adquisición (v. gr. concesión por el Estado; prescripción); el tiempo transcurrido (y el beneficio obtenido); el modo de explotación o de abandono, total o parcial de la tierra; las necesidades de la población campesina y de la comunidad; etc., además del valor de la tierra.

# LA EMPRESA AGRARIA DEL SECTOR REFORMADO Y LA NUEVA ORGANIZACION JURIDICA DE LA AGRICULTURA

Por José María Franco García, Ph.D.,  
Profesor de Derecho Agrario de la Uni-  
versidad de Los Andes, Mérida. Secretario  
General del Instituto Iberoamericano de  
Derecho Agrario y Reforma Agraria  
(IIDARA).



**SUMARIO:** 1. Ubicación socio-política del problema. - 2. El colectivismo agrario de las comunidades tradicionales. - 3. El nuevo colectivismo agrario. - 4. La nueva organización jurídica para la agricultura.

### *1. - Ubicación socio-política del problema*

Bajo la teoría comunista se contempla la abolición absoluta de la propiedad privada. Bajo el colectivismo se contempla la abolición absoluta de los medios de producción, pero no de la propiedad privada de los bienes de uso y consumo. El socialismo mitigado neocolectivista admite la propiedad de los bienes fundada en el trabajo y la pequeña propiedad rural. El colectivismo agrario postula que el Estado sea único titular de la tierra. El catolicismo social admite y reconoce que la tierra debe cumplir una función social y que el que la trabaja tiene derecho especial a la misma.

Los principios que informan y son fundamento de las leyes de reforma agraria de los países americanos abogan por la expansión de la propiedad privada, de la propiedad familiar, e incluso por la propiedad colectiva, a la vez que condenan el abuso de derecho que se

produce al mantener las propiedades inmuebles ociosas o insuficientemente cultivadas, en pocas manos, y bajo sistemas de explotación salarial odiosos. Las normas incorporadas a las leyes de reforma agraria son de carácter finalista, tuitivo e instrumental, para la realización de las grandes transformaciones socio-económicas que son requeridas en el agro latinoamericano.

En la vía occidental hacia la democracia y el socialismo (Elías Díaz, 1966) se plantea la conexión socialismo-democracia y la posibilidad de que una sociedad democrática se institucionalice y funcione a través de un Estado de Derecho.

Las características generales que corresponden, como exigencias imprescindibles, a todo auténtico Estado de Derecho, dice Elías Díaz (1966:18), pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes:

- a) Imperio de la Ley: ley como expresión de la voluntad general;
- b) Separación de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial;
- c) Legalidad de la Administración: regulación por la ley y control judicial, y
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantías jurídico-formales y realización material.

Ese Estado de Derecho, que en lo jurídico se manifiesta en las características acabadas de mencionar, habría de conducir en lo económico al capitalismo, o sistema fundado en el predominio del capital como elemento de producción y creador de riquezas. En América Latina conduciría a la implantación y reconocimiento formal de los derechos y libertades fundamentales, sin que se trodujera en aplicación práctica para los numerosos sectores marginales que por razones históricas, económicas y sociales se mantienen sin integrarse a la vida de sus respectivas naciones, llegando en muchos casos a ser más del 40 por ciento del total de la población.

El Estado Social de Derecho irrumpe en nuestra realidad histórica cuando al Estado de Derecho, construído con cierta eficacia a partir de la revolución francesa de 1789, se incorporan los llamados derechos sociales en las Constituciones europeas, la de Weimar, en primer lugar, y en América la Constitución mexicana de 1917, adelantada del Continente en materias tales como dominio eminente sobre tierras y aguas en favor del Estado, reconocimiento formal de



la función social de la propiedad, derecho del trabajador a negociar colectivamente con sus patronos y a declararse en huelga, responsabilidad objetiva en accidentes de trabajo. De esta forma se convirtieron en derecho positivo viejas aspiraciones sociales que habían fermentado en el decurso del siglo XIX frente al principio liberal del abstencionismo estatal; se establece que el Estado sea intervencionista, activo en la protección de las clases sociales desposeídas o marginadas, en una palabra, que sea social.

Socialismo, en este contexto, significa intervención, protección, tutela, preocupación por los no incorporados significativamente a la vida económica, política y social de la nación, al bienestar social general. El *Welfare State* sería el Estado que, dentro de las teorías generales del capitalismo, compatibilizaría los principios ortodoxos de la economía liberal con las crecientes exigencias de bienestar para más y mejor (Mendes France, 1963:85) El desarrollo económico, el perfeccionamiento de los sistemas de control de la Administración, el mejoramiento de todas las estructuras institucionales, son entonces el "leit motiv" que se orienta hacia el bienestar, y que configura la actual organización neocapitalista del Estado moderno.

Sin embargo, este Estado neocapitalista sólo produce una nivelación en los aspectos más superficiales de nuestro diario vivir. Los pronunciamientos y las declaraciones constitucionales tienen una larga marcha que emprender, y sólo muy lentamente avanzan en el cumplimiento de sus normas programáticas. Como las características principales del capitalismo - propiedad privada de los medios de producción, economía de mercado y libre iniciativa para producir—prevalecen, los ideólogos de doctrinas extremas —abolición absoluta de la propiedad privada, control del Estado de todas las fases de la economía, organización total de la vida social— prosperan, y en sus confrontaciones se originan situaciones cruentas plagadas de terror e inseguridad.

Lo cierto es que estos planteamientos no se producen a nivel local o regional, sino que ascienden a esferas continentales y mundiales. Es así que han producido una bipolaridad manifiesta y ostensible, que un acrecido clima de distensión internacional no ha logrado hacer desaparecer.

Surgen entonces posiciones intermedias que se declaran ni comunistas ni capitalistas, y que en frecuentes ocasiones se satisfacen con la lagomaquia del nacionalismo, como si hoy se pudiera indepen-

dizar la extensión planetaria de los problemas. El significado y alcance de los términos "dependencia externa", "dominación interna", no son manifestaciones autónomas de esa extensión planetaria, y a fuer de ser justos, habremos de añadir que todos somos dependientes de algo y dominadores de algo, sin que haya sociedades plenamente independientes ni plenamente dependientes. Ni los países desarrollados dejan de padecer determinadas dependencias (culturales, económicas, etc.), y grupos numerosos de población "dominaciones" de otros grupos nacionales, ni los subdesarrollados son independientes en la construcción de las distintas bases de su nueva sociedad. Tanta literatura es hoy día deleznable sobre estos aspectos, como era en tiempos pasados el bizantinismo cultural de las discusiones interminables sobre el ser, la esencia y los universales o el coro celestial.

La vía occidental hacia la democracia y el socialismo reclama la democratización económico-social, la efectiva incorporación de los hombres a los mecanismos de control y de toma de decisiones (asambleas, juntas directivas, consejos de vigilancia), y su real participación en los rendimientos de la producción. El paso del capitalismo al socialismo (Estado Social de Derecho) debe darse como el paso de la democracia formal a la democracia real, de la Constitución ficticia a la Constitución aplicada.

Así llegamos al Derecho Social. "El Derecho Social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho. Los cambios que hacen época en la historia del Derecho se hallan determinados, más que por ningún otro factor del pensamiento jurídico, por las transformaciones que experimenta la imagen del hombre, tal como el legislador la concibe" (G. Radbruch, 1965:157).

La concepción jurídica individualista y liberal se orientaba hacia un tipo de hombre egoísta y calculador. Este "homo oeconomicus", dentro del juego libre de las fuerzas del mercado, compraba las mercancías (tierra, trabajo y capital), al precio más bajo posible para después venderlas al más elevado. Los precios serían así razonables y la producción eficiente. Existía una mano invisible que guiaba el proceso de tal modo que la sociedad sólo cosecharía beneficios (Adam Smith).

La falacia de que siguiendo todos sus propios intereses egoístas, se beneficiaría el público —proposición que la historia social y económica del último siglo ha desvirtuado—, no se ha mantenido por más tiempo. Lo malo es que el Derecho moderno, el codificado por Napo-

león en su actual estructura, se extendió por todo el mundo. Recibido en España, Italia, y otros países, de éstos pasó a América con muy pocas variantes, y al resentirse como se ha resentido la teoría económica, las antiguas concepciones jurídicas nacidas o desarrolladas en aquel ambiente social, también se han ido derrumbando. El individualismo que rige en la contratación civil es un resultado del principio de la libre negociación. Sólo el Derecho de familia pudo en parte salvarse de los conceptos predominantes, en virtud de no considerar al hombre simplemente como un individuo egoísta y calculador. Difícilmente se puede decir que el amor paterno-filial, y los derechos y deberes que tal relación incluyen, son los propios de un individuo egoísta y calculador.

Hoy el Derecho penal ya no sólo conoce de delitos y delincuentes, ahora ya distingue entre los delincuentes de ocasión y los habituales, los corregibles y los incorregibles, los plenamente responsables y los parcialmente responsables. En la industria hace tiempo que se reconoce la responsabilidad objetiva para con el obrero. El Derecho que regulaba las relaciones económicas ha dado paso a leyes que controlan la prepotencia económica de los grandes consorcios industriales y comerciales. El contrato colectivo de trabajo pone en igual pie de fuerza al obrero, que contrata a través de un sindicato, y al patrono, que se prevalían de su fuerza económica para explotar al trabajador. En la explotación agrícola se favorece al que trabaja la tierra. La expropiación forzosa se entiende por causa de interés público o beneficio social.

El Derecho privado es cada vez más Derecho público, o si queremos presentar una proposición más exacta, el Derecho es cada vez más Derecho Social.

En este breve ensayo, hacemos algunas reflexiones sobre los casos de las comunidades tradicionales, y el nuevo colectivismo agrario de las empresas asociativas de producción (empresas agrarias), que configuran la agricultura de grupo del sector reformado de la economía agropecuaria, describiendo algún aspecto del ambiente social, como explicación de la normativa jurídica que estructurará su realidad en los países del continente americano y de la legislación necesaria que habrá de pasarse en los próximos años <sup>(1)</sup>.

## 2. - *El colectivismo agrario de las comunidades tradicionales*

"Las comunidades campesinas... desplazadas por el latifundio hacia tierras de escasa rentabilidad, son vastas agrupaciones humanas inmobilizadas en el periferia del sistema, cuya economía no sobrepasa los límites del autoconsumo, dice Lorenzo Tolentino en "Problemas Jurídicos de las Empresas Asociativas de producción". Si bien conservan tradiciones de cooperación y ayuda mutua, es frecuente que dentro de su territorio coexistan la apropiación individual de parcelas agrícolas y el uso común de pastizales, siendo excepcional la articulación de organizaciones empresariales rudimentarias".

La importancia de las comunidades tradicionales campesinas no es desechable. Su población es altamente numerosa, y en algunos casos cercana al 50 por ciento del sector rural, en países tales como Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia. En estas comunidades indígenas subsiste la explotación comunitaria de prados y pastos para la ganadería privada. Aunque la tierra agrícola es de aprovechamiento privado, aún subsiste un régimen mixto de comunidad e individualidad, que originariamente no fue así. En el "calpulalli" mexicano anterior a la conquista, las tierras eran usufructuadas por los grupos familiares extensos constituidos en vecindades, que periódicamente se distribuían la tierra para su explotación y aprovechamiento; las tierras del común, con cuyos frutos se satisfacían los gastos públicos de las comunidades en cuanto entidades globales, venían siendo las tierras del "altepletalli" (Mendieta y Núñez, 1968:6-9). Otro tanto se puede decir del "ayllu" incaico, en que se asignaban parcelas ("tupus") en usufructo al padre de familia, sin que se pudiera disponer libremente de las mismas.

Existían, ciertamente, formas de producción, cooperación o colaboración entre los diversos grupos, que poco variaban, de hecho, en su concepción y carácter. En América, como en Europa, Asia y Africa, la historia nos señala continuamente su existencia, y algunos nombres

---

(1) El orden del trabajo y su principales disquisiciones, giran en torno al documento presentado por Lorenzo Tolentino Tapia sobre "Problemas Jurídicos de las Empresas Asociativas de Producción", a la Reunión Internacional de Especialistas de Derecho Agrario, celebrada en Mérida, Universidad de Los Andes, mayo de 1974.

aún perduran, tales como los arriba mencionados, el "mir" en Rusia, la "zadruga" en Servia, el "allmende" en Suiza, la "comunidad" en Castilla, la "dessa" en Java, etc.

No es extraño, pues, que los colectivistas hayan tenido en cuenta estas instituciones para fundamentar sus teorías en torno a las mismas.

El colectivismo agrario mantiene y respeta la propiedad privada de los productos del trabajo y de los objetos de consumo, así como de los instrumentos de producción, de los que exceptúa únicamente la tierra, porque esta no es obra del trabajo individual, sino de la naturaleza. Cabe a Henry George haber sido el máximo expositor y propagandista del sistema de nacionalización de la tierra con su celebrada obra *Progress and Poverty*, publicada en 1877. Joaquín Costa en España, habría de imponerse de su contenido, y ser ganado para su ideario, publicando uno de los libros más importantes del siglo XIX español: *Colectivismo agrario en España. Doctrinas y hechos*, en 1898.

Señala toda una tradición nacional en cuanto al modo de aplicación del principio colectivo u organización del uso agrícola y pecuario de la tierra, que se podía fijar en cuatro fórmulas:

"1° Disfrute mancomunado de los pastos por todo el vecindario, y según los más, sorteo periódico de las tierras de labor, divididas en suertes (Pedro de Valencia, Cuxa de Leruela, Floridablanca, Audiencia de Sevilla, Corregidor de Cáceres, Juan Antonio Posse, Pérez Quintero, etc.).

"2° Constitución de suertes permanentes y fijas para todos los cultivadores, cedidas a censo enfiteútico o en arrendamiento quasi-enfiteútico, y según los más, con carácter de inalienables, indivisibles, inacumulables y libres de toda responsabilidad por deudas (Deza, Olavide, Aranda, Campomanes, Calatrava, Franco Salazar, etc. y Flórez Estrada respecto de los bienes nacionales en 1836).

"3° Acensuamiento forzoso de las tierras privadas, o arrendamiento obligatorio de ellas con carácter de perpetuidad mediante los privilegios de posesión y tasa, pagando el colono o enfiteuta una renta o pensión al llamado todavía "dueño y su sucesores (Olavide, Campomanes, Sáenz de Pedroso, Corregidor de Badajoz, Junta General de Comercio, Intendentes de Córdoba y Granada, Cecilia Coello, Pérez Rico, Daniel Sanz, etc.).

4° Arrendamiento por el Estado de las tierras públicas en la hoja de labor del año (Pérez Quintero), y de las de dominio privado

previamente nacionalizadas mediante compra (Romero del Alamo, Pérez Estrada desde 1839)" (J. Costa, 1967:132).

La reflexión actual sobre estas fórmulas, teniendo presente la situación de las comunidades indígenas subsistentes en América, y sin perjudicar los derechos adquiridos por la tradición y el uso, permitiría adelantar más de una posible solución al futuro desarrollo de la agricultura. Al menos deben tomarse como posibles alternativas a tener en cuenta al tiempo de formular políticas de explotación agropecuaria. La organización jurídica de las mismas requiere también consideración especial.

Existe la tendencia a querer organizar las comunidades en cooperativas, y desde luego, evitar la fragmentación de las tierras comunales; también a establecer la recuperación de parcelas ociosas, insuficientemente cultivadas y abandonadas, para ser destinadas de nuevo al uso y disfrute de las comunidades.

Con ello se está atentando o desconociendo alguno de los principios básicos del cooperativismo, como el que establece el libre acceso y la adhesión voluntaria a la organización. Tampoco se puede adelantar mucho si no existen estímulos a la educación cooperativa, y ésta no se realiza de manera constante y eficaz. Ejercer un control democrático sobre la misma, sin planificación de la producción y la inserción de esta producción en los abastos locales, regionales o nacionales, sin conocer el estado de la oferta y la demanda y los precios vigentes, o, en una palabra, sin tener información del mercado, no va a lograr los fines globales que se persiguen con el cooperativismo o las organizaciones de tipo precooperativo.

No obstante, es el régimen jurídico de la propiedad el que más nos preocupa en este momento, porque en algunos países (Venezuela entre ellos), aún no hay un adecuado estatuto jurídico para las comunidades indígenas, y se mantiene marginada la población integrante de numerosas tribus que siguen cazando y pescando, ajenas a la pérdida progresiva de los bienes que constituyen su espacio vital, y que poseen por generaciones.

### 3. *El nuevo colectivismo agrario*

Ballarín Marcial (1964:33) enraiza las tendencias asociativas de la agricultura española, desde el punto de vista histórico, en el

colectivismo agrario ibérico. "Lo que hoy llamamos agricultura de grupo es, en mi opinión, la verdad modernizada actual de lo que en otro tiempo se llamó sencillamente colectivismo".

Lo mismo dice Sanz Jarque (1969:67-113). Este autor, con ocasión de estudiar las diversas fórmulas asociativas y societarias surgidas recientemente en el campo, tanto en Europa como en América —añadimos nosotros—, para el fin concreto del cultivo o explotación comunitaria de la tierra, se adelanta a referir que estamos ante un nuevo colectivismo agrario (p 91). Este colectivismo no es el impuesto por el Estado nacionalizando la tierra o atribuyéndola a los organismos o entes político-públicos y sometiendo a su voluntad la libertad y el trabajo de los propios agricultores. "El carácter coactivo de estas colectivizaciones, el desconocimiento de la propiedad privada y la dependencia a que se somete el agricultor, son notas sustanciales que los hace diferir del colectivismo que estudiamos, que se basa en la propiedad privada, se constituye libremente y deja en libre juego el trabajo y voluntad de los agricultores" (p. 92).

Quizá sea un poco forzado llamar a estas nuevas formas de actividad productiva, que van a demandar una legislación diferente a las instituciones jurídicas tradicionales, de "colectivismo agrario", si entendemos por colectivismo agrario aquel sistema económico y social en el que la propiedad de la tierra pertenece al Estado. Ahora bien, sí es cierto que las nuevas formas asociativas y societarias de reciente aparición en el campo, a las que la normativa jurídica de índole civil, mercantil o cooperativo no se les acomoda, entrañan una actividad colectiva, comunitaria y plural, que es distinta a la desarrollada individualmente o en el seno del reducido grupo familiar.

Las nuevas formas de cooperación, en que no es aplicable el estatuto cooperativo, sí demandan fórmulas jurídicas distintas, tales como el "groupement agricole d'exploitation en commun" (G.A.E.C.) o los "groupement des producteurs" franceses <sup>(2)</sup>; las agrupaciones

---

(2) "Ciertas estructuras agrícolas caducas no permiten ya a los productores hacer frente a los intereses organizados que se manifiestan en torno suyo. Industriales, proveedores agrícolas o transformadores de sus productos, negociantes, y capitalistas han evolucionado mucho desde hace un siglo, mientras el campesino permanece, con poca diferencia, el mismo de la época en que se publicaron las normas individualistas del Código Civil. Ahora

trigueras o las cooperativas de explotación en común de las tierras españolas; la agricultura por contrato ("contract farming") o las formas de integración vertical estadounidense (Schiller, 1970:131 y 230); las empresas campesinas, las uniones de prestatarios y las uniones de usuarios de crédito venezolanas (Soto: 1973); las empresas comunitarias campesinas colombianas (Suárez Melo y Sánchez Ramos: 1972); las sociedades agrícolas de interés social peruanas (Saldivar: 1974); las sociedades agrícolas de reforma agraria y los centros de reforma agraria chilenos (Dorner: 1972).

Estas nuevas formas empresariales de producción, sean definitivas o de transición, al ser estudiadas y conocer su actividad, nos permiten señalar que los problemas jurídicos que plantean, en cuanto a su naturaleza, a las normas aplicables a su constitución, funcionamiento y disolución, y a los deberes y obligaciones de sus componentes o integrantes, son numerosos y complejos.

También son distintos si los analizamos desde otra vertiente: la del papel que representan los campesinos y el Estado en dichas empresas, sean estas empresas acomodadas a cualquiera de los tres modelos identificados como el modelo estatal, el modelo de autogestión campesina y el modelo de cogestión (Orchard Pinto y Ortiz Egas: 1973:113).

En el primer modelo, *el estatal*, "el Estado asume la propiedad de control de la tierra y otros medios productivos y, por tanto, la participación campesina en la gestión de la empresa se limita a las decisiones concernientes al cumplimiento del plan determinado por el Estado, a quien le pertenecen los ingresos netos que obtenga la empresa. El campesino, por su parte, obtiene seguridad en el trabajo y un salario predeterminado".

Según el modelo de *autogestión* campesina "los campesinos asumen la propiedad y/o el control de los recursos, la gestión de la

---

bien, ciertas obras y ciertos gastos no pueden asumirse hoy sino por grupos constituidos... El desarrollo de la "agricultura de grupo" puede favorecer la constitución de unidades de producción viables, y provocar así modificaciones profundas en las condiciones de trabajo y de vida de los agricultores. Se ha hecho necesaria la promulgación de un estatuto permanente para las diferentes formas que ella puede revestir (asociaciones de explotación, de talleres, constitución de equipos de trabajo, etc." (Mendes France, 1963:182-5).



empresa y, en consecuencia, les pertenece los ingresos nétos que ésta obtenga. En este caso, el Estado proporciona servicios, supervisa la marcha de la empresa y determina las políticas nacionales y regionales que garanticen su desarrollo”.

Bajo el modelo de *cogestión* “el Estado puede participar en las empresas campesinas como un miembro más en la gestión de la empresa y en la distribución de los excedentes. El Estado puede reservarse la propiedad de ciertos recursos, pero su control pertenece a los campesinos”.

Ahora bien, la cosa no es así tan sencilla. Ni el Estado es lo suficientemente coherente en la planificación de la producción agrícola, si es que lo hace (caso del modelo estatal), ni ha adelantado lo suficiente para proporcionar todos los servicios, supervisar la marcha de todas las empresas y determinar todas las políticas nacionales y regionales que garanticen el desarrollo de las empresas (caso del modelo de autogestión). El modelo de la *cogestión* es quizás el que más convenga estimular, sin que por ello se excluyan necesariamente los otros.

Ni el Estado es perfecto —y menos si sus niveles de eficiencia y eficacia son los impuestos por unos recursos humanos escasamente desarrollados—, ni la sociedad es perfecta. Vale entonces una conjunción de esfuerzos, que persigan el mismo fin.

Y, necesariamente, hay que estructurar jurídicamente este ambiente que se pierde en imprecisiones, oscuridades, falta de definiciones, insuficiencia de canales, indeterminación de derechos y obligaciones, en fin, falta de legislación definidora y orientadora.

Veamos, someramente, la situación de las sociedades agrícolas de interés social (SAIS) peruanas, y los empresas campesinas venezolanas.

El Reglamento de Cooperativas Agrarias del Perú establece que las SAIS se regirán por la Ley de Cooperativas en lo que les sea aplicable, siendo supletorias las normas de derecho mercantil.

Las SAIS han sido creadas a base de las grandes haciendas ganaderas de la Sierra peruana, y como tipo de empresa de autogestión, combinando “el criterio de entregar la hacienda a sus trabajadores, con el de devolver sus derechos a las comunidades que anteriormente fueron propietarias de las tierras de la actual hacienda. Se ha buscado cumplir esto, considerando como socios, tanto a los trabajadores de la hacienda, como a los comuneros vecinos. De esta manera se resuelve el reclamo de las comunidades, haciéndolas comprar la hacienda a

plazos, con lo cual se está reconociendo implícitamente que de los dos disputantes de la tierra, hacienda y comunidad, la verdadera propietaria es la primera. Pero los asociados no son las personas sino la asociación de los trabajadores de la empresa y las comunidades reclamantes. Los beneficios son repartidos de acuerdo a una proporción establecida por el Gobierno" (Saldívar, 1974:64-65).

Vale decir aquí, lo mismo que decíamos antes con relación al incumplimiento de los principios cooperativistas. Las SAIS surgen así como un híbrido jurídico, que no por ser híbrido deja de ser otro intento, regulado jurídicamente, de creación normativa para una nueva empresa asociativa de producción, del modelo de autogestión.

Dentro del empresario agrario del sector reformado venezolano, la dinámica propia de la reforma agraria produjo la necesidad de determinar la normativa jurídica aplicable a los integrantes de las dotaciones colectivas, que aunque no lleguen al 4 por ciento del total de las realizadas hasta la fecha, son importantes por cuanto del resultado económico y social de esta experiencia pueden salir alternativas que permiten superar el marasmo en que recientemente ha caído la reforma agraria venezolana, por causas que son dignas de analizar en otro lugar.

La aparente y cierta laguna que dejó el legislador al promulgar la Ley de Reforma Agraria de 1960, se ha tratado de llenar con las disposiciones de la Ley de Asociaciones Cooperativas de 1966, del Código Civil de 1942 y del Código de Comercio, aunque en este caso, como en todos los conocidos en otros países del área, la normativa preferida es la contenida en la ley de cooperativas.

Dice Soto (1973:155) que "en las sociedades de régimen colectivo de producción y aquellas en que el elemento de cohesión es la prestación de un servicio vinculado al proceso productivo, se está operando una transformación en la forma de concebir la relación entre el hombre y la tenencia de la tierra. Ciertamente, hay un desplazamiento hacia una concepción social y humana del objetivo de la sociedad, que margina y hasta bloquea la concepción capitalista del lucro".

Esta nueva concepción si bien está inspirada en los principios rochdelianos del cooperativismo, se separa de ellos para edificar algo

autóctono que responde a los requerimientos y necesidades sentidas de la sociedad agraria venezolana <sup>(3)</sup>.

Ahora bien, una cosa es la dotación colectiva, es decir, la adjudicación de tierras a un grupo de campesinos que decide beneficiarse colectivamente (Casanova, 1967:198) y otra son las empresas asociativas de producción o empresas agrarias, cuyas modalidades de empresa campesina, unión de prestatarios, unión de crédito, empresa cafetalera, principalmente, configuran asociaciones con características propias.

Es la *empresa campesina*, no obstante, la que más atención nos merece, no sólo porque en un momento histórico determinado llegó a haber cerca de 300, sino porque la unión de prestatarios es un tipo de asociación dependiente de futuro incierto.

Esta última nace de un Programa Nacional de Crédito Dirigido (por lo que se seguiría aquí un modelo de cogestión), en el que al proceso de planificación agroeconómica, se sigue la movilización del cré-

---

(3) "El Instituto Agrario Nacional concibe la dotación colectiva preferentemente sobre fincas de cultivos permanentes de café, cacao, caña de azúcar. Tradicionalmente estos centros de explotación reciben el nombre de hacienda. El traspaso de estas fincas a los grupos campesinos requiere la existencia de un orden colectivo para evitar la destrucción de la unidad económica..."

"La empresa cooperativa es rechazada como consecuencia del poco conocimiento que se tiene sobre la estructura y funcionamiento de esas organizaciones, y sobre todo por la secuela de frustración que existe en el ambiente campesino ante la organización de pseudocooperativas establecidas al inicio de la Reforma Agraria.

"La alternativa mercantil es igualmente rechazada por el peligro que implica inculcar al grupo campesino fines de lucro desmedidos, y lo estricto y complejo de la normatividad mercantil, pero especialmente porque choca contra el espíritu de finalidad social que persigue nuestra ley agraria. "Dentro de este cuadro de ideas, se acoge la alternativa del Código Civil. Los campesinos beneficiarios de dotaciones colectivas, mediante un acuerdo de voluntades, constituyen un contrato de sociedad donde establecen las normas de conducta que regulan la organización. Pero el esquema de la sociedad no es típicamente civilista. Aprovechando la elasticidad de pacto que consagra el derecho común, los socios acogieron un conjunto de normas de la fuente cooperativa y de normas generales y particulares de la Ley de Reforma Agraria, de aplicación obligatoria y preferencial, y de otras disposiciones de ordenamiento legislativo nacional" (Soto, 1973:203).

dito, la cosecha, y su liquidación. Para fines de 1971 había 361 uniones con 17.738 prestatarios y 136.765 has. cultivadas. Intervienen tantos organismos oficiales (Ministerios de Agricultura, Instituto Agrario Nacional, Banco Agrícola y Pecuario, Fundación CIARA, Corporación de Mercadeo Agrícola), que hacen la participación del campesino nugatoria, de oscuro porvenir y sin orientación definida.

En las uniones de usuarios de crédito, (modelo de la autogestión) —de las que había 71, con 1621 socios a fines de 1971—, los socios o integrantes de la unión se organizan para recibir recursos económicos del Fondo Nacional de Café y Cacao y así atender la producción de estos bienes. Los productores no son necesariamente campesinos de los asentamientos, ni el crédito está dirigido o la producción planificada. Con ellas se ha tratado de evitar que los cultivadores se liberen de los usureros intermediarios.

Concretándonos en la empresa campesina, sus elementos característicos siguiendo a Soto (1973:205-6), son los siguientes:

- 1) la tierra y las bienhechurías se tienen en forma colectiva, es decir, que la adjudicación se realiza a la Empresa como un todo (sociedad colectiva de tipo germánico) y no a los socios como copropietarios de partes alícuotas (sociedad colectiva de tipo romano);
- 2) la administración es independiente de los organismos oficiales;
- 3) hay adhesión libre y voluntaria de los socios a la organización;
- 4) el derecho a ser dotado de tierra es privativo del Instituto Agrario Nacional, lo que obliga a los cuerpos directivos de la Empresa a ejercer sus funciones dentro del marco de la Ley de Reforma Agraria;
- 5) el trabajo es organizado en forma colectiva por la Empresa para sus socios y familiares;
- 6) hay responsabilidad solidaria de los socios frente a la Empresa y de la Empresa para con los socios;
- 7) se prevé el establecimiento de Fondos de Reserva, Previsión Social y Educación, los cuales se obtienen previa la deducción de los excedentes brutos conseguidos al fin del ejercicio económico respectivo;
- 8) los ingresos totales de los socios comprenden: los anticipos destinados a satisfacer sus necesidades básicas y la cuota parte que les corresponde por excedentes netos del ejercicio

anual de acuerdo a las jornadas de trabajo aportadas durante el año de trabajo;

- 9) el capital activo y fijo de la Empresa es de pertenencia colectiva;
- 10) los créditos obtenidos son destinados a cumplir una planificación colectiva, en donde las actividades de la producción se realizan bajo programas colectivos;
- 11) no se contempla el otorgamiento a los asociados de parcelas o huertos familiares para el consumo doméstico aunque en algunas Empresas, la Asamblea General ha otorgado en forma excepcional lotes con esos fines;
- 12) la vida familiar de los socios es privativa e independiente de la Empresa Campesina;
- 13) el campo de acción colectivo puede presentarse sobre la organización de todo el proceso de la producción o limitado a determinadas facetas del mismo, como serían mecanización, mercadeo, adquisición de insumos, etc.
- 14) se rigen por pactos asociativos de naturaleza mixta: civil, mercantil y cooperativa.

Nos encontramos, pues, ante un efectivo cambio de rumbo en el aprovechamiento mancomunado de los clásicos factores de la producción: tierra, trabajo y capital, dinamizados por el cuarto: organización.

Las nuevas formas organizativas son las que han traído una revolución al tradicional empresariado agrícola, sea este campesino —empresario de subsistencia—, agricultor —empresario individualista—, o grupo de productores-empresas asociativas.

Con ellas se perfila una transformación jurídica de altos vuelos, cuyas bases han sido puestas con el contenido programático de las vigentes leyes de la reforma agraria.

Es cierto que la agricultura familiar, cuyo modelo difícilmente pueda alcanzar economías de escala y que tiene más significado social como modo de vida que valor económico, no es la orientación hoy prevalectante.

Es la agricultura empresarial del tipo asociativo, sea del modelo estatal de gestión o autogestión, aquélla cuyos horizontes deben ampliarse, y la que reclama una normativa jurídica cónsona, comprehensiva y bien estructurada, que permita desarrollar la actividad agraria sin los impedimentos legales, las indefiniciones y las oscuridades que la construcción de tanto híbrido entorpece más que favorece.

#### 4. *La nueva organización jurídica para la agricultura*

En los albores acelerados de la moderada colectivización agraria que se está operando modernamente, que se aproxima más al antiguo sistema jurídico germánico de la propiedad en mano común ("zur gesante Hand") que al sistema romano de la propiedad proindiviso, con lotes de fácil enajenación —ya en el primero cada miembro o socio está sujeto a una serie de requisitos (restricciones, obligaciones y limitaciones) que le impiden usar, disfrutar y enajenar aisladamente sus derechos—, los problemas jurídicos que se están planteando son numerosos.

Algunos de ellos son los siguientes:

1) El carácter de provisionalidad con que son tratadas todas o casi todas estas empresas asociativas de producción por el legislador, o el Ejecutivo Nacional, si hay legislación aplicable al efecto;

2) la moderada colectivización agraria, que no es claramente reconocida cuando identifican estos procesos con ideologías que el neocapitalismo imperante juzga heterodoxas, lo cual impide que el legislador titubee y posponga la construcción de una adecuada estructura normativa;

3) la imprecisión e incoherencia con que se registran estas asociaciones para la adquisición de personalidad jurídica, unas veces en registros gubernamentales creados "ad hoc", otras en registros públicos, difícilmente en registros mercantiles, y así sucesivamente;

4) la dificultad con que tropiezan para utilizar el sistema crédito nacional y garantizar los recursos financieros que escasamente llegan a las empresas;

5) la insuficiente inserción en los sistemas nacionales y regionales de planificación económica y agrícola;

6) la falta de seguros a la producción agrícola, y de estudios sobre la posibilidad de su creación; modelos existentes en otros países, sistemas creados, efectos, ventajas e inconvenientes, primas, etc.

7) las obscuridades relativas a la tributación agrícola, exenciones y deducciones, gravámenes o bonificaciones en materia de insumos de la producción, imposición local y nacional, tasas;

8) la falta de catastros físicos, económicos y fiscales; la obsolescencia de los existentes, y las deficiencias con que son levantados y se realizan las operaciones técnicas; inadecuada conservación de los registros catastrales;

9) la indeterminación del régimen de las aguas, dominio de las mismas, concesiones, aprovechamiento, integración a los planes de desarrollo agropecuario y aumento de la producción;

10) la falta de aplicación de las leyes y disposiciones existentes sobre plagas, epizootias, abonos, fertilizantes y semillas;

11) la incapacidad de intervenir con eficacia para evitar rigideces propias de los canales de mercadeo;

12) la ausencia o escasa investigación aplicada a conocer las causas, describir casos y proponer soluciones y alternativas a las cuestiones planteadas;

13) la contabilidad rudimentaria que se lleva en las empresas agrarias;

14) la falta de preparación o insuficiente formación de gerentes, administradores y personal directivo;

15) la falta, en muchos países, de un fuero agrario propio.

Lo indicado, enunciativo y no exhaustivo, vale no sólo para el subsector reformado de la agricultura latinoamericana, que en Venezuela comprende alrededor de la sexta parte de la producción agrícola nacional —similar a otros países del área—, sino para todo el sector agrícola.

Los defectos señalados, no obstante, inciden con mayor intensidad en el grupo reformado, toda vez que es el más atrasado y no tiene ni la capacidad ni la flexibilidad para acomodarse con rapidez, a las cambiantes situaciones del mercado. Si el crédito no está disponible y no se puede usar con suficiencia y oportunidad; si la producción no es programada con arreglo a un plan agrícola superior, regional o nacional; si el riego no existe, ni el seguro agrícola, ni semillas selectas, abonos y fertilizantes, etc., etc., tampoco estas nuevas formas asociativas de producción darán los resultados que se esperan, aún cuando estén en mejor posición que la agricultura individual, que ha demostrado reiteradamente su incapacidad de producir con abundancia, en primer lugar, y concurrir con eficacia, en segundo lugar, al mercado de la producción.

Urge, pues, no sólo capacitar personal suficiente para llevar adelante programas específicos de reforma agraria, entre los cuales los relativos a la constitución y desarrollo de la empresa agraria deben disfrutar de prioridad, sino también estructurar una *Ley Agraria* que, recogiendo el contenido esencial de las instituciones relativas a

la producción, circulación y distribución a los productos del campo, —aun no estructuradas jurídicamente, o con insuficiencias o lagunas graves—, cree un nuevo estatuto jurídico del agro que incluya y sistematice la actividad empresarial del nuevo colectivismo agrario en aquellos países que carecen de ella.

Dicha Ley Agraria incluiría también, normas jurídicas suficientes sobre el dominio público de las aguas y su aprovechamiento, la contratación del seguro agrícola, el uso de semillas selectas, abonos y fertilizantes, normas de planificación y programación agropecuaria, capacitación de recursos humanos, control y contabilidad de la actividad empresarial, protección o paridad de los precios agrícolas con relación a los de los otros sectores, exenciones y bonificaciones arancelarias y tributarias, zonificación agrícola, tipificación de productos, etc.

Así como en la década del 60 se promulgaron multitud de leyes reformistas del agro latinoamericano, cuyo contenido primordial era el de dar tierra al que la trabajaba, y de romper de algún modo los lazos de dominación social que el latifundista mantenía con el campesino indefenso; dirigidas, por tanto a defender y promocionar una agricultura más de tipo individual y familiar que asociativa, la década del 70 exige, por las circunstancias propias de la etapa de desarrollo económico y social en que se encuentran nuestros países, y las exigencias de aumentar la producción y defender los precios y el mercado, mayor capacidad organizativa, empresarial y técnica, lo cual demanda la constitución de una agricultura asociativa, de grupo o en común, propia del nuevo colectivismo agrario que entre el Estado y el productor se ha venido formando lenta, pero constantemente.

La *Ley Agraria del Empresariado Campesino* sería el segundo magno paso de la redención del agro.

Mérida, 19-5-74



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ballarín Marcial, Alberto, "Nuevas fórmulas asociativas para la agricultura",  
1964 en *Las Asociaiones Profesionales agrarias y la Agricultura de Grupo* (Madrid: Ministerio de Agricultura", Servicio Nacional de Concentración Parcelaria), pp. 33-57.
- 1964 "Planificación indicativa y socializada de la agricultura española",  
estratto da *Atti della Seconda Asamblea*, vol. III, Firenze 1963,  
Milano: Giuffré pp. 405-74.
- 1971 "Propiedad y Empresa en la Base del Reformismo Agrario", en  
*Derecho y Reforma Agraria*, Año IV, N° 3, Mérida, pp. 9-59.
- Bittencourt, J. Paulo, "A Empresa na Filosofia da Reforma Agraria", en *De-  
recho y Reforma Agraria*, vol. IV N° 4, Mérida, pp. 259-266.
- Casanova, Ramón Vicente, *Derecho Agrario. Una doctrina para la reforma agra-  
ria venezolana* (Mérida: Universidad de Los Andes).  
1967
- Costa, Joaquín, *Olígarquia y Caciquismo, Colectivismo agrario y otros escritos*  
1967 (Madrid: Alianza Editorial)
- Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática* (Madrid, Editorial  
1966 Cuadernos para el Diálogo)
- Dorner, Peter, *Land Reform and Economic Development* (Harmonds worth:  
1972 Perguin Books)
- Gómez y Gómez-Jordana, Francisco, "Formas jurídicas de las agrupaciones agrí-  
colas de explotación en común", en *Las Asociaiones profesionales  
agrarias y la Agricultura de Grupo* (Madrid: Ministerio de Agri-  
cultura, Servicio Nacional de Concentración Parcelaria), pp. 13-29.
- Mendes France, Pierre, *La República Moderna* (Madrid, Aguilar)  
1963
- Mendieta y Núñez, Lucio, *El Problema Agrario de México* (México, Porrúa)  
1968
- Orchard Pinto, y Jaime Ortiz Egas, "Presión campesina, reforma agraria y em-  
1973 presa comunitaria", en "*Desarrollo Rural en las Américas*, vol. V.,  
N° 2, pp. 97-120.
- 1973 "Formas de adjudicación en las reformas agrarias de cinco países  
americanos" en *Desarrollo Rural en las Américas*, vol. V, N° 3,  
pp. 195-242.

- Radbruch, George, *Introducción a la Filosofía del Derecho* (México: Fondo de Cultura Económica).  
1965
- Rodríguez-Arias, Lino, *De la Propiedad Privada a la Propiedad Comunitaria*  
1971 Caracas: Monte Avila.
- Sanz Jarque, Juan José, "El nuevo colectivismo agrario", en *ALADA*, 1, 1969,  
1969 pp. 67-113, revista de la Asociación Latino-Americana de Derecho Agrario.
- Schiller, Otto, *Formas de Cooperación e Integración en la producción agrícola*  
1970 (México: Siglo XXI Editores)
- Soto, Oscar David, *La Empresa y la Reforma Agraria en la Agricultura Venezolana*  
1973 Mérida: Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria).
- Tolentino Tapia, Lorenzo, "Problemas Jurídicos de las Empresas Asociativas de Producción", documento de trabajo presentado a la Reunión Internacional de Especialistas de Derecho Agrario celebrada en la Universidad de Los Andes, Mérida, (mimeo)  
1974
- Saldívar, Ramón, "Elementos para un enfoque general de la reforma agraria peruana", en *Derecho y Reforma Agraria*, Año V, N° 5, Mérida.  
1974
- Suárez Melo, Mario y Carlos Sánchez Ramos, "Las Empresas Comunitarias Campesinas en Colombia" (Bogotá: IICA-CIRA).  
1972

# **CUENCAS DE COLONIZACION Y NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL EN MEXICO**

**Documento de Información preparado por la Dra.  
Martha Chávez de Velázquez del Departamento  
de Asuntos Agrarios y Colonización, Nuevos Cen-  
tros de Población Ejidal. México.**



Nuestras Reformas Agrarias, por encontrarse en proceso de formación constantemente nos presentan novedades dignas de consideración. En México, la Reforma Agraria se inició, como ustedes ya saben, desde la Ley del 6 de enero de 1915 y constituye un largo proceso evolutivo. La Reforma Agraria comenzó a aplicarse en los lugares de origen de los campesinos y es hasta fechas contemporáneas cuando, con nuevas normas jurídicas y experiencias, se acomete la colonización ejidal. Estas experiencias son dignas de presentarlas ante ustedes, porque creemos que no sólo en México, sino en casi toda latinoamérica la colonización con campesinos necesitados son intentos que están generando nuevos derroteros en el tratamiento de los problemas agrarios y que la comunicación de dichas experiencias resultará muy interesante y benéfico.

En México el genio creador de sus constituyentes de 1917 se nos comprueba cuando leemos el artículo más dinámico de la Constitución, que lo es el 27; pero tales calificativos llegan al grado superlativo cuando nos enteramos de que no sólo se ocuparon de las acciones restitutorias y dotatorias que fueron la bandera agrarista de la Revolución Mexicana, sino que oteando el porvenir se preocuparon por crear una nueva acción, la de Nuevos Centros de Población, aún cuando en aquel entonces muy pocos comprendían que la proyección de tal acción agraria estaba muy lejos en el porvenir nacional.

Es sabido de ustedes, que la acción restitutoria en México, tiene como supuestos la existencia de un núcleo de población comunera; que sea propietario, con títulos coloniales, de tierras; que se encuentre privado de sus bienes, debiendo acreditar la fecha y forma del despojo; por cualesquiera de los actos ilegales pormenorizados en la fracción VIII del artículo 27 Constitucional; y no encontrarse en los casos de excepción señalados por el inciso constitucional citado; todo lo cual nos hace pensar que se trata de un poblado, ya establecido desde la época precolombina o colonial y despojado de sus tierras aldeñas, supuesto que nos indican que no nos encontramos frente a un caso de colonización.

La acción dotatoria tiene como supuestos la existencia de un núcleo de población compuesto de veinte individuos; con capacidad agraria individual cada uno de ellos; que se encuentre establecido por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la publicación de su solicitud de dotación; que no esté comprendido en los casos de excepción a que se refiere el artículo 196 de la Ley Federal de Reforma Agraria; y que no tenga tierras o que no las tenga en cantidad suficiente para atender sus necesidades agrarias; supuesto que también nos conducen a encontrarnos con la existencia de un poblado ya establecido, que deberá de ser dotado de conformidad con el artículo 203 de la Ley Federal de Reforma Agraria con las fincas o tierras afectables cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, de tal manera, que la dotación tampoco implica el proceso de colonización, o sea, de trasladar masivamente campesinos para establecer un nuevo poblado.

Las primeras leyes de nuestra Reforma Agraria, desde 1915, hasta 1934 solamente consagraron estas dos acciones agrarias, de tal manera que en vista de estos antecedentes es fácil entender que durante los primeros años de nuestra Reforma Agraria, sólo se restituyeron sus tierras a los poblados de origen colonial y se dotaron a los pueblos ya establecidos en las cercanías de los latifundios y grandes fincas afectables.

Las zonas despobladas de terrenos propiedad de la Nación que estaban fuera del radio legal de afectación de 7 kilómetros y que también se necesitaban poner en producción se abrieron a la posesión y titulación mediante el famoso Decreto del 2 de agosto de 1923, que dio oportunidad a los campesinos mexicanos, mayores de 18 años,

sin tierras, que quisieran trabajarlas directamente, para que ocuparan como nacionaleros parcelas, que así se les llamó, de 25 hectáreas o sus equivalentes; otro Decreto del 26 de mayo del año citado, reformó el artículo 14 del Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, en el sentido de exceptuar de la afectación agraria a las superficies comprendidas dentro de los Contratos de Colonización, pues la Ley de Irrigación de Aguas Federales del 4 de enero de 1926 destinó las tierras que se rescataran de los propietarios particulares en los primeros Distritos de Riego, al establecimiento de Colonias Agrícolas, cuyos lotes fueron vendidos por la Comisión de Irrigación.

Lo anterior, era reflejo del cuadro económico nacional, pues el país no tenía recursos federales para abrir nuevas áreas a la población instalando ejidos y, por esa razón, se dejaron tales terrenos a la iniciativa privada y a los colonos que podían adquirir un pedazo de tierra y sufragar los gastos de su instalación.

Paralelamente a las fechas indicadas para el inicio de las colonias agrícolas y la apertura de posesión de tierras o nacionaleros, se hizo el primer intento para instrumentar procedimentalmente los Nuevos Centros de Población, pues en la Circular 52 Bis del 25 de octubre de 1922 expedida por la Comisión Nacional Agraria se expresó que debido a que las dotaciones frecuentemente se circunscribían a lugares donde había pequeñas propiedades inafectables “era necesario buscar una solución que fundada en la misma Constitución Federal, concilie los intereses” por tanto “La solución no puede ser otra que la consignada en el párrafo tercero del repetido artículo 27, que consiste en fundar Nuevos Centros de Población Agrícola. Por tanto, he tenido a bien acordar que en los casos de que se trata, al resolver los expedientes de reconstrucción de ejidos por restitución o dotación, se respete la pequeña propiedad que rodee a los pueblos y, con el excedente de familias que no puedan obtener dentro del ejido parcelas para sus necesidades agrarias, por carecer de haciendas inmediatas de donde tomarlas, se proceda a formar uno de dichos centros de población agrícola, dentro de los linderos del latifundio más próximo”... Aún con defectos adjetivos notorios, con tales indicaciones se procedió a dotar al Primer Nuevo Centro en 1922. Pero como faltaba, además del derecho sustantivo representado por la acción, el derecho adjetivo concretizado en el procedimiento, la Circular 52 Bis a excepción

del caso mencionado, no pudo aplicarse, pues la carencia del procedimiento daba armas legales a los afectados y les aseguraba el triunfo en el juicio de amparo.

En el Código Agrario del 22 de marzo de 1934, artículo 99, apareció por fin detallada la acción y su procedimiento, aún cuando siguió llamándose agrícola, calificativo que cambiará hasta el Código Agrario de 1942, por el Ejidal. Sin embargo, pocas, por no decir, ninguna, resoluciones Presidenciales por esta vía se produjeron. Durante el breve período de vigencia del Código Agrario de 1940, se innovó en el sentido de que las tierras que se dotaran debían ser para mexicanos por nacimiento, condición que importa mucho en esta vía, porque muchos Nuevos Centros se localizan en las zonas fronterizas y costeras.

Para 1962 se produjo un viraje muy importante en la política agraria pues después de tantos siglos de consagrar legalmente, e intentar vanamente, la colonización privada, se abandonará ésta. Efectivamente, si leemos con espíritu analítico la exposición de motivos del Decreto del 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963, encontraremos que "dentro del amplio y vigoroso proceso en que ahora se desarrolla la Reforma Agraria, debe destacarse el nuevo concepto de la colonización que se ha venido a establecer y el destino que se ha dado al importante patrimonio que representan los terrenos nacionales, y, en general, los terrenos rústicos propiedad de la Federación. El Jefe del Ejecutivo ha abandonado el concepto tradicional de la colonización, para dar a ésta un sentido revolucionario; encauzándola en favor de los campesinos sin tierra y sin recursos y organizándola dentro del nuevo concepto de propiedad que vincula la posesión de la tierra, con el trabajo de la misma, para ponerla así, de modo permanente, en manos de los auténticos agricultores. Es bien sabido que la colonización iniciada desde el siglo pasado con el propósito de acrecentar la producción agrícola y distribuir mejor la población rural, no ha producido resultados efectivos. También es cierto que la colonización en estos últimos tiempos, autorizada con relación a terrenos particulares, ha sido un camino propicio para eludir la aplicación del Código Agrario. Así es que, no solamente por razones de justicia social, ni por motivos de fidelidad a los ideales de la Revolución, sino porque la experiencia lo aconseja, se debe abandonar el estéril de colonización y emprender la tarea de una mejor distribución rural a través de la



creación de Nuevos Centros de Población". Por las razones anteriores explícitas por sí mismas, se modificó el artículo 58 del Código Agrario de 1942, para que los "terrenos rústicos pertenecientes a la Nación se destinaran a construir y ampliar ejidos o a establecer Nuevos Centros de Población Ejidal", y, por ende, desapareció la colonización particular para iniciarse el sistema de la colonización ejidal; por tanto, se derogó la Ley Federal de Colonización del 30 de diciembre de 1946, para los efectos de establecer más colonias, se les dio destino ejidal a los terrenos propiedades de la Nación; y se reiteraron dichas medidas en el artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

**SUPUESTOS DE LA ACCION.** - Actualmente para que proceda la creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal se requiere que existan más de veinte individuos capacitados de conformidad con el artículo 198 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente se encuentra en el artículo 53 (Código Agrario de 1942), que establece que "tienen derecho a solicitar dotación de tierras, bosques y aguas por la vía de creación de un Nuevo Centro de Población los grupos de *veinte* o más individuos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 200, aun cuando pertenezcan a diversos poblados" y el 244 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente está en el artículo 100 (Código Agrario de 1942) del mismo ordenamiento que dispone "procederá la creación de un Nuevo Centro de Población, cuando las necesidades del grupo capacitado para construirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en otros ejidos". Respecto de este primer supuesto de la acción, encontramos dos interpretaciones, una teórica que supone que los individuos solicitantes en este caso deben ser ejidatarios con derechos a salvo que han acreditado su personalidad en los expedientes de restitución, dotación o ampliación y que en esas resoluciones presidenciales se les consideró con capacidad, pero se les dejaron sus derechos a salvo por no alcanzar parcela o unidad individual de dotación, fundándose esta interpretación en el sentido en que está redactado el artículo 243 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente está en el artículo 99 del Código Agrario de 1942, teóricamente la acción fue creada para esta interpretación; otra interpretación es la que se lleva a cabo en la práctica, o sea que a los individuos solicitantes se les

aplica el criterio de calificar su capacidad de acuerdo con el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente es el artículo 54 (Código Agrario de 1942).

Otro de los supuestos de la acción es que no haya parcelas vacantes, ni tierras disponibles en los alrededores del grupo solicitante y que en cambio sí las haya fuera del radio legal de afectación, en otras partes donde hay tierras afectables y susceptibles de abrirse al cultivo incluso dentro del mismo Estado y Municipio, cuyos rendimientos sean suficientes para satisfacer las necesidades agrarias de los solicitantes y sobre de las cuales legalmente no deban constituirse ejidos por la vía de dotación y ampliación o comunidades por la vía de restitución. El artículo 245 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente es el artículo 101 (Código Agrario de 1942), señala que las tierras que se doten deberán ser suficientes en extensión y calidad para que "aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes" de un Nuevo Centro de Población.

**SOLICITUD Y PUBLICACION.** - Este es un expediente que se tramita en única instancia, que se inicia de oficio o a solicitud escrita de los interesados, quienes de acuerdo con el artículo 327 de la Ley Federal de Reformas Agrarias de 1971, cuyo antecedente es el artículo 271 (Código Agrario de 1942), "declararán su conformidad expresa de trasladarse al sitio donde sea posible establecerlo y su decisión para arraigarse en él". Prevé el artículo 335 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente está en el artículo 273 (Código Agrario de 1942), que si estos peticionarios son vecinos de un núcleo de población con solicitud de dotación o ampliación sin resolución presidencial, ni posesión provisional, deberán optar entre ser incluidos en este procedimiento dotatorio o continuar su trámite de creación de Nuevo Centro; para que así, se continúe aquél por el que opten y se suspenda el otro por lo que a ellos respecta, decisión que deberá notificarse a la Comisión Agraria Mixta.

La solicitud se notificará mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa de donde provengan los solicitantes incluyendo la lista de éstos, la cual de conformidad con un *acuerdo* interno del *Cuerpo Consultivo Agrario del 15 de enero de 1965*, servirá de base para el censo.

Si la solicitud señala los predios presuntamente afectables, el Delegado notificará al Registro Público de la Propiedad correspon-

diente, para los efectos a que se refiere el artículo 449 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Además, se publicará en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa en donde se ubique el predio o predios que se señalen como afectables (artículo 329 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971).

Cuando el expediente se inicie de oficio, el Delegado Agrario levantará un acta en la que conste la conformidad de los solicitantes de trasladarse al lugar en donde sea posible establecer el Nuevo Centro, conformidad que se tendrá como solicitud para todos los efectos procesales establecidos por la Ley (artículo 330 en relación con el 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971).

El Delegado Agrario, además, dentro de un plazo de treinta días, deberá formular un estudio previo respecto de las posibilidades de que el Nuevo Centro de Población se establezca en la Entidad de que sean vecinos los solicitantes; dicho estudio se enviará de inmediato al Departamento Agrario.

Luego que la Dirección Gerencial de Nuevos Centros haya instaurado el expediente ordenará a la Delegación Agraria correspondiente que efectúe los trabajos técnico-informativos sobre el grupo solicitante e integre el Comité Ejecutivo Agrario que representará a dicho grupo.

**LOCALIZACION DE LAS TIERRAS.** - La Dirección General de Nuevos Centros, en un plazo de sesenta días, procederá a localizar y planificar las tierras que, por su calidad, aseguren el rendimiento suficiente par satisfacer las necesidades de los peticionarios. Se estudiará la ubicación, prefiriendo para establecer el Nuevo Centro los predios señalados por los solicitantes si son afectables y las tierras de la Entidad Federativa en que resida el núcleo peticionario. El artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente es el artículo 58 del Código Agrario de 1942, establece que las propiedades de la Federación, de los Estados y de los Municipios serán afectables para dotar o ampliar ejidos o para crear Nuevos Centros de Población; igualmente los terrenos baldíos, nacionales y, en general, los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación; las fincas particulares susceptibles de afectación, lo serán de preferencia las de mejor calidad y entre éstas, se afectarán proporcionalmente de acuerdo con su extensión y calidad como lo disponen los artículos 205 y 206 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente son los artículos 59 y 60 del Código Agrario de 1942.

**OPINIONES Y NOTIFICACIONES.** - Una vez que las tierras han sido localizadas, de acuerdo con lo previsto por el artículo 332 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente lo es el artículo 275 del Código Agrario de 1942, y dentro de un plazo de quince días para el Ejecutivo Local y la Comisión Agraria Mixta y de cuarenta y cinco días para los campesinos solicitantes y para los propietarios presuntos afectados que no hayan sido señalados en la solicitud agraria, deberán emitir su opinión los dos primeros y expresar lo que a sus derechos convenga los dos últimos; los solicitantes en la práctica, una vez que se localizan las tierras que van a dotárseles, ratifican su consentimiento para irse a radicar a ellas.

Con las anteriores notificaciones, opiniones y alegatos, formulará su estudio la Dirección General de Nuevos Centros y terminado totalmente el procedimiento ante el Departamento Agrario, se turna el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario.

Debe aclararse que de acuerdo con el artículo 60 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente está en el artículo 149 del Código Agrario de 1942, las tierras que se doten a un Nuevo Centro quedarán sujetas al régimen ejidal.

**DICTAMEN.** - El Cuerpo Consultivo Agrario emite dictamen sobre el expediente y, con esos puntos resolutivos, la Dirección General de Derechos Agrarios formulará el proyecto de resolución presidencial, el cual es analizado por el Cuerpo Consultivo Agrario, y, si lo encuentra correcto, se turna al C. Presidente de la República para su consideración y firma.

**RESOLUCION PRESIDENCIAL.** - La resolución presidencial que firma la máxima autoridad agraria para crear un Nuevo Centro de Población, tiene los mismos requisitos de esencia y forma, resultados y considerandos y puntos resolutivos, de una resolución de dotación, de conformidad con el artículo 334 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 (252 del Código Agrario de 1942); en cumplimiento del artículo 60 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 (142 del Código Agrario de 1942), contiene una declaración respecto a que "los bienes pertenecientes a los Nuevos Centros de Población Agrícola, quedando sujetos al régimen establecido por esta Ley para los bienes ejidales" y en relación al artículo 68 de la Ley Federal de Reforma Agraria (172 del Código Agrario de 1942) tiene la advertencia de que el beneficiado que no se presente a recibir sus tierras, ni se avecinde al Nuevo Centro de Población durante los seis meses

contados a partir de la ejecución de la resolución presidencial, perderá sus derechos ejidales. De acuerdo con la Ley indicarán, además, las Dependencias de los Ejecutivos Federal y Locales que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, como instalación y créditos para subsistencia de los campesinos y a realizar las obras a que se refiere el artículo 248 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, de infraestructura económica y asistencia técnica y social necesarias para su sostén y desarrollo.

**PUBLICACIONES Y REGISTRO.** - La resolución presidencial se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y en el Público de la Propiedad correspondiente.

**EJECUCION.** - Se ejecutará de conformidad con el artículo 307 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente es el artículo 254 (Código Agrario de 1942), en forma igual a las resoluciones dotatorias, a excepción de lo previsto para el conteo de los seis meses a que se refiere el artículo 68 ya citado en el párrafo anterior.

**EL CASO ESPECIAL DE AMPLIACION COMPLEMENTARIA AL NUEVO CENTRO DE POBLACION EJIDAL.** - Cuando la extensión, en relación con la calidad de la tierra, no ha permitido que se constituya un Nuevo Centro de Población Ejidal ya dotado con resolución presidencial y no puede establecerse porque las tierras no aseguran "rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes" (artículo 245 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente es el artículo 101 del Código Agrario de 1942) o sea, de los mismos beneficiados con la resolución presidencial, en la práctica se ha permitido iniciarse de oficio, o a petición de parte y tramitarse en única instancia con el mismo procedimiento de la creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal, una complementación de tierras, con la salvedad de que dicho procedimiento debe además comprobarse técnicamente que las tierras son insuficientes y que no permiten el sostenimiento de los beneficiados. En la práctica se ha llamado a esta acción ampliación al Nuevo Centro de Población Ejidal, pero en realidad se trata de una ampliación complementaria que permite la ejecución de la resolución presidencial de creación de un nuevo Centro de Población Ejidal y el establecimiento de éste; la nueva resolución presidencial es en realidad complementaria de la que creó el Nuevo Centro de Población Ejidal y el establecimiento de éste.

Si por lo contrario y como acontece normalmente, el Nuevo Centro de Población Ejidal ya ha sido constituido, y su resolución presidencial Ejecutada, y en vista del éxito de su establecimiento aún requiere de tierras para otros nuevos capacitados, en este caso debe iniciarse y tramitarse la ampliación ejidal común y corriente, de dos instancias, a que se refiere el artículo 241 de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente lo es el artículo 270 (Código Agrario de 1942). Por lo explicado anteriormente, véase que se trata de dos ampliaciones diferentes, con supuestos distintos.

**LA NUEVA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DE 1971** trajo cambios muy importantes en materia de colonización ejidal, porque la actividad tradicional del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en crear, transmitir, modificar y extinguir derechos agrarios fundamentalmente a través de las resoluciones presidenciales, se ha visto notablemente enriquecida.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no solamente tramita ahora los expedientes para dotar tierras por la vía de Nuevos Centros de Población Ejidal, sino que atendiendo a los nuevos lineamientos de la Ley de Reforma Agraria, se preocupa de localizar y establecer cuencas de colonización, las cuales han sido ocupadas por campesinos que con sus propias manos construyen sus poblados y solicitan obras gubernamentales a diferentes Secretarías de Estado en las cuales cooperan con mano de obra.

Lo anterior puede hacerse porque en la nueva Ley Agraria, además del procedimiento de Nuevos Centros de Población que se desarrolla del artículo 326 al 334, se señaló innovadoramente que las resoluciones presidenciales de Nuevos Centros de Población Ejidal deben indicar las "Dependencias de los Ejecutivos Federal y Locales que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, instalación, créditos para la subsistencia de los campesinos y a realizar las obras a que se refiere el artículo 248" el que a su vez declaró de "interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal" y que las "Dependencias Gubernamentales competentes deberán colaborar para el mejor logro de dichos planes a fin de que todo Nuevo Centro de población que se constituya pueda continuar con las obras de infra-

estructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo". Estas son novedades que se están volviendo realidad en las cuencas de colonización en México y que al aplicarse han producido nuevas experiencias extremadamente interesantes.

Al analizar el procedimiento y la Ley Agraria de los Nuevos Centros de Población Ejidal, la historia nos da una lección de por qué la Reforma Agraria en México evolucionó en determinada forma.

Los poblados rurales y sus habitantes, conscientes de que había tierras afectables en sus lugares de origen, durante los primeros años de la Reforma Agraria, se aferraron a éstos y promovieron predominantemente acciones restitutorias y dotatorias, manteniéndose además, atados al santo, y a las costumbres del pueblo con un cordón umbilical ideológico y afectivo todavía muy fuerte, más fuerte que la naciente presión económica de las necesidades insastifechas de familias que proliferaron cada vez más.

El resultado fue que la zona densamente poblada del altiplano, los Primeros Distritos de Riego, y las Entidades Federativas en él localizadas, están llenas de ejidos y comunidades agrarias, y ya desde 1946 empezaron a aparecer, referente a dichas zonas, las resoluciones presidenciales negativas por no existir más tierras afectables, a partir de 1970, en esas zonas han empezado a surgir con las consecuentes complicaciones socio-políticas, las invasiones de predios, las acusaciones de fraccionamientos simulados, y una transformación extra legem del concepto de pequeña propiedad frecuentemente nominada con latifundio, sin serlo al menos legalmente, transformación que puede proyectarse prematuramente en el panorama de México con las inherentes consecuencias que seguramente serán poco positivas, y si mucho inquietantes.

El resultado histórico de lo anterior es que actualmente los campesinos, incluyendo a los del altiplano de México, empiezan a romper sus ligas ancestrales con los lugares de origen, convencidos finalmente de que las necesidades económicas son mayores que aquellas y que estas no podrán satisfacerse en su tierra natal porque, en el mejor de los casos, la transferencia de las tierras de manos particulares a ejidales por la compleja vía de comprobación del fraccionamiento simulado no significa más tierras de cultivo, sino las mismas o sea que no aumentará la fuente de trabajo ni el área de la producción, ni la producción misma; y de que es ya inútil insistir en dotaciones

o ampliaciones que nunca prosperarán o, sólo podrán prosperar por la tardada y difícil vía de la compra de tierra o comprobación de latifundios simulados que todavía en algunos casos les deja por recorrer la dura y lenta vía del amparo, por lo tanto, en un proceso histórico lógico, al casi terminarse el reparto de tierras afectables en el altiplano de la República, los campesinos voluntaria, desesperada, convenida y decididamente han vuelto los ojos a los extremos del País en donde, sobran tierras y faltan hombres.

Otra de las razones por la cual los campesinos evadían promover la creación de Nuevos Centros de Población era la de que en sus poblados de origen, aunque a veces paupérrimas chozas, pero contaban con albergue; y en las acciones de Nuevos Centros, la máxima autoridad agraria les concedía las tierras ciertamente, pero carecían de dinero para trasladarse a sus nuevos terrenos, de materiales para construir una nueva casa, etc., es decir, en un Nuevo Centro de Población se hacía más dramática y agigantada la necesidad de todo para albergarse, residir y abrir tierras al cultivo.

En México es muy importante analizar los defectos de los primeros intentos de colonización en Nuevos Centros de Población, como el de la Candelaria, en 1964, porque lo importante no es criticar, sino sacar las lecciones convenientes para evitar aquello que, en acto u omisión, perjudicó a los campesinos que se acogieron a aquellos primeros intentos.

Seguir de cerca el nacimiento de un Nuevo Centro de Población Ejidal, su poblado y su área de producción es algo verdaderamente apasionante que sólo puede apreciarse en su exacta dimensión si se convive con los campesinos que trabajan en él; son muchos los detalles que hay que atender para lograr su establecimiento con éxito.

El señor Presidente Echeverría nos fijó desde un principio los lineamientos a seguir en este duro camino, cuando señaló que "COLO-  
NIZAR ES POBLAR RACIONALMENTE EL TERRITORIO", lo cual significó que nuestros planes de colonización tenían que ser muy concienzudamente programados; y en cuanto a la política administrativa, el Presidente indicó que "GOBERNAR ES COORDI-  
NAR", por lo tanto hicimos un nuevo camino al andar por los trámites administrativos tratando de coordinar actividades tanto en lo interno, como en lo externo, pues ya hemos dicho que los Nuevos Centros de Población Ejidal requieren de tres acciones conjuntas: 1. - Establecimiento del poblado con sus casas. 2. - Establecimiento de



infraestructura social y económica; y 3. - Organización de los campesinos para los efectos de entrar en la producción inmediata; todo lo cual no podría hacerse sin la mencionada coordinación de actividades administrativas.

Los Nuevos Centros de Población Ejidal, se están estableciendo con el fin de descongestionar el altiplano y poblar las fronteras poniéndolas en manos de los campesinos, e igualmente las costas; continuar el reparto de tierras en donde las hay, que son los extremos del País; hacer ejidos integrales que reciban todos los beneficios de las Instituciones Revolucionarias Gubernamentales, sitios en donde el campesino de México sienta el impacto benéfico de la Revolución Mexicana; equilibrar las fuerzas económicas dándole ahora a los ejidos la infraestructura productiva que garantice el éxito de la producción; pues antes sólo la tuvieron los Distritos de Riego que quedaron mayoritariamente en manos de los propietarios particulares y de algunos colonos; ampliar la zona productiva en México a fin de aumentar decididamente la producción agropecuaria para poder afrontar nuestras necesidades internas de consumo; y hay oportunidad de integrar más a las familias campesinas.

No sólo hay tres oportunidades durante el procedimiento para que los campesinos manifiesten su libre voluntad de trasladarse a un Nuevo Centro, sino que antes de hacer efectivo el traslado, Brigadas de Acción Social del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización los seleccionan, los motivan y dan respuesta a sus dudas y preguntas, mediante pláticas, películas, etc., incluso la mayoría de las veces los campesinos han ido previamente a ver uno de los Nuevos Centros que se acaban de establecer o se están estableciendo, con cargo al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Este tratamiento les da confianza para afrontar el cambio, pues ven que otros campesinos ya lo han hecho y les ha ido bien; y asimismo los anima ver el tratamiento de programa federal prioritario que tienen los Nuevos Centros de Población Ejidal.

Como es de observarse, en México el tratamiento a los ejidos está sujeto a un proceso de cambio favorable, pues no solamente se les da tierras gratuitamente y se les titula mediante su resolución presidencial, sino que ahora se les ayuda con el traslado del ejidatario y su familia; ropa, mientras dura la construcción del poblado; tiendas CONASUPO donde comprar alimentos a precios populares y, en algunos casos, despensas familiares gratuitas; amplio solar de 2.500

metros, con casa-habitación de material, con estancia, cocina, cuarto para bañarse y dos recámaras; sistemas de letrinas; escuela y maestros; hospital, servicio médico provisional y definitivo, y medicamentos; canchas y equipos deportivos; pozo de agua potable, tanque elevado, red de distribución de agua e hidrantes; energía eléctrica; correo y telégrafos y, a veces, radiotelefonía; estudios aerofotogramétricos y geohidrológicos, asistencia técnica de INDECO para el diseño del poblado; asistencia técnica y extensionismo agrícola; desmontes gratuitos; organización de sus sociedades locales y otorgamiento de créditos; aseguramiento de cosechas; obras hidráulica; vía de comunicación, etc.

Los planes de colonización que, como ya se señaló son de interés público, en su punto de arranque pueden tener los estudios aerofotogramétricos de CENTENAL, planes de RECURSOS HIDRAULICOS, de la COMISION NACIONAL DE DESMONTES, declaratorias de TERRENOS NACIONALES, reacomodos en viejos ejidos por cambio favorable en la calidad de las tierras, etc., se presentan a consideración y aprobación de la COMISION INTERSECRETARIAL DE COLONIZACION EJIDAL.

Una vez aprobado el plan, la Secretaría de Hacienda entrega al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización una ampliación presupuestal; de dicha cifra se les entrega a los campesinos cemento, cal, varilla, maquinaria, e implementos necesarios para la construcción y ayuda económica para su alimentación y la de su familia.

Las cantidades que la Federación da para ayudar a los campesinos, la Nación las va recuperando con las cosechas que los ejidatarios levantan.

¿Cómo se organiza la construcción de un Nuevo Centro de Población Ejidal? Primero viene una avanzada que penetra en la selva y desmonte del área donde quedará la zona urbana y levantan los galerones que les servirán de habitación provisional, luego viene el grueso de los campesinos, sólo varones jefes de familia; duermen y comen en cobertizos colectivos y se organiza la construcción en brigadas supervisadas por un residente que es el responsable ante la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal. Unos hacen cepas, otros los cimientos, otros los blocks, otros paran paredes, otros atienden la cocina, otros distribuyen agua, etc., y todos encuentran el apoyo efectivo y decidido del Gobierno Local.

La construcción de un poblado en forma colectiva implica el establecimiento de una seria disciplina y un orden para que todos participen y cumplan con sus responsabilidades.

La deserción se produce al principio y se observa en muy bajo porcentaje.

Desde el año anterior a aquél en que se inicia el establecimiento de un Nuevo Centro de Población Ejidal, y para los efectos de que cada Institución pida los Presupuestos necesarios, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a nombre de los campesinos solicita formalmente por escrito y lo reitera verbalmente cuantas veces sea necesario, las obras que se señalaron en las sesiones de la COMISION INTERSECRETARIAL DE COLONIZACION; estas promociones se dirigen a los Ministros y Directores de las Instituciones que deben intervenir en el establecimiento de la infraestructura necesaria.

Con la infraestructura económica: vía de comunicación, obra hidráulica, desmonte y crédito, los nuevos poblados tendrán garantizado su éxito productivo y económico. Con la infraestructura social: escuela, hospital, luz eléctrica, agua potable y letrinas, la población tendrá el mínimun indispensable para iniciar con comodidad su vida en una nueva zona que ensancha el espacio vital patrio. Esta infraestructura es indispensable en un Nuevo Centro de Población Ejidal porque éste necesita una plataforma de despegue poblatorio y productivo para que no se lo trague la selva o el desierto.

Un Nuevo Centro de Población Ejidal es un proceso creador que convierte la selva en área de producción y la maleza en poblado, proceso que es la respuesta al cambio que auspició el Señor Presidente y formalizó el Poder Legislativo con la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Un análisis a fondo nos convence que un nuevo Centro de Población Ejidal propicia el descongestionamiento de la llamada zona de los cereales localizada en la zona central de nuestro País y de los Distritos de Riego y que la transferencia de los recursos humanos repercute en la economía y mejor distribución de este recurso que es el más precioso e irremplazable, pero que tal transferencia implica la dotación de tierras y de un poblado totalmente establecido con infraestructura social, pero también con infraestructura económica que convierta sus tierras ejidales en área de producción que se incorpore de inmediato a la producción agropecuaria; que la experiencia

de construcción colectiva de su poblado se proyecte en el trabajo colectivo de su ejido, y que habiéndoseles dado lo anterior, no se les abandone a su suerte, sino que se les organice, a ellos y a su producción a su comercialización y a la industrialización de sus productos.

Lo anterior es factible hacerse y, de hecho, ya se ha realizado en varias cuencas de colonización a partir de 1971, porque en México el Señor Presidente de la República ha conjuntado el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización con una Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal creada mediante Acuerdo de 24 de junio de 1972; lo que todavía no resulta factible, por razones estrictamente contables y de comunicación, es que todo grupo dotado por Nuevos Centros de Población sea instalado de inmediato. No obstante lo anterior, tampoco resulta aconsejable que deje de dotarse por esta vía, ya que la incorporación de grandes áreas al régimen ejidal, las convierte en imprescriptibles e inajenables, condiciones que resultan convenientes para lugares ahora deshabitados, pero condicionables por su belleza, ubicación y riqueza naturales.

La práctica y ahora la Ley, nos hace distinguir entre tramitación de los expedientes de Nuevos Centros de Población y establecimiento de una cuenca de colonización. Respecto de estas últimas en 1971, se diseñaron los planes de interés público. Para 1972 se dio al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización una ampliación presupuestal de nueve millones para construir el poblado (1) "LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA" en el Municipio de Champotón, Estado de Campeche, para 500 campesinos, con 20.000 hectáreas; y otros nueve millones para los cinco Nuevos Centros de Población Ejidal (2 al 6) "LEY FEDERAL DE AGUAS" de 100 campesinos cada uno y con un total de 850.000 hectáreas para los cinco ejidos. Con las cantidades citadas se les dieron a los campesinos ayuda para materiales de construcción y ayuda para su sostenimiento y el de su familia de \$ 12,50 diarios. Se trasladaron primero sólo a los jefes de familia varones, los cuales se alojaron en galерones-dormitorios colectivos y comían en un comedor colectivo en donde una brigada de ellos mismos cocinaba. En este comedor pudieron hacer sus tres comidas diarias con la modesta cantidad de tres pesos, y así pudieron enviar el resto del dinero a sus familias en sus lugares de origen.

Los campesinos no sólo recibieron esa ayuda familiar sino también el valor de los materiales de construcción y la maquinaria necesaria a la misma. El material de construcción por casa, llegaba a los

seis mil pesos y fracción; debo aclarar que actualmente esas casas están valuadas por la Secretaría del Patrimonio Nacional en una cantidad cercana a los treinta mil pesos. El trazo de los poblados y sus casas se hicieron dividiendo el trabajo en brigadas colectivas cada una atendiendo un determinado renglón de la construcción; unos hicieron los blocks, otros manejaron los camiones, otros hicieron la mezcla, otros hicieron cepas, otros pusieron los cimientos, otros levantaron paredes, otros manejaron la tortilladora, etc.

Cuando las casas ya estuvieron casi terminadas, entonces se sortearon y se organizó el traslado de las familias.

Pero al mismo tiempo que la construcción de los poblados avanzaba durante 1972, se vio que un Nuevo Centro de Población no sólo era entregar e los campesinos las tierras, construirles sus hogares y trasladarlos, sino que era necesaria una infraestructura social que les diera las comodidades mínimas para afianzar su arraigamiento, como era el hospital, la escuela, la energía eléctrica, el agua potable, su tanque elevado y la red de distribución, la tienda CONASUPO, la casa de desarrollo de la comunidad de INDECO y hasta los desayunos escolares del IPI; y todavía más, se necesitaba una infraestructura económica que facilitara poner de inmediato las tierras en producción para asegurarles a los nuevos pobladores la subsistencia como es hacer los estudios aerofotogramétricos de las tierras y geohidrológicos que sirvan de base a los programas de producción, dotarle de desmonte, de crédito para la producción, de aseguramiento de la misma, de carretera de entronque y carretera de producción, de sistema de riego de pozos de abrevadero, de asistencia técnica con su programa de producción, etc.

La conciencia de tantas necesidades y perentoriedad de satisfacerlas motivó al Señor Presidente Echeverría a dictar el Acuerdo que creó a mediados de ese mismo año la COMISION INTERSECRETARIAL DE COLONIZACION EJIDAL, donde están representadas las Secretarías, Departamentos y Comisiones de Estado que deben colaborar con el establecimiento de los bienes y servicios mencionados. Así fue como, por primera vez en la historia de México, los ejidatarios de un Nuevo Centro de Población contaron con casas de autoayuda, con infraestructura social y zona de producción con infraestructura económica. Ya dijimos que no todas las cuencas de colonización se establecen por las mismas razones; por tanto, no todos

los poblados reciben las mismas obras, ni todos despegan a la producción en la misma forma; las variantes las va dando la propia realidad.

En ese mismo año de 1972, fue necesario propiciar la construcción de otro poblado, el (7) "NUEVO PROGRESO", del Municipio de Acuña, en el Estado de Coahuila, donde aproximadamente 70 familias de motupropio se habían establecido en descampado para que el Agrario las atendiera; para este caso fue menester echar mano de recursos, pues los campesinos estaban acompañados de mujeres y niños a los cuales no se podía desatender.

A la fecha, los ejidatarios de "LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA", en Campeche, ya han levantado en 1972 y 1973 cosechas de arroz y maíz que les dieron ingresos. A los ejidatarios de "PROGRESO", el BANJIDAL les ha dado crédito para ganado, y a los cinco Nuevos Centros de Población Ejidal "LEY FEDERAL DE AGUAS", que han sido los más difíciles de sacar adelante debido a la veda de agua que hay en Baja California, ya se les dieron 25 pozos para siembra de alfalfa, etc., y se está estableciendo un fideicomiso por 20 millones mediante el cual organizarán en primer término la explotación ganadera, pero tienen perspectivas de explotación pesquera, turística y de materiales de construcción.

Al año siguiente, 1973, y en vista de los halagüeños resultados obtenidos, la Secretaría de Hacienda aprobó ampliaciones presupuestales para este programa por la cantidad de 55 millones, de los cien que se les pidieron para esta ayuda a campesinos; a quienes la ayuda directa se les dio este año por la cantidad de \$ 15,00 diarios; con este presupuesto se inició el establecimiento de los siguientes Nuevos Centros de Población Ejidal y el reacomodo en antiguos ejidos:

- 8.- "NUEVO TLAXCALA", San Fernando Tamaulipas, 80 familias.
- 9.- "UÑA DE GATO", Nuevo León, 42 familias.
- 10.- "SAN ESTEBAN", Acuña, Coahuila, 68 familias.
- 11.- "SACRAMENTO", Acuña, Coahuila, 30 familias.
- 12.- "JOSE MARIA MORELOS", Acuña, Coahuila, 32 familias.
- 13.- "DOLORES", Acuña, Coahuila, 36 familias.
- 14.- "VENUSTIANO CARRANZA", Acuña, Coahuila, 70 familias.
- 15.- "ESCOBEDO", Acuña, Coahuila, 34 familias.

- 16.- "SAN FRANCISCO", Acuña, Coahuila, 60 familias.
- 17.- "LIBERACION", Chihuahua, 110 familias.
- 18.- "MONTE VERDE y ALTAMIRA", Chihuahua, 350 familias.
- 19.- "CACAO", Quintana Roo, 70 familias.
- 20.- "COCOYOL", Quintana Roo, 90 familias.
- 21.- "PUCTE", Quintana Roo, 110 familias.
- 22.- "CHAKCHOBEN", Quintana Roo, 45 familias.
- 23.- "ALVARO OBREGON", Quintana Roo, 180 familias.
- 24.- "ALFREDO V. BONFIL", Edzná, Campeche, 500 familias.
- 25.- "ALTAMIRA DE ZINAPARO", Carmen, Campeche, 130 familias.
- 26.- "PALMARILLO", Cotastla, Veracruz, (con fondos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización) 40 familias.
- 27.- Programa de rehabilitación del Rfo Candelaria. Campeche, con sus poblados de "VENUSTIANO CARRANZA", "PEDRO BARANDAS", "NUEVO COAHUILA", "MIGUEL HIDALGO", "MONCLOVA" y "ESTADO DE MEXICO", donde en 1973, había ya 4.300 habitantes de 560 familias originales.
- 28.- Programa conjunto con la Secretaría de Obras Públicas en Mimihuaupán y Piedras Negras, Tlaxcala.
- 29.- Programa conjunto con la Secretaría de Obras Públicas en 22 Nuevos Centros de Población Ejidal más en Tlaxcala.
- 30.- Programa conjunto con la Secretaría de Obras Públicas en Campo Tajito, Sinaloa.
- 31.- Programa conjunto con la Comisión Federal de Electricidad en la Angostura, Chiapas.
- 32.- Programa conjunto con la Secretaría de Recursos Hidráulicos en Presa de Oro, Veracruz.

De estos Nuevos Centros de Población Ejidal, los de Coahuila están recibiendo créditos para la compra de cabezas de ganado, aún antes de terminar sus poblados, y además se están comprando las superficies que se habían respetado como pequeñas propiedades a fin de hacer una unidad de producción en lo que antes fue el latifundio de Whithead.

Los de Quintana Roo tienen, entre otras cosas, un interesante experimento sobre ganadería en "ALVARO OBREGON", para engorde de ganado con caña molida, melaza y úrea.

Y en Campeche el "ALFREDO V. BONFIL" tiene ya desmontadas seis mil hectáreas, de las cuales en 1973 sembró parte y levantó su primera cosecha de arroz; este proyecto se encuentra localizado dentro de uno de los grandes proyectos de drenaje de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Todas las promociones ante las diversas Secretarías de Estado se encuentran presentadas a nombre de los mencionados Nuevos Centros de Población Ejidal y ya empiezan a aparecer algunas obras de infraestructura, aunque no con la prontitud que es de desearse.

Para el presente año de 1974, se aprobaron partidas presupuestales para estos programas que ascienden a la cantidad de 48 millones, pues la ayuda a campesinos aumentó a \$ 25,00 diarios; esta ampliación presupuestal — servirá para instalar a 500 campesinos en el Nuevo Centro de Población Ejidal (33) "PROFESOR SERGIO BUTRON", en el Valle de Ucun, Quintana Roo, y quinientas familias en el Nuevo Centro de Población Ejidal (34) — "ING. JOSE N. ROVIROSA", en el lugar conocido como Botes, también Quintana Roo y, por último, para construir el poblado del Nuevo Centro de Población Ejidal (35) "JUSTICIA SOCIAL" antes "HACIENDA SANTA ROSA", que el BANGRICOLA entregó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y que se encuentra localizado entre Yucatán y Quintana Roo, y en donde se establecerán 200 familias.

Con fondos del Agrario se atendieron a 120 familias campesinas en un Nuevo Centro de Población Ejidal ubicado en los alrededores de Cancun, Quintana Roo, que se denominará (36) "ALFREDO V. BONFIL" y que se organizará para surtir con productos agropecuarios a este nuevo gran complejo turístico que se está estableciendo.

La verdad es que a diario se hace el camino y los procedimientos para dar tratamientos a los Nuevos Centros de Población Ejidal y que la diferencia en ecología del medio, origen de los campesinos, producción que atenderán, etc., son condiciones que pueden presentar interesantes variantes.



**Impreso  
por  
Talleres Gráficos Universitarios  
Mérida-Venezuela  
Octubre de 1974**



IICA

D50  
73

IICA

Autor Memoria. Reunión Iberoamericana de Especialista en Derecho Agrario.

Título

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

10/11/87

Mario A. Sanchez

29 NOV 1987

<sup>10/11/87</sup>  
transmitido



IICA  
D50  
73

IICA

Autor Memoria. Reunión Iberoamericana de Especialista en Derecho Agrario.

Título

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

10/11/87 *Mano A Sanchez*  
29 NOV 1987 *12/11/87*  
*Sanchez*



Por amor a tu tierra...

**CUIDALOS**

**¡NO LOS DESTRUYASI**

