ALGUNAS DEFINICIONES PREVIAS AL CURSO SOBRE "FORMAS NO CONVENCIONALES DE COOPERACION"

COOPERATIVISMO

SE TRATA DE LA DOCTRINA Y DEL SISTEMA, ESTABLECIDOS EN ROCHDALE EN 1844 Y QUE SE MANIFIESTA EN LA PRÁCTICA CON LA APLICACIÓN ESTRICTA DE LOS SIETE PRINCIPIOS LLAMADOS "DE ROCHDALE" A TRAVÉS DE LAS COOPERATIVAS DE TIPO CLÁSICO. ENTONCES CUANDO HABLAMOS DE LAS "COOPERATIVAS" NOS REFERIMOS AL COOPERATIVISMO CLÁSICO Y NO A LA COOPERACIÓN.

COOPERACION

LAS BASES DE LA COOPERACIÓN SON: LA AYUDA MUTUA Y EL ESPÍRITU DE ASOCIACIÓN. SE TRATA ENTONCES DE TODA FORMA DE ACCIÓN EN COMÚN EMPRENDIDA POR UN GRUPO DE INDIVIDUOS ASOCIADOS, PARA LA REALIZACIÓN DE OPERACIONES DE INTERÉS COMÚN.

SOCIEDAD - ASOCIACION - GRUPO

SOCIEDAD SERÁ UTILIZADO DE MANERA GENERAL PARA DESIGNAR UN TIPO DE INSTITUCIÓN YA BASTANTE EVOLUCIONADO, TAL COMO UNA COOPERATIVA CLÁSICA, O UNA SOCIEDAD DE TIPO CAPITALISTA O CUANDO OCURRA QUE EN UN CASO EN PARTICULAR, LA ENTIDAD MENCIONADA LLEVE ESTE APELLIDO. GENERALMENTE UTILIZAREMOS LA FÓRMULA "ASOCIACIÓN" PARA LOS GRUPOS NO COOPERATIVOS, O AÚN MÁS SIMPLEMENTE LA PALABRA "GRUPO".

ESTRUCTURAS

ES UN TÉRMINO GENERAL. SE APLICA A TODA INSTITUCIÓN, GRUPO, ASOCIACIÓN, COOPERATIVA O NO QUE CUMPLA CON UNA FUNCIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE UNA OPERACIÓN DETERMINADA, CONTEMPLADA EN EL MARCO DE UN PROGRAMA.

COMUNIDAD, COLECTIVIDAD

COMUNIDAD SERÁ TOMADO MÁS A MENUDO EN SU SENTIDO PRIMITIVO Y TRADICIONAL. ES DECIR: UN GRUPO DE HOMBRES QUE VIVEN EN COMÚN CON RECURSOS QUE NO SON DE SU PROPIEDAD PERSONAL: FAMILIA EXTENSA, COMUNIDADES DE POBLADO EN LAS SOCIEDADES PRIMITIVAS TRADICIONALES.

COLECTIVIDAD SE UTILIZARÁ PARA DEFINIR UNA AGRUPACIÓN DE INDIVIDUOS Y DE FAMILIAS MÁS EVOLUCIONADA, MÁS HETEROGÉNEA, MAS COMPLEJA QUE LA COMUNIDAD DE TIPO TRADICIONAL. ES UN CONJUNTO DETERMINADO DE INDIVIDUOS Y DE FAMILIAS QUE MANTIENEN ENTRE SÍ RELACIONES ORGANIZADAS EN UN MARCO ADMINISTRATIVO LEGAL. UN MUNICIPIO, UN PUEBLO PEQUEÑO PERO QUE TIENE UNA ORGANIZACIÓN DE TIPO COMUNAL CON SERVICIOS PÚBLICOS MODERNOS: LO LLAMAREMOS "COLECTIVIDAD". PERO ALGUNAS FAMILIAS QUE FORMEN UN GRUPO HOMOGÉNEO EN EL MARCO DE UNA COLECTIVIDAD PUEDE SER LLAMADO "COMUNIDAD". TAMBIÉN, A VECES, UN ASENTAMIENTO.

C.O Jueves 2-5 pm
C.C. Viernes 2-3 pm

Documentos Técnicos
UP/Ser.H/VII-20-20
15 abril 1969
Original: español

Serie sobre Desarrollo de la Comunidad y Bienestar Social, No. 20

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA ORIENTACION ANTROPOLOGICA DE EXPERTOS EN DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Departamento de Asuntos
Sociales
Secretaría General de la OEA
Washington, D.C.

Por: Alfonso Villa Rojas

PREFACIO

Este trabajo fué publicado originalmente como documento de Trabajo de la V Reunión del Grupo de Trabajo Regional Interamericano sobre Desarrollo de la Comunidad de los Países Bolivarianos, celebrada en Caracas en 1968. Su autor, el profesor Alfonso Villa Rojas es connotado antropólogo mexicano, Director del Departamento de Investigaciones Sociales del Instituto Indigenista Interamericano y ex-director de campo del antiguo proyecto 208 de Cooperación Técnica, en su sede de México.

Las opiniones y conceptos aquí vertidos son de la entera responsabilidad del autor y no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos ni de su Secretaría General.

CONSIDERACIONES GENERALES

La creciente importancia que en las últimas décadas ha venido cobrando movimiento de promoción social conocido con el nombre de "desarrollo de comunidad", mediante el cual se trata de crear en la propia comunidad el anhelo de alcanzar un plano de vida más alto, ha hecho improrrogable la formación -- sistemática de expertos en la materia, de modo que su intervención en el cambio social dirigido conduzca a resultados más efectivos y en concordancia -- con la naturaleza cultural del grupo. Este tipo de expertos que ahora se esta formando habrá de contribuir, en buena medida, al aceleramiento de la integración nacional de los grupos indígenas en los diversos países de América Latina, que son los que constituyen la parte más débil y subdesarrollada de este Continente.

Como es sabido, hasta fecha reciente se consideraba suficiente el -- ser agrónomo, médico, ingeniero, pedagogo, enfermera, trabajadora social o tener cualquier otra especialidad, para actuar con eficiencia en zonas subdesarrolladas. Así en la introducción de nuevos cultivos o de nuevos modos de labrar la tierra, se creía que bastaba con el consejo del agrónomo para que las cosas tomaran un nuevo rumbo, sin incluir en los planes la voluntad de la gente que, en último término, era la que dictaminaba si el proyecto habría de tener éxito o no. De igual modo se pensaba con relación a la intervención de médicos, maestros y demas especialistas conectados con proyectos de mejoramiento rural. El factor humano no era cosa que importara mucho, por razón de que se daba por sentado que la gente actuaría siempre conforme a la razón y no -- conforme a la tradición o el dictamen de las emociones. Sobre este punto, el antropólogo Edward H. Spicer en su libro titulado Problemas humanos en el cambio tecnológico en su traducción al español presenta una serie de casos en -- los que se muestra la forma en que fracasaron proyectos excelentes de mejoramiento rural por la sola razón de no haberse tomado en cuenta la naturaleza - cultural de la comunidad. Por fortuna, ya esta indiferencia hacia las bases sociólogas de la sociedad está quedando atrás en favor de un mayor interés por aprovechar los aportes de las ciencias sociales, especialmente los procedentes de la antropología social y ramas afines. Una de las manifestaciones de ese intérés, es el empeño que ahora se tiene por formar el tipo de expertos que ya citamos.

Ahora bien: ? En qué consiste el contenido de ese entrenamiento y qué procedimientos se están siguiendo para lograrlo ? Como veremos en los párrafos que siguen, se han estado ensayando diversas posibilidades de acuerdo con los niveles de preparación académica del personal que se interesa por seguir la enseñanza correspondiente.

NIVELES DE ENTRENAMIENTO

Desde luego, el nivel más alto de entrenamiento es el que está dando en la actualidad a los propios antropólogos y sociólogos en algunas universidades norteamericanas. La razón de que se incluya como sujeto de entrenamiento a este personal, es la de que no basta con haber recibido un grado académico en esas especialidades para actuar con eficiencia en trabajos prácticos de desarrollo de la comunidad. Para ello se hace necesario saber trasladar los conocimientos teóricos aprendidos en el aula, en recursos prácticos de aprovechamiento -- utilitario. Saber tender este puente entre el saber académico y su aprovechamien

to en situaciones de carácter práctico, es uno de los problemas de mayor importancia que se confrontan en esta rama de la enseñanza; la poca utilidad que los administradores suelen encontrar en el aporte de los antropólogos, se debe precisamente a ese distanciamiento entre lo teórico y lo práctico. Para ilustrar lo que aquí venimos diciendo, nada mejor que reproducir las palabras del señor Philip Mitchell, exgobernador de Kenia quien por cierto tiempo, intentó utilizar los servicios de los antropólogos en sus planes de mejoramiento rural La razón de su inconformidad la expresa como sigue :

> Había, sobre todo durante el decenio entre los veintes y los treintas, un verdadero torrente de informes e investigaciones especiales; los antropólogos, por ejemplo, convencidos de que sólo ellos entendían de aquellas materias, se consagraron, en cierta época, a husmear con entusiasmo entre los detalles más minuciosos de las oscuras costumbres de tribus y personas, especialmente si tenían algún matíz agradable de sexo o estaban salpimentadas de obscenidad. La consecuencia fue un gran número de informes minuciosos y, muchas veces, bien hechos, de hábitos y prácticas interesantes, tan prolijos que nadie tenía tiempo para leerlos y, en todo caso, carecían frecuentemente de importancia y ya no venían al caso, por lo que hacía la actividad diaria del gobierno, cuando llegaba a su destino. (1951, p. 57).

Esta carencia de habilidades prácticas y de capacidad operacional que se atribuye a antropólogos,sociólogos, psicólogos y otros científicos sociales ha sido debida según aducen algunos autores, a que en el curso de su entrenamiento se pone énfasis en el aspecto discursivo de especulación intelectual erudita, y poca atención al fomento de facultades ejecutivas, de acción concreta, que les permita confrontar con agilidad e inteligencia los problemas humanos de la vida contemporánea. En suma: afirman que lo que les falta a estos especialistas es esa destreza técnica que se adquiere en laboratorios y plantas experimentales con los que se familiarizan, desde los primeros años, los estudiantes de ciencias físicas, químicas y biológicas. Como se sabe, los estudiantes de ciencias sociales disponen de tiempo muy limitado para poner a prueba sus conocimientos teóricos al través del contacto directo con la realidad empírica del mundo que los rodea: esta manipulación y trato con individuos y situaciones es de vital importancia para la adquisición de ese conocimiento social y humano de que venimos hablando. Elton Mayo, quien fuera profesor de relaciones humanas de la Universidad de Harvard, dejó constancia de esta deficiencia en los siguientes términos :

> Las llamadas ciencias sociales alientan en los estudiantes el hablar de un modo interminable sobre supuestos problemas sociales. En cambio, no parecen equiparlos con una sola habilidad social que sea útil en situaciones sociales ordinarias. La sociología está altamente desarrollada, pero de modo especial como ejercicio en la adquisición de erudición; a los estudiantes se les enseña a escribir libros sobre libros escritos por otros. Respecto a la psicología de la adaptación normal, se dice poco, y de la sociología de tipo viviente, sociología de lo íntimo, nada del todo..... El estudiante aprende de libros, pasándose incontables horas en bibliotecas; alli reconsidera fórmulas antiguas, pero sin el control de un firme desarrollo de habilidad experimental alguna; todavía está por hallarse el equivalente de la clínica, o mejor, del laboratorio. (1945, p. 20-1).

Por otra parte, cabe recordar que, aunque existe ya un amplio caudal de experiencia acumulada, aún no se traslada ésta al plano conceptual donde se cuente con ciertas normas directrices o, quizás principios generales, que permitan operar con cierto grado de confiabilidad. Al tratar sobre este punto, Merton y Lerner (1951, p. 295) han expresado que: "La ciencia social ha sido aplicada en diversas esferas y con diversos resultados. Existe la experiencia, pero no ha sido sistemáticamente revisada ni codificada. Consecuentemente, nadie sabe el estado actual de la ciencia social aplicada o, todavía más importante, sus potencialidades". Tomando en cuenta la urgencia de este problema, la Asociación Americana de Sociología dedicó la mayor parte de su convención --- anual de 1962, al análisis y discusión del tópico " Los usos de la sociología" Los puntos sobresalientes de este análisis fueron los dos que se anotan enseguida: 1) ? Cuáles son las dificultades de traducir asuntos de carácter práctico a problemas de investigación ? 2) ? Cuáles son las inevitables lagunas intelectuales entre los hallazgos de la investigación y el consejo para la acción ? Como se ve, la preocupación central de esa reunión fué precisamente la de tender el puente entre el saber teórico y la acción práctica. Los principios y conceptos que entonces se aportaron están contenidos en la voluminosa obra que lleva por título The uses of sociology (1967) editada por Lazarsfeld, Sewell y Wilensky; no se trata precisamente de un manual con fórmulas concretas para resolver problemas sociales, sino de una excelente síntesis de los diversos modos en que la sociología ha penetrado en la vida de la sociedad moderna y de los efectos que ello ha originado.

Sentada así en forma tan esquemática la naturaleza del problema que -- confrontan quienes se dedican a promover de modo planificado el desarrollo de la comunidad, pasamos ahora a mencionar algunos casos sobre los tipos de entrenamiento que se les está dando, según el nivel académico que les corresponda y la función que se les ha de asignar.

Desde luego, el nivel más alto es el que se ofrece a estudiantes avanzados de antropología y sociología en algunas universidades norteamericanas. - Por ejemplo, el Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad - McGill de Canadá, está ofreciendo ahora un programa especial de amplio alcance que ha denominado "Antropología del Desarrollo". El número de estudiantes que se admiten anualmente es limitado, prefiriéndose a los que aspiren a obtener la Maestría o el Doctorado en Antropología; sólo en casos especiales se aceptan estudiantes de nivel más bajo, pero con alta capacidadintelectual y reconocida vocación por esta clase de estudios. A ellos se les ofrece un año de estudios preliminares antes de ser inscritos en los cursos regulares. En su parte medular el curriculum incluye seminarios y cursos sobre teoría y técnicas del cambio cultural y antropología del desarrollo, métodos de investigación, estudio de áreas, seminarios interdisciplinarios y trabajo de campo en zonas de cultura no occidental. De manera especial se pone énfasis en las técnicas de estimular el cambio en sociedades sencillas de tipo rural, asi como a promover el = adecuado entendimiento de los problemas del desarrollo. Con el solo deseo de dar aqui una muestra del tipo de problemas que se tratan en estos cursos, mencionamos a continuación unos cuantos de ellos: "? Hasta qué punto inducen al - conflicto interno e intercultural, así como a la desorganización, grados diversos de desarrollo económico y social? ' Qué funciones positivas y negativas - tienen estos conflictos? ?En qué forma podrían reducirse muchas funciones negativas y estimular en cambio las de carácter positivo? ? Qué cualidades de lide

razgo parecen ser cruciales para la implementación exitosa de programas planeados de cambio a los niveles de carácter local, regional y nacional? Estos pocos ejemplos permiten entrever la forma en que se trata de tender el puente entre el interés teórico y los problemas prácticos.

Otro programa de adiestramiento superior que debe mencionarse, es el establecido por la Universidad de Cornell desde los años de la Segunda Guerra Mundial. El programa está dirigido tanto a estudiantes de ciencias sociales como a profesionales de alguna especialidad tecnológica y su meta es la de proporcionar los conocimientos y habilidades necesarias, que faciliten al innovador la introducción de la agricultura moderna, la industria y la medicina en áreas subdesarrolladas. El método que se sigue es el de seminarios sobre antropología aplicada realizados en el aula y prácticas de campo desarrolladas en estaciones especiales establecidas en la India, Perú y Tailandia. De ese modo, no sólo se dan a conocer las normas teóricas a seguir sino, también, la experiencia directa a través del contacto con problemas concretos. Como resultado de este programa se tiene ahora el excelente libro ya citado de Edward H. Spicer, quien ha sido uno de los profesores. En él se presentan de modo codificado los seis tipos de problemas básicos que suelen encontrarse en la mayoría de los procesos de cambio social. Se incluyen, además, los instrumentos conceptuales de más utilidad para la solución de los problemas humanos; entre éllos sobresalen los referentes a cultura, organización social, prejuicio cultural, y , finalmente, el papel del innovador en el contexto del cambio. Toda la parte conceptual o teórica tiene su apoyo en casos concretos que se analizan minuciosamente con propósitos didácticos. En suma, se trata de un libro que puede considerarse como lo más aproximado a un manual de operaciones sobre desarrollo de la comunidad.

Por lo que se refiere a la experiencia de México en este respecto, es de mencionarse la creación del Departamento de Antropología Aplicada que, a iniciativa del doctor Alfonso Caso y bajo los auspicios del Instituto Nacional Indigenista, fue incluído en 1951 dentro de la estructura de la Escuela Nacional de Antropología. El diseño y contenido de este Departamento fue encomendado al autor de estas líneas, el cual dió a conocer en los términos que siguen los motivos de su creación así como las metas que se esperaban lograr: "Sucede con frecuencia que, no obstante su amplia y sólida preparación académica, el antropólogo se encuentra perplejo ante problemas o situaciones sociales de índole distinta a los que se incluyen en los textos escolares; le falta la experiencia y el conocimiento que se adquieren a través del trato con individuos y cosas. Este distanciamiento entre el saber académico y la actitud práctica es, precisamente, el que se trata de salvar mediante cursos de entrenamiento especializado. El tipo de antropólogo que se desea tener para los fines que persigue el Instituto Nacional Indigenista, es uno que sea capaz de entender y evaluar situaciones sociales que requieran reajustes en su estructura a fin de alcanzar un mejor equilibrio en las relaciones interpersonales. Para ésto, es preciso que sepa percibir los efectos de los cambios tecnológicos, económicos, políticos y sociales, en la conducta de la gente y, así mismo, sugerir posibilidades de acción dirigida en los procesos de reajuste" (Villa Rojas, 1955, p. 308). El curriculum que, entonces, se instauró, estuvo integrado por los cursos siguientes:

Introducción a la antropología aplicada

Estructura social
Cultura y personalidad
Métodos de investigación
Problemas económicos de las comunidades indígenas
Problemas educativos de las comunidades rurales
Higiene rural

Es de advertirse que estos cursos estaban destinados a postgraduados en antropología social, de modo que su conocimiento de los temas citados estaba ya bastante adelantado; es por éllo que sólo se destinó un período de seis meses de adiestramiento de aula y otro de tres a seis meses para prácticas de campo en alguna de las zonas donde el citado Instituto venía promoviendo obras de mejoramiento integral. Entre los resultados positivos de esta experiencia, es de citarse que fue a través de élla que se formó la mayor parte de los antropólogos que luego tuvieron a su cargo la dirección de los Centros Coordinadores del Instituto Nacional Indigenista, cuya labor en el campo del desarrollo de la comunidad ha sido la de más trascendencia realizada hasta hoy en México.

ADIESTRAMIENTO A NIVEL MEDIO

En este nivel se están efectuando en la actualidad ensayos significativos en varios países latinoamericanos que están confrontando la necesidad de contar con personal idóneo para sus programas de desarrollo rural. Entre esos ensayos son de mencionarse los realizados en México y Bolivia bajo los auspicios de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, los cuales fueron conocidos con el nombre de "Proyecto 208 de la OEA". Quien ésto escribe fue Coordinador de ambos y Director del que tuvo su sede en México durante los años de 1963 a 1965. En esta ocasión, el curso estuvo dedicado a personas sin entrenamiento formal en ciencias sociales, pero con cierta experiencia en trabajos prácticos de promoción rural; así es que, entre éllas se contaron profesores, agrónomos, trabajadores sociales, enfermeras, prácticos agrícolas e, inclusive, algunos médicos. En este programa el curriculum estuvo diseñado en forma tal que los estudiantes recibieran las nociones teóricas indispensables para el entendimiento de la dinámica social, así como la esencia de lo que constituye el criterio o enfoque antropológico. Todo ésto unido a prácticas de campo intensivas orientadas a entender la estructura social y, por otro, a detectar problemas en las relaciones humanas de la comunidad con miras a sugerir posibilidades de solución. El curso regular tuvo una duración de nueve meses, los cuales se aprovecharon con la mayor intensidad de acuerdo con el orden que se anota a continuación:

1. Preparación teórica y discusiones de grupo: 3 meses
2. Reconocimiento de la zona indígena: 1 mes
3. Trabajo de campo en comunidades preseleccionadas: 3 meses
4. Elaboración de informes y discusión de problemas
5. Recapitulación y evaluación de los resultados logrados: 1 mes

Dada la urgencia de conseguir lo más en el menor tiempo posible, se dictaron siete horas de clases diarias durante cinco días, dedicando sábados y domingos a visitar comunidades indígenas bajo la supervisión de los profeso

res; en total estos fueron tres: dos antrpólogos y un especialista en educación rural.

Otro punto que es de citarse fue el relativo a la escasa destreza para leer que demostró la mayoría de los becarios. En este aspecto fue preciso dedicar tres horas a la semana para familiarizarlos con el arte de leer con el debido aprovechamiento. Para esto nos fue de suma utilidad el libro del doctor Spicer que ya hemos citado que, por su carácter didáctico se presta para este tipo de enseñanza. Aparte de este libro se tuvieron como textos los de Foster (1964), Kluchkhohn (1951), Klineberg (1963), Malinowsky (1948) y Herskovitz (1964); tambien se incluyeron varios artículos de gran valor, entre los que cabe citar el de Leighton y otros, que lleva por título Experiencias con factores humanos en diversas regiones agrícolas del mundo, el cual es de recomendarse con el carácter de indispensable en este tipo de adiestramiento. De la experiencia que entonces obtuvimos nos quedó la convicción de ser tópico de importancia máxima el practicar este tipo de adiestramiento en el que andan tan bajo la mayoría de los estudiantes, así como promover por medios diversos la vocación por la lectura.

Es de añadirse que, aparte de lo antes dicho, se incluyeron otras actividades, tales como seminarios, mesas redondas y conferencias formales dictadas por expertos como los doctores Spicer, Aguirre Beltran, Ander Egg, Rueda Camacho (Ministro de Gobernación de Colombia) y otros más. Para datos más amplios sobre la organización, contenido y desarrollo de estos cursos, puede verse nuestro informe sobre ellos publicado en el Anuario del Instituto Indigenista Interamericano correspondiente a 1965, p. 9-37.

Por lo que se refiere a los resultados de este programa de adiestramiento en el que participaban quince becarios anualmente procedentes de seis países de Centro y Sudamérica, es de asentarse que, en la actualidad, buen número de ellos ocupa cargos de responsabilidad en los programas de desarrollo rural de sus respectivos países.

De carácter similar a este programa que tuvo su sede en México, fué el que se realizó en Bolivia con participación de igual número de becarios procedentes, casi todos, de los países andinos.

CURSILLOS DE NIVEL MEDIO

Cumpliendo con su propósito de cooperar con otros países en sus programas de mejoramiento indígena, el Instituto Indigenista Interamericano conjuntamente con el Departamento de Asuntos Sociales de la OEA promovió y auspició en Ecuador la realización de una serie de cursillos breves, de sólo un mes de duración, sobre divulgación y orientación antropológica, contando para ello con el apoyo de los funcionarios del organismo llamado Misión Andina, así como del Instituto Indigenista del Ecuador. El programa estuvo dedicado al personal técnico de estas instituciones, el cual, aunque familiarizado con los problemas del medio indígena precisa de una mayor orientación antropológica que le permita una actuación de mayor comprensión y eficacia en su trato con el elemento humano. Estos cursos breves se repitieron con la misma duración de un mes en cuatro zonas distintas donde estaba concentrado el personal.

Quien esto escribe tuvo a su cargo la organización y dirección de tales cursillos, en los que participaron como profesores de base tres antropólogos con amplia experiencia en trabajos de desarrollo rural. El contenido de la enseñanza incluyó nociones elementales de antropología cultural, naturaleza del cambio social y técnicas de campo. Durante el desarrollo del curso se dedicaron dos días de cada semana a clases teóricas y tres a prácticas de campo supervisadas por los profesores. Como material de lectura, el Instituto Indigenista Interamericano hizo traducir e imprimir artículos sencillos sobre los temas tratados. El propósito sobresaliente de estos cursillos de marcada brevedad, fue simplemente el de difundir el punto de vista antropológico en lo que respecta a la actitud de comprensión y tolerancia hacia formas de vida exóticas, así como el de proporcionar alguna destreza en el trato congenial de grupos humanos. Precisa subrayar que aunque estos cursillos no van a convertir en técnicos sociales a personas que apenas han tenido un ligero roce con las ciencias correspondientes, sí los ayuda en forma notoria a tener una actitud más favorable hacia situaciones o problemas del medio rural o indígena en que actúan. Es de indicarse que, si los recursos económicos del Instituto Indigenista Interamericano lo permitiesen, la instauración de estos cursillos sería uno de los medios más eficaces para ayudar a los programas de desarrollo que ahora están en marcha en buena parte de América Latina.

CURSOS DE NIVEL MINIMO

Finalmente llegamos al nivel primario o elemental donde las personas por entrenar son extraídas del propio seno de la comunidad rural que se trata de desarrollar. El programa más ambicioso que en este nivel se está desarrollando al presente, es el que ha sido adoptado en Bolivia por la Oficina del "Programa Nacional de Desarrollo de Comunidades". Los sujetos de adiestramiento son seleccionados de entre el elemento joven de las comunidades quéchuas y aymaras, que hayan tenido, por lo menos, la educación primaria. Se les da un entrenamiento de un año, el cual se divide en dos etapas: la primera, de seis meses, consiste en enseñanza de aula en la que se les imparten conocimientos elementales sobre técnicas de desarrollo de la comunidad y nociones de agricultura, salubridad, educación, construcción y artes manuales. Posteriormente se les envía al campo por otros seis meses para hacer el ensayo de poner en práctica los conocimientos adquiridos.

Una vez aprobado su adiestramiento, se les envía a las comunidades a fin de actuar como amigo, guía y consejero entre los campesinos del área que le corresponde. Hasta el año de 1966 se entrenaron en este nivel unos 202 de estos promotores sociales, los cuales ejercían su influencia sobre una población de 1.044.176 habitantes.

CONCLUSIONES

De lo dicho hasta aquí en forma tan breve podrían sacarse las conclusiones que siguen :

1.- No obstante que las ciencias sociales distan todavía de alcanzar la capacidad predictiva de otras ramas del conocimiento, sus avances en el plano de la teoría y la vasta experiencia acumulada en

las últimas décadas en el manejo de casos concretos de problemas humanos, dan razón para pensar con optimismo que su aplicación a programas de desarrollo de la comunidad será cada vez más eficaz.

2.- El marcado incremento que en los últimos tiempos ha tomado en este Continente el citado movimiento de desarrollo de la comunidad ha hecho ya improrrogable la formación de expertos en la materia con la debida orientación antropológica. En este respecto, se hace preciso reconocer la necesidad de contar con varios niveles de entrenamiento: desde el que corresponde al nivel primario de la comunidad hasta el que se realiza en los más altos planos de la formación universitaria. La existencia esporádica y transitoria que hasta ahora han tenido esas formas de adiestramiento en países diversos de América Latina, dista mucho de resolver la situación del problema planteado.

RECOMENDACIONES

En concordancia con el razonamiento anterior cabría hacer las recomendaciones siguientes :

1.- Que se promueva por los medios más apropiados el establecimiento de cursos postgrado en las carreras de antropología y sociología con el fin de disponer de especialistas de alto nivel que sepan aplicar sus conocimientos teóricos a la promoción del cambio social dirigido o a la solución de situaciones conflictivas en el plano de las relaciones humanas.

2.- Recomendar a los gobiernos y agencias privadas que tengan a su cargo programas de cambio social dirigido o simplemente de aspectos determinados de mejoramiento social, que destinen los recursos necesarios para dar a los funcionarios y demás personal conectado con tales actividades, la orientación antropológica adecuada para el mejor cumplimiento de su cometido.

No obstante la simplicidad de estas recomendaciones y lo obvio de las mismas, sucede que hasta el presente se carece de ese adiestramiento y, por lo tanto, se sigue empleando personal que, aunque entrenado en otras especialidades, ignora la mejor manera de ganarse la voluntad y cooperación de los grupos humanos que se desean mejorar.

BIBLIOGRAFIA

Arensberg, Conrad M., y Arthur H. Niehoff 1964 — Introducing Social Change: a manual for Americans overseas. Chicago, Aldine Publishing Company

Batten, T. R. 1963 — Training for Community Development: a critical study of method. London, Oxford University Press

Foster, G. M. 1964 — Las culturas tradicionales y los cambios técnicos. México, Fondo de Cultura Económica

Goodenough, Ward Hunt 1963 — Cooperation in Change: An Anthropological Approach to Community Development, New York, Russell Sage Foundation

Herskovits, Melville J. 1964 — El hombre y sus obras. México, Fondo de Cultura Económica

Klineberg, Otto 1963 — Psicología social. México, Fondo de Cultura Económica

Kluckhohn, C. 1951 — Antropología. México, Fondo de Cultura Económica.

Lazarsfeld, Paul F., William H. Sewell y Harold L. Wilensky, Editores 1967 — The Uses of Sociology. New York, Basic Books

Leighton, Alexander H., y otros — Experiencias con factores humanos en diversas regiones agrícolas del mundo. Washington, D.C., (Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Sociales (serie sobre Desarrollo de la Comunidad y Bienestar Social, No. 14)

Malinowski, Bronislaw 1948 — Una teoría científica de la cultura. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Mandelbaum, David G., editor 1963 — The Teaching of Anthropology. Berkeley, University of California Press

Mayo, Elton 1945 — The Social Problems of an Industrial Civilization. Cambridge, Harvard University Press

Lerner, Daniel y Harold D. Laswell editores 1951 — The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods. Stanford, California Stanford University Press

Mitchell, Sir Phillip 1951 — "Review of Native Administration in the British Territories in Africa". Journal of African Administration, 3:55-65

Spicer, Edward H. 1963 — Problemas humanos en el cambio tecnológico México, Editorial Letras

Villa Rojas, Alfonso 1948 — The Role of Anthropology in the Papaloapan Project. Proceedings of the Inter-American Conference on Conservation of Renewable Resources, Denver, Colorado September 7-20, 1948

1955 — "Adiestramiento de personal". América Indígena, Vol. XV., No. 4, pp. 306-316

1965 — "Curso interamericano de adiestramiento de personal en desarrollo de comunidades indígenas". Anuario Indigenista, pp. 9-37

Whiteford, Andrew H., y otros 1960 — Teaching Anthropology. Beloit, Wisconsin, Beloit College, Logan Museum of Anthropology.

/mar.-

PLANIFICACION GLOBAL Y REFORMA AGRARIA

Papel de Trabajo No. 1

E. Torres-Llosa

INTRODUCCION

- Cuando se inicia o desencadena un proceso de reforma agraria hay que tener una idea muy clara del sentido y alcance de esta acción. Es decir, Cuál va a ser su orientación y profundidad; en qué va a desembocar dentro del contexto de la vida y valores nacionales.

- Naturalmente el supuesto básico para este planteamiento es que está adoptada políticamente la decisión de llevar a cabo una reforma agraria que signifique realmente un vasto y profundo proceso de transformación social. Por lo cual, lo anterior equivale a preguntar o plantear qué orientación y qué profundidad ha de tener esa transformación.

- Ahora bien, una reforma agraria entendida como un proceso de transformación implica necesariamente un cambio.
Para decirlo esquemáticamente, lo que hay que cambiar en la base es todo un sistema de tenencia, propiedad, uso y trabajo de la tierra. Dicho de otra manera, todo un orden tradicional de relaciones entre el hombre y los grupos sociales y entre el hombre, la tierra y demás factores productivos.

- A la fecha, en prácticamente todos los países de la Región, ese orden constituye una estructura deformada porque esas relaciones han configurado un sistema multiforme de dominación social que impide el desarrollo en su más amplia acepción.

- Pero cambiar significa reemplazar. Qué sistema de tenencia, propiedad, uso y trabajo de la tierra surgirá en reemplazo de la estructura [redacted]-

(5) deformada que se quiere eliminar ?

Esta es la pregunta esencial que vamos a analizar en estas reuniones. Para ello vamos a desglosarla en cuatro temas más particularizados:

Primer Tema

- Qué ocurre cuando un proceso de reforma agraria desemboca o tiende a desembocar en una estructura dual, es decir, en una pretendida coexistencia entre un sistema de tenencia, propiedad, uso y trabajo de la tierra de base campesina y otro de base empresarial capitalista.

Segundo Tema

- Qué política de reforma agraria subyace tras un proceso de reforma agraria que tiende a desembocar en una estructura dual.

Tercer Tema

- Qué enfoque global debe tener una política de reforma agraria que no ha de desembocar en una estructura dual.

Cuarto Tema

- Qué enfoque global debe tener la planificación de una reforma agraria que no opta por la estructura dual.

Metodología para el análisis de este tema

Análisis del primer tema

Este tema lo vamos a analizar utilizando el documento titulado "Una etapa conflictiva en la reforma agraria" de Gonzalo Arroyo y Sergio Gómez, que ha sido distribuido para su lectura como "Material Didáctico No.146".

Los otros tres temas lo serán, de acuerdo con los sumarios que aparecen de los "Papeles de Trabajo" No. 2,3 y 4.

Papel de Trabajo No. 2

ANALISIS DEL SEGUNDO TEMA

Qué política de reforma agraria subyace tras un proceso de reforma agraria que tiende a desembocar en una estructura dual ?

Se puede afirmar que, a partir de la década de los años 50, se han generalizado en la Región dos políticas de reforma agraria:

Caso A.

- Es el caso de los países que, no obstante la gravedad de sus problemas agrarios, entienden por reforma agraria la realización de acciones indirectas que no dan lugar a la transformación de sus estructuras agrarias deformadas.

- Es, en efecto, el caso de aquellos países latinoamericanos que se dedican, a través de sus "organismos de reforma agraria", sus "leyes" de reforma agraria y sus "presupuestos" de reforma agraria a hacer algunas de las siguientes actividades: colonización; solución aislada a los problemas de ocupación precaria de tierras; titulación y adjudicación de fincas del Estado; autodivisión de predios rurales entre los miembros de una familia; pretendida liberación de tierras a través de impuestos fiscales; programas parciales de crédito agrícola; formación dispersa de cooperativas agrarias; obras de riego; parcelaciones por iniciativa privada; dotación aislada de "unidades agrícolas familiares" a campesinos, etc., etc.

- Ninguna de estas acciones ataca frontal y globalmente el problema. Ninguna apunta al nudo esencial del mismo que,en su base está constituido por el sistema tradicional de tenencia, propiedad, uso y trabajo de la tierra.

- Esta política no constituye en verdad una política de reforma agraria.

Caso B.

- Es el caso de los países cuya política de reforma agraria se basa en el principio de que "hay que dotar de tierras a los campesinos que la tienen en cantidad insuficiente".

Por este camino se han orientado varias de las reformas agrarias que arrancaron cronológicamente a partir de la "Alianza para el Progreso".

- Como se trata de "dotar de tierras" hay que afectar tierras. Pero esta afectación es siempre parcial y suele hacerse a través del mecanismo de los "mínimos inafectables", "cuotas de afectación" o "derechos de reserva" -fórmulas todas que dejan tierras en poder de los propietarios- y que señalan límites variables (según cada país) a la extensión o superficie de la propiedad rural individual.

- Como se ve, este "modelo" de reforma agraria se reduce a limitar derechos adquiridos dejando prácticamente intocado el sistema tradicional. Por eso, no resulta vía eficaz para lograr una transformación estructural. Como no reconoce al latifundismo como sistema multiforme de dominación social, cree que lo que hay que hacer es simplemente o básicamente "recortar latifundios".

- Cuando este "modelo" se lleva a la práctica origina, en el mejor de los casos, dos agriculturas: una de base "campesina" y otra de base capitalista, que a veces se llama "empresarial". La primera termina por ser una agricultura de pequeños propietarios agrícolas, débil y dependiente. La segunda continúa acaparando recursos productivos; monopoliza los cultivos y crianzas más rentables así como la industrialización y comercialización de los productos agropecuarios, inclusive los proporcionados por el "sector" campesino.

- Esta vía no parece ser la adecuada para liberar a las poblaciones campesinas, para integrarlas a los valores de la vida nacional e incorporarlas dinámicamente a la economía del país.

- Aquí se cuestiona este "modelo" y la pretendida coexistencia de esas dos "agriculturas" que está fundada en sistemas antagónicos y que, al soslayar el verdadero problema, agrava las tensiones y conflictos sociales.

Papel de Trabajo No. 3

ANALISIS DEL TERCER TEMA

Qué enfoque global debe tener una política de reforma agraria que no ha de desembocar en una estructura dual ?

Una política de reforma agraria que no opta por la estructura dual podría tener uno de los siguientes enfoques globales :

Caso C

- Es el caso en el cual la política de reforma agraria apunta hacia la liquidación del latifundismo como sistema. Ataca la concentración y fragmentación de las tierras y busca la transformación de la estructura agraria vigente.

- La ley, en este caso, no se limita a reducir el área de los latifundios a través de "mínimos inafectables". Si los establece, no son absolutos ni intangibles. Son límites condicionados . Pueden reducirse y aún eliminarse cuando se dan las condiciones de monopolio, hegemonía y dependencia que la misma ley señala.

- Al mismo tiempo, esta liberación y redistribución de tierras lleva consigo la transferencia a los campesinos de los mecanismos de industrialización y comercialización y se ejecuta, no como fin en sí misma, sino como medio para lograr la creación de una nueva estructura de producción agrícola y un nuevo orden social agrario fundado en la solidaridad y la cooperación.

- Dentro de este "modelo" la afectación de las tierras de propiedad privada es drástica, masiva y acelerada y su adjudicación lo es a cooperativas agrarias o a empresas agrícolas de autogestión campesina.

- Aquí se cuestionan las probables limitaciones de este planteamiento.

Caso D

Es el caso en el cual la política de Reforma Agraria tiene las mismas características del caso C pero está inserta en una política revolucionaria, mucho más amplia, de cambio social, Se busca la instauración de una nueva sociedad y esta acción revolucionaria tiene, naturalmente una expresión agraria.
La Reforma Agraria viene a ser así la dimensión agraria de la Revolución, que, en cuanto tal, tiene tambien su dimensión propia en todos los demás sectores - económicos y sociales de la vida nacional.

- En este caso, la reforma agraria, a través de la transformación radical, masiva y acelerada de la estructura agraria tradicional vigente busca, en última instancia, la instauración de un nuevo orden en toda la sociedad.

Papel de trabajo No 4

ANALISIS DEL CUARTO TEMA

Qué enfoque global debe tener la planificación de una reforma agraria que no opta por la estructura dual ?

- El supuesto básico es el siguiente: No se puede planificar la reforma agraria si no se opta claramente por alguna de las hipótesis o casos anteriormente esbozados.

- En vista que aquí hemos optado por la política de reforma agraria del caso D (reforma agraria como dimensión agraria de un cambio social revolucionario que afecta todos los demás sectores económicos y sociales de la vida nacional) la planificación en este caso debe atenerse, globalmente, a lo siguiente:

- La expropiación y adjudicación de tierras deben operar como medios y utilizarse en función de los fines propios de la reforma agraria y no como fines per se; tampoco como acciones independientes y sucesivas, localizadas dispersamente , sin conexión funcional entre sí y fuera del contexto de la gran acción transformadora en que la reforma agraria consiste.

- En tal caso la expropiación es mucho más que un acto jurídico de traslación forzosa del dominio de cada predio rural afectado; significa mucho más que un conjunto de trámites procesales; se configura y actúa como la acción emanada de la facultad de "jus imperium" del estado, por la cual, en vista del

interés social, se liquida una estructura agraria deformada para dar paso a una nueva estructura apta para el desarrollo y concorde con la justicia social.

- Igualmente, la adjudicación es en este caso mucho más que la entrega individual o colectiva de parcelas familiares, multifamiliares o comunales y se configura como la acción a través de la cual se completan los efectos de la expropiación, pues, a través de ella, se dá paso a la nueva estructura de tenencia, propiedad, uso y trabajo de la tierra, asi como se ponen las bases del nuevo orden social agrario.

- De este modo, "expropiación" y "adjudicación" adquieren un sentido muy especial dentro de la reforma agraria. Vinculadas a este proceso constituyen instituciones propias del mismo al servicio de la transformación agraria. Por eso, en su materialización, tienen que constituír acciones masivas y aceleradas, de una parte y simultáneas y programadas, de otra.

- De este modo también, la planificación de la reforma agraria debe arrancar de una clara y precisa programación de las acciones de expropiación y adjudicación, que deben hacerse en grandes conjuntos o paños de alcance regional.

- Naturalmente, los procedimientos de expropiación y adjudicación deben ser muy expeditos, dando carácter administrativo a los primeros y reduciendo al mínimo en los mismos la intervención del fuero judicial y la interferencia de los propietarios.

- Este primer paso de la planificación de la reforma agraria debe hacerse de acuerdo con la metodología de trabajo correspondiente. (Hay metodologías de este tipo ensayadas con éxito en la región).

- La metodología de programación a que nos referimos deberá estar dirigida al cumplimiento de los siguientes grandes objetivos :

1.- Constituír un medio eficáz y realista para lograr la creación acelerada y masiva de una nueva estructura agraria productiva y un nuevo orden social agrario;

2.- Constituír un instrumento apto para lograr la coordinación del trabajo de todas las instituciones vinculadas directa e indirectamente al desarrollo del sector agropecuario;

3.- Constituír un medio adecuado para la elaboración de los Programas-Presupuesto Anuales de la Reforma Agraria y vincularlos a los fines, metas y estrategia del Plan Económico Anual; y

4.- Constituír una vía posible para la movilización de la Nación y del Estado en función de la gran transformación en la cual la Reforma Agraria consiste.

- Igualmente, debe ceñirse a los siguientes lineamientos básicos:

a.- A nivel de Zonas de Reforma Agraria, programar la reforma agraria significa elaborar, en el menor plazo compatible con la eficiencia de la acción, los planes conjuntos de expropiación y adjudicación de tierras;

b.- Estos planes conjuntos (uno por área) deberán consolidarse, a nivel nacional , en el "Plan único de Desarrollo Agrícola" del país;

c.- El plan consolidado de desarrollo agrícola deberá, a su vez, compatibilizarse con los grandes indicadores proporcionados por el "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social";

d.- Hechas la consolidación y compatibilización anotadas, cada plan de expropiación y adjudicación por áreas retornará a las Zonas para su aplicación y ejecución a nivel local .

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
No. 87

ESTADO ACTUAL DEL MECANISMO ADMINISTRATIVO EN AMERICA LATINA

Por:
Unión Panamericana

Bogotá, Julio 1.969

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica

"El Proyecto 206, Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de Programa de Cooperación T nica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asiste para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en gotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colomb de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proy 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publ ción puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

ECONOMIA Y SOCIEDAD

Max Weber

2. La dominación legal con administración burocrática

Advertencia preliminar: partimos aquí intencionalmente de la forma de administración específicamente moderna, para poderla contrastar después con las otras.

La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí:

1. Que todo derecho, "pactado" u "otorgado", puede ser estatuido de modo racional - racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas coasas)-, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; y también regularmente por aquellas personas que dentro del ámbito de poder de la asociación (en las territoriales: dentro de su dominio territorial) realicen acciones sociales o entren en relaciones sociales declaradas importantes por la asociación.

2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de reglas abstractas, por lo general estudiadas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tienen la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación.

3. Que el soberano legal típico, la "persona a la cabeza", en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal porel que orienta sus disposiciones.

Lo cual vale para el soberano legal que no es "funcionario", por ejemplo: el presidente electivo de un estado.

4. Que -tal como se expresa habitualmente- el que obdece sólo lo hace en cuanto miembro de la asociación y sólo obedece "al derecho".

Como miembro de la unión, el municipio, de la iglesia; en el estado: ciudadano.

5. En relación con el número 3 domina la idea de que los miembros de la asociación, en tanto que obedecen al soberano, no lo hacen por atención a su persona, sino que obdecen a aquel orden impersonal; y que sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva, a él otorgada por dicho orden.

Las categorías fundamentales de la dominación legal son, pues:

1. Un ejercicio contunuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de
2. una competencia, que significa:

a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,

b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y

c) con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.

Una actividad establecida de esa suerte se llama "magistratura" o "autoridad" (Behörde).

"Autoridades" en este sentido existen, lo mismo que en el "estado" y la "iglesia", en las grandes explotaciones privadas, ejércitos y partidos. Una "magistratura" en el sentido de esta terminología es el presidente electivo de la república (o el gabinete ministerial, o los "diputados por elección"). Estas categorías no nos interesan, sin embargo, ahora. No toda "magistratura" posee em igual sentido "poderes de mando"; pero esta separación no interesa aquí.

A esto hay que añadir:

3. El principio de jerarquía administrativa, o sea la ordenación de "autoridades" fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las "autoridades" superiores por parte de las inferiores. La cuestión de si la instancia superior puede alterar con otra "mas justa" la disposición apelada y en qué condiciones en este caso, o si para ello ha de delegar en el funcionario inferior, tiene muy distintas soluciones.

4. Las "reglas" según las cuales hay que proceder pueden ser:

a) técnicas o
b) normas.

Su aplicación exige en ambos casos, para que se logre la nacionalidad, una formación profesional. Normalmente sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que sólo el que posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario. Los "funcionarios" forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones racionales, sean éstas políticas, hierocráticas, económicas (especialmente, capitalistas) o de otra clase.

5. Rige (en el caso racional) el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción. Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas. Existe el principio de la separación completa entre el patrimonio público, del cargo (o de la explotación: capital) y el patrimonio privado (hacienda individual) y entre la "oficina" y el "hogar".

6. En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce. Donde se dan un "derecho al cargo" (como, por ejemplo, entre los jueces y actualmente en partes crecientes de la burocracia y el proletariado) no sirve generalmente a un fin de apropiación por parte del funcionario, sino de aseguramiento del carácter puramente objetivo ("independiente"), sólo sujeto a normas, de su trabajo en el cargo.

7. Rige el principio administrativo de atenerse al expediente, aun allí donde las declaraciones orales sean de hecho la regla o estén hasta prescritas; por lo menos se fijan por escrito los considerandos, propuestas y decisiones, así como las disposiciones y ordenanzas de toda clase. El expediente y la actividad continuada por el funcionario hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones.

8. La dominación legal puede adoptar formas muy distintas, de las que hablaremos luego particularmente. En lo que sigue se analizará en su significacipon de tipo ideal lo que en la mayor parte de los casos es la estructura pura de dominación del cuadro administrativo: la "burocracia".

El que se prescinda de la naturaleza típica del dirigente, se debe a circunstancias que luego se harán perfectamente comprensibles. Tipos muy importantes de dominación racional pertenecen formalmente por su dirigente a otros tipos (carismático-hereditarios: monarquía hereditaria; carismático-plebiscitarios: presidente); otros son materialmente racionales en muchas de sus partes, pero se encuentran constuidos según una forma intermedia ente la burocrasia y el carismatismo (gobierno de gabinete); otros, por último, están conducidos (ministerios de partido) por los dirégentes (burocráticos o carismáticos) de otras asociaciones (partidos). El tipo de la administración legal y racional es susceptible de aplicación universal, y es lo importante en la vida cotidiana. Pues para la vida cotidiana dominación es primariamente "administración".

El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. Sólo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio, bien por apropiación, bien por elección o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son también "competencias" legales. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro, de funcionarios individuales ("monocrasia" en oposición a "colegialidad" de la que se hablará luego), los cuales:

1) personalmente libres, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,

2) en jerarquía administrativa rigurosa,

3) com competencias rigurosamente fijadas,

4) en virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección según

5) calificación profesional que fundamenta su nombramiento - en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación-;

6) son retribuidos en dinero conssueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; son revocables siempre a intancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego segun la responsabilidad del cargo y, en general, según el "decoro estamental" (cap. IV),

7) ejercen el cargo como su única o principal profesión,

8) tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascenso y avances por años de ejercicio, p por servicios o por ambas coasas, según juicio de sus superiores.

9) trabajan com completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo,

10) y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Este orden puede, en principio, aplicarse igualmente a establecimientos económicos, caritativos o cualesquiera otros de carácter privado que persigan fines materiales o ideales, y a asociaciones políticas o hierocráticas, lo que puede mostrarse históricamente (en aproximación mayor o menor al tipo puro).

1. Así, por ejemplo, la burocracia en las clínicas privadas es en principio de igual carácter que la de los hispitales de fundaciones u órdenes religiosas. La llamada moderna "capellanocracia": la expropiación de los antiguos "beneficios eclesiásticos", generalmente apropiados, así como el episcopado universal (como "competencia" formal universal) y la infabilidad (como "competencia" material, sólo válida "ex cathedra", en el cargo, por tanto bajo la típica separación del "cargo" y la actividad "privada") son fenómenos típicamenteburocráticos. Lo mismo en las explotaciones capitalistas, y tanto más cuanto mayores sean; no menos en el funcionamiento de los partidos (de lo que se hablará luego en particular) y también en el moderno ejercito burocrático conducido por funcionarios militures de tipo especial, llamados oficiales.

2. La dominación burocrática en forma maś pura allí donde rige con mayor fuerza el principio del nombramiento de los funcionarios. Una jerarquia de funcionarios electivos no existe con igual sentido que una jerarquia de funcionarios nombrados; por lo pronto la disciplina no puede nunca naturalmente alcanzar idéntica severidad allí donde el funcionario subordinado depende en igual forma que el superior de una elección, y no precisamente del juicio de este último (ver, sobre funcionarios electivos, 14).

3. Es esencial en la moderna burocracia el contrato administrativo de nombramiento, o sea, la libre selección. Allí dunde funcionarios serviles (esclavos ministeriales) sirvan en articulación jerarquica con competencias objetivas, o sea de manera formalmente burocrática, hablaremos propiamente de una "burocracia patrimonial".

4. El grado de calificación profesional está en constante crecimiento en

la burocracia. Incluso el funcionario sindical o de partido necesita también de un saber profesional (empíricamente adquirido). El que los modernos "ministros" y "presidentes" (empíricamente adquirido). El que los modernos ministros y presidentes sean los únicos "funcionarios" que no requieren la calificación profesional demuestra: que son fucnionarios sólo en sentido formal pero no en sentido material, de igual modo que el director general (gerente) de una empresa anónima. La situación de empresario capitalista representa algo tan plenamente "apropiado" como la de monarca. La dominación burocrática tiene, pues, en su cima inevitablemente un elemento, por lo menos, que no es puramente burocrático. Representa tan sólo una categoría de la dominación por medio de un cuadro administrativo especial.

5. La retribución fija es lo normal (la apropiación de emolumentos se denomina #prebenda"; concepto 7). Lo mismo el que sea en dinero. Esto no es en modo alguno esencial conceptualmente, pero corresponde al tipo con la máxima pureza (asignaciones en especie tienen carácter "prebendario", la prebenda es normalmente una categoría de la apropiación de cargos y probabilidades lucrativas). Pero también aquí la transición es fluida, como lo muestran esos mismos ejemplos. Las apropiaciones por medio de arriendo, compra y prenda de cargos corresponden a una categoría distinta que la borocracia pura (7,1).

6. Cargos en calidad de "profesión accesoria", y sobre todo los "cargos honoríficos", pertenecen a otra categoría de la que luego hablaremos (14). El funcionario típicamente "burocrático" tiene su cargo como profesión fundamental.

7. La separación de los medios administrativos se lleva a cabo exactamente en igual sentido en la burocracia pública y en la burocracia privada (por ejemplo: en las grandes empresas capitalistas).

8. Más adelante (15) se tratará de las "magistraturas" (Behörde) colegiales. Estas, de hecho, han ido perdiendo rápidamente terreno frente a la dirección monocrática y las más de las veces también de un modo formal (por ejemplo: hace ya mucho tiempo que en Prusia desaparecieron los gobiernos "colegiados" ante los gobiernos monocráticos de presidente). Es decisivo aquí el interés por una administración más rápida y con directivas constantes, libre de los compromisos y variaciones de opinión de la mayoría.

9. Es evidente que los modernos oficiales del ejército representan una categoría de funcionarios por nombramiento, si bien con características estamentales de las que luego se hablará (cap. II), en completa oposición, primero, con los caudillos electivos; segundo, con los condotieros carismáticos; tercero, con los oficiales vinculados a una empresa capitalista (ejército mercenario); cuarto, con los compradores de los cargos militates (7 a, final). Las transiciones pueden ser fluidas. Los servidores patrimoniales separados de los medios administrativos y los empresarios capitalistas de un ejército, así como frecuentemente también los empresarios capitalistas privados, han sido los precursores de la burocracia moderna. De esto se hablará más tarde en particular.

5. La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrática-monocrática, atenida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes:

en precisión, continuidad, disciplina , rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. El desarrollo de las formas "modernas" de asociaciones en toda clase de terrenos (estado, iglesia, ejército, partido, explotación económica, aosicación de interesados, uniones, fundaciones y cualesquiera otras que pudieran citarse) coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración burocrática: su aparición, es por ejemplo, el germen del estado moderno occidental. A pesar de todos los ejemplos en contrario, sean éstos de representaciones colegiadas de interesados, comités parlamentaris, dictaduras de "consejos", funcionarios honorarios o jueces no profesionales (y sobretodo, a pesar de los denuestos contra la "santa burocracia"), no debe uno dejarse engañar y perder de vista que todo trabajo continuado se realiza por funcionarios en sus oficinas. Toda nuestra vida cotidiana está tejida dentro de ese marco. Pues si la administración borocrática es en general -caeteris paribus- la más racional desde el punto de vista técnico-formal, hoy es, además, sencillamente inseparable de las necesidades de la administración de masas (personales o materiales). Se tiene que elegir entre la burocratización y el dilettantismo de la administración; y el gran instrumento de la superioridad de la administración burocrática es éste: el saber profesional especializado, cuyo carácter imprescindible está condicionado por los caracteres de latécnica y economía modernas de la producción de bienes, siendo completamente indiferente que tal producción sea en la forma capitalista o en la socialista. (Esta última, de querer alcanzar iguales resultados técnicos, daría lugar a un extraordinario incremento de la burocracia profesional). Y lo mismo que los dominados sólo pueden defenderse normalmente deuna dominacción burocrática existente mediante la creación de una contraorganización propia, igualmente sometida a la burocratización, así también el aparato burocrático mismo está ligado a la continuidad de su propio funcionamiento por intereses compulsivos tanto materiales como objetivos, es decir, ideales. Sin ese aparato en una sociedad que separa a los funcionarios, empleados y trabajadores de los medios administrativos, y que requiere de modo indispensable la disciplina y la formación profesional, cesaría toda posibilidad de existencia para todos con excepción de los que todavía están en posesión de los medios de abastecimiento (campesinos). La burócracia continúa funcionando para la revolución triunfante o el enemigo en ocupación, lo mismo que lo hacía con el gobierno hasta ese momento legal. La cuestión es siempre ésta: quién domina el aparato burocrático existente? Y siempre esa dominación tiene ciertas limitaciones para el no profesional: el consejero profesional impone las más de las veces a la larga su voluntad al ministro no profesional. La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable, tal como la creó él, pero ciertamente y de modo innegable, él antetodo- el capitalismo (sin la que no puede subsistir y que todo socialismo racional tendrá que aceptar e incrementar), determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas. Sólo el pequeño instituto (político, hierocrático, económico, etc), podría prescindir ampliamente de ella. De igual manera que el capitalismo en el estado actual de su desarrollo fomenta la burocracia -aunque uno y otra provengan históricamente de distintas raíces- asimismo, porque desde el punto de vista fiscal aporta los necesarios medios en dinero, constituye el fundamento económico más racional sobre el que puede subsistir aquélla en su forma también más racional.

Junto a los seupuestos fiscales existen para la burocracia condiciones esenciales de carácter técnico en los medios de comunicación. Su precisión exite el ferrocarril, el teléfono, y está ligada a éstos de modo creciente. En esto ninguna alteración podría introducir un orden socialista. El problema radicaría (ver cap. II, & 12) en si éste sería capaz de crear condiciones pareci - das para una administración burocrática rígida, sometida a reglas aún más rigurosamente formales que las existentes en el orden capitalista. El caso contrario nos encontraríamos de nuevo con una de aquellas grandes irracionalidades: la antinomia entre la racionalidad formal y material que tantas veces ha de constatar la sociología.

La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico. Más allá de la situación de poder condicionada por el saber de la especialidad la borocracia (o el soberano que de ella se sirve) tiene la tendencia a acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio: conocimiento de hechos adquirido por las relaciones del servicio o "depositado en el expediente". El concepto de "secreto profesional", no exclusivo pero sí específicamente burocrático -comparable, por ejemplo, al conocimiento de los secretos comerciales de una empresa frente al saber técnico- procede de este impulso de poderío.

Superior en saber a la burocracia -conocimiento de la especialidad de los hechos dentro del círculo de sus intereses- sólo es, regularmente, el interesado privado de una actividad lucrativa. Es decir, el empresario capitalista. Es realmente la única instancia inmune (o al menos relativamente) frente a la ineludibilidad de la dominación científico-racional de la burocracia. Todos los demás, en las asociaciones de masas, están irremisiblemente sometidos al imperio burocrático, en igual forma que la producción en masas lo está al dominio de las máquinas de precisión.

La dominación burocrática significa socialmente en general:

1. La tendencia a la nivelación en interés de una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados profesionalmente.

2. La tendencia a la plutocratización en interés de una formación profesional que haya durado el mayor tiempo posible (a veces hasta el final de la treintena).

3. La dominación de la impersonalidad formalista: sine ira et studio, sin odio y sin pasión, o sea sin "amor" y sin "entusiasmo", sometida tan sólo a la presión del deber estricto; "sin acepción de personas", formalmente igual para todos, es decir, para todo interesado que se encuentre en igual situación de hecho: así lleva el funcionario ideal su oficio.

Empero, así como la burocratización crea la nivelación estamental (según la tendencia normal, que también la historia muestra de un modo regular), toda nivelación social -en cuanto da de lado a los que imperaban en forma estamental en virtud de apropiación del poder administrativo y de los medios administrativos, en la medida en que, en interés de la "igualdad", elimina a los que ejercían

la administración en forma "honoraria" en méritos de la propiedad- fomenta al contrario la burocratización, que en todas partes es la sombra inseparable de la creciente democracia de masas (de esto se tratará con más detalle en otra conexión.)

El "espíritu" normal de la burocracia racional, hablando en términos generales, es el siguiente:

1. Formalismo, exigido ente todo para grantizar las oporutunidades- probabilidades- personales de vida de los interesados, cualquiera que ses su clase - porque de otra suerte la arbitrariedad sería la consecuencia y el formalismo es la línea de menor resistencia. En contradicción aparente y en parte real con esta tendencia de esa clase de intereses está la

2. inclinación de los burócratas a llevar a cabo sus tareas administrativas de acuerdo con criterios utilitario-materiales en servicio de los dominados, hechos felices de esta suerte. Sólo que este utilitarismo material suele manifestarse revestido con la exigencia de los correspondientes reglamentos -por su parte: formales de nuevo y en la mayoría de los casos tratados de modo formalista. (sobre esto, en la sociología del derecho). Esta tendencia hacia una racionalidad material encuentra apoyo por parte de aquellos dominados que no pertenecen a la capa de los interesados en la "garantía" de las probabilidades poseídas a que hace referencia el número 1. La problemática enraizada en lo anterior pertenece a la teoría de la "democracia".

ROL DE LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS EN LA PLANIFICACION E IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

Solon Barraclough

ROL DE LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS EN LA PLANIFICACION E IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL */

Solon Barraclough

Cuando se discute el rol de las organizaciones agrarias **/ en el desarrollo, el fervor ideológico suele primar sobre el análisis racional. En los países agrarios pobres, la principal razón de esa actitud parece ser la amenaza que para valores profundamente arraigados, e incluso para la propia estructura social existente, representaría la organización de las mayorías campesinas tradicionales ajenas al poder. Otra razón sería la falta de claridad conceptual con respecto tanto a las organizaciones agrarias como al proceso de desarrollo, lo cual permite, a quien quiera hacerlo interpretar las relaciones entre estos puntos a su manera.

A algunas personas las organizaciones agrarias les sugieren campesinos pobremente armados en heroicas acciones guerrilleras. Otros se imaginan a demagogos incitando a las multitudes campesinas a una insensata destrucción y reinado del terror. Aún hay quienes tienen en mente a pequeños productores tratando pacientemente de mejorar sus explotaciones a través de cooperativas y otras formas de esfuerzos comunitarios, mientras que los propietarios con más tierras, orientados hacia una agricultura comercial y progresista, trabajan en sus propias organizaciones para difundir el conocimiento tecnológico y ayudar al gobierno a seguir políticas esclarecidas. Y hay muchos que, después de contar el número potencial de votos rurales, esperan obtener de la organización de campesinos y agricultores el apoyo político suficiente para mantener la estabilidad, y permanecer ellos mismos en el poder, mientras tiene lugar el proceso de desarrollo.

Poco se puede hacer aquí, excepto indicar algunos de los temas de discusión sobre la organización de campesinos y agricultores para el desarrollo rural y ligarlos a la experiencia, especialmente de América Latina. Se verán tres puntos principales. Primero, que la evaluación del rol de las organizaciones agrarias en

---

*/ Este trabajo fue preparado para ser incluido en el M.I.T. Reader on Rural Development, que está editando el Profesor Raanan Weitz del Centro de Estudios de Colonización en Rehovot, Israel.

**/ Se llamará "organización agraria" a cualquier organización compuesta por personas que trabajan en la agricultura, sin considerar posición económica o social. A falta de un término apropiado para designar a toda la población rural, se ha llamado "campesinos" a los trabajadores agrícolas sin tierra o dueños de pequeñas explotaciones y "agricultores" a los propietarios de explotaciones medianas o grandes. En consecuencia, se usan los términos "organizaciones campesinas" y "organizaciones de agricultores" cuando cabe la anterior distinción.

el desarrollo rural depende fundamentalmente de los juicios de valor acerca de lo que es el desarrollo. En segundo lugar, que las funciones de las organizaciones agrarias en el proceso de desarrollo pueden ir desde presionar por los intereses de sus miembros, ya sea dentro de los sistemas sociales tracionales o forzando cambios revolucionarios en ellos, hasta la movilización de la población rural y la creación de nuevas instituciones económicas. Tercero, que mientras el rol de las organizaciones agrarias en casos especificos puede en parte ser atribuido al azar o a liderazgo, la clave para hacer generalizaciones útiles debe buscarse en el análisis de la estructura social y de las circunstancias históricas.

EL PROBLEMA IDEOLOGICO

Qué rol tienen las organizaciones agrarias en la planificación e implementación del desarrollo de ese sector? Qué rol debieran tener? Las respuestas dependerán en gran medida del concepto que se tenga sobre desarrollo, cambio social y sobre la historia misma.

Desarrollo implica un proceso histórico por medio del cual un país llega a ser menos como Etiopía, Birmania o Guatemala y más como Estados Unidos, Suecia, la URSS o Japón. Pero, como cuál de éstos últimos y en qué sentido? No hay un índice capaz de medir las complejas transformaciones en los procesos productivos, instituciones, valores y actitudes que implica el crecimiento económico y el cambio social; por ejempo, el producto bruto per capita intenta medir solo una entre muchas variables envueltas en el desarrollo. Cualquier intento de ser concreto introduce numerosos juicios de valor, de tal manera que todos los conceptos sobre desarrollo son en algún sentido ideológicos 1/.

Todas las ideologías sobre el desarrollo, sin excepción, destacan como meta el incremento per capita de la producción de bienes y servicios. También acostumbran poner énfasis en una mayor unidad nacional e independiente, junto a un mejoramiento del bienestar de la población. Además, la mayoría de los desarrollistas dicen creer en la integración a la comunidad nacional de los grupos hasta ahora marginados, tales como el campesinado, en la extensión de las oportunidades individuales para progresar social y económicamente, en una sociedad más igualitaria y en una activa participación popular en las decisiones políticas. Sólo se tienen que leer las constituciones y planes de desarrollo de muchos países pobres, la Carta de las Naciones Unidas y su "Declaración de los Derechos Humanos", o la Carta de Punta del Este, para darse cuenta que se asigna una alta prioridad a esas otras dimensiones del cambio social. Incluso el Congreso de los Estados Unidos expresó su adherencia a una ideología de participación popular e instituciones democráticas en el desarrollo cuando insertó el "Título IX" en el Foreign Assistence Act de 1966 2/. Mi experiencia en varios

países no industrializados indica que muchos políticos influyentes, intelectuales y líderes estudiantiles, dan a algunas de esas metas sociales y políticas una prioridad tan alta, o mayor, que a un simple incremento de la producción.

Si una amplia participación popular en una sociedad más independiente, igualitaria e integrada es una parte importante del concepto de desarrollo, entonces el rol de las organizaciones agrarias en el proceso debe juzgarse dentro de este contexto. La relativamente rápida expansión de la producción y productividad agrícola lograda recientemente en varios países, tales como Guatemala, Perú o Pakistán, donde no han cambiado significativamente el bienestar ni la participación de las masas campesinas, no sería suficiente en sí misma como para llamarla desarrollo rural. Un concepto amplio de desarrollo, tal como el contemplado en las cartas, declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, y que en este análisis se adopta explícitamente como premisa, implica por definición organizaciones de campesinos fuertes e independientes, representando los intereses de sus miembros y con participación real de los pequeños productores y trabajadores sin tierra, quienes forman la gran mayoría de la población rural en casi todos los países pobres. Por el contrario, concepciones elitistas del desarrollo no sólo no necesitan organizaciones democráticas de campesinos, sino que son invariablemente amenazadas por ellas.

Como este artículo trata del rol de las organizaciones agrarias en la planificación e implementación del desarrollo rural, algunas palabras deben decirse acerca de la planificación. Se entenderá que plan de desarrollo rural es un programa político consciente para alcanzar metas de desarrollo. En este sentido, un plan de desarrollo no es un plan preciso y detallado o un modelo consistente del comportamiento de algunas variables económicas, manteniendo lo demás constante, sino que un programa práctico de acción. Quizás la lección más importante por aprender de los cientos de planes de desarrollo preparados en las últimas dos décadas es que, aquellos que tuvieron un impacto real, contaron con el apoyo no sólo de quienes manejaban el poder político, basado en mezclarlos en la planificación, sino que también con la participación en la preparación de los planes de quienes serían responsables de su implementación 3/.

Si el desarrollo rural requiere la cooperación de una amplia gama de agricultores y campesinos para tener éxito, casi no necesita decirse que la participación en el proceso de planificación de organizaciones representativas de todas esos grupos es muy importante. El fracaso relativo de muchos programas de desarrollo rural bien intencionados, aún dentro de las limitaciones impuestas a sus objetivos por restricciones políticas, puede atribuirse en gran medida al descuido de esta sencilla regla. Ejemplos de lo

anterior incluirían proyectos tales como reasentamientos en Brasil, crédito agrícola para campesinos de bajos ingresos en Perú y reformas agrarias en la mayoría de los países que han legislado sobre esta materia como un acto de gracia, sin un campesinado organizado que dé apoyo político y que participe en la planificación y ejecución del programa de reformas.

TIPOS DE ORGANIZACIONES AGRARIAS

Los sociólogos a veces distinguen entre movimientos y organizaciones. Serían "movimientos" la insurrección campesina de El Salvador en 1932, reprimida con alrededor de veinte mil muertos, la violencia en Colombia después de 1945, con su extensa destrucción y cientos de miles de campesinos muertos, y la trágica revuelta de los brasileños seguidores del mesiánico Antonio Consejero, al final del último siglo 4/. Son interpretadas como reacciones colectivas en defensa de normas y valores amenazados. Se supone que se producen sin metas claras o estructura organizada, que sólo consisten del líder y sus seguidores. Por otro lado, las organizaciones se caracterizan por tener metas explícitas, estructura burocrática y una diferenciación de roles, como lo demuestran la mayoría de las asociaciones de terratenientes, sindicatos y cooperativas 5/.

En la práctica, esta distinción entre movimientos y organizaciones resulta algo artificial. Generalmente es un asunto de grado y no de tipo. Lo que aparecía como un movimiento campesino espontáneo va revelando, después de un examen más a fondo, muchos rasgos organizativos; mientras que, por otro lado, la mayoría de las organizaciones agrarias han atraído alguna vez apoyo espontáneo, del tipo atribuído a los movimientos. Para nuestros propósitos, organización agraria implica simplemente un grupo de personas que dependen directamente de la agricultura y que actúan juntas para lograr metas colectivas, implícitas o explícitas, y la existencia de una jerarquía burocrática para facilitar su obtención.

Tales organizaciones pueden tomar formas que van desde sociedades anónimas y asociaciones de grandes terratenientes hasta sindicatos de trabajadores agrícolas, sociedades de crédito, cooperativas, ligas campesinas o partidos y movimientos políticos. Se han propuesto numerosas tipologías basadas en criterios tales como ideología (católicas, socialistas, etc.), clientela (campesinos, terratenientes, productores de azúcar, etc.), objetivos y funciones (crédito, comercialización, acción política, producción, etc.) y forma legal (cooperativas, corporaciones, sindicatos, etc.). En este trabajo en vez de elaborar una clasificación especial, me adheriré a las de uso común, con la esperanza de que surja alguna pauta.

Es obvio que las leyes de cada país suelen ser un factor determinante en la forma que toma una organización dada. Por ejemplo, después de 1955 Francisco Juliao se decidió a organizar ligas campesinas en el Nordeste de Brasil, en vez de sindicatos de trabajadores agrícolas, en gran medida porque como sociedades civiles podían ser reconocidas legalmente de inmediato, mientras que se impedía la creación de sindicatos campesinos 6/. Esto fue cambiado por el Estatuto de Trabajo Rural de 1963, y en Brasil se organizaron más de 1,000 sindicatos en el año anterior al gobierno militar que prácticamente los prohibió de nuevo en 1964.

Antes de intentar resumir las funciones de las organizaciones agrarias en el desarrollo rural, se hará una breve reseña de las experiencias en tres países - Chile, México y Estados Unidos. Ni el desarrollo ni las organizaciones agrarias sobrevivienen aisladas, sino que dentro de un contexto histórico y social particular. Además, al mismo tiempo que las organizaciones agrarias tienen en el desarrollo funciones analíticamente separables, la misma organización puede jugar varios roles simultáneamente. Por esas razones es importante ver como ellas se desenvolvieron en unos pocos casos particulares, antes de hacer generalizaciones más amplias.

Chile. Hace justamente un siglo que un grupo de grandes terratenientes organizó en Santiago (por tercera vez desde 1838) la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Los objetivos establecidos en los estatutos eran la promoción de la educación técnico-agrícola y el progreso. Sin embargo, una mirada a los primeros boletines de la organización, en 1869 y 1870, muestra que hubo una preocupación al menos similar por materias tan mundanas como la emigración de obreros agrícolas no calificados hacia trabajos mejor pagados en el Perú, los precios del trigo en el mercado internacional, la disponibilidad de crédito, costos de insumos agrícolas y las políticas agrarias del gobierno 7/. Durante su larga vida la SNA ha jugado un rol importante no solamente fomentando la educación técnico-agrícola, sino que también influyendo en la legislación y en todos los aspectos de la economía nacional. Entre otras cosas, hasta hace muy poco tiempo, la Sociedad ha tenido éxito en proscribir los sindicatos agrícolas, bloquear la reforma agraria y prevenir la organización efectiva de grupos de presión política competidores en representación de otros estratos de la población rural.

Si bien en Chile la Sociedad Nacional de Agricultura ha jugado un rol importante en la planificación e implementación de la política agraria, sus miembros nunca han sido más que un pequeño porcentaje de la población activa agrícola. En 1955 los agricultores grandes y medianos, los únicos que podrían haber

sido representados por la SNA, eran aproximadamente 9% del número total de familias en el sector agrícola del país, aunque ellos controlaban más del 90% de la tierra explotable 8/. Datos más recientes de la propia SNA indican que sus miembros controlan cerca de dos tercios de la producción agrícola del país.

En Chile los pequeños propietarios y trabajadores agrícolas han participado en organizaciones agrarias sólo a partir de fechas relativamente recientes. Los comunistas organizaron algunos de los primeros sindicatos agrícolas en 1925, en el angosto Valle del Choapa, localizado en el centro-norte del país. Los trabajadores de las estancias ovejeras en la escasamente poblada Patagonia, en su mayor parte de trabajo estacional migratorio, formaron un eficaz sindicato con la ayuda del Partido Socialista después de la primera guerra mundial, aprovechando la legislación más liberal con respecto a sindicatos industriales. Los socialistas y comunistas también han ayudado a organizar a los indios mapuches, la mayoría de los cuales viven en reducciones en la parte sur-central de Chile y son pequeños productores a un nivel de semi-subsistencia. También han ayudado a agricultores que viven en tierras de propiedad comunal a un nivel de subsistencia, en la árida región norte. Muchos de estos últimos trabajaban por temporadas en minas vecinas donde ya han participado en actividades sindicales. A principios de los años 50, los trabajadores viñateros del área productora de vinos más importante de Chile organizaron y llevaron a cabo una huelga por mayores salarios con éxito relativo, para lo cual contaron con el apoyo de los intelectuales católicos progresistas 9/. Escasos grupos de pequeños agricultores han sido incluídos en cooperativas agrícolas, pero generalmente fueron dominados por los grandes terratenientes y comerciantes con el objeto de aprovechar disposiciones favorables sobre crédito e impuestos 10/.

Si bien los sindicatos de trabajadores agrícolas ya habían ganado considerable ímpetu y número de miembros en los primeros meses de gobierno del "Frente Popular" elegido en 1938, ellos fueron prácticamente prohibidos por Decreto Presidencial en 1939 como resultado de una transacción política con los grandes terratenientes. En 1947 se legisló sobre sindicalización campesina reafirmando en la práctica la imposibilidad de organizar sindicatos rurales. Esa ley no fue derogada hasta 1967, aunque de hecho se la ignoró desde principios de 1965 11/.

La organización en gran escala de los campesinos sólo tuvo lugar después que fue elegido el Gobierno demócrata cristiano, en 1964, con un programa populista y una ideología que pone considerable énfasis en la integración a la sociedad nacional de los grupos marginados, tales como pequeños propietarios y

trabajadores agrícolas. El Gobierno promulgó una nueva legislación sobre sindicalización campesina y promovió activamente la formación de sindicatos agrícolas y organizaciones de pequeños propietarios. En cuatro años bastante más de la mitad de la población activa agrícola ha sido organizada en sindicatos, comites de créditos, pre-cooperativas, cooperativas y "asentamientos" de reforma agraria. El Gobierno, los principales partidos políticos y varios grupos ayudados por la Iglesia Católica e instituciones extranjeras, tales como la International Development Foundation de los Estados Unidos, han estimulado la afilicación de los campesinos. En promedio, los salarios reales de los trabajadores agrícolas han aumentado sustancialmente. Algún crédito ha sido desviado hacia pequeños productores y se promulgó una enérgica ley de reforma agraria. Esta ha sido implementada con cautela; hasta principios de 1969 poco más del 5% de las familias campesinas han recibido tierra.

Los propiciadores de esas organizaciones de campesinos y pequeños agricultores las consideran indispensables para el futuro desarrollo rural. Por otro lado, los grandes terratenientes y diversos grupos conservadores ven alarmados el crecimiento constante del número de huelgas, la inquietud rural, sus mayores costos de producción y la competencia entre los propios grupos campesinos por enrolar nuevos miembros y obtener el liderazgo. Esto último acompañando la proliferación de organizaciones agrarias. Los terratenientes dicen que el desarrollo agrícola puede haber retrocedido décadas como resultado de lo anterior.

México. En México las únicas organizaciones agrarias importantes y nacionalmente reconocidas al tiempo de la revolución de 1910 eran las de los grandes "hacendados", dueños de casi toda la tierra. Intelectuales descontentos instigaron la revuelta contra el régimen de Díaz, con considerable ayuda de la clase media. Pronto la revolución se extendió a otros grupos sociales y fue llevada por bandas de campesinos armados bastante más lejos de lo que muchos de sus iniciadores intentaron llegar. Se hallaban muy resentidos por la pérdida de las tierras de sus aldeas tradicionales y el deterioro progresivo de su situación. El líder campesino más carismático, Emiliano Zapata, organizó un ejército de campesinos en el Estado de Morelos, que no solamente sostuvo una exitosa guerra de guerrillas, sino que por un tiempo ocupó la capital de la nación. El llamado "Plan de Ayala" de Zapata, de 1912, para devolver las tierras de las haciendas a las comunidades campesinas, fue seguido por una reforma agraria de facto en su propio estado de Morelos, provocando la promulgación de una ley nacional de reforma agraria en 1915 y el Artículo 27 de la Constitución de 1917. Durante las cinco décadas siguientes los "ejidos" han adquirido cerca de la mitad de

la tierra agrícola del país. Aunque los campesinos individuales han estado prácticamente sin poder en la sociedad mexicana, los movimientos campesinos han sido instrumentos para llevar a cabo una profunda revolución social 12/.

Zapata fué asesinado sólo dos años después de promulgada la Constitución de 1917, que prometió la tierra a quienes la trabajan. Sin embargo, en los años siguientes, las organizaciones campesinas jugaron un rol cada vez más importante en la política mexicana y en el desarrollo rural. A veces combatidas por el Gobierno y otras veces estimuladas por éste, a veces aliadas con los sindicatos urbanos y otras veces en conflicto con ellos, a menudo compitiendo encarnizadamente entre ellas por lograr mayor influencia, esas asociaciones de campesinos fueron siempre una fuerza que debió ser tomada en cuenta. Posteriormente la organización campesina fue estimulada por el hecho de que, según los términos de código agrario, para pedir la tierra debían formarse comités de campesinos a nivel de la comunidad.

Durante el régimen de Cárdenas, de 1934 a 1940, cerca de 800.000 familias campesinas fueron radicadas en ejidos. Se distribuyó más tierras en esos seis años (aproximadamente 18 millones de hectáreas) que durante las dos décadas anteriores. El gobierno de Cárdenas dependió fuertemente de las organizaciones campesinas en lo que a apoyo político se refiere, y es así como distribuyó cerca de 60.000 rifles entre las milicias campesinas para permitirles defender la reforma contra bandas armadas movilizadas por los terratenientes, el clero conservador y otros opositores políticos. En la rica y regada área algodonera de Laguna, el gobierno de Cárdenas trabajó unido con asociaciones de campesinos en la expropiación de las grandes haciendas y en el establecimiento de ejidos operados colectivamente, complementados por una compañía de seguros de propiedad y con administración campesina y por organizaciones de comercialización controladas también por los campesinos. El gobierno estableció el "Banco Ejidal" para dar créditos a esos y otros ejidos a través del país. Se puede decir que las organizaciones campesinas no sólo influyeron en la política del gobierno, sino que fueron el principal instrumento para ponerla en práctica.

Después de 1940 la clase media comercial, industrial y profesional aumentó rápidamente su influencia a medida que consolidaba su posición en la nueva estructura social. Las organizaciones de agricultores con más tierra y orientados a una explotación comercial, se hicieron relativamente más fuertes. La política gubernamental fué cambiando gradualmente desde el estímulo a organizaciones campesinas poderosas a la manipulación del crédito y al uso de influencia política para asegurar un

apoyo campesino obediente a los programas oficiales. El Banco Ejidal empezó a dar trato preferencial a los grupos divisionistas dentro de los ejidos colectivos, y a los líderes campesinos se les dio salarios del gobierno y oportunidades para ascenso individual, en recompensa por apoyar la línea oficial en vez de presionar por las demandas campesinas.

Con la coptación de sus líderes, la poderosa Confederación Nacional de Campesinos (CNC), que había sido organizada bajo el régimen de Cárdenas, se integró más y más en la estructura del partido de gobierno, mientras que la parte del león de la nueva inversión agrícola fue a beneficiar a las propiedades comerciales mas grandes y no a los campesinos ejidatarios. En el área de desarrollo del Noreste, donde el gobierno mexicano hizo grandes inversiones en obras de riego, la tierra fue distribuida a políticos y empresarios con conexiones en el gobierno, en vez de a comités campesinos, como lo estipulaba la ley. Entonces los campesinos organizaron un sindicato independiente para presionar por tierra y en 1958 ocuparon simbólicamente algunas propiedades. Eventualmente, ganaron suficiente simpatía en la opinión pública como para forzar la expropiación de muchos de los nuevos latifundios 13/.

Estados Unidos. No puede esperarse que las organizaciones agrarias en el altamente industrializado Estados Unidos, donde aproximadamente sólo una de cada veinte personas está ahora en la agricultura, tengan el mismo rol en los programas de desarrollo rural que aquellas de México o Chile. La mayoría de los agricultores estadounidenses, orientados hacia una explotación comercial, pertenecen no a una sino que a varias organizaciones agrarias, muchas de ellas altamente especializadas. Un típico agricultor estadounidense puede ser miembro del Farm Bureau, del Grange, de una asociación orientada por producto, tal como la Dairyman's League (Liga de Productores de Leche) o la Apple Growers Association (Asociación de Cultivadores de Manzanas), de varias organizaciones patrocinadas estatal y federalmente, tal como distritos de conservación de suelos, asociaciones de crédito agrícola, distritos de pastoreo o de riego, más una cooperativa de granjeros para comprar insumos agrícolas. También podría participar en una corporación privada dentro del complejo agrícola-comercial. El estado industrial moderno funciona en base a organizaciones.

Unicamente los trabajadores agrícolas de baja condición, arrendatarios y agricultores a nivel de subsistencia carecen de una organización eficaz dentro de la estructura de los Estados Unidos. En muchas regiones agrícolas ellos tienen relativamente poca importancia numérica, aunque todavía constituyen la

mayoría de la población rural en algunas partes del Sur y Sur-Oeste. Pero aún esta situación parece estar cambiando con el éxito que ha tenido recientemente César Chávez en la organización de los estadounidenses que hablan castellano y de otros trabajadores agrícolas de baja condición en California, con el progreso de varias organizaciones de derechos civiles en el Sur y la rápida emigración hacia las ciudades.

Sin embargo, históricamente las primeras luchas de los agricultores estadounidenses para organizarse en procura de sus propios intereses, así como los esfuerzos del gobierno para movilizarlos, tienen muchas similitudes con los países actualmente subdesarrollados. Los "Committees of Correspondence" y las milicias locales que iniciaron la revolución americana en Nueva Inglaterra fueron en gran medida organizaciones de agricultores y comerciantes. La Rebelión de Shay en el oeste de Massachusetts y la "Whiskey Rebellion" en Pennsylvania central fueron organizadas por agricultores descontentos con las políticas crediticias, monetarias y tributarias. Los agricultores de la parte central del Estado de Nueva York se organizaron y amotinaron a principios del siglo XIX para abolir el pago de censos y otras obligaciones semi-feudales similares, dejadas en esa área por el sistema de tenencia holandés. La presión política de los agricultores fue en parte un instrumento para que pasara la Homestead Act y para la creación del Land Grant College System 14/.

Después de la Guerra Civil, el resentimiento de los agricultores del Medio Oeste contra la explotación por parte de las compañías de ferrocarriles, las altas tasas de interés y las dificultades para obtener crédito, llevó a organizar el "Patrons of Husbandry" (The Grange), la Farmers' Alliance (Alianza de Agricultores), los movimientos Greenback y Free-Silver, el Partido Populista, el Farmers Educational and Cooperative Union y la Sociedad Americana por la Igualdad. Esas organizaciones esencialmente agrarias tuvieron éxito en causar muchos cambios fundamentales en la política agraria, tales como la regulación de los fletes en el comercio interestatal. Pese a que numerosas cooperativas agrícolas establecidas en ese período no sobrevivieron por mucho tiempo, incluyendo un experimento con bancos cooperativos en California, fueron las precursoras de un movimiento cooperativo más eficaz y tuvieron un éxito considerable rompiendo monopolios en algunas localidades. El Farmers' Union, el Non-Partisan League, la Sociedad Americana por la Igualdad y después el Farmer-Labor Party no sólo tuvieron éxito porque iniciaron un poderoso movimiento cooperativo agrario en el Medio Oeste, sino que también porque pusieron a muchos gobiernos estatales del Oeste directamente en el negocio de comercializar y almacenar productos e insumos agrícolas 15/.

La baja en la demanda exterior por productos agrícolas después de la Primera Guerra Mundial, a la que siguió la depresión de los años treinta, estimuló todavía más la organización de los agricultores. El Farmer-Labor Party (Partido de los Trabajadores Agrícolas), el Farmers' Union y otras organizaciones relativamente radicales hicieron mucho para crear el clima político para el Bank Holiday y la subsiguiente legislación del Nuevo Trato (New Deal), destinados a mejorar los precios agrícolas y aumentar los ingresos en ese sector. El más conservador Farm Bureau, trabajando junto con los gobiernos estatales y federal y con el Servicio Federal de Extensión que había ayudado a crear, como así también con el sector comercial en general y especialmente con las Cámaras de Comercio locales, llegó a ser muy influyente en la planificación e implementación del New Deal y en la siguiente legislación agraria. El Farm Bureau había sido organizado en parte para prevenir la amenaza de una unión política entre los agobiados granjeros y los trabajadores urbanos. En 1950, el Farm Bureau incluía únicamente cerca de un cuarto de los empresarios agrícolas, pero sus miembros eran principalmente los granjeros más acomodados 16/. Por otro lado, las organizaciones de pequeños agricultores y trabajadores agrícolas van perdiendo importancia a medida que Estados Unidos se vuelve más próspero, urbano e industrializado.

Estas breves historias de casos dan una idea acerca de las funciones de las organizaciones agrarias en el desarrollo rural. En la próxima sección me referiré a ellas nuevamente.

FUNCIONES DE LAS ORGANIZACIONES AGRARIAS

Como la planificación del desarrollo rural es un proceso político, las organizaciones rurales contribuyen a planificar en la medida en que tienen influencia en los procesos y decisiones políticas. Contribuyen a la implementación de los planes de desarrollo a través de la movilización de la población agrícola por metas colectivas y creando las nuevas instituciones que el desarrollo necesita. Esto provee un amplio marco de referencia para el análisis de sus funciones.

Canalización de intereses. Las organizaciones agrarias a menudo funcionan como grupos de presión. Los casos citados de la Sociedad Nacional de Agricultura en Chile, el ejército campesino de Zapata y la Farm Bureau Federation de Estados Unidos, ejemplifican claramente lo anterior. La canalización de intereses, usando la terminología de Almond y Coleman, fué una función primaria de esas y muchas de las otras organizaciones agrarias mencionadas anteriormente 17/.

Cuando las organizaciones agrarias incluyen a los terratenientes ricos y a los grandes productores su influencia en la planificación puede ser muy grande, especialmente en países con una estructura agraria tradicional donde los grandes terratenientes suelen tener un virtual monopolio del poder político local junto a una alta posición y prestigio. Esos terratenientes serían individualmente influyentes aún sin organización formal. Entonces, no debe sorprender que en sociedades donde la mayor parte de la riqueza está en la propiedad de la tierra y donde el control de ésta y del trabajo es la principal fuente de poder político, a través de organizaciones los terratenientes a menudo constituyan un poderoso grupo de presión, tal como la Sociedad Nacional de Agricultura en Chile. Las reglas por las cuales se rigen las sociedades tradicionales son hechas y aplicadas tomando en cuenta los intereses de los grandes agricultores. En efecto, los Congresos Legislativos de los países agrarios generalmente están parcialmente compuestos por representantes de los grandes terratenientes -- por ejemplo, Hirashima estima que 96% de los miembros de la Asamblea Provincial de Pakistán Oriental y de la Asamblea Nacional de Pakistán eran ocupacional y socialmente agricultores ricos o propietarios de tierras, aunque muchos también tenían otros negocios o profesiones y la mayoría vivía en las ciudades 18/.

Las burocracias administrativas a menudo salen de las familias de esos grandes terratenientes -- en Ecuador, aproximadamente 80% del personal profesional y técnico de la Agencia de Reforma Agraria (IERAC) viene de familias de propietarios agrícolas relativamente ricos 19/. También tienen parecido origen social muchos de los jueces y abogados de tales países. Es muy común que los grandes terratenientes o sus organizaciones, controlen los principales diarios, estaciones de radio y otros medios de comunicación de masas. El sistema educacional y otras instituciones en la sociedad, tal como la iglesia tradicional, tienden a armonizar con la preservación de las relaciones de la sociedad tradicional. En suma, las organizaciones de grandes terratenientes pueden tener una influencia dominante en la planificación del desarrollo rural.

Sin embargo, sería extremadamente ingenuo suponer que todas las organizaciones agrarias pueden influir fácilmente sobre el sistema político en que operan. La mayoría de quienes trabajan en la agricultura en los países en desarrollo son pequeños productores de baja posición y trabajadores sin tierra -- o sea, campesinos. Casi por definición están subordinados a los grandes terratenientes y grupos urbanos. A menudo son analfabetos y no tienen derecho a voto. En América Latina, por ejemplo, la mayoría de los gobiernos actuales llegaron al poder

no a través de elecciones, sino que por intermedio de algún tipo de golpe militar. En países tales como Guatemala y Haití el analfabetismo rural es dos o tres veces mayor que el urbano; debido al requerimiento de alfabetismo en algunos países y la manipulación de votos en otros, más de las tres cuartas partes de la población rural no podría expresar sus intereses aunque hubieran elecciones. Pero aún si pueden votar, las alternativas de los campesinos son tan limitadas que su participación en elecciones tiene poca significación para la planificación nacional.

Por lo tanto, las organizaciones campesinas frecuentemente recurren a tácticas tales como huelgas, demostraciones y violencias para hacer valer sus intereses e influencia política. Las demostraciones y huelgas organizadas por sindicatos campesinos bajo el liderazgo de Hugo Blanco en La Convención, Perú, en 1960-63, tuvieron lugar cuando los trabajadores permanentes de las grandes plantaciones de la zona simplemente se negaron a seguir proporcionando trabajo casi sin salario a los terratenientes. En las plantaciones había dos tipos de trabajadores: los "arrendires", a quienes se les daba el derecho a usar porciones relativamente grandes de tierras baldías (10 a 15 Hás.) a cambio de proveer a las plantaciones con trabajo, a menudo de 300 a 600 días al año; y los "allegados", a los cuales se les permitía el uso de superficies mucho más pequeñas dentro de las explotaciones de los "arrendires" y pagaban sus obligaciones de trabajo a estos últimos. Como los salarios en dinero en las plantaciones a menudo alcanzaban a más o menos cuatro centavos al día, y al mismo tiempo estaba mejorando el mercado para los productos cultivados por los "arrendires", se hizo conveniente para éstos usar su trabajo y el de los "allegados" en sus propias explotaciones. Algunos aumentaron sus ingresos mientras estuvieron en huelga. Aunque el movimiento fue reprimido despiadadamente con las fuerzas armadas y los líderes encarcelados, de todas maneras logró influir en los planes de desarrollo. Se promulgó un decreto especial dividiendo las grandes propiedades en el área para vendérselas a los campesinos. Poco después se aceleró el primer intento de legislación nacional sobre reforma agraria 20/.

La muestra de fuerza de las "Ligas Campesinas" y otros sindicatos campesinos en el Nordeste de Brasil, donde tuvo lugar una huelga de más de 200.000 trabajadores agrícolas en 1963, dio como resultado muchas concesiones de parte de los terratenientes y estimuló varias proposiciones nacionales y regionales de reformas agrarias 21/. Probablemente también fue uno de los factores que causaron el golpe militar, dos años después, el cual reforzó el poder de los grandes terratenientes tradiciona-

les a expensas de los campesinos.

El levantamiento de los campesinos ingleses en el siglo XIV, los movimientos campesinos del siglo XVI en Alemania y numerosos movimientos campesinos más recientes a través del mundo son comparables en algunos aspectos a esos de América Latina en la actualidad 22/. A veces lograron pequeños éxitos en la canalización de los intereses campesinos dentro de los sistemas políticos existentes; a veces fueron seguidos por represión y un empeoramiento de la situación campesina, y otras veces contribuyeron a la revolución social y política, como ha sucedido en el siglo XX en México, Bolivia, Cuba, la URSS y China. Mientras que las diferencias entre esos cambios revolucionarios son al menos tan notables como las semejanzas, en todos ellos los campesinos organizados jugaron un rol importante.

En situaciones revolucionarias donde varios grupos de elites luchan por el poder, los más débiles, tales como la nueva clase media y la emergente clase de empresarios industriales, podrían buscar apoyo en los campesinos, alentando su organización y aún proporcionándoles armas, como sucedió en Bolivia en 1952-53 y como lo hizo Cárdenas en México. Entonces, por un breve período los campesinos tienen un poder de negociación relativamente fuerte y durante él pueden obtener concesiones mayores, tales como la tierra. Sin embargo, una vez que se consolida la revolución sólo raras veces las organizaciones campesinas han mantenido por mucho tiempo su recién ganada influencia. Como lo señalan Landsberger y Hewitt, las fuentes para el debilitamiento y requebrajamiento de los grupos campesinos están siempre presentes 23/. Grupos más educados se aprovechan de ellos fácilmente -- la oposición a los intereses campesinos de parte de grupos sociales más poderosos generalmente es tan fuerte como para impedir a las organizaciones campesinas mantener mucha influencia política 24/. En Venezuela, las organizaciones campesinas gozaron por un breve período de poder relativamente considerable cuando la dictadura de Pérez Jiménez fue derrocada, pero pronto se transformaron más bien en instrumentos para cumplir la política agraria del Gobierno, que para darle forma, tal como había sucedido anteriormente con la CNC en México 25/. Aún donde la ideología oficial se oriente fuertemente en favor de los campesinos, como en China Continental o Cuba, la escasa información disponible no indica que sea fácil para las organizaciones campesinas mantener un rol político independiente.

Movilización social. Como se explicó anteriormente, el desarrollo rural implica la movilización de la población agrícola, incluyendo el campesinado, para el logro de metas colecti-

vas. Karl Deutsch definió movilización social como "el proceso en el cual se desgastan y rompen viejos compromisos sociales, económicos y sicológicos y la gente queda libre para nuevas formas de socialización y conducta " 26/. El concepto de Deutsch concuerda con las premisas adoptadas en este artículo con respecto a la naturaleza de los procesos de desarrollo.

Sin embargo, después de romper con todos los marcos, hábitos y compromisos, la población rural debe ser iniciada en nuevas normas de relaciones de grupo, socialización y conducta. En otras palabras, las organizaciones agrarias no son necesarias únicamente para influir en la planificación del desarrollo rural, sino que también para llevar a la práctica los planes. Esto explica el énfasis que gobiernos preocupados por el desarrollo ponen en la organización del campesinado. Además, a menudo gobiernos no particularmente comprometidos en un desarrollo con participación amplia, se ven forzados a movilizar el apoyo político de los campesinos, y propician su organización por esta sóla razón.

La experiencia muestra que las organizaciones de masas promovidas por los gobiernos no siempre actúan de la forma que sus promotores esperaban. Es cierto que organizaciones campesinas relativamente independientes suelen ser coptadas y subvertidas para que sirvan como instrumentos de la política oficial, tal como ocurrió con los principales sindicatos campesinos de Venezuela y México. Sin embargo, compensando dicha tendencia está el hecho de que los líderes de organizaciones campesinas inspiradas por gobiernos o propietarios, a menudo descubren que la única manera de mantener el apoyo de las bases es presionando con más y más fuerza por las aspiraciones de los campesinos. Por ejemplo, en Chile el gobierno, los partidos políticos y grupos de la Iglesia han estado tratando de movilizar al campesinado, en parte para sus propios propósitos y clientela. Sin embargo, las organizaciones a veces han desconcertado a sus auspiciadores, mostrando considerable independencia. A pesar de profundas diferencias ideológicas, los miembros de grupos rivales suelen preocuparse de problemas materiales tales como mejores salarios o reformas agrarias más aceleradas, mientras ignoran las disputas ideológicas que al principio fueron tan importantes para su creación 27/. Tales muestras de independencia por parte de organizaciones supuestamente agradecidas y leales, pueden ser muy frustrantes para los planificadores y los políticos. Por otro lado, ellas pueden parecer positivas a quienes consideran el desarrollo como algo demasiado importante para dejárselo a los técnicos.

Paradojalmente, los mismos conflictos generados por la presión de las organizaciones campesinas por sus demandas y las

contramedidas tomadas por grupos representativos de vastos intereses, pueden acelerar la movilización social y aumentar la solidaridad comunitaria. Por ejemplo, en la mayoría de las sociedades tradicionales la estructura de privilegios, riqueza y poder asociada con la propiedad de la tierra afecta directamente a casi todos. Cuando el viejo orden es amenazado por el crecimiento de la población, por nuevos métodos de producción y por cambios en los mercados y en los valores, como está sucediendo ahora en la mayoría de los países agrarios, tanto los campesinos como los propietarios pueden ser más fácilmente incitados a defender lo que ellos consideran sus derechos naturales, heredados de la sociedad tradicional, que a apoyar cualquier otro punto en disputa. Los conflictos que sobrevienen podrían ser tan grandes como para retardar el crecimiento de la producción agrícola por varios años, como sucedió en las revoluciones de México, Bolivia y Cuba. Por otro lado, debe reconocerse que cuando el campesinado tradicional se organiza para lograr metas comunes, tales como la tierra o la abolición de servidumbre intolerables en una sociedad más y más comercial, adquiere rápidamente muchas de las normas de valores y de conducta que Deutsch ve como parte esencial del cambio social. Por ejemplo, se encontró que la solidaridad campesina en "La Convención", Perú, era relativamente grande después de la lucha, parcialmente exitosa, contra los terratenientes y la policía 28/.

Uno no tiene que ser un comunista chino para reconocer la gran parte de verdad que hay en la siguiente declaración de Liu Shao-Chi: "Unicamente a través de sus propias luchas y esfuerzos puede el pueblo alcanzar, mantener y consolidar su emancipación ..." 29/. Su observación es consistente con la teoría sociológica, así como también con la experiencia de muchos países con ideologías sumamente diferentes.

Producción e intercambio. Complementariamente a sus funciones de presionar políticamente y de procurar una movilización social, a menudo las organizaciones agrarias se comprometen directamente en producción, inversiones, compra y venta. Por ejemplo, la American Farm Bureau tiene intereses e influencias en numerosos negocios al servicio de sus miembros, tales como compañías de seguros, plantas de procesamiento y casas de abastecimiento. En América Latina, las organizaciones de grandes agricultores tienen importantes inversiones en todo tipo de corporaciones, incluyendo estaciones de radio, diarios y bancos, junto a negocios ligados a la agricultura.

Sin embargo, para el presente análisis son más interesantes las cooperativas agrarias y otras organizaciones económicas similares, las cuales, al menos en teoría, junto al desempeño económico tienen como objetivo una más amplia distribución del ingreso y participación democrática. Por esta razón, las institu-

ciones económicas basadas en principios cooperativos y de propiedad o controladas por agricultores, a menudo parecen ser más consistentes con las ideologías sobre desarrollo dominantes en los países pobres de los que son los negocios capitalistas, tales como las corporaciones, compañías y sociedades de responsabilidad limitada.

Frecuentemente las cooperativas agrícolas de Estados Unidos y Europa occidental, especialmente aquellas de Escandinavia, son presentadas como modelos para los países en desarrollo. Otros esperan imitar la exitosa estructura agraria cooperativa de Israel, con organizaciones tales como el "moshevim" y el "kibutz", aunque muchos israelitas no creen que la última institución sea exportable. La experiencia yugoeslava de auto-gestión ha atraído muchos intereses en los países en desarrollo, y para algunos es una forma de organización económica que podría ser adaptada a las condiciones de América Latina y otras regiones en desarrollo similares. También tienen sus defensores las organizaciones agrícolas basadas en una colectivización al estilo soviético o en las comunas de tipo chino.

A pesar del amplio acuerdo acerca de la conveniencia de cooperativas agrícolas, la experiencia actual en América Latina es más bien desalentadora. Los anteriormente mencionados ejidos colectivos en la región de Laguna, México, después de 1940 perdieron mucho de su dinamismo inicial cuando las políticas gubernamentales se hicieron más favorables a los inversionistas privados y el Banco Ejidal progresivamente dejó de favorecer a los ejidos colectivos para dar preferencia a los grupos divisionistas dentro de ellos. La reforma agraria boliviana nunca dió como resultado un movimiento cooperativo campesino fuerte, aunque legalmente se constituyeron muchas cooperativas agrícolas que obtuvieron una pequeña asistencia gubernamental. En Cuba las cooperativas de plantaciones azucareras creadas para operar las compañías expropiadas pronto fueron reemplazadas por granjas estatales. Una de las principales razones que dio el gobierno para este cambio fue que, como algunas de las cooperativas eran mucho más ricas en capital y tierras que otras, las desigualdades en la distribución del ingreso serían perpetuadas. Las granjas con participación proporcional de utilidades de Puerto Rico no evolucionaron hacia cooperativas, sino que se hicieron más y más como plantaciones comerciales con algunos aspectos de participación de utilidades. Los noventa mil beneficiarios de la reforma agraria venezolana nunca han sido integrados en una estructura cooperativa dinámica, aunque hay varias cooperativas individualmente exitosas asociadas con la reforma.

Las cooperativas agrícolas que se han desarrollado fue-

ra del contexto de una reforma agraria nacional muestran las mismas características -- se pueden señalar numerosos casos con buenos resultados, aunque limitados, pero no se puede mostrar ninguno donde un poderoso movimiento cooperativo abarque la mayor parte de la población agraria permitiendo a los de baja condición ejercer un poder de mercado significativo. En Brasil, pequeños agricultores de origen japonés han organizado una cooperativa de comercialización eficiente y poderosa (COTIA), pero es una excepción dentro de la estructura agraria del país, dominada por el latifundio 30/. También está organizada cooperativamente la comercialización de la leche en la mayor parte de Costa Rica y la comercialización de granos en parte de Argentina. Cooperativas con buenos resultados están ganando influencia en el área de La Convención, en Perú, después de la reforma agraria parcial efectuada allí. Con la ayuda del Cuerpo de Paz se han formado numerosas cooperativas de pequeños agricultores y de artesanos en Ecuador y en muchos otros países.

Sin embargo, la típica cooperativa agrícola de América Latina existe en primer lugar para aprovechar un trato preferencial en los impuestos y en las leyes sobre créditos. De hecho operan en casi todos los aspectos como negocios privados. Aún cuando sus miembros sean de un status socio-económico similar, la cooperativa tiende a funcionar como lo haría, en beneficio de sus dueños, una compañía con muchos socios o una sociedad de responsabilidad limitada; es decir, sin una participación real de sus miembros en la administración. Frecuentemente se encuentran en la misma organización grandes y pequeños productores; en estas situaciones la cooperativa tiende a operar en beneficio de sus miembros más ricos, quienes aprovechan su posición social y educacional superiores, para obtener productos agrícolas y trabajo de parte de los más débiles 31/. Por ejemplo, los dueños de las plantas procesadoras de pisco, en el valle chileno del Elque, organizaron una cooperativa entre los pequeños propietarios proveedores de uva de pisco con el fin de ejercer más efectivamente su poder monopsómico de únicos compradores 32/.

Los críticos a la agricultura cooperativa pueden citar ejemplos donde tales esfuerzos han fracasado, a menudo después de empezar con éxito. El caso de "Los Silos", en Chile, es típico. En ese fundo, anteriormente propiedad de la Iglesia Católica, después de cuatro años de operar en forma cooperativa con aparente buen resultado los campesinos decidieron tener propiedades individuales de tamaño familiar, hecho no del todo desligado de las discusiones políticas nacionales de aquel entonces. Generalmente tales fracasos se atribuyen a disputas y desacuerdos internos, ausencia de suficientes incentivos individuales, corrupción, incompetencia administrativa y al individualismo de los campesinos

y a sus deseos por tener tierra propia.

Naturalmente, los campesinos que nunca conocieron otro sistema de tenencia de la tierra que no fuera el de propiedad privada y que nacieron y crecieron en una cultura que reconoce a la propiedad de la tierra como la fuente primaria de poder, seguridad y prestigio, no cambiarán fácilmente sus valores y aspiraciones. "Vicos", una hacienda peruana de propiedad comunitaria y operada cooperativamente, parece tener más probabilidades de sobrevivir debido a que en parte se basa en la comunidad indígena que existía antes de la misma hacienda y a que ha contado con fuerte apoyo exterior de la Universidad de Cornell. Una plantación azucarera operada cooperativamente en el Nordeste de Brasil, Tiriri, fue respaldada por SUDENE (la Autoridad para el Desarrollo del Nordeste) y se encuentra en una región donde los trabajadores de plantaciones están mucho más acostumbrados a trabajar colectivamente que los campesinos de áreas con agricultura diversificada y pequeños propietarios.

Sin embargo, es muy difícil que cooperativas aisladas de ese tipo sobrevivan largamente o se propaguen de manera espontánea, en sociedades orientadas fundamentalmente hacia la propiedad individual y donde las estructuras sociales están diseñadas para servir de preferencia las necesidades de las empresas organizadas de la manera tradicional. Como lo muestra la experiencia con ejidos colectivos en Laguna, México, su dinamismo depende parcialmente de una política deliberada del gobierno para apoyarlos y de la creación de instituciones para servirlos. En un medio institucional hostil, las cooperativas estarán siempre expuestas al desgaste y ataques, especialmente si dan muestra de buenos resultados económicos que les permitirían competir con las instituciones existentes y posiblemente amenazarlas.

Experiencias recientes de la reforma agraria chilena clarifican más las dificultades que han impedido a las cooperativas lograr mayor importancia en el agro latinoamericano. La agencia para el desarrollo agrícola responsable de ayudar a los pequeños agricultores, INDAP, ha estimulado la organización de numerosas cooperativas. Una de las cooperativas regionales, "Marchigüe", situada en un área costera sobrepoblada a unos 160 kilómetros al sur de Santiago, obtuvo créditos y asistencia técnica del gobierno para establecer varias docenas de unidades cooperativas productoras de pollos broilers, cerdos y artesanías para el mercado de Santiago. La operación fue tan exitosa que después de sólo tres años de funcionamiento la cooperativa estaba abasteciendo cerca del diez por ciento de la demanda de la ciudad por broilers. Entonces los productores privados se alarmaron y empezaron a emplear una serie de maniobras para asfixiar la competencia de la coopera-

tiva, cortándole el suministro de pollitos chicos y creándole muchos otros obstáculos a su comercialización y abastecimiento. La operación se ha mantenido en pie sólo gracias a la intervención del gobierno. Si no se establece pronto una estructura cooperativa integrada, con sus propias incubadoras, molinos de alimentos, mataderos y salidas al mercado, o si hay cualquier merma en la protección gubernamental, la cooperativa probablemente declinará.

También en Chile, el gobierno adoptó el "asentamiento" como sistema de tenencia transitorio para administrar fundos expropiados. Sin ser legalmente una cooperativa, el "asentamiento" opera en gran medida como tal, y uno de los propósitos que se tuvieron en cuenta al crearlos fue la preparación de los campesinos para administrar sus tierras en forma cooperativa. Representantes de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y un Comité elegido por los beneficiarios en cada "asentamiento" administran en conjunto las unidades por un período de tres a cinco años, al tiempo que se hacen las inversiones necesarias y se capacita a los beneficiarios para hacerse cargo de todas las responsabilidades administrativas. Ultimamente ha cambiado la composición de esos comités de administración de tal manera que incluyen sólo a campesinos, mientras que los representantes de CORA son únicamente asesores. A mediados de 1969 existían aproximadamente 500 de esos "asentamientos" con un promedio de cerca de treinta familias. En esas unidades de reforma agraria generalmente hay pequeñas explotaciones individuales, así como también siembras y ganadería operadas cooperativamente. Por ley, después del período de "asentamiento" las unidades han de convertirse en cooperativas de reforma agraria y los beneficiarios deben decidir si la tierra será dividida en pequeñas propiedades individuales, si se mantendrá cooperativamente o si se adoptará una mezcla de los dos sistemas (excepto cuando razones técnicas hagan imposible la subdivisión). Sin embargo, la Corporación de la Reforma Agraria ha tratado de alentar no sólo la organización cooperativa, sino que también la propiedad cooperativa.

Generalmente los "asentamientos" han funcionado bien. La producción y los ingresos han aumentado en forma notoria. La participación campesina en la administración varía enormemente de uno a otro asentamiento, pero en conjunto ha sido importante. No obstante, han surgido varios problemas similares a los encontrados en las otras experiencias de cooperativas mencionadas anteriormente. Además de las debilidades internas de las cooperativas campesinas, que tantos sociólogos han documentado y los críticos señalan con alegría, los cuatro problemas que se mencionan a continuación son particularmente dignos de tomarse en cuenta, porque podrían ser remediados con una apropiada política gubernamental y

porque explican en parte las dificultades internas de esa clase de organizaciones campesinas.

Hay una tendencia a formar una nueva estratificación social. Frecuentemente los beneficiarios de la reforma agraria restringen en lo posible el número de miembros en cada asentamiento, aún cuando una explotación más intensiva crea oportunidades adicionales de trabajo. Como resultado, en algunas zonas cerca de un tercio del trabajo de los asentamientos es contratado sin derecho a participar ni en las utilidades ni en la administración de las cooperativas, aunque en otras zonas dirigentes de CORA más enérgicos han convencido a los campesinos con derecho a tierra a permitir la participación en los asentamientos de trabajadores sin tierra.

Parece obvio que si las cooperativas de producción van a alcanzar sus objetivos, todos sus miembros deberían participar de los beneficios y en la toma de decisiones en términos más o menos iguales. Mientras que los más frecuentes beneficiarios de la reforma agraria son los trabajadores de las grandes haciendas, en general en América Latina ellos son numéricamente inferiores a los dueños de pequeñas propiedades de subsistencia y trabajadores libres. En consecuencia, a menudo los beneficiarios de la reforma agraria encuentran económicamente conveniente contratar en los asentamientos a trabajadores que no tienen derecho a tierra, y en cierto sentido explotar el bajo costo de su trabajo en forma muy parecida a como lo hacían los grandes terratenientes antes que ellos. Teóricamente el problema puede evitarse si se separan rigurosamente los derechos de propiedad de aquellos de control, administración y participación y se exige que los derechos de participación sean los mismos para todos los trabajadores empleados por las empresas cooperativas. Pero esto es muy difícil de poner en práctica en sociedades organizadas de manera tradicional.

Otro problema, observado casi siempre que se forman cooperativas campesinas, ha sido una tendencia de parte de los funcionarios del gobierno a administrar las cosas demasiado por su cuenta, sin permitir una participación tan completa de los miembros del asentamiento en la toma de decisiones como hubiera sido posible o deseable. Como en años recientes el número de beneficiarios de la reforma agraria ha aumentado más rápidamente que el número de empleados del gobierno, los asentamientos han quedado necesariamente más libres, aunque el paternalismo gubernamental continua siendo notable. Por supuesto que el excesivo paternalismo atenta contra los objetivos de las cooperativas, pero es muy explicable donde los funcionarios del gobierno y otros profesionales que están ayudando a las cooperativas, vienen de una clase social superior y mejor educada que la campesina. A la mayoría de los funcionarios

les parece más fácil y eficiente organizar las cooperativas desde arriba, ya que la alternativa contraria requiere pacientes y hábiles esfuerzos educacionales y de promoción.

El resultado de sencillamente imponer una estructura cooperativa, sin ocuparse del trabajo de educación, generalmente produce una organización que es cooperativa sólo de nombre. Lo mismo sucede a las cooperativas que mezclan en la misma organización a campesinos con personas de clase social más elevada. En el caso de los asentamientos chilenos el problema promocional ha sido todavía más difícil, debido a la falta de una política clara con respecto a si a largo plazo ellos se basarían en propiedad individual o de grupo, de la tierra y otros capitales.

En estrecha relación con el problema de paternalismo está el relativamente alto costo por familia de las cooperativas de reforma agraria para el gobierno. Es axiomático que la supervivencia de las cooperativas a largo plazo requiere que ellas sean capaces de competir, en lo económico, con otras formas de organización, y que los costos de crear nuevas oportunidades de empleo no deberían ser mayores a través de las cooperativas de lo que serían en otras líneas de inversión. Además, si la cooperativa no va a ser únicamente un eslabón en una economía centralmente planificada y dirigida, se debe confiar, en gran medida, en que las condiciones de los mercados y los precios influyan en las decisiones sobre inversión y asignación de recursos (cómo ejercer presión sobre los precios, para que en lo posible refuercen las metas de desarrollo, es otro problema diferente). La práctica de subsidiar las cooperativas cobrando intereses bajos o negativos y tasando en menos de su valor real las inversiones e insumos, generalmente actúa en contra del objetivo de capacitarlas para que se desempeñen en forma competitiva en la economía. Si se otorgan subsidios a las cooperativas, y hay numerosas justificaciones para hacerlo considerando la desfavorecida situación previa de los campesinos y el predominio de privilegios especiales (subsidios y monopolios en el resto de la economía), desde un punto de vista económico generalmente es preferible que sean explícitos y directos.

Existirían muchas ventajas en la creación de un fondo o banco nacional donde las cooperativas o empresas administradas por los trabajadores, tales como los asentamientos, pudieran conseguir créditos en base a planes y requisitos razonables. Suponiendo que se adopte una tasa de interés competitiva, esto ayudaría a lograr una asignación de recursos racional. También ayudaría a las cooperativas a estar alerta con sus costos y a ser exactas en la contabilidad. Además, se les proveería de una fuerza interior para su expansión y desarrollo, ya que puede esperarse un crecimiento constante del fondo de cooperativas a través de retornos a su

capital cercanos a la productividad marginal en la economía, la cual en muchos países en desarrollo puede superar el 10%. Por el contrario, si a cada cooperativa se le regala una dotación inicial de capital prácticamente sin costo, la tentación de consumir los retornos del capital en vez de invertirlos es muy grande, dado los bajos niveles de ingreso iniciales de sus miembros 33/.

Otro problema de los asentamientos y otras cooperativas de producción en América Latina, es la ausencia de una fuerte estructura cooperativa de comercialización y procesamiento, integrada a las cooperativas campesinas de producción. Tal como están son en gran medida dependientes de las agencias de reforma agraria y del sector privado tracicional para la obtención de insumos, créditos, servicios y mercados. Cambios políticos podrían dejarlas a merced del sector privado y de una burocracia gubernamental más hostil, como sucedió con los ejidos colectivos de Laguna. Se puede contar con que los monopolios y monopsomios existentes estorbarán la efectividad de las cooperativas campesinas de todas las maneras imaginables. Probablemente hay un tamaño crítico para el sector cooperativo de una economía capitalista bajo el cual no se puede esperar que actúe en forma dinámica. De cualquier manera, las reglas del juego deben permitir a las cooperativas competir en igualdad de condiciones con las empresas privadas; esto significa que, a nivel nacional, deben tener verdadero poder político, pues es ahí donde se hacen las leyes y reglamentos y donde se formula y pone en práctica la política económica.

En teoría no hay motivos para que las cooperativas agrarias no puedan competir exitosamente con las empresas privadas y, eventualmente, controlar la mayor parte de la comercialización y producción agrícola, aportando así muchas ventajas en participación, bienestar y eficiencia. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo es muy dudoso que las cooperativas lleguen a tener un rol importante hasta que una reforma agraria y otros cambios políticos creen un ambiente más propicio para el esfuerzo cooperativo.

ORGANIZACIONES AGRARIAS Y ESTRUCTURA SOCIAL

Ha estado implícito en la discusión anterior el rol predominante que tiene la estructura social en la determinación del tipo de organizaciones agrarias, de sus funciones y de los valores por medio de los cuales sus contemporáneos juzgan su participación en el desarrollo. El análisis de los cambios de estructuras sociales y de las circunstancias históricas constituye una de las pocas herramientas a disposición del cientista social para predecir qué clase de organizaciones son probables o posibles en

una situación dada. No es este el lugar para entrar en polémicas, tales como discutir si la sociedad crea los valores o estos modelan la sociedad, si la historia produce líderes o estos hacen la historia. Es un hecho que el desarrollo significa cambio en la sociedad y en las personalidades. Una comprensión de la estructura social - de las instituciones y de las relaciones de cambio entre ellas - da la clave para hacer generalizaciones acerca del proceso.

Las principales influencias estructurales que afectan a las organizaciones agrarias se hallan relacionadas a las instituciones, especialmente a las de tenencia de la tierra 34/. Como ejemplo de factores dinámicos presionando por cambios en la estructura agraria de América Latina, tenemos el crecimiento de la población, la urbanización, la incorporación a los mercados nacionales y mundiales de áreas rurales hasta ahora aisladas y los cambios en valores y tecnología. Ellos han causado una profunda dislocación social dejando a muchos campesinos descontentos con su suerte, y a menudo peor que antes. Al mismo tiempo, han persistido los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y la resistencia a cambiarlos es fuerte 35/. En tales circunstancias, los movimientos y organizaciones campesinas frecuentemente tienen implicaciones revolucionarias. Donde la estructura agraria es dominada por grandes terratenientes e instituciones semi-feudales, como es el caso de la mayor parte de América Latina, aún si las metas inmediatas de los campesinos son aparentemente muy modestas, tales como mayor seguridad en la tenencia o la abolición del trabajo obligado, ellas son en efecto revolucionarias porque su logro implica profundos cambios en los valores e instituciones, como lo haría el sólo hecho de que los campesinos se organizaran.

Sin embargo, las organizaciones agrarias tomarán formas diferentes si la estructura agraria está dominada por grandes plantaciones comerciales, como era la cubana, o si predomina la estructura tradicional latifundio-minifundio, como en la tierra andina. En la primera las demandas de los trabajadores tienden a orientarse hacia mayores salarios, mejores condiciones de trabajo, más empleo y más participación en las utilidades. En el otro caso los campesinos pueden dar mayor prioridad a la obtención de su propia tierra.

En Chile, con excepción de los indios mapuches, que perdieron sus propiedades hace sólo un siglo, no ha habido mucha presión de los campesinos por la tierra misma. En las áreas de agricultura comercial, más que por la tierra los campesinos han mostrado interés por mejores salarios, condiciones de trabajo y seguridad de empleo, aunque muchos medieros están aparentemente ansiosos por la propiedad de sus parcelas. Aquellos campesinos que han tenido derechos de uso de tierras en las propiedades organizadas

de la manera tradicional, se han mostrado muy receptivos a promesas de llegar a ser dueños de sus propias tierras a través de una reforma agraria. No obstante, aunque se han unido con los trabajadores agrícolas temporales más pobres que ellas en la organización de sindicatos, la presión sindical por reforma agraria ha sido relativamente tibia. Esto podría explicarse en parte por el hecho de que los trabajadores más pobres a menudo se dan cuenta que sus probabilidades de obtener derechos de propiedad serían escasas, aún con una reforma agraria, y por lo tanto prefieren pedir mejores salarios y privilegios. Los pequeños trabajadores a nivel de subsistencia, con algunas excepciones tales como los mapuches, han sido más fácilmente organizados alrededor de demandas por créditos y mercados que por tierras, ya que sus experiencias les indican que estos podrían no hallarse nunca disponibles 36/.

Una vez que la estructura agraria tradicional y cuasifeudal de América Latina sea modificada substancialmente, aún las organizaciones campesinas revolucionarias pueden cambiar sus funciones desde el apoyo a reformas estructurales a la lucha por sus propios intereses dentro del sistema político y la movilización del campesinado para el desarrollo y otras metas políticas. En México, Bolivia y Venezuela los sindicatos campesinos perdieron su agresividad como grupos de presión política por las aspiraciones de los campesinos cuando una considerable cantidad de tierra fue repartida a sus líderes y miembros.

Sin embargo, el creciente número de trabajadores sin tierra y sub-empleados, de propietarios y arrendatarios muy pequeños, junto al desempleo urbano masivo y las limitadas oportunidades de trabajo en las ciudades, inevitablemente resultará en nuevos conflictos y tensiones en los países subdesarrollados. Por ejemplo, en México actual hay más trabajadores pobres sin tierras que en el tiempo de la revolución. Aunque los campesinos más pobres pueden presionar por sus intereses con la fuerza suficiente como para que se les den oportunidades de trabajo, quedarán muy atrás con respecto a grupos urbanos y campesinos en mejor situación. Por otro lado, un mejoramiento substancial del problema de desempleo en los países en desarrollo necesitaría de profundos cambios estructurales 37/.

Las organizaciones agrarias han jugado un rol importante en la planificación e implementación del desarrollo rural. Los que han sido o deberían ser sus roles depende fundamentalmente de las premisas de valor que uno tenga, de las circunstancias históricas, de la estructura social y de si las organizaciones representan a campesinos o a grupos de agricultores más privilegiados.

La conclusión es simple. Si gran parte de los campesinos - pequeños propietarios y trabajadores agrícolas - que constituyen la mayoría de la población de los países subdesarrollados, van a ser directa y prontamente beneficiados con el desarrollo económico, entonces deben organizarse. Una vez organizados, deben presionar eficazmente por sus intereses. Su organización es también necesaria para movilizar a la población rural por el logro de metas de desarrollo. Presumiblemente, si se comprenden de manera apropiada las lecciones de la experiencia, éstas podrán contribuir al éxito de sus esfuerzos.

NOTAS

1/ Ver Irving Louis Horowitz, Three Worlds of Development, Oxford University Press, 1966; también Gunnar Myrdal, Asian Drama, Panthenon, New York, 1968.

2/ El Título IX dice: "Cuando se pongan en práctica programas autorizados por este Capítulo, se dará énfasis a la máxima participación del pueblo en la tarea del desarrollo económico de los países en desarrollo, a través de fomentar las instituciones democráticas privadas y de los gobiernos locales. Report to the Congress on the Implementation of Title IX, A.I.D., Washington, D.C., 10 de mayo de 1967 (mimeo).

3/ Ver por ejemplo, Albert Waterston, Development Planning, John Hopkins, Baltimore, 1965.

4/ Para un resumen de esos movimientos ver C. Santos de Morais, Grupos de Presión del Agro: Movimientos y Organizaciones de Trabajadores Rurales, Memoria del Seminario Nacional de Reforma Agraria para Sacerdotes, Instituto Nacional Agrario de Honduras, Tegucigalpa, 10-14 de marzo, 1969.

5/ Amitai Etzioni, Modern Organization, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1968.

6/ Cynthia N. Hewitt, An analysis of the Peasant Movements of Pernambuco, Brazil: 1961-1964, Seminar on Latin American Peasant Movements, New York School of Labor and Industrial Relations, Ithaca, N.Y., 1969 (mimeo).

7/ Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura, Vol. 1, octubre 1967, Nº 1, Librería de El Mercurio, Santiago, 1873.

8/ C.I.D.A., Tenencia de la Tierra y Desarrollo del Sector Agrícola: Chile, ICIRA, Santiago, 1966.

9/ Henry Landsberger y Fernando Canitrot M., Iglesia, Intelectuales y Campesinos, Editorial del Pacífico, Santiago, Chile, 1967.

10/ Antonio García, Las Cooperativas Agrícolas y Campesinas en Chile, (por publicarse) ICIRA, Santiago, 1969.

11/ Almino Affonso, Emilio Klein, Pablo Ramírez y Sergio Gómez, Movimiento Campesino Chileno, (informe por publicarse en ICIRA) Santiago, 1969.

12/ Gerrit Huizer, On Peasant Unrest in Latin America, CIDA, UP-65/071, June, 1967.

13/ Gerrit Huizer, The Role of Peasant Organizations in Mexico, CIDA/ILO, 1968 (mimeo). Ver también Huizer, On Peasant Unrest in Latin America, op. cit., y Solomon Eckstein, El Ejido Colectivo en México, Fondo de Cultura, México, 1966; y Henry Landsberger and Cynthia N. Hewitt, Preliminary Report on a Case Study of Mexican Peasant Organizations (mimeo), I.L. and R., Cornell University, Ithaca, N.Y., 1967.

14/ Fred A. Shannon, American Farmers Movements, An Anvil Original D. Van Nostrand Co., Inc., Princeton, New Jersey, 1957.

15/ Solon Justus Buck, The Granger Movement, University of Nebraska Press, Lincoln, Nebraska, 1913 (paperback reprint, 1963); y Theodord Saloutos and John D. Hicks, Twentieth Century Populism, University of Nebraska Press, Lincoln, Nebraska, 1951.

16/ Fred A. Shannon, American Farmers Movements, op.cit.

17/ Gabriel Almond and James Coleman, The Politics of the Developing Areas, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1960.

18/ Shigemochi Hirashima, Political Factors in Land Reform, (artículo no publicado) Cornell University, Enero, 1967.

19/ C.I.D.A., Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-económico del Sector Agrícola: Ecuador, Pan American Union, Washington D.C., 1965.

20/ C.I.D.A., Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-económico del Sector Agrícola: Perú, Pan American Union, Washington, D.C. 1966. Ver también Aníbal Quijano Obregón, Los Movimientos Campesinos Contemporáneos en Latinoamérica, (mimeo) ILPES, Santiago, Chile, 1965.

21/ Cynthia N. Hewitt, An Analysis of Peasant Movements of Pernambuco, Brazil, 1961-1964, op. cit.; ver también C.I.D.A., Land Tenure Conditions and Socio-Economic Development of the Agricultural Sector: Brazil, Pan American Union, Washington, D.C., 1966.

22/ Henry Landsberger, A Framework for the Study of Peasant Movements, Latin American Studies Program Reprint Series, Reprint Nº 20, Cornell University, Ithaca, N.Y., 1968.

23/ Henry Landsberger and Cynthia N. Hewitt, Ten Sources of Weakness and Cleavage in Latin American Peasant Movements (mimeo.) por publicarse en Latin American Peasantry, Roldolfo Stavenhagen (ed.), por aparecer.

24/ Ernest Feder, Societal Opposition to Peasant Movements, Seminar on Latin American Peasant Movements, New York State College of Labor and Industrial Relations, Cornell University, Ithaca, N.Y., 1968 (mimeo).

25/ Ver Gerrit Huizer, Popular Participation in Land Reform (with special emphasis on the role of Peasant Organizations in Latin America), International Labor Office (mimeo.), borrador preliminar, Ginebra, 1968.

26/ Karl Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", The American Political Science Review, September, 1961, Vol. LV, N° 3.

27/ Almino Affonso, et.a., Movimiento Campesino Chileno, op. cit.

28/ Wesley W. Craig, From Hacienda to Community, An Analysis of Solidarity and Social Change in Peru, Latin American Studies Program Dissertation Series N° 6, Cornell University, Ithaca, N.Y., 1967.

29/ Citado por William Hinton, Fanshen, Monthly Review Press, N.Y., 1966.

30/ Hiroshi Saito, "Cooperativa Agrícola de COTIA, Brasil", Las Cooperativas como Método de Desarrollo de Regiones y Comunidades, Union Panamericana, Washington, D.C., 1964.

31/ Antonio García, Las Cooperativas Agrícolas y Campesinas de Chile, ICIRA, op.cit.

32/ Antonio García, Las Cooperativas Pisqueras del Valle del Elqui, (mimeo.) ICIRA, Santiago, Chile, 1968.

33/ El Profesor Jaroslav Vaneck ha preparado un excelente análisis teórico acerca de las funciones y problemas de política económica en economías cooperativas o administradas por los trabajadores: Jaroslav Vaneck, The General Theory and Perspective of Labor Managed Economies, Dept. of Economics, Cornell University, Ithaca, N.Y., 1968 (mimeo. por publicarse por The Cornell University Press a fines de 1969).

34/ Para una discusión interesante de algunas de esas influencias estructurales ver: Arthur L. Stinchombe, "Agricultural Enterprise and Class Relationships", American Journal of Sociology, Chicago, Septiembre, 1962; ver también C.I.D.A., Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú, Unión Panamericana, Washington, D.C., 1966.

35/ Los cientistas sociales contemporáneos, al menos en los Estados Unidos y Europa Occidental, no parecen dar una prioridad muy alta al análisis de la estructura social con respecto a cambios relativos al desarrollo, aunque hay algunas excepciones notables. Recientemente se han publicado algunos estudios excelentes concernientes a las relaciones entre estructura social y movimientos y revueltas campesinas. Se destacan notablemente los análisis históricos hechos por Barrington Moore y Eric Hobsbown y un estimulante ensayo de Hamza Alavi. Es difícil encontrar análisis comparables relacionados a factores estructurales y funciones de otros tipos de organizaciones agrarias, tales como cooperativas, aunque el problema ha sido tocado en los estudios de CIDA sobre tenencia de la tierra y desarrollo en América Latina. Ver Barrington Moore, The Social Origins of Dictatorship and Democracy, Beacon Press, Boston, Mass., 1965; Eric J. Hobsbown, Primitive Rebels, Manchester University Press, Manchester, 1959; Hamza Alavi, "Peasants and Revolution", Socialist Register, 1965, y C.I.D.A., Tenencia de la Tierra .... op.cit.

36/ Almino Affonso, et.al., Movimiento Campesino Chileno, op.cit.

37/ Para un análisis detallado de los problemas de desempleo rural en el sur de Asia ver Gunnar Myrdal, Asian Drama, op.cit. Ver también Solon Barraclough, Employment Problems Affecting Latin American Agricultural Development (mimeo.), Dept. of Agricultural Economics, N.Y. State College of Agriculture, Cornell University, Ithaca, N.Y., 1968.

0/3212/11/69

CENTRO

INTERAMERICANO

DE

DESARROLLO

RURAL Y

REFORMA

AGRARIA

Mimeografiado

MATERIAL DIDACTICO
No. 84

LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES ECONOMICOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por:
Lorad Dabasi-Schweng

Bogotá, Julio 1.969
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA
Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica

"El Proyecto 206, Capacitación y Estudios sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, es una actividad de Programa de Cooperación T nica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asiste para el Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en gotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombi de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proy 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publi ción puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

LA MODERNIZACION DE LA LEY*

Marc Galanter

En los últimos dos siglos el paisaje legal del mundo se ha alterado dramáticamente. Ha habido en el mundo una proliferación de responsabilidad gubernamental y un crecimiento de nuevas área del derecho; la vida social está regulada en gran parte por el derecho, y nó por presión del mercado, costumbres y controles informales, mandatos o por la fuerza. Durante este período, las naciones industrializadas del Este han desarrollado y consolidado sistemas legales nacionales unificados que no se conocían anteriormente. En los siglos diez y nueve y principios del veinte, las partes más pobres del mundo han visto una influencia del derecho extranjero imprecedente de alcanzarse (aún aceptando el derecho romano en Europa medioeval). La incorporación en el siglo diez y nueve de grandes bloques de derecho civil y común ha continuado desde la Segunda Guerra Mundial y la terminación del dominio occidental, readmitiendo nuevos modelos constitucionales y post-independientes de reforma y racionalización.

Tanto en las naciones más viejas como en las más nuevas, desarrollo, expansión y consolidación de estos sistemas legales nacionales parece envolver ciertas direcciones comunes de cambio. Las leyes se aplican en espacios más amplios, étnicos y áreas de clase; el derecho personal se reemplaza por el territorial, el derecho especial por el general, el derecho común por el estatutario. Los derechos y responsabilidades corporativos son reemplazados por los individuales, las sanciones e inspiraciones religiosas son reemplazadas por motivos seculares y técnicos; la institución moral es reemplazada por técnica práctica. La elaboración del derecho y su aplicación es impulsada por autoridades con responsabilidad local y difunden responsabilidad a profesionales especializados representantes del poder nacional central.

Hablando del derecho moderno, se pueden decir muchas cosas. El término "moderno" se usa acá para referirse a un grupo de formas que caracterizan en mayor o menor grado los sistemas legales de las sociedades industriales del último siglo. Muchas de estas formas pueden encontrarse en cualquier parte; algunas no se encuentran en una u otra sociedad industrial avanzada. Sin embargo, propongo no una descripción sino un modelo. Este modelo intenta separar sus formas comunes notables.

Empecemos por considerar las clases de reglas legales:

1) El derecho moderno consiste en reglas uniformes e invariables en su aplicación. Las reglas son uniformes y no "personales", esto es, las mismas reglas se aplican a los miembros de todas las religiones, tribus, clases, castas y localización y a ambos sexos. Las diferencias que existen entre las personas reconocidas por la ley no son diferencias en clase o calidad intrínseca, como las que existen entre el noble y el esclavo, los Braháms y las castas más bajas, sino son diferencias en función, condición y realización en ocupaciones mundanas.

---

* Marc Galanter, The Modernization of Law, Modernization: The Dynamics of Growth Myron Weiner, ed. Basic Books, New York 1966

2) El derecho es transaccional. Los derechos y las obligaciones son prorrateados ya que son resultado de transacciones (contractuales, tortuosas, criminales y otras) entre partidos y nó unidas en multitudes incambiables que se juntan a personas debido a determinantes fuera de las transacciones particulares. Esto es, el derecho y deberes legales no son determinados por factores tales como edad, clase, religión, sexo, los cuales no están relacionados a las transacciones particulares o desafío. Tal multitud de derechos y obligaciones como existen, están basados en la función o condición mundana (por ejemplo, empleado, una firma de negocios, esposa) y nó en diferencias en valor intrínseco u honor sacramental.

3) Las reglas modernas son universalistas. Los casos particulares de regulamiento son ideados para ejemplificar un estándard válido de aplicabilidad general, y nó en expresar aquél que es único e intuído. Asi pues la aplicación del derecho es reproducible y predecible. La justicia Cadi está reemplazada por el Imperialismo Categórico de Kant.

Ahora consideremos la clase de arreglos y técnicas institucionales para administrar estas reglas.

4) El sistema es jerárquico. Hay una red regular de cortes de primer caso para aplicar este derecho y una estructura regular de estratos de apelación y revisión para asegurar que la acción local está conforme a los estándards nacionales. Esto permite que el sistema sea informal y predecible. Esta clase de jerarquía, con supervisión activa de subordinados, debe distinguirse de los sistemas jerárquicos en los cuales hay una delegación de funciones a los subordinados quienes gozan de completa discreción dentro de sus jurisdicciones. Feudos independientes legales se transforman en provincias.

5) El sistema está organizado burocráticamente. Con el fin de alcanzar uniformidad, el sistema debe operarse impersonalmente, siguiendo los procedimientos prescritos en cada caso y decidiendo cada caso de acuerdo con reglas escritas. Con el fin de permitir su revisión, deben guardarse records escritos en cada caso.

6) El sistema es racional. Sus procedimientos son averiguables por fuentes escritas de técnicas que puedan aprenderse y trasmitirse sin tener dones especiales. Las reglas son valoradas por su utilidad instrumental para producir conscientemente fines propuestos y no sus cualidades formales. Las técnicas teológicas y formalísticas, por ejemplo, en el campo de la evidencia son reemplazadas por las funciones.

7) El sistema es conducido por profesionales. Está formado por personas escogidas de acuerdo a cualidades mundanas comprobadas para este trabajo. Estas personas son profesionales ciento por ciento y no personas que se comprometen a ésto esporádicamente o para pasar el tiempo. Sus cualidades vienen de la maestría de las técnicas del sistema legal, no de la posesión de dones especiales o talentos o eminencia en algún campo. El amo del señoría y dignatarios religiosos son reemplazados por profesionales juristas adiestrados, por la policía, examinadores, y otros especialistas.

8) A medida que el sistema se hace más técnico y complejo aparecen intermediarios entre las cortes y los interesados y las personas que deben tratar con ellos. Los abogados reemplazan sólo a agentes generales.

9) El sistema es corregible. No hay fijeza sagrada al sistema. Este contiene métodos regulares y admitidos por reglas realizadas explícitamente y procedimientos para encontrar las necesidades de cambio o para expresar preferencias cambiables. Así es posible tener innovación deliberada y medida para la realización de objetivos específicos. La legislación reemplaza el trabajo lento de leyes ordinarias.

Finalmente, consideremos la relación que existe entre la ley y la autoridad política.

10) El sistema es político. La ley está conectada al estado y el estado goza de un monopolio sobre las disputas que son de su conocimiento. Otros tribunales que fijan disputas, tales como las cortes eclesiásticas y las asociaciones de comercio, funcionan solamente por tolerancia del estado o en sus intersticios y están sujetos a la supervisión de éste.

11) La tarea de encontrar el derecho y aplicarlo a casos concretos está diferenciada en personal y técnicas de otras funciones gubernamentales. Lo legislativo, judicial y ejecutivo está separado y es distinto.

Por modernización se quiere decir el desarrollo de las formas mencionadas anteriormente, o la acción establecida hacia estas formas. Tal acción puede discernirse en Europa desde la acogida de la ley romana empezando en el siglo once. Pero el desarrollo de sistemas legales nacionales unió la fuerza en Europa a fines del siglo diez y ocho y se extendió sobre casi toda Europa a principios del siglo diez y nueve. Las fundaciones de tales sistemas fueron fijadas en muchas otras partes del mundo en el siglo diez y nueve. Así, la experiencia "moderna" legal en la mayoría del mundo empezó solamente un poco después de la Europea. Aunque en muchas naciones no Europeas la modernización ha estado íntimamente conectada con la importancia de la ley Europea, los desarrollos en Europa y otras partes del mundo deben verse como fases en una transformación de todo el mundo a sistemas legales de este tipo "moderno". Esta manera de modernización continúa hoy en día tanto en las partes viejas como en las nuevas.

Debe enfatizarse que este proceso de modernización todavía se hace en el occidente. No faltan ejemplos en los Estados Unidos contemporáneo la abolición en el derecho de clasificaciones raciales, el rumbo persistente de poner la ley estatal en línea con los estándards federales en materias raciales y en procedimientos criminales; el movimiento para convertir las leyes estatales en campos comerciales uniformes; los movimientos hacia jueces profesionales a niveles más bajos del sistema legal. En las naciones más nuevas este proceso es aún más rápido, más visible y frecuentemente más doloroso. Pero el punto es que todos los sistemas legales constan de estas formas "modernas", en mezclas desiguales con los tradicionales, así como las formas modernas y tradicionales están entretejidas por casi toda la sociedad.

Nuestro ejemplo de derecho moderno enfatiza su unidad, uniformidad, y universalidad. Nuestro modelo describe una máquina para la imposición inexorable de reglas y procedimientos centrales predominantes en todo lo local y parroquial y divergente. Pero ningún sistema legal actualmente está realmente así unificado, regulado y universalizado. Veamos entonces las fuentes de diversidad, variedad, irregularidad y particularidad en los sistemas legales.

Cada sistema legal que abarca una población diversa se enfrente al problema de ajustar las normas locales y expresiones dadas a los intereses locales mientras se obtiene la uniformidad. Cualquier sistema legal que se extiende sobre un área más extensa debe estar multinivelado. Debe tener en los centros de poder político algunas agencias superiores que sean reconocidas como autoridades y que estén comprometidas a formular y elaborar importantes normas sociales. Pero también debe tener una multitud de agencias locales más pequeñas para aplicar esta ley a los casos diarios en muchos lugares. Finalmente, cualquier sistema legal debe tomar en cuenta el factor que en cualquier tiempo hay inevitablemente una discrepancia entre los estándards normales más altos que están incorporados en el derecho y en los usos de oficiales, personas seglares y profesionales legales.

Así llegamos a las fuentes básicas de diversidad y discrepancia entre la ley en libros y la ley en acción -- la multiplicidad de agencias legales, la necesidad de ajustar intereses y asuntos locales, la necesidad de ajustar valores e intereses que no son explícitamente reconocidos por el sistema legal. Estas fuentes básicas de diversidad y divergencia pueden manejarse muy diferentemente por distintos sistemas legales. Lo que hemos caracterizado acá como la ley moderna puede considerarse como un estilo distinto imparcial de balancear la unidad y la diversidad, el centro y la periferia, lo legítimo y lo desaprobado.

Hasta ahora hemos hablado de leyes de abogados -- la ley en los libros. Pero sabemos que no hay correspondencia exacta entre la ley de los libros y la ley en acción. Para entender cómo trabaja este sistema moderno y cómo éste es realmente diferente de los sistemas legales anteriores, debemos preguntar, qué sucede cuando ponemos esto en contexto?, qué ocurre cuando yuxtaponemos el derecho de los abogados oficiales con las tradiciones legales locales, prácticas divergentes y actitudes populares divergentes.

La ley de los abogados (ley escrita) no es toda la ley. Por ley de abogados me refiero a esos elementos de sistema legal que son nacionales, formales, impersonales, escritos, refinados, y elaborados, articulados y aplicados por especialistas dispuestos en una red jerárquica de comunicaciones e incluyendo referencia a normas universales y factores independientemente verificables. Por otra parte, la práctica en funcionamiento de cualquier agencia o localidad legal envuelve estándards locales y entendimientos, relaciones informales y juicios personales. Hay algunos sistemas que son tan simples que no hay diferenciación con las leyes de abogados como una entidad distinta

y reconocida en práctica de función; por ejemplo, las comunidades tradicionales contenidas por sí solas estudiadas por estudiantes de ley primitiva. Por otra parte hay sistemas legales en los cuales esta ley oficial de abogados tiene en principio absorbida y destruída las leyes tradicionales locales. En ambas situaciones la ley "oficial" está bien integrada con actitudes populares sobre legalidad; el derecho de abogados es indistinguible del derecho local. Muchas teorías de derecho están basadas en la asunción de un alto grado de unidad de esta clase. Se dice que el derecho es el mando de lo preeminente o la expresión de los postulados legales de la socidad .

Pero estas situaciones de alta unificación son tipos externos o ideales. Normalmente hay una tensión no resuelta entre lo nacional y lo local, lo formal y lo informal, lo oficial y lo popular. El caso más claro de ésto es cuando una fuerza colonizadora superimpone el derecho uniforme sobre sus territorios formalmente gobernados por una diversidad de tradiciones legales. Pero es importante reconocer que esta clase de colonización legal puede venir tanto de dentro como de fuera, como sucedió en el Japón en el Siglo diez y nueve y en Turquía an el siglo veinte y como prosigue hoy en día en las reformas instituídas en muchas naciones nuevas o en los Estados Unidos. Podemos llamar este tipo de intermediario la situación dualística legal.

En una sociedad relativamente homogénea puede visualizarse la ley como la expresión de normas sociales compartidas. Pero en una sociedad heterogénea (diferenciada horizontalmente por la cultura o la religión, o verticalmente por casta o clase), el derecho expresa primariamente las aspiraciones no de la "sociedad" sino del grupo que promulga, formula y aplica la ley. El derecho oficial incorpora normas y procedimientos que son análogos a las clases gobernantes y pueden ser más o menos remotos de las actitudes e intereses de mucha gente regida por éste. Como un astuto abogado Nigeriano recientemente observó, "el derecho y la constitución de un pueblo no son una expresión de la conciencia social sino de la de sus líderes".

Una brecha entre el derecho oficial y el popular o derecho local no es un fenómeno raro. Es probablemente típico de muchas grandes entidades políticas o de aquellas con intensa diferenciación social. Esta situación dualística legal está presente con intensidad especial en las partes del mundo más nuevas pero se obtienen en un mayor o menor grado en las sociedades modernas actuales.

Esta situación legal no es nueva; antedata de hace mucho tiempo a los sistemas modernos de derecho. Lo típico del derecho moderno es cómo tratar este fenómeno y los procesos de cambio que fija en la nación. Hay un contraste impresionante entre el derecho moderno y el premoderno en el cual los elementos más altos y más autoritativos en el sistema legal dirigen a los elementos locales y discordantes.

Tenemos el ejemplo de la India en donde ha habido y continúa habiendo pluralismo legal en la escala más masiva. En el sistema de derecho Indú, antes de llegar el Británico, el derecho era para la mayoría parte de un asunto local. Ademas de las cortes de reyes había innumerables tribunales formales e informales aplicando múltiples cuerpos de derecho ordinario a sus

respectivas castas, localidades y gremios. Había el derecho clásico Indostano o Dharmaśastra, un sistema de derecho esparcido y de prestigio. Pero a pesar de la fuerza plena de las cortes de los reyes, el derecho oficial o más alto no funcionó para anular y desalojar el derecho local. Dharmaśastra por sí mismo incorporó el derecho local más ampliamente tolerado. El rey estaba instruído para reconocer la autoridad obligatoria de estos cuerpos de derecho más pequeños. El factor de que Dharmaśastra era el único cuerpo de derecho que estaba escrito, estudiado, y cultivado sistemáticamente, combinado con el prestigio de sus expositores Braham, el patronazgo de autoridad real y el esfuerzo de muchos grupos de avance social para extender el derecho más "alto" a más grupos en más topicos de derecho. Pero ésto fué por absorción y aceptación no por imposición. Al mismo tiempo esa costumbre fue gradualmente alineada en algunos respectos con estándars sastric, el derecho textual por sí solo fué continuamente reinterpretado para acomodar a una variedad de usos.

Así en el sistema Indú la existencia de cortes reales y un sistema refinado y respetado de derecho escrito no sirvió para unificar el sistema de la manera que el derecho nacional lo hizo en el occidente. En Europa y América fué absorbido y gradualmente desplazado por el derecho promulgado por autoridades estatales pero la ley Indú no visualizó la respectiva autoridad de sus componentes gubernamentales, sastric, y componentes locales de una manera que suministró las técnicas y la ideología para la cruel supresión del derecho local. La relación de las partes más altas y más autorizadas del sistema legal al fin más bajo del sistema no fué la de superior a subordinado en una jerarquía burocrática. Quizás esto fué lo más cercano que se llegó a las relaciones entre los diseñadores de París y el departamento de modas del almacén americano, o entre universidades de prestigio y colegios más pequeños, que a cualquier cosa en experiencia legal moderna. En vez de imposición sistemática hay una difusión y persuasión general por la infiltración de abajo (y de arriba) de ideas y técnicas por una imitación consciente e imitación de imitaciones.

Entonces el derecho Indú es el primer ejemplo máximo antiguo que "el derecho especial prevalece sobre el derecho general". Tomemos otro ejemplo predominante: el derecho Muslim. Aquí también encontramos un cuerpo de autoridad y normas legales universales desarrolladas en una literatura refinada y elaborada. Pero también acá encontramos que lo local, lo particular, lo divergente, lo ordinario, está acomodado no como en el sistema Indú, no simplemente absorbiéndoles y confiriéndoles legitimidad, sino más bien por una elaboración de series de estratagemas técnicos haciendo que el derecho concuerde con prácticas en funcionamiento y por un deslinde de esferas por las cuales los asuntos molestos se dejaron en uso o a prerrogativa real.

En derecho moderno el balance de cambio despacioso y relativamente estable entre los componentes locales y los más altos en un sistema legal está destrozado, fuera de reparación. En sistemas anteriores había una influencia mútua e intercambio entre derecho general más alto y derecho local especial.

El derecho más alto puede desviar a el local y éste ser desviado por ése . Esto puede coexistir sin mucha fricción. Como veremos, hay un fin a la posibilidad de coexistencia y hay una aceleración de la rata de influencia en una dirección y una inhibición de influencia en la otra. En un sistema moderno hay una fuerte y persistente tendencia a la sustitución del derecho local y popular por el derecho de abogados oficiales. La agencia más poderosa de diseminación es un sistema de cortes jerárquicas. Las reglas y los estandars propuestos a los ricos más poderosos de la jerarquía son aplicadas por las cortes legales. Los derechos de estas cortes pueden fortificarse con procesos obligatorios independientes de la opinón local. Aún en donde las cortes oficiales intentan aplicar el derecho indígena, éste es transformado en el proceso. El derecho Indú o Moslem aplicado en cortes con diferentes reglas de procedimiento y por jueces con diferente adiestramiento, precondiciones y tradiciones toma un nuevo carácter. Y ésto aún más se nota con el derecho ordinario no escrito. De un cuerpo de preceptos y precedentes trasmitidos oralmente, sujetos a interpretación variada e innovación cuasilegislativa a discreción de las personas eminentes del pueblo se convierte en un cuerpo de leyes escritas fijas para aplicarsen por una corte profesional. Las sanciones variables impuestas con un ojo a la situación total de los partidos están reemplazadas por la ejecución obligatoria y drástica del decreto de la corte oficial. Este proceso de modernización está acompañado por características molestas. En la India en los siglos diez y nueve y veinte oímos quejas que son sorprendentemente recordatorias de las de Alemania medioeval en el momento de aceptar el derecho romano, aplicado por jueces profesionales -- los jueces no familiarizados con las costumbres locales, demora, gasto, procedimiento innecesariamente complicado.

En este proceso el derecho oficial no permanece estático. Si el derecho oficial se presta se refina más o menos para disolver algunas de las costumbres de su incorporación histórica original como el derecho ordinario siendo trasplantado a la India, fué despojado de tecnicismos y anomalías históricas y arrancado simétrica y ordenadamente. El derecho de abogados debe elaborarse para asimilar nuevas clases de personas y transacciones como el derecho Inglés de crímenes tuvo que ver con nuevas clases de ofensas y nuevas clases de propiedad en India y Africa. La divulgación del derecho de abogados no es completamente un proceso de una vía. Pero el derecho oficial está limitado e incluído por las varias condiciones de su éxito. El derecho en los libros no representa las actitudes de la gente local. En el método de derecho moderno fallece el derecho tradicional, pero no la sociedad tradicional. La gente aprende a manipular para sus propósitos, para expresar sus intereses y servir sus ambiciones. Ellos divergen nuevos patrones de evacuación y evasión de reglas proclamadas a los ricos más hetéreos del sistema. El derecho en funcionamiento es siempre un compromiso entre la ley de abogados y las nociones parroquianas de legalidad.

Todo sistema legal pretende cubrir todo dentro del manto de elevados estandars generales. Pero siempre hay bolsillos en los cuales se pueden acomodar intereses y actitudes locales y parroquiales. En sistemas premodernos los grupos más pequeños gozan de autonomía en su propio trabajo del derecho y el gobierno tiende a absorber y a aplicar los estándars locales. Bajo un sistema moderno, estos métodos ya no están disponibles.

Un sistema moderno rompe el vínculo de derecho con la opinión local y de grupo; ésto puede librarse por el disidente y el divergente. El individuo es libre del uso prescrito del grupo local; el grupo por sí solo debe ser responsable de cumplir normas de una colectividad mucho más extensa. Las actitudes e intereses locales no pueden encontrar ahora incorporación directa en derecho. Ellas se vuelven únicamente derecho cuando son medidas por ideas de legisladores remotos y las técnicas de jueces profesionales. El mundo legal está transformado de un cúmulo de más o menos capillas independientes dentro de iglesias jerárquicas.

Con esta nueva exención los intereses y asuntos encuentran expresión en nuevas vías. El federalismo, las limitaciones en el gobierno, las reglas de contrato y asociación voluntaria todas proporcionan énclaves; la influencia a través de representación en los centros de derecho hace que el derecho oficial responda. Divergencias como jurados y jueces fiscales elegidos localmente, permiten diferencias bajo la apariencia de uniformidad. La falta de sanción selectiva, ineficiencia planeada, compromiso en confianza, evasión tolerada y finalmente corrupción -- todo esto permite que lo local, lo particular, lo divergente haga valer sus derechos mientras se mantiene la ficción de que el derecho es uniforme e invariable.

A pesar de sus molestias, parece haber cierta inrreversibilidad en este proceso de formar un sistema legal moderno. Esquemas para revivir la "simplicidad" del derecho ordinario local reconstituyendo las cortes del pueblo no puede juntar la vajilla rota del derecho tradicional. Movimientos legales predicados, tales como esos de Irlanda, Pakistan, e Israel, cualquiera que sea su éxito limitado en cambiar normas substantivas, parecen condenados similarmente a tener poco efecto en el carácter básico del sistema legal.

Es instructivo comparar el destino del derecho colonial con los lenguajes coloniales. Mientras que los lenguajes del poder de la colonia algunas veces retroceden de su preeminencia anterior como un medio de negocio y vida pública, la corriente de derecho moderno traída por la colonia continúa avanzando. El derecho moderno incluye técnicas para erosionar y suprimir el derecho local por el derecho oficial; esto conlleva su propia imposición, aún inadvertidamente. Y esta imposición parece ser resistente en una manera que el lenguaje no lo es. Un lenguaje oficial no se convierte en un lenguaje doméstico, cada generación debe experimentar de nuevo el proceso de enajenación. Pero el lenguaje oficial no gana necesariamente a costa de los lenguajes domésticos. Por el contrario, encontramos por ejemplo en la India un enriquecimiento y desarrollo de lenguas indígenas durante el dominio Británico. Sin embargo, el derecho oficial del tipo moderno no promueve el enriquecimiento y desarrollo de los sistemas legales indígenas. Este no tolera rivales, disuelve lo que no puede transformarse dentro del derecho moderno y absorve el resto.

Pero debe enfatizarse que el proceso de modernización no continúa impecablemente hasta que produce un sistema legal que corresponda en detalle a nuestro modelo -- esto es, completamente unificado, uniforme, jerárquico y así sucesivamente. A medida que la sociedad se moderniza en todas las esferas,

se generan nuevas clases de diversidad y complejidad. Concentraciones intensas de población, mobilidad, especialización ocupacional, comunicación de mass media -- todo esto crea presiones opuestas que demandan diferenciación, sensibilidad, y flexibilidad en el derecho. Así muchos factores que alientan la modernización del derecho y que están alentados por ésta finalmente quedan dificultados e indeterminados.

Las sociedades modernas desarrollan nuevas divergencias para despuntar y desviar la pista hacia la modernización del derecho -- nuevas técnicas de autonomía local por medio de federalismo, asociaciones voluntarias y empresas contractuales; nuevos métodos para hacer un derecho flexible y responsable, tales como las que encontramos en cortes juveniles, agencias administrativas y arbitramiento. El derecho moderno como lo hemos descrito en nuestro modelo no es un destino, sino más bien un punto céntrico o rumbo hacia las sociedades que debe mover. Pero las varias fuerzas que sostienen este movimiento y que están liberadas por éste, lo desvian de su destino aparente.

Esto debe advertirnos que nuestro modelo no representa un fin para continuar por su propio bien, estas formas de un sistema legal moderno no son necesariamente una buena cosa por si solas.

El derecho es en su naturaleza una media cosa -- mitad principio y mitad fuerza -- y el problema es conseguir una combinación aceptable: esto es, conseguir un principio que sea aceptable a la gente interesada y a una colectividad más amplia y que esté apoyada por la fuerza de esa colectividad. El problema clásico del derecho tradicional fué que en donde los asuntos se decidian localmente podría no haber poder para asegurar coacción o principio, sino solamente fuerza. En donde ésto era decidido por una autoridad remotamente política, había poder suficiente, pero podría no estar conectado a ningún principio que se encomendara por si mismo a esos interesados. El sistema legal moderno intenta cambiar de una nueva manera la fuerza y el principio, haciendo al tomador de decisiones responsable a la sociedad más extensa en vez de la fuerza local. Esto otorga al derecho moderno una fuerza imprecedente pero no ilimitada para formar una opinión, y desviar la práctica. Pero esto puede tener éxito solamente cuando el derecho es responsable a los intereses y asuntos de diversos grupos que forman o hacen una sociedad moderna. Esto ha sido un problema difícil debido a la estrecha asociación en derecho moderno y la autoridad moral de derecho con su universalidad y uniformidad.

Pero como lo hemos visto, ningún sistema legal puede ser completamente uniforme y estar invariable en operación. Cada sociedad debe encontrar por sí misma un balance apropiado entre unidad y diversidad. En parte esto es un problema para asegurar realimentación por medio de instituciones representativas responsables para que el derecho no vaya muy lejos o quede rezagado muy por debajo de la opinión. Además de ésto require prorrateo realista de diversidad e imaginación humana para poner a la moda el derecho para que así las desuniformidades inevitables del sistema legal correspondan a las desuniformidades deseables en provecho humano.

San Salvador,
22 de Septiembre de 1969.-

Estimado(a) colega:

En esta fecha Ud. está recibiendo una copia del texto preliminar ("machote") del Proyecto de Ley de Reforma Agraria. (Anexo A)

Se le solicita leerlo con atención, hoy día mismo, anotando las críticas en hoja separada.

Mañana, martes 23, a las 9.30 horas (A.M.) Ud. deberá estar presente a la junta en que se discutirán aspectos formales y de fondo del referido Proyecto de Ley.

A partir de ahora ponemos a su disposición material subsidiario que le permitirá a Ud. un rápido estudio comparativo de los temas y normas de varias legislaciones agrarias. Elija los temas (Anexo B) que más le interesa y solicita a la Secretaría del grupo de trabajo el folder* de número correspondiente. Ello le facilita enmendar, suprimir o acrecentar lo que Ud. cree conveniente en cada norma, capítulo o título del Proyecto.

* Cada folder será prestado por el plazo máximo de 5 horas. De ahí que, hechas las anotaciones, debe regresárselo inmediatamente a la Secretaría.

RELACION (ALFABETICA) DE TEMAS DE ALGUNAS LEYES DE REFORMA AGRARIA

(ANEXO B)

NÚMERO DE LOS FOLDERS	TEMAS DE TÍTULOS, CAPÍTULOS Y SECCIONES
1	ABOLICIÓN DE FORMAS AUTI-SOCIALES Y ANTI-ECONÓMICAS
2	ADJUDICACIÓN
3	AFECTACIÓN
4	AFECTACIÓN DE TIERRAS PARTICULARES
5	AFECTACIÓN DE TIERRAS PÚBLICAS
6	AGUAS Y RIEGOS
7	ARRENDAMIENTO
8	ASENTAMIENTO DE BENEFICIARIOS
9	ASISTENCIA TÉCNICA Y CREDITICIA
10	BIENES NACIONALES
11	CATASTRO Y ZONIFICACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA
12	COLONIZACIÓN PRIVADA
13	COLONIZACIÓN PÚBLICA
14	COMERCIALIZACIÓN EN LA REFORMA AGRARIA
15	CONCENTRACIÓN PARCELARIA
16	COOPERATIVISMO EN LA REFORMA AGRARIA
17	COSTOS DE LA REFORMA AGRARIA
18	DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS
19	EXPROPIACIÓN
20	FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA
21	FORMAS DE PAGO DE LA TIERRA
22	INDUSTRIALIZACIÓN Y BENEFICIOS DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS
23	MINIFUNDIO
24	ORGANOS EJECUTORES DE LA REFORMA AGRARIA
25	PATRIMONIO FAMILIAR
26	PRINCIPIOS Y OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA LEY.
27	PROCEDIMIENTOS DE LA EXPROPIACIÓN.
28	SEGURO AGRÍCOLA
29	TRIBUNALES AGRARIOS
30	TRIBUTACIÓN.
31	TIERRAS OCIOSAS
32	TIERRAS INAFECTABLES
33	TRANSFORMACIÓN Y PARCELACIÓN PARA LA REFORMA AGRARIA.
34	USO Y POSESIÓN TEMPORAL DE LA TIERRA
35	VALORACIÓN EN LA EXPROPIACIÓN.

INDICE

DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA AGRARIA PARA LA REPUBLICA DE EL SALVADOR.-

(PRIMER BORRADOR PARA DISCUSIÓN)

DR. FRANCISCO OLIART,
I.I.C.A. - C.I.R.A.
VILMA Q. DE CHÁVEZ

* EL DOCTOR MATAMOROS QUEDÓ ENCARGADO DE LA REDACCIÓN DE ESTE TÍTULO, RAZÓN POR LA CUAL NO SE HA AVANZADO NADA SOBRE EL MISMO.

PROYECTO DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA PARA LA REPUBLICA DE EL SALVADOR

1ER. BORRADOR PARA DISCUSIÓN
(DR. FRANCISCO OLIART)
I.I.C.A. - C.I.R.A.
VILMA Q. DE CHÁVEZ

ANEXO -A-

TITULO I

CAPITULO UNICO

DE LOS OBJETIVOS, FINES Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA LEY.

ARTÍCULO 1o. LA PRESENTE LEY CONSTITUYE LA DECLARACIÓN EXPRESA DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR PARA LLEVAR A EFECTO UN PROCESO INTEGRAL DE REFORMA AGRARIA, CUYOS FINES, OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS SE SEÑALAN EN EL CUERPO DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 2o. LAS ACCIONES DE REFORMA AGRARIA QUE SE LLEVARÁN A CABO AL AMPARO DE LO DISPUESTO POR LA PRESENTE LEY, SE SUSTENTAN EN LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL QUE PARA EL ESTADO HA ESTABLECIDO EL ARTÍCULO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA, EN CUANTO A ASEGURAR A LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA EL BIENESTAR ECONÓMICO Y LA JUSTICIA SOCIAL SE REFIERE.

ARTÍCULO 3o. EL OBJETIVO FINAL DE LA REFORMA AGRARIA, CUYA APLICACIÓN SE PERSIGUE CON LA PRESENTE LEY ES LOGRAR EL DESARROLLO GENERAL DEL PAÍS MEDIANTE LA UTILIZACIÓN DE LA TIERRA EN ARMONÍA CON EL INTERÉS SOCIAL. ES ENTENDIDO QUE LOS OBJETIVOS INTERMEDIOS CONDUCENTES AL USO DE LA TIERRA EN ARMONÍA CON EL INTERÉS SOCIAL, EXIGEN PLENA Y RACIONAL UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES PARA:

A) ABASTECER A LA POBLACIÓN NACIONAL CON PRODUCTOS ALIMENTICIOS E INDUSTRIALES DE ORIGEN AGROPECUARIO, PESCA, FORESTAL Y CAZA EN LA MEDIDA FÍSICA Y ECONÓMICAMENTE POSIBLE;

B) COLABORAR, INCREMENTANDO LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA, AL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN, MEDIANTE:

A) LA DISMINUCIÓN DE LA NECESIDAD DE IMPORTAR ARTÍCULOS ALIMENTICIOS E INDUSTRIALES DE ORIGEN AGROPECUARIO, DE PESCA, FORESTAL Y DE CAZA;

B) LA ADQUISICIÓN DE DIVISAS A TRAVÉS DE LAS EXPORTACIONES QUE SE PUEDAN REALIZAR;

C) EL ABASTECIMIENTO DEL COSTO DE LA VIDA; Y

D) PROPORCIONAR A LA POBLACIÓN DEL SECTOR AGRARIO UN NIVEL DE VIDA COMPARABLE AL DE LA POBLACIÓN DE LOS DEMÁS SECTORES DE LA ECONOMÍA.

ARTÍCULO 4o. EL ESTADO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR DECLARA EXPRESAMENTE QUE EL OBJETIVO ÚLTIMO Y LOS OBJETIVOS INTERMEDIOS SEÑALADOS EN LOS ARTÍCULOS ANTERIORES NO SERÁN SUSCEPTIBLES DE SER ALCANZADOS MIENTRAS EXISTAN:

A) DEFECTUOSOS SISTEMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA;

B) INEQUITATIVA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO AGRÍCOLA ENTRE LOS SECTORES QUE CONTRIBUYEN A OBTENERLO EN LA MEDIDA Q E SU PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCTIVIDAD; Y

C) SUPRAESTRUCTURAS POLÍTICO-SOCIALES CONSECUENCIA DE LA EXISTENCIA DE LOS FENÓMENOS SEÑALADOS EN LOS INCISOS A Y B DEL PRESENTE ARTÍCULO.

ARTÍCULO 5o. EL ESTADO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR FRENTE A LAS COMPROBACIONES ESTADÍSTICAS QUE MUESTRAN LA EXISTENCIA EN EL PAÍS DE LOS FENÓMENOS ANTES SEÑALADOS DECLARA EXPRESAMENTE QUE LA REFORMA AGRARIA ENTENDIDA COMO UN PROCESO INTEGRAL, DEMOCRÁTICO Y MASICO NO ES SOLAMENTE UN PREREQUISITO PARA ALCANZAR EL DESARROLLO ECONÓMICO SINO UN MEDIO DESTINADO A HORIZONTALIZAR LA ESTRUCTURA SOCIAL TRADICIONAL VIGENTE.

ARTÍCULO 6 . EL ESTADO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR DECLARA QUE POR HORIZONTALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA SOCIAL ENTIENDE FUNDAMENTALMENTE LA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA ECONOMÍA DE MERCADO DE LOS CAMPESINOS, INDIVIDUAL, COOPERATIVA O COMUNITARIAMENTE ORGANIZADOS CON EL OBJETIVO DE PROPORCIONARLES

MEDIOS DE REPRESENTACIÓN EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES QUE EL PAÍS AFRONTE. EN CONSECUENCIA ES DEBER DEL ESTADO ESTIMULAR EN LA FORMA MÁS VIGOROSA LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA EN TODAS SUS FORMAS.

ARTÍCULO 7o. EL ESTADO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR DECLARA QUE EL IDEAL PERSEGUIDO CON LA APLICACIÓN DE PROCESO DE REFORMA AGRARIA, ES REUNIR EN UNA SOLA PERSONA LAS CALIDADES DE PROPIETARIO, EMPRESARIO Y TRABAJADOR AGRÍCOLA. CONSECUENTEMENTE SON PRINCIPIOS ACEPTADOS:

1o. QUE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA RÚSTICA CORRESPONDE POR DERECHO AQUEL QUE LA TRABAJA.

2o. QUE LA EXPLOTACIÓN EMPRESARIAL CORPORATIVA DE LA TIERRA RÚSTICA SÓLO ES PROTEGIDA POR EL ESTADO, EN AQUÉLLOS CASOS EN LOS QUE EL RIESGO DE LA EMPRESA SE HALLE RELACIONADO EN FORMA DIRECTA A LA APORTACIÓN DEL TRABAJO DE LOS SOCIOS, O A LA DIRECCIÓN PERSONAL DE LOS SOCIOS O LA ASUMISIÓN DE LOS RIESGOS EMPRESARIALES POR LOS MISMOS.

LA SOLA APORTACIÓN DE CAPITAL NO CONFIERE LAS CONDICIONES REQUERIDAS PARA OBTENER LA PROTECCIÓN LEGAL ANTEDICHA.

3o. LAS ÚNICAS PERSONAS JURÍDICAS DE DERECHO PRIVADO SUSCEPTIBLES DE SER PROPIETARIOS DE TIERRA RÚSTICA, SON LAS SOCIEDADES DE PERSONAS PREEXISTENTES A LA PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY, Y SIEMPRE Y CUANDO CUMPLAN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL NUMERAL QUE ANTECEDE; LAS COOPERATIVAS, Y LAS SOCIEDADES AGRARIAS DE INTERÉS SOCIAL QUE SE ORGANICEN CONFORME A ESTA LEY.

ARTÍCULO 8o. DE CONFORMIDAD CON LOS ENUNCIADOS INCLUIDOS EN LOS ARTÍCULOS ANTERIORES EL ESTADO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR DECLARA DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL LA REALIZACIÓN DE TODOS LOS ACTOS Y MEDIDAS TENDIENTES A LA CONSECUCIÓN DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA. CONSECUENTEMENTE Y AL AMPARO DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA LA COMPROBACIÓN DE LA UTILIDAD PÚBLICA Y DEL INTERÉS SOCIAL NECESARIOS PARA PODER PRIVAR A LOS PARTICULARES DE LA PROPIEDAD, CONSTA PER SE DE LA PRESENTE LEY. LA INDIVI-

DUALIZACIÓN QUE EN CADA CASO HAYA DE REALIZARSE PARA LLEVAR A CABO PROCESOS DE EXPROPIACIÓN CORRESPONDERÁ DISCRECIONALMENTE AL INSTITUTO SALVADOREÑO DE REFORMA AGRARIA CON ARREGLO A LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE ESTABLECEN EN EL TÍTULO 4 DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 9o. TENIENDO EN CONSIDERACIÓN, QUE LA PRESENTE LEY TIENE, COMO ANTECEDENTE INMEDIATO EN UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA, LAS EXPROPIACIONES QUE COMO CONSECUENCIA DE ELLA SE EFECTÚEN SE INDIVIDUALIZARÁ MEDIANTE PAGO DIFERIDO CONFORME A LAS DISPOSICIONES QUE APARECEN DEL CAPÍTULO 2 DEL TÍTULO 4 DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 10. POR LA PRESENTE LEY SE CONFIERE AL INSTITUTO SALVADOREÑO DE REFORMA AGRARIA LA REPRESENTACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO EN MATERIA DE SU APLICACIÓN EN EL MODO Y FORMA QUE SE INDICAN EN EL TÍTULO 7 DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 11. CRÉASE DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA EL FUERO PRIVATIVO AGRARIO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CUYAS FUNCIONES CARACTERÍSTICAS Y ORGANIZACIÓN APARECEN EN EL TÍTULO 9 DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 12. LOS PRINCIPIOS QUE ANTECEDEN SERVIRÁN DE NORMAS PARA LA REGLAMENTACIÓN, EJECUCIÓN E INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL DE LA PRESENTE LEY. DEBE ENTENDERSE ASÍ MISMO, QUE LOS TÉRMINOS Y PLAZOS QUE SEÑALAN, SON DE ORDEN PÚBLICO Y POR LO TANTO IMPRORROGABLES.

TITULO II

DE LA PROPIEDAD RURAL INMUEBLE.

CAPITULO I

DEL DOMINIO PÚBLICO DEL ESTADO.

ARTÍCULO 13. MIENTRAS NO SE PRUEBE LO CONTRARIO SON BIENES DEL ESTADO:

A) TODAS LAS TIERRAS QUE ESTANDO SITUADAS DENTRO DE LOS LÍMITES TERRITORIALES NO ESTÁN POSEÍDAS POR NINGUNA PERSONA;

B) TODOS LOS TERRENOS COMPRENDIDOS ENTRE LOS LÍMITES DEL TERRITORIO NACIONAL QUE NO ESTÉN INSCRITOS EN EL REGISTRO PÚBLICO COMO PROPIEDAD PARTI-

CULAR O COMO PROPIEDAD PÚBLICA O PRIVADA DEL ESTADO O DE SUS CORPORACIONES.

c) LOS TERRENOS CUYOS POSEEDORES NO ESTÁN AMPARADOS POR LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA JUDICIALMENTE DECLARADA, AÚN SI SE HUBIESE INICIADO LA ACCIÓN JUDICIAL DESTINADA A OBTENER TITULACIÓN SUPLETORIA SOBRE LOS MISMOS, SALVO AQUELLOS CASOS EN QUE SE PRUEBE QUE LA OPOSICIÓN ORIGINARIA DE LA ACCIÓN JUDICIAL, HA SIDO DE MALA FE. PARA LOS CASOS PREVISTOS EN ESTE INCISO, LOS JUECES PROCEDERÁN DE LA MANERA QUE SE INDICA EN EL ARTÍCULO 18 DE LA PRESENTE LEY

D) LAS TIERRAS DE LAS COMUNIDADES Y EJIDOS, QUE NO SE HUBIESEN TITULADO POR LOS ALCALDES MUNICIPALES DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO DE LEY SOBRE TITULACIÓN DE TERRENOS RÚSTICOS DE 12 DE ABRIL DE 1897.

E) LOS TERRENOS EJIDALES QUE NO SE HUBIESEN INSCRITO A FAVOR DE SUS POSEEDORES, DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE EXTINSIÓN DE EJIDOS DE 2 DE MARZO DE 1892.

F) LAS TIERRAS DE COMUNIDADES QUE NO SE HUBIESEN DIVIDIDO ENTRE LOS COMUNEROS, DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE EXTINSIÓN DE COMUNIDADES DEL 15 DE FEBRERO DE 1881.

CAPITULO II

ARTÍCULO 14. DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO

SON TIERRAS DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO:

A) LAS INSCRITAS EN EL REGISTRO PÚBLICO A NOMBRE DEL ESTADO;

B) LAS INSCRITAS EN EL REGISTRO PÚBLICO A NOMBRE DE LAS MUNICIPALIDADES E INSTITUCIONES AUTÓNOMAS; Y,

c) LAS INSCRITAS EN EL REGISTRO PÚBLICO A FAVOR DE CORPORACIONES O FUNDACIONES DE DERECHO PÚBLICO, O DE CUALESQUIERA OTRA INSTITUCIONES INTEGRANTES DEL ESTADO.

CAPITULO III

DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO.

ARTÍCULO 15. SON TIERRAS DEL DOMINIO PRIVADO TODAS LAS PERTENECIENTES A LOS PARTICULARES QUE SE ENCUENTREN DEBIDAMENTE INSCRITAS EN EL REGISTRO PÚBLICO, Y QUE EN CASO DE NO ESTARLO, PRUEBEN FEACIENTEMENTE SU PROPIEDAD.

TITULO III

DE LA PROPIEDAD RURAL AFECTA LOS FINES DE LA REFORMA AGRARIA.

CAPITULO I

DEL USO DEL VOCABLO AFECTACIÓN.

ARTÍCULO 16. PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDE POR AFECTACIÓN:

A) LA TRASLACIÓN A FAVOR DEL INSTITUTO SALVADOREÑO DE REFORMA AGRARIA O LA PRESUNCIÓN LEGAL DE SU TITULARIDAD DE TODOS LOS BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO O PRIVADO DEL ESTADO CON ARREGLO A LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE ESTABLECEN EN LA PRESENTE LEY;

B) LA ETAPA ADMINISTRATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE LOS PREDIOS DEL DOMINIO PRIVADO.

CAPITULO II

DE LA AFECTACIÓN DE TIERRAS DEL DOMINIO PUBLICO Y PRIVADO DEL ESTADO.

ARTÍCULO 17. CONSIDERÁNSE TRANSFERIDAS AL PATRIMONIO DEL ISRA, TODAS LAS TIERRAS A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL ARTÍCULO 13 DE LA PRESENTE LEY. LA PRUEBA QUE EN CADA CASO DEBERÁN ACTUAR LAS PARTES INTERESADAS LES CORRESPONDE A LAS MISMAS, EN SU PLENITUD.

ARTÍCULO 18. PARA EL CASO PREVISTO EN EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 13, LOS JUECES QUE ESTÉN CONOCIENDO DE LAS CAUSAS A QUE SE HACE REFERENCIA EN DICHO INCISO DEBERÁN DE INMEDIATO Y DENTRO DE LOS 15 DÍAS SIGUIENTES A LA FECHA DE LA PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY, CORTAR LOS JUICIOS, CUALQUIERA QUE SEA EL ESTADO EN QUE SE ENCUENTRE LA CAUSA, Y PRONUNCIARSE DE INMEDIATO SOBRE LA MALA O BUENA FE DE LA OPOSICIÓN. PRONUNCIADA QUE SEA LA SENTENCIA SOBRE ESTE ASPECTO EL ISRA Y LA PARTE AFECTADA TENDRÁN DERECHO DE APELACIÓN POR ANTE LA CÁMARA DE 2A. INSTANCIA DENTRO DE CUYA JURISDICCIÓN SE VENTILA EL JUICIO. LAS CÁMARAS REGIONALES SE PRONUNCIARÁN EN ÚLTIMA INSTANCIA SOBRE ESTA MATERIA EN UN PLAZO

NO MAYOR DE 10 DÍAS DESPUÉS DE RECIBIDAS QUE SEAN LOS EXPEDIENTES CORRESPONDIENTES. LA CARGA DE LA PRUEBA SOBRE LA MALA O BUENA FE DE LOS ACTORES INTERESADOS, LES CORRESPONDE A ELLOS DEBIENDO ACTUARSE LAS PRUEBAS CORRESPONDIENTES DENTRO DE LOS 15 DÍAS A QUE SE HA HECHO REFERENCIA EN ESTE ARTÍCULO. ESTA DISPOSICIÓN ES DE ORDEN PÚBLICO Y SE HALLA POR LO TANTO AMPARADA EN EL ARTÍCULO 172 DE LA CONSTITUCIÓN.

ARTÍCULO 19. PARA LOS CASOS A LOS QUE SE REFIEREN LOS INCISOS D) E) Y F) DEL ARTÍCULO 13, EL ISRA, DEBERÁ INVESTIGAR EL ESTADO DE LA TITULACIÓN, MEDIANTE LOS PROCEDIMIENTOS QUE EL REGLAMENTO SEÑALARA, Y PROCEDERÁ AL TÉRMINO DE DICHA INVESTIGACIÓN A INSCRIBIR COMO DE SU DOMINIO LAS TIERRAS A LAS QUE SE HA HECHO REFERENCIA. LOS OCUPANTES DE LAS TIERRAS A QUE SE HACE REFERENCIA EN EL PRESENTE ARTÍCULO QUE PROBASEN UNA OCUPACIÓN MAYOR DE 30 AÑOS, SOBRE LAS TIERRAS SERÁN CONSIDERADOS ADJUDICATARIOS PREFERENCIALES DE LA REFORMA AGRARIA.

SI EXISTIESEN TIERRAS DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO, ÉSTAS DEBERÁN SER DE INMEDIATO TRANSFERIDAS AL ISRA CON FINES DE R.A.

CAPITULO III

DE LA AFECTACIÓN DE TIERRAS DEL DOMINIO PRIVADO.

ARTÍCULO 20. DECLÁRASE DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL LA EXPROPIACIÓN DE PREDIOS DE PROPIEDAD PRIVADA EN LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, POR CONSIDERARSE QUE NO CUMPLEN CON LA FUNCIÓN SOCIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 137 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, EN LOS CASOS SIGUIENTES:

A) CUANDO POR CAUSA DE CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD, LA NATURALEZA DE DICHA CONCENTRACIÓN IMPIDA LA NECESARIA AMPLIACIÓN DE MINIFUNDIOS O MICROFINCAS QUE LA RODEEN;

B) CUANDO LA EXTENSIÓN SUPERFICIAL DE LOS PREDIOS SEA UTILIZADA DE MANERA TAL QUE EXISTA SUBUTILIZACIÓN, SOBREUTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES;

C) CUANDO LOS PREDIOS, SE HALLEN CULTIVADOS POR PERSONAS DIFERENTES A SUS PROPIETARIOS, CUALQUIERA SEA LA DENOMINACIÓN CONTRACTUAL CON QUE LA EXPLOTACIÓN INDIRECTA SEA CONOCIDA;

D) CUANDO SOBRE LOS PREDIOS SE DEN REGÍMENES ANTISOCIALES DE EXPLOTACIÓN DE LA TIERRA, CUALQUIERA SEA LA DENOMINACIÓN LOCAL CON QUE DICHOS REGÍMENES SE IDENTIFIQUE.

ARTÍCULO 21. COMO CONSECUENCIA DE LO DECLARADO EN EL ARTÍCULO ANTERIOR SON CAUSAS DE EXPROPIACIÓN CON FINES DE REFORMA AGRARIA, Y CON ARREGLO A LOS PROCEDIMIENTOS QUE SEÑALA LA PRESENTE LEY LAS SIGUIENTES:

A) LA EXTENSIÓN TERRITORIAL, EN CUANTO EXCEDA LOS MÍNIMOS QUE SE SEÑALAN EN EL CUERPO DE LA PRESENTE LEY, O EN CUANTO QUEDE POR DEBAJO DE ELLOS;

B) LA SUBUTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES O SU SOBREUTILIZACIÓN, DE LA MANERA Y FORMA QUE SE INDICAN MÁS ADELANTE EN EL CUERPO DE LA PRESENTE LEY.

c) La explotación indirecta de los predios a expropiarse;

d) La existencia de regímenes antisociales de explotación de la tierra;

e) El incumplimiento en el pago de la contribución en la construcción en obras de infraestructura que realice el Estado; y,

f) La infracción comprobada de las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 22. La expropiación, por causa de extensión territorial se producirá sobre todos aquellos predios que excedan las siguientes extensiones territoriales de acuerdo con las zonas en que se encuentren y de acuerdo al uso a que estén destinadas:

1o. .....

Tierras Agrícolas.....hectáreas.

Tierras Ganaderas de pastos cultivados.....hectáreas.

Tierras Ganaderas de pastos naturales.....hectáreas.

2o. .....

Artículo 23. Las zonas antes mencionadas serán determinadas por un miembro del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica; un miembro del Ministerio de Agricultura y Ganadería; y un miembro del Instituto Cartográfico Salvadoreño. La decisión de esta comisión deberá producirse dentro de los 15 días siguientes a la promulgación de la presente Ley y su decisión será inapelable.

Artículo 24. La expropiación p causa de subutilización o sobreutilización de los recursos naturales renovables se producirá en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de tierras ociosas o incultas.

b) Cuando se trate de tierras de vocación agrícola dedicadas al la ganadería.

c) CUANDO LA ROTACIÓN Y DESCANSO DE LOS TERRENOS NO SE REALICE DE CONFORMIDAD CON EL REGLAMENTO QUE SOBRE EL PARTICULAR ELABORARÁN CONAPLAN Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DENTRO DEL TÉRMINO DE 30 DÍAS SIGUIENTES A LA PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY;

D) CUANDO SOBRE LAS TIERRAS DE VOCACIÓN GANADERA, EL NÚMERO DE UNIDADES POR HECTÁREA-AÑO NO ESTÉ DE ACUERDO CON LA CAPACIDAD DE AGOSTADERO A DETERMINARSE POR EL REGLAMENTO QUE EL CONAPLAN Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA ELABORARÁN DENTRO DEL TÉRMINO DE 30 DÍAS SIGUIENTES A LA PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY;

E) CUANDO LA EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA RESULTE DEFICIENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PRODUCTIVIDAD POR EL USO IRRACIONAL DE LA MISMA ATENDIENDO A LAS CONDICIONES PARTICULARES DE CADA TIPO DE EXPLOTACIÓN Y A LAS CARACTERÍSTICAS ECOLÓGICAS DE CADA UNA DE LAS ZONAS REFERIDAS EN LOS ARTÍCULOS 22 Y 23 Y CUANDO POR TALES RAZONES NO SE SUPEREN LOS ÍNDICES MÍNIMOS A QUE SE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 28;

F) CUANDO LA PRODUCTIVIDAD DE LAS TIERRAS NO ALCANCE EL 80% DE LOS PROMEDIOS, POR CULTIVOS INDICES A QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO ____ DE LA PRESENTE LEY;

G) CUANDO LOS RECURSOS HÍDRICOS DEL PRECIO, NO SEAN UTILIZADOS DE ACUERDO A LAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS DE LA MATERIA. EL CONSEJO NACIONAL DE AGUAS PÚBLICAS QUEDA ENCARGADO DE DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE LA APLICACIÓN DE LA PRESENTE LEY. LA APLICACIÓN DEL PRESENTE INCISO ES DE TACTO SUCESIVO Y EJECUCIÓN CONTÍNUA;

ARTÍCULO 25. PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDEN POR TIERRAS OCIOSAS O INCULTAS:

A) LAS QUE SE ENCUENTRAN ABANDONADAS;

B) AQUELLAS SOBRE LAS CUALES SE EJERCITEN MEROS ACTOS POSESORIOS (TALA DE ÁRBOLES, CONSTRUCCIÓN DE CERCAS O CARRILES, ETC) QUE NO CONFIGUREN LA EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DEL PREDIO;

C) AQUELLAS TIERRAS QUE SE ENCUENTRAN CULTIVADAS A LA FECHA DE PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY EN PROPORCIÓN MENOR AL CINCUENTA POR CIENTO DE LA EXTENSIÓN DEL PREDIO SALVO EL CASO DE TIERRAS, QUE SE ENCUENTREN EN DESCANSO Y QUE TAL DESCANSO SEA CONSIDERADO RACIONAL EN EL REGLAMENTO AL QUE SE HA HECHO REFERENCIA EN EL ARTÍCULO 24 DE LA PRESENTE LEY. ESTA DISPOSICIÓN, ES DE ORDEN PÚBLICO Y TIENE POR LO TANTO CARÁCTER RETROACTIVO AL AMPARO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 172 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

ARTÍCULO 26. PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDEN POR TIERRAS DE VOCACIÓN AGRÍCOLA TODAS AQUELLAS CUYAS CONDICIONES ECONÓMICAS PERMITAN EL ESTABLECIMIENTO DE CULTIVOS PERMANENTES O TEMPORALES Y CUYAS CONDICIONES TOPOGRÁFICAS HAGAN ACCESIBLE EL LABOREO MECANIZADO SIN QUE SEA REQUERIDA ADEMÁS LA REALIZACIÓN FRECUENTE DE OBRAS DE CONSERVACIÓN DE SUELOS.

ARTÍCULO 27. PARA LOS EFECTOS DE ESTA LEY SE ENTIENDEN POR TIERRAS DE VOCACIÓN GANADERA TODAS AQUELLAS QUE POR SUS CARACTERÍSTICAS TOPOGRÁFICAS Y PRÁCTICAS DE CONSERVACIÓN DE SUELOS QUE REQUIEREN, NO SON ADAPTABLES PARA CULTIVOS INTENSIVOS PERMANENTES O TEMPORALES, Y QUE IMPIDEN IGUALMENTE LA MECANIZACIÓN DE LOS CULTIVOS.

FALTA GANADO CARNE;
GANADO LECHE.

ARTÍCULO 28. SOBRE LA BASE DE LA REGIONALIZACIÓN A LA QUE SE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 22 EL CONAPLAN Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA ELABORARÁN UNA TABLA DE PROMEDIOS MÍNIMOS DE APROVECHAMIENTO SATISFACTORIO DE LA TIERRA POR CULTIVOS ÍNDICES, ZONAS ECOLÓGICAS, CLASES DE SUELO Y DESTINO ECONÓMICO DE LA EXPLOTACIÓN.

LA TABLA DEBERÁ CONFECCIONARSE DENTRO DE LOS 30 DÍAS SIGUIENTES A LA PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 29. SEAN EXPROPIABLES POR CAUSA DE EXPLOTACIÓN INDIRECTA:

A) LOS PREDIOS DE PROPIEDAD DE SOCIEDADES POR ACCIONES;

B) LOS PREDIOS DE PROPIEDAD DE SOCIEDADES DE PERSONAS EN CUYA EXPLOTACIÓN LOS SOCIOS NO ASUMAN PERSONALMENTE LOS RIESGOS DE EXPLOTACIÓN Y EMPRESA, Y/O APORTEN ÚNICAMENTE EL CAPITAL;

C) LOS PREDIOS ENTREGADOS EN ARRENDAMIENTO, CUALESQUIERA SEAN LAS CONDICIONES Y DENOMINACIONES DEL CONTRATO, Y ASÍ CONSTE ÉSTE O NO DE DOCUMENTOS QUE PRUEBE SU EXISTENCIA;

D) LOS PREDIOS EXPLOTADOS A TRAVÉS DE CONTRATOS DE SUBARRENDAMIENTO, APARCERÍA, MEDIERÍA, PAGO DE PISO PARA LA ALIMENTACIÓN DE GANADO, ETC. Y EN GENERAL CUALQUIER TIPO DE EXPLOTACIÓN INDIRECTA, EN LA QUE EL PROPIETARIO NO COMPARTA EL RIESGO DE EMPRESA CON EL ARRENDATARIO O CONDUCTOR, Y CUALQUIERA SEA LA PROPORCIÓN QUE ÉSTE ÚLTIMO PAGUE POR CONCEPTO DE MERCED CONDUCTIVA Y CÁNON DE ARRENDAMIENTO.

EN TÉRMINOS GENERALES, QUEDA PROHIBIDA A PARTIR DE LA PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY LA UTILIZACIÓN DE LA TIERRA RÚSTICA COMO BIEN DE RENTA.

ARTÍCULO 30. SERÁN EXCEPTUADOS DE EXPROPIACIÓN LOS PREDIOS REFERIDOS EN EL INCISO A) DEL ARTÍCULO ANTERIOR SI DENTRO DEL PLAZO DE 6 MESES DE PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY LAS SOCIEDADES POR ACCIONES SE CONVIERTEN EN COOPERATIVAS, TRANSFOR-

MÁNDOSE LAS ACCIONES EN CUOTAS Y PONIÉNDOSE ÉSTAS EN UN MONTO NO MENOR DEL 80% DE SU TOTAL A DISPOSICIÓN DE LOS TRABAJADORES. EL INSTITUTO INDEMNIZARÁ A LAS SOCIEDADES POR EL VALOR DE LAS ACCIONES TRANSFERIDAS MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO DE PAGO ESTABLECIDO POR LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 31. SERÁN EXPROPIABLES POR CAUSA DE EXISTENCIA DE REGÍMENES ANTISOCIALES:

A) LOS PREDIOS O LAS PARTES DE ELLOS EN LOS CUALES LA CONCESIÓN DEL USO DE LA TIERRA A LOS TRABAJADORES SE HALLE VINCULADA A LA PRESENTACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES, CON RETRIBUCIÓN SALARIAL O SIN ELLA, SIN QUE INTERESE LA EXTENSIÓN DE LA TIERRA CONCEDIDA, NI LA DENOMINACIÓN CON QUE SE CONOZCA LA RELACIÓN CONTRACTUAL;

B) LOS PREDIOS SOBRE CUYA EXTENSIÓN SE PERMITA EL PASTOREO DE GANADO DE PROPIEDAD DISTINTA A LA DEL PROPIETARIO, Y PARA LO CUAL EL DUEÑO DEL GANADO PAGUE UN CÁNON DE ARRENDAMIENTO, SEAA EN DINERO O EN ESPECIE, Y CUALQUIERA SEA LA DENOMINACIÓN CON QUE SE CONOZCA EL CONTRATO O CONBENIO Y ASÍ CONSTE ESTE O NO DE DOCUMENTO QUE PRUEBE SU EXISTENCIA.

C) LA TOTALIDAD DE LOS PREDIOS EN LOS CUALES LOS PROPIETARIOS INFRINJAN LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE TRABAJO Y DEMÁS LEYES CONEXAS EN SUS RELACIONES CON LOS CAMPESINOS ASALARIADOS. LOS PROPIETARIOS PODRÁN EXCEPCIONARSE DE LA APLICACIÓN DEL PRESENTE ARTÍCULO, SI ADECÚAN SUS RELACIONES DE TRABAJO A LA LEGISLACIÓN VIGENTE DENTRO DEL TÉRMINO DE 30 DÍAS CONTADOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN QUE LES HAGA EL MINISTERIO DE TRABAJO Y EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE LA REFORMA AGRARIA, LOS CUALES QUEDAN ENCARGADOS DE DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE APLICACIÓN DEL PRESENTE ARTÍCULO. LA APLICACIÓN DEL PRESENTE ARTÍCULO ES DE TRACTO SUCESIVO Y EJECUCIÓN CONTÍNUA.

ARTÍCULO 32. SERÁN EXPROPIABLES POR CAUSA DE INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE LA CONTRIBUCIÓN EN LAS CONSTRUCCIONES DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA POR EL ESTADO, LAS TIERRAS DE LOS PROPIETARIOS QUE NO CUMPLAN CON ABONAR EL 70% DE LA PARTE ALÍCUOTA DEL VALOR DE LAS OBRAS QUE LES CORRESPONDA, Y QUE SE CALCULARÁ SOBRE EL MAYOR VALOR QUE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS ATRAIGA SOBRE SUS PREDIOS. LOS MINISTERIOS DE OBRAS PÚBLICAS, AGRICULTURA Y GANADERÍA Y HACIENDA RESPECTIVAMENTE COMUNICARÁN AL INSTITUTO EL MONTO DE LA CONTRIBUCIÓN PROPORCIONAL CORRESPONDIENTE A CADA PROPIETARIO Y LA VERIFICACIÓN O NO DEL PAGO PERTINENTE PARA LOS EFECTOS DE PROCEDER AL CUMPLIMIENTO DE LA PRESENTE DISPOSICIÓN.

ARTÍCULO 33. PODRÁN EXPROPIARSE POR CAUSA DE INFRACCIÓN COMPROBADA DE LA PRESENTE LEY:

A) LOS PREDIOS QUE CON POSTERIORIDAD A LA FECHA DE PRESENTACIÓN ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL PROYECTO QUE ORIGINÓ ESTA LEY SE SUBDIVIDEN EN EXTENSIONES MENORES LAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 22 SALVO QUE SE PRODUZCAN ORDENADAS POR SENTENCIA JUDICIAL EN CASO DE DIVISIÓN POR CAUSA DE SUCESIÓN HEREDITARIA Y SIEMPRE Y CUANDO LAS EXTENSIONES RESULTANTES NO SEAN MENORES A LA EXTENSIÓN QUE SE INDICA EN EL CAPÍTULO CORRESPONDIENTE A LA REESTRUCTURACIÓN DEL MINIFUNDIO, EN CUYO CASO SE PROCEDERÁ DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 60 A 65 . LA PRESENTE DISPOSICIÓN ES DE ORDEN PÚBLICO Y SE HALLA POR LO TANTO AMPARADA EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 172 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

B) LOS PREDIOS SOBRE LOS QUE CON POSTERIORIDAD A LA FECHA INDICADA EN EL INCISO ANTERIOR SE IMPONGAN GRAVÁMENES HIPOTECARIOS QUE EXCEDAN DEL VALOR REAL DEL INMUEBLE CALCULADO CON ARREGLO A LAS NORMAS DE VALORIZACIÓN QUE LA PRESENTE LEY ESTABLECE.

C) LOS PREDIOS PARCELADOS CON ANTERIORIDAD A LA FECHA INDICADA EN EL IN-

CISO A) DEL PRESENTE ARTÍCULO, EN LOS CUALES EXISTAN PARCELAS AÚN NO VENDIDAS O VENDIDAS MEDIANTE EL DENOMINADO CONTRATO DE ARRENDAMIENTO O CON PROMESA DE VENTA. EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE REFORMA AGRARIA PROCEDERÁ EN CADA CASO, A LOS QUE HACE REFERENCIA EL PRESENTE INCISO DE LA MANERA QUE SE INDICA EN EL ARTÍCULO 56 DE LA PRESENTE LEY.

D) LOS PREDIOS DE PROPIETARIOS QUE MEDIANTE ACTOS DE MALA FE PRETENDAN BURLAR LOS EFECTOS DE ESTA LEY, RECURRIENDO SEA A LAS HIPÓTESIS REFERIDAS EN LOS INCISOS ANTERIORES, SEA EXPULSADO A LOS COLONES O SUBARRENDATARIOS DE SUS TIERRAS, SEA FINALMENTE RECURRIENDO A CONVECCIONES QUE LIQUIDEN LAS RELACIONES CONTRACTUALES DE ARRENDAMIENTO QUE EXISTIESEN EN LA FECHA INDICADA EN EL INCISO A) DEL PRESENTE ARTÍCULO. EN LAS HIPÓTESIS CONTEMPLADAS EN EL PRESENTE ARTÍCULO LOS ACTOS JURÍDICOS REFERIDOS SERÁN CONSIDERADOS NULOS DE PLENO DERECHO Y SIN NINGÚN VALOR NI EFECTO LEGAL Y LA RESCISIÓN DE TALES ACTOS PERJUDICARÁ A TERCEROS ACREEDORES O ADQUIRIENTES, LOS CUALES PODRÁN REPETIR ANTE LOS PROPIETARIOS.

ARTÍCULO 34. LA EXPROPIACIÓN DE TIERRAS POR LAS CAUSAS SEÑALADAS EN LOS INCISOS B) A) F) DEL ARTÍCULO 21 OPERARÁN AÚN DENTRO DE LOS LÍMITES NO ADQUIRIBLES DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 22. LAS REFERIDAS CAUSAS SON DE APLICACIÓN EN SU CASO CONJUNTA O INDIVIDUALMENTE SIN QUE EL ORDEN EN QUE SE LES MENCIONA IMPLIQUE PRIORIDAD DE NINGUNA ESPECIE.

EXCEPCIONALMENTE PROCEDERÁ TAMBIÉN LA EXPROPIACIÓN DE TIERRAS POR ENCIMA DE LOS LÍMITES ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 22 Y AÚN CUANDO NO SE VEN LAS OTRAS CAUSALES DE EXPROPIACIÓN, CUANDO A CRITERIO DEL INSTITUTO NO QUEDARE OTRO RECURSO PARA RESOLVER UN PROBLEMA AGRARIO DE EVIDENTE GRAVEDAD. EN TALES CASOS, LA DECISIÓN DE EXPROPIACIÓN DEBERÁ SER APROBADA POR DECRETO EJECUTIVO, APROBADA A SU VEZ POR EL

CONSEJO DE MINISTROS EN PLENO, DÁNDOSE CUENTA A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LAS RAZONES QUE JUSTIFICAN LA MEDIDA.

TITULO IV

DE LAS TIERRAS PARA LA REFORMA AGRARIA.

CAPITULO I

DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS PARA FINES DE REFORMA AGRARIA.

ARTÍCULO 35. EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE REFORMA AGRARIA EJECUTARÁ LAS ACCIONES A QUE SE REFIERE LA PRESENTE LEY MEDIANTE LA DELIMITACIÓN FÍSICA DE ÁREAS, EN LAS QUE SE PREVEA UNA MÁS INMEDIATA Y POSITIVA REACCIÓN A LA APLICACIÓN DE LA LEY.

ARTÍCULO 36. EL ISRA EN CONSIDERACIÓN CON EL CONAPLAN DETERMINARÁN DE OFICIO LA LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS ÁREAS PARA UBICAR SU ACCIÓN, ATENDIENDO A LOS SIGUIENTES FACTORES:

A) EXCESIVA PRESIÓN DEMOGRÁFICA A Y FALTA DE MEDIOS DE TRABAJO QUE NO SEAN LOS DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA;

B) EXISTENCIA DE PREDIOS SOBRE LOS QUE SE DÉN UNA O MÁS DE LAS CAUSALES DE EXPROPIACIÓN REFERIDAS EN EL ARTÍCULO 21;

C) EXCESIVA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA AGRÍCOLA O GANADERA EN POCAS MANOS Y EXTREMADO FRACCIONAMIENTO DE LA PROPIEDAD;

D) EXISTENCIA DE SALARIOS QUE NO SATISFAGAN LAS NECESIDADES PRIMORDIALES DE ALIMENTACIÓN, VIVIENDA Y EDUCACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL CAMPO Y DE SUS RESPECTIVAS FAMILIAS.

Artículo 37. Cuando el Instituto haya justificado la iniciación de las acciones en una determinada área del país procederán por medio del Consejo N.A. de la manera que se indica en el artículo siguiente:

Artículo 38. En el momento en que se determine la necesidad de adquirir un predio o conjunto de predios el Consejo N.A. del Instituto dictará una resolución razonada, la que será aprobada por Decreto Ejecutivo refrenado por el titular del Ministerio de Agricultura y Ganadería, declarando el predio o predios afectos a los fines de la Reforma Agraria. El Decreto Ejecutivo, será anotado al margen, en el Registro de Propiedad Raíz, mediante oficio que remitirá éste al propio Instituto. La anotación mencionada tendrá carácter preventivo siendo en consecuencia nulos cualesquier gravámen o traspasos posteriores a la anotación.

Artículo 39. El Decreto Ejecutivo de que trata el artículo anterior se notificará al interesado por medio de carta certificada, y mediante la publicación de tres edictos consecutivos en el Diario Oficial en dos de los periódicos de mayor circulación de la República, en cuyo evento la resolución se tendrá por notificada a la fecha de la tercera publicación.

Artículo 40. Contra la declaratoria de afectación no se dará recurso alguno.

Artículo 41. Hechas las publicaciones referidas en el artículo 39, el Instituto solicitará formalmente a cualquiera de los juzgados de lo Civil del Distrito donde se ubique el predio acompañando a la demanda los siguientes atestados:

A) El mandato de lo actuado por el Instituto,

B) Certificación de personería del representante legal del Instituto y del propietario de la finca, cuando fuere una persona moral, una asociación, un menor o un incapaz. Si por cualquier razón el Instituto no hubiese localizado a los representantes legales en los casos ante-

RIORMENTE INDICADOS, EL JUEZ BAJO RESPONSABILIDAD LES NOMBRARÁ CURADOR AD-LITEM DE INMEDIATO. LA NOMINACIÓN DEL JUEZ SERÁ DE ACEPTACIÓN OBLIGATORIA, BAJO PENA DE SANCIÓN POR DELITO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA.

c) CERTIFICACIÓN DE PROPIEDAD DEL INMUEBLE EXPEDIDA POR EL REGISTRO PÚBLICO;

d) AVALÚO DEL INMUEBLE EJECUTADO CONFORME A LOS CRITERIOS SEÑALADOS EN EL CAPÍTULO SEGUNDO DEL TÍTULO IV DE LA PRESENTE LEY.

e) BONOS DE LA DEUDA AGRARIA POR LA SUMA TOTAL DEL PRECIO A PAGARSE POR LA EXPROPIACIÓN; Y,

f) SOLICITUD DEL INSTITUTO SOLICITANDO LA TOMA DE POSESIÓN DEL PREDIO BAJO INVENTARIO Y LA INSCRIPCIÓN DEFINITIVA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAÍZ DE LA DEMANDA.

ARTÍCULO 42. RECIBIDA LA DEMANDA DE EXPROPIACIÓN Y LA CONSIGNACIÓN DEL PRECIO EL JUZGADO ORDENRARÁ LA INSCRIPCIÓN EN REGISTROS ANTES REFERIDO Y PROCEDERÁ A OTORGAR POSESIÓN AL INSTITUTO SOBRE EL PREDIO MATERIA DE LA EXPROPIACIÓN, BAJO INVENTARIO. EL JUEZ EMPLAZARÁ AL PROPIETARIO O PROPIETARIOS PARA QUE DENTRO DEL TERCERO DÍA PROCEDAN A PRESENTAR PERITAJE DE PARTE SOBRE EL AVALÚO DEL INSTITUTO EL CUAL DEBERÁ FUNDAMENTARSE EN LOS MISMOS CRITERIOS SEÑALADOS POR EL ARTÍCULO 50 SI EL PROPIETARIO NO PRESENTA EL PERITAJE MENCIONADO EL JUZGADO LO TENDRÁ POR ALLANADO EN CUANTO AL PRECIO DE EXPROPIACIÓN Y LE SOLICITARÁ OTORGUE LA CORRESPONDIENTE ESCRITURA DE TRASLACIÓN DE DOMINIO A FAVOR DEL INSTITUTO DENTRO DEL PLAZO DE 10 DÍAS.

ARTÍCULO 43. SI EL PERITAJE PRESENTADO POR EL PROPIETARIO DISCORDASE DEL PRESENTADO POR EL INSTITUTO EL JUZGADO NOMBRARÁ PERITO EN DISCORDIA. EL PERITO EN DISCORDIA BAJO SU RESPONSABILIDAD DEBERÁ EVACUAR SU DIRIMENCIA EN EL TÉRMINO IM-

PRORROGABLE DE 3 DÍAS, PRESENTADA LA VALORIZACIÓN DIRIMENCIAL EL JUEZ DENTRO DE LOS TRES DÍAS SIGUIENTES FIJARÁ EL PRECIO Y NOTIFICARÁ AL PROPIETARIO SOLICITÁNDOLE SUSCRIBA LA CORRESPONDIENTE ESCRITURA DE TRASLACIÓN DE DOMINIO A FAVOR DEL INSTITUTO DENTRO DEL TÉRMINO DE 10 DÍAS.

ARTÍCULO 44. TANTO LA SOLICITUD DE OTORGAMIENTO DE ESCRITURA MENCIONADA EN EL ARTÍCULO ANTERIOR COMO LA QUE SE HACE REFERENCIA EN EL ARTÍCULO 42 LAS EFECTUARÁ EL JUZGADO BAJO APERCIBIMIENTO DE OTORGARLAS EN REBELDÍA DEL PROPIETARIO VENCIDO EL TÉRMINO INDICADO.

ARTÍCULO 45. SERÁ DEBER DEL PERITO DIRIMENTE JUSTIPRECIAR EL INMUEBLE EXPROPIÁNDOSE MEDIANTE VERIFICACIÓN PERSONAL QUE HAGA EN EL TERRENO DE CONFORMIDAD ADEMÁS CON LOS CRITERIOS DE VALORIZACIÓN SEÑALADOS EN LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 46. NINGUNA ACCIÓN JUDICIAL PODRÁ OBSTRUIR, DETENER O PARALIZAR EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN. EL JUEZ RECHAZARÁ DE PLANO CUALQUIER INTERVENCIÓN DEL PROPIETARIO O DE LOS OCUPANTES DEL PREDIO, O DE LOS CURADORES AD-LITEM NOMBRADOS, O DE LOS PERITOS QUE NO SEAN LAS PRECISAS QUE SEÑALA ESTA LEY. LOS POSEEDORES DEL PREDIO EXPROPIADO DISTINTOS DEL PROPIETARIO QUE POR RAZÓN DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO A PLAZO FIJO O POR HABER REALIZADO MEJORAS EN EL BIEN O DE LAS PERSONAS, QUE TUVIESEN DERECHOS DE GARANTÍA INSCRITOS SOBRE EL PREDIO, O FINALMENTE CUALESQUIER OTRAS QUE POR CUALQUIER CONCEPTO ESTIMASEN TENER ALGÚN DERECHO SOBRE EL MONTO DE LA EXPROPIACIÓN QUE SE ACUERDE A PROPIETARIO PODRÁN EN LEGAJO SEPARADO, INICIAR LA ACCIÓN CORRESPONDIENTE ANTE EL JUEZ COMPETENTE.

ARTÍCULO 47. LA RESOLUCIÓN QUE FIJE EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN Y OTORGUE LA TRASLACIÓN DEL DOMINIO PODRÁ SER IMPUGNADA ANTE LA CÁMARA REGIONAL DE SEGUNDA INSTANCIA CORRESPONDIENTE, RESPECTO DE LA CUANTÍA DE LA AFECTACIÓN, DE LA CALIFICACIÓN DEL PREDIO Y DE LA INDEMNIZACIÓN ACORDADA, SÓLO PARA LOS EFECTOS DE

QUE SE ABONE AL PROPIETARIO EN LA FORMA PRESCRITA POR ESTA LEY EL MAYOR VALOR A QUE TUVIERE DERECHO MÁS EN NINGÚN CASO PARA LA DEVOLUCIÓN O REPOSICIÓN DE LA -- TIERRA TRANSFERIDA. LA APELACIÓN DEBERÁ INTERPONERSE DENTRO DEL TÉRMINO DE 5 DÍAS SIGUIENTES A LA FECHA DE LA RESOLUCIÓN APELADA Y SÓLO SE TRAMITARÁ CUANDO ESTÉ ACOMPAÑADA CON EL TESTIMONIO DE LA ESCRITURA DE TRANSFERENCIA DE DOMINIO SUSCRITA POR EL JUEZ. EL PROPIETARIO QUE OTORGUE LA TRANSFERENCIA DE DOMINIO TENDRÁ DERECHO A ACCIONAR SOBRE LAS MISMAS MATERIAS DE QUE TRATE EL PRESENTE - ARTÍCULO, Y SU DEMANDA DEBERÁ INTERPONERSE POR LA VÍA ORDINARIA DENTRO DEL PLAZO DE 10 DÍAS DE OTORGADA LA ESCRITURA DE TRANSFERENCIA. PARA LA TRAMITACIÓN DE LA DEMANDA SE EXIGIRÁ ASÍMISMO COMO REQUISITO LA PRESENTACIÓN DE LA CERTIFICA-- CIÓN DE LA ESCRITURA DE TRANSFERENCIA.

ARTÍCULO 48. PARA LOS EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN DE LA TRANSFERENCIA EL JUZGADO ASIGNARÁ LAS SUMAS DE LOS GRAVÁMENES Y CARGAS REALES Y TRIBUTARIAS QUE PESEN SOBRE EL INMUEBLE EXPROPIADO. NINGUNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA O REGISTRAL PODRÁ NEGAR LA INSCRIPCIÓN DE LA ESCRITURA ADUCIENDO LA FALTA DE PAGO DE CARGAS TRIBUTARIAS.

Artículo 49. En el supuesto, de que el predio expropiado estuviese cultivado, o dedicado a la ganadería se procederá por el Juez de la siguiente forma:

A) Si el predio se encontrase sembrado con cultivos temporales, el Juez ordenará la entrega del predio a la época del levantamiento de la cosecha;

B) Si el predio se encontrase sembrado con cultivos permanentes, el Juez ordenará una valorización de los cultivos, los cuales serán pagados por el Banco de Fomento Agropecuario en dinero efectivo;

C) Si el predio estuviese dedicado a ganadería, el Juez dará un plazo -- prudencial no mayor de dos meses para que el propietario proceda a retirar el ganado. Ello no obstante si el ISRA considera beneficioso para la futura explotación del predio la permanencia en él del ganado, podrá adquirirlo a través del Banco de Fomento Agropecuario, y previa valorización, en dinero en efectivo.

CAPITULO II

Del Avalúo y Forma de Pago de las Tierras Adquiridas con Fines de Reforma Agraria.

Artículo 50. Las tierras del dominio privado del Estado y las del dominio privado que se adquieran con fines de Reforma Agraria se valorizarán sin que medie ningún criterio especulativo. Para tal efecto se considerarán promediadas:

A) El valor de la tierra de acuerdo con su potencialidad real según la metodología que prepararán el CONAPLAN y el Ministerio de Agricultura y Ganadería en un plazo no mayor de 30 días, a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley; y,

B) El valor fiscal declarado por los propietarios durante los últimos 3 años anteriores a la promulgación de la presente Ley.

ARTÍCULO 51. LAS INSTALACIONES Y GANADO A EXPROPIARSE EN SU CASO SE VALORIZARÁN POR SEPARADO, DE ACUERDO A LOS CRITERIOS QUE SE ESTABLEZCAN EN LA METODOLOGÍA A LA QUE HACE REFERENCIA EL INCISO A) DEL ARTÍCULO ANTERIOR, PERO PODRÁN SER PAGADOS EN EFECTIVO.

PARA EL EFECTO DE ESTE PAGO, Y DE LA QUE SE HACE REFERENCIA EN EL ARTÍCULO 49 - SE DEBERÁ TENER EN CUENTA LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 138 DE LA --- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

ARTÍCULO 52. ESTABLÉCESENSE PARA EL PAGO DE LAS TIERRAS ADQUIRIDAS CON FINES DE REFORMA AGRARIA BONOS DE LA DEUDA AGRARIA CON LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS - QUE SEÑALAN EN EL TÍTULO 8 DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 53. SE PAGARÁN CON BONOS DE CLASE A:

A) LAS TIERRAS QUE SE ADQUIEREN DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 22 DE LA PRESENTE LEY;

B) LAS TIERRAS QUE SE ADQUIERAN DE CONFORMIDAD CON LOS INCISOS A Y B DEL ARTÍCULO 29;

C) LAS TIERRAS A QUE SE HACE REFERENCIA EL PÁRRAFO 2o. DEL ARTÍCULO 34;

D) LAS MAYORES EXTENSIONES QUE HUBIESEN DE PAGARSE DE PRODUCIRSE LA RESOLUCIÓN JUDICIAL A LA QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 47.

ARTÍCULO 54. SE PAGARÁN CON BONOS DE CLASE B:

A) LAS TIERRAS QUE SE ADQUIEREN DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 32 DE LA - PRESENTE LEY;

B) LAS ACCIONES QUE SE PAGUEN DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 30 DE LA PRESENTE LEY;

C) LAS TIERRAS QUE SE ADQUIERAN DE CONFORMIDAD CON EL INCISO B DEL ARTÍCULO 29 DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 55. SE PAGARÁN CON BONOS DE LA CLASE C:

A) LAS TIERRAS QUE SE ADQUIERAN DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 24 Y 25 DE LA PRESENTE LEY;

B) LAS TIERRAS QUE SE ADQUIERAN DE CONFORMIDAD CON LOS INCISOS A, C Y D DEL ARTÍCULO 39 DE LA PRESENTE LEY;

C) LAS TIERRAS QUE SE ADQUIERAN DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 31 DE LA PRESENTE LEY;

D) LAS TIERRAS QUE SE ADQUIERAN DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LOS INCISOS A, B Y D DEL ARTÍCULO 33 DE LA PRESENTE LEY;

ARTÍCULO 56. PARA EL CASO SEÑALADO EN EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 33 DE LA PRESENTE LEY, S EL INSTITUTO PAGARÁ CON BONOS DE LA CLASE A A LAS PARCELAS AÚN NO CONCEDIDAS, Y LA PORCIÓN DE LAS VENDIDAS QUE HUBIESEN LOS COMPRADORES ABONADO, MEDIANTE CONTRATOS. LA PORCIÓN ABONADA, DE ARRENDAMIENTO CON PROMESA DE VENTA A CUENTA DEL PRECIO SERÁ REEMBOLSADA EN BONOS DE LA CLASE A A LOS COMPRADORES . LA PORCIÓN NO PAGADA, SERÁ ABONADA EN BONOS DE LA CLASE C A LOS VENDEDORES, PERFECCIONÁNDOSE ASÍ EL CONTRATO ORIGINAL. LOS COMPRADORES AJUSTARÁN SU RELACIÓN CONTRACTUAL CON EL INSTITUTO , DE LA MANERA QUE SE ESTABLEZCA EN EL CAPÍTULO 6 DE LA PRESENTE LEY.

TITULO V

DE LA TRANSFORMACIÓN FÍSICA Y PARCELACIÓN DE LAS TIERRAS PARA LA REFORMA AGRARIA.

CAPITULO I

DE LA TRANSFORMACIÓN FÍSICA.

ARTÍCULO 57. LAS TIERRAS ADQUIRIDAS CON FINES DE REFORMA AGRARIA PODRÁN SER SI LAS CIRCUNSTANCIAS LO EXIJEN TRANSFORMADAS MEDIANTE LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA QUE PERMITAN ADJUDICARLAS EN CONDICIONES DE MAYOR PRODUCTIVIDAD POTENCIAL.

ARTÍCULO 58. EL INSTITUTO ESTÁ FACULTADO PARA PLANIFICAR LA DOTACIÓN DE TIERRAS

CON EL OBJETO DE CORREGIR LA EXCESIVA FRAGMENTACIÓN DE LA PROPIEDAD, ADICIONANDO TIERRAS A LAS EXTENSIONES DE PROPIEDAD CAMPESINA, QUE SEAN INFERIORES SA LA UNIDAD MÍNIMA ECONÓMICA DE EXPLOTACIÓN A LA QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO SIGUIENTE. LAS TIERRAS NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTE ARTÍCULO, PODRÁN SER EXPROPIADAS CON ARREGLO A LO DISPUESTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 34.

ARTÍCULO 59. EL CONAPLAN Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, ATENDIENDO A LOS MISMOS CRITERIOS INDICADOS EN LOS ARTÍCULOS 28 T 22 DE LA PRESENTE LEY, DEBERÁN ELABORAR EN EL TÉRMINO IMPRORROGABLE DE 30 DÍAS DE PROMULGADA LA PRESENTE LEY, UNA TABLA EN LA QUE SE INDIQUEN LAS UNIDADES ECONÓMICAS MÍNIMAS DE EXPLOTACIÓN, POR DEBAJO DE LAS CUALES SE CONSIDERARÁ LA PROPIEDAD DE LA TIERRA NO USADA CON ARREGLO A LA FUNCIÓN SOCIAL, SEGÚN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 20 DE LA PRESENTE LEY.

CAPITULO II

DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

ARTÍCULO 60. EN LOS LUGARES EN QUE SE DETERMINE LA EXISTENCIA DE UNA DIVISIÓN IRRACIONAL Y ANTIECONÓMICA DE LA PROPIEDAD RURAL PODRÁ EL ISRA INICIAR LA PLANIFICACIÓN DE CONCENTRACIONES PARCELARIAS DESTINADAS A REMODELAR Y AMPLIAR LA EXTENSIÓN DE LAS PROPIEDADES CON EL OBJETO DE ELEVAR EL NIVEL ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA POBLACIÓN.

ARTÍCULO 61. EN CUMPLIMIENTO DE TALES OBJETIVOS EL INSTITUTO LLEVARÁ A CABO DENTRO DEL TÉRMINO DE 60 DÍAS DE PROMULGADA LA PRESENTE LEY, Y EN LAS ÁREAS PRIORITARIAS DE APLICACIÓN A LAS QUE SE HA HECHO REFERENCIA EN LOS ARTÍCULOS 35, 36 Y 37 DE LA PRESENTE LEY. UN CENSO MINUCIOSO DE LOS TERRENOS ALEDAÑOS AL ÁREA DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA CON EL OBJETO DE VERIFICAR LA DISPONIBILIDAD DE TIERRAS EXISTENTES PARA LA REALIZACIÓN DEL PROYECTO. EN AUSENCIA DE TIERRAS DEL DOMINIO DEL ESTADO O DE PROPIEDAD PRIVADA DE ÉSTE, O EN EL EVENTO DE QUE DADA LA MAGNITUD DEL PROBLEMA NO SE CUENTE CON TIERRAS SUFICIENTES PARA EJECUTAR LA RE-

MODELACIÓN SE PROCEDRÁ A DETERMINAR EL ÁREA INDISPENSABLE DE TERRENOS DE PROPIEDAD PRIVADA QUE SE REQUIERAN EXPROPIAR PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PRESENTE - ARTÍCULO Y PROCEDERÁ A ADQUIRIRLAS CONFORME A LEY.

Artículo 62. UNA VEZ COMPLETADOS LOS ESTUDIOS PRELIMINARES, EL INSTITUTO RECABARÁ EL CRITERIO DE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS, IMPONIÉNDOLOS DE LAS CONSECUENCIAS Y DE LAS CARGAS ECONÓMICAS QUE DEMANDE LA RECONSTITUCIÓN DE SUS INMUEBLES EN UNIDADES ECONÓMICAS Y LOS BENEFICIOS QUE SE DERIVAN DE LA REORDENACIÓN, Y REQUERIRÁ A ÉSTOS PARA QUE DENTRO DEL TÉRMINO DE 15 DÍAS NATURALES, MANIFIESTEN SI ESTÁN DE ACUERDO EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO.

Artículo 63. OBTENIDO EL ASENTAMIENTO DE POR LO MENOS LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS PEQUEÑOS PROPIETARIOS INTERESADOS Y EL COMPROMISO FORMAL DE AQUELLOS DE SUJETARSE A LAS DISPOSICIONES QUE SE ESTABLEZCAN, EL INSTITUTO PROCEDERÁ A HACER EL LEVANTAMIENTO TOPOGRÁFICO DE LAS FINCAS Y ELABORAR EL RESPECTIVO PROYECTO DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA.

A PARTIR DE LA DISPOSICIÓN QUE ORDENE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO, NINGUNA VENTA, PERMUTA, O SEGREGACIÓN DE INMUEBLES, SERÁ ADMISIBLE Y VALEDERA SIN LA PREVIA COMUNICACIÓN AL INSTITUTO Y LA APROBACIÓN DE ÉSTE. EN TODO CASO LOS ADJUDICATARIOS DEL INSTITUTO, CUYAS UNIDADES ESTÉN UBICADAS EN ZONAS DONDE EL INSTITUTO LLEVE A CABO ACCIONES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA. ESTÁN OBLIGADOS A ACEPTAR EL PLAN DE CONCENTRACIÓN RESPECTICO.

Artículo 64. LOS CAMPESINOS QUE FACILITEN LAS ACCIONES DE CONCENTRACIÓN PARCELARIA, TENDRÁN DERECHO PREFERENCIAL COMO ADJUDICATARIOS EN LAS SOCIEDADES AGRARIAS DE INTERÉS SOCIAL QUE REALICE EL INSTITUTO, EN CASO DE QUE CONSIENTAN EN CEDER SUS TIERRAS O DERECHOS COMO PARTE DE PAGO DEL PRECIO DE LAS UNIDADES QUE LES ADJUDIQUEN. SI LOS CAMPESINOS DESPLAZADOS NO SOLICITAN ADJUDICACIÓN DE TIERRAS, EL PAGO DE LAS INDEMNIZACIONES QUE LES CORRESPONDAN POR SUS TIERRAS, SERÁ HECHO EN DINERO Y AL CONTADO.

ARTÍCULO 65. EL INSTITUTO PODRÁ ADUMIR HASTA EL 75% DEL COSTO DE REALIZACIÓN DEL PROYECTO COMO CONTRIBUCIÓN DEL ESTADO. EL SALDO SERÁ CUBIERTO A PRORRATA ENTRE LOS PROPIETARIOS BENEFICIADOS. EN NINGÚN CASO LA CUOTA CORRESPONDIENTE A CADA PREDIO PODRÁ EXCEDER DEL 50% DEL VALOR DEL MISMO, UNA VEZ EJECUTADAS LAS ACCIONES DE CONCENTRACIÓN.

TITULO VI

De la Adjudicación de las Tierras de la Reforma Agraria.

CAPITULO 1o.

De las Formas de Adjudicación.

Artículo 66. La adjudicación de tierras de la Reforma Agraria, sólo se podrá hacer a través de un módulo de adjudicación definido para los efectos de la presente Ley, como el área de terreno apta para la explotación agrícola o ganadera, que indenpendientemente de su extensión y atendiendo a la calidad de los suelos, y a sus condiciones topográficas y ecológicas, basta para asegurar mediante una adecuada explotación económica el ingreso suficiente que le permita al campesino adjudicatario satisfacer las siguientes necesidades mínimas:

a) Atender el sustento familiar;

b) Cubrir el pago de amortizaciones sobre el valor de la tierra, en su caso, y de los implementos de labranza;

c) Disponer de los recursos necesarios para el mejoramiento de la habitación y demás condiciones de vida de la familia rural; y,

d) Obtener un margen racional de ahorro que le depare seguridad futura.

Artículo 67. El módulo de adjudicación podrá identificarse individualmente para los casos de adjudicación que se contemplan en el Capítulo segundo del presente título, u otorgarse como cuotas partes alícuotas ideales, integrantes de un inmueble pro-indiviso, en los casos contemplados en los capítulos tercero y cuarto del presente título.

CAPITULO II

De la Adjudicación de Unidades Individuales Propiedad Familiar.

Artículo 68. Se podrán hacer adjudicaciones por unidades individuales de propiedad familiar en las circunstancias que el Instituto considere económica

Y SOCIALMENTE CONVENIENTE, DENTRO DE SUS PLANES INTEGRALES DE REFORMA AGRARIA.

CAPITULO III

DE LAS ADJUDICACIONES A COOPERATIVAS.

ARTÍCULO 69. SE PODRÁN IGUALMENTE, EN LAS MISMAS CIRCUNSTANCIAS HACER ADJUDICACIONES A COOPERATIVAS YA CONSTITUIDAS, O QUE SE CONSTITUYAN CONFORME A LEY, O QUE SEAN EL RESULTADO DE LA EXTINSIÓN DE UNA SOCIEDAD AGRÍCOLA DE INTERÉS SOCIAL.

CAPITULO IV

DE LAS ADJUDICACIONES A SOCIEDADES AGRÍCOLAS DE INTERÉS SOCIAL.

ARTÍCULO 70. NO OBSTANTE LO DISPUESTO EN LOS CAPÍTULOS ANTERIORES DEL PRESENTE TÍTULO LA FORMA TÍPICA DE ADJUDICACIÓN QUE LA PRESENTE LEY ESTABLECE ES LA SOCIEDAD AGRÍCOLA DE INTERÉS SOCIAL QUE SE CONSTITUYA CON ARREGLO A ELLA.

ARTÍCULO 71. SE ENTIENDE POR SOCIEDAD AGRÍCOLA DE INTERÉS SOCIAL, A LA FORMA ASOCIATIVA DE PRODUCCIÓN EN LA QUE LAS APORTACIONES DE CAPITAL Y TRABAJO SE HACEN EN TÉRMINOS IGUALES POR LAS MISMAS PERSONAS, LAS CUALES, SON CO-PROPIETARIAS DE LAS UTILIDADES DE RESERVA Y CAPITALIZACIÓN, Y ASUMEN POR IGUAL LAS RESPONSABILIDADES DE GESTIÓN, ADMINISTRACIÓN Y TRABAJO.

ARTÍCULO 72. PARA LOS EFECTOS DE LA PRESENTE LEY LA SAIS SE ENTIENDE ADEMÁS:

A) COMO UNA UNIDAD FÍSICA Y GEOGRÁFICA; Y

B) COMO UNA ETAPA TRANSITORIA EN EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA;

ARTÍCULO 73. COMO UNIDAD GEOGRÁFICA A LA SAIS ES UN ÁREA PERFECTAMENTE DELIMITADA EN EL ESPACIO, CONSTITUIDA SOBRE TIERRAS ADQUIRIDAS PARA LA REFORMA AGRARIA. LA DETERMINACIÓN DE LA SUPERFICIE CORRESPONDE AL INSTITUTO Y CONSIDERARÁ TANTOS MÓDULOS DE ADJUDICACIÓN, CUANTAS FAMILIAS VAYAN A CONSTITUIR LA SAIS.

Artículo 74. La SAIS considerada como etapa transitoria del proceso de Reforma Agraria es el período que media entre la toma de posesión material de las tierras por los campesinos seleccionados y/o adjudicatarios con derecho preferencial, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo quinto del presente título, hasta el momento en que ellos asuman la decisión a que hace referencia el artículo siguiente.

Artículo 75. La SAIS, tendrá una duración temporal de tres (3) años, al término de los cuales sus miembros decidirán libremente si optan por continuar la explotación de la unidad adjudicada, en forma de SAIS, o si optan por formar las cooperativas a las que se ha hecho referencia en el artículo 69 de la presente Ley, o si finalmente, deciden dividir el inmueble materializando sus cuotas partes alícuotas, y afrontar la explotación del predio de manera individual. Para el último supuesto será de aplicación el artículo 93.

Artículo 76. Son objetivos básicos de la SAIS:

A) Explotar eficientemente las tierras que le corresponden, de acuerdo a una planificación agro-económica a nivel de finca, que no signifique merma en la productividad de la misma, si ésta constituía una unidad de explotación, o para aumentar la productividad de las parcelas dispersas que en conjunto constituyan la propiedad de la SAIS.;

B) Preparar y capacitar a los asociados para que asuman plenamente al término del plazo indicado en el artículo 75, las responsabilidades de propietarios agrícolas;

C) Promover la capitalización de los asociados; y,

D) Permitir a los campesinos asociados el acceso a un nivel de auto-gestión que signifique en lo social y en lo económico una ruptura de la estructura de dominación-sumisión, propia de la explotación hacendaria tradicional, y que los libere además de la ideología paternalista propia de los Estados, sustentados en patrones culturales de dominación-sumisión.

Artículo 77. Consecuentemente con lo declarado en el artículo canterior, la participación del Estado en la administración de la SAIS, se reduce al control del crédito supervisado al que se hará referencia en el capítulo octavo del presente título, y a la asistencia técnica que se formule al momento de la - programación de los cultivos. El íntegro de los beneficios obtenidos en la explotación de la SAIS, se repartirá en partes iguales entre los asociados,- deducidos que hayan sido los costos de producción y las obligaciones que existiesen para la SAAS.

Artículo 78. El proceso de constitución de la SAIS se inicia con el Decreto - Ejecutivo, por el cual se decide la expropiación del predio o predios que --- constituirán la base física de la SAIS.

Artículo 79. Mientras dure el proceso de expropiación, y al producirse la toma de posesión material de las tierras expropiadas el Instituto realizará un empadronamiento de todos los cultivadores indirectos, asalariados agrícolas, y /o precaristas que vivan sobre ellos. Dicho empadronamiento estará destinado a obtener la identificación de los campesinos, a facilitar la comprobación de requisitos sesenciales para ser asociado y a reunir toda la información necesaria para la programación agro-económica social y física de los trabajos a realizarse en las tierras adquiridas. Paralelamente se iniciará una intensa campaña de información y capacitación para que los campesinos conozcan el proceso en que van a participar, seran los derechos y deberes correspondiente a su nueva condición, y tomen las medidas necesarias para organizarse.

Artículo 80. Una vez concluido el proceso señalado en el artículo anterior, se constituirán por los campesinos adjudicatarios la SAIS, que se caracterízará además de lo ya indicado por:

A) La participación de toda la comunidad en la realización de sus obetivos;

B) LA PREEMINENCIA DEL TRABAJO COMO FACTOR DE PRODUCCIÓN; Y,

C) EL SENTIDO DE SOLARIDAD ENTRE SUS MIEMBROS.

ARTÍCULO 81. ENTRE LA FECHA DEL DECRETO EJECUTIVO ANTES REFERIDO Y LA FECHA DE LA FIRMA DE LA MINUTA, EN LA CUAL LOS ADJUDICATARIOS APORTEN A LA SOCIEDAD SUS DERECHOS SOBRE LAS CUOTAS PARTES ALÍCUOTAS DEL INMUEBLE, QUE PREVIAMENTE LES SERÁN ADJUDICADAS POR EL INSTITUTO, SE REALIZARÁN POR EL INSTITUTO O LAS ACTIVIDADES INDICADAS EN EL ARTÍCULO 79.

ARTÍCULO 82. LA SAIS, SE CONSTITUIRÁ OFICIALMENTE MEDIANTE LA FIRMA DE LA MINUTA DE CONSTITUCIÓN DE UNA SOCIEDAD DE HECHO POR TODOS LOS ADJUDICATARIOS. EL CONTENIDO DE LA MINUTA, ASÍ COMO LAS OBLIGACIONES, DERECHOS, ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA SAIS, Y EN GENERAL FUNCIONAMIENTO DE LA MISMA INCLUYÉNDOSE FORMA DE EXTENSIÓN DE LA SAIS, APARECERÁN DEL REGLAMENTO QUE DENTRO DE LOS TREINTA (30) DÍAS SIGUIENTES A LA PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY, DEBERÁN PREPARAR EL CONAPLAN Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA.

ARTÍCULO 83. LA CONDICIÓN DE ASOCIADO IMPONE DE PURO DERECHO LAS SIGUIENTES OBLIGACIONES:

A) TENER SU VIVIENDA EN UN LUGAR QUE PERMITA LA EXPLOTACIÓN PERSONAL DE LAS TIERRAS COMPRENDIDAS EN LA SAIS;

B) RESPETAR Y CUMPLIR EL REGLAMENTO DE LA SAIS, EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES SEÑALADAS EN EL MISMO, QUE FORMA PARTE DEL CONTRATO DE ADJUDICACIÓN SE PRESCRIBEN COMO CONDICIÓN RESOLUTORIA EXPRESA, LA CUAL OPERARÁ DE PLENO DERECHO, PUDIENDO EN CONSECUENCIA, EL INSTITUTO SIN MEDIAR TRÁMITE JUDICIAL ALGUNO DECLARAR EXTINGUIDO EL CONTRATO DE ADJUDICACIÓN, SI ÉSTE HUBIESE SIDO ONEROSO DEVOLVIENDO LO PAGADO O READQUIRIR, PREVIA INDEMNIZACIÓN JUSTIPRECIADA DE LA PARTE PROPORCIONAL DE LAS MEJORAS RESULTANTES DE LA EXPLOTACIÓN SOBRE LA CUOTA-PARTE PARA REALIZAR CON POSTERIORIDAD, UNA NUEVA ADJUDICACIÓN A LA PERSONA O PERSONAS QUE

CONSIDERE CONVENIENTE, Y QUE REUNAN LAS CONDICIONES QUE SE SEÑALAN EN EL CAPÍTULO QUINTO DEL PRESENTE REGLAMENTO.

ARTÍCULO 84. EL CONTRATO DE ADJUDICACIÓN, DEBERÁ CONTENER COMO CONDICIONES RESULTORIAS EXPRESAS QUE OPEREN DE LA MANERA INDICADA EN EL ARTÍCULO ANTERIOR LAS SIGUIENTES PROHIBICIONES:

A) LA QUE IMPIDA A LOS ASOCIADOS, TEMPORAL O DEFINITIVAMENTE INCAPACES DE APORTAR SU PROPIO TRABAJO, LA CONTRATACIÓN DE ASALARIADOS EN FORMA DIRECTA, SIN EL CONOCIMIENTO PREVIO DE LOS ORGANISMOS DE DIRECCIÓN DE LA SAIS; Y EN GENERAL LA CONTRATACIÓN DE ASALARIADOS EN FORMA DIRECTA.

B) LA QUE IMPIDA A LOS ASOCIADOS COMERCIALIZAR INDEPENDIENTEMENTE LO PRODUCIDO EN LA SAIS.

ARTÍCULO 85. LA CONDICIÓN DE ADJUDICATARIO DE LA REFORMA AGRARIA, EN CUALQUIER DE LAS FORMAS PREVISTAS EN LA PRESENTE LEY ES INTRANSMITIBLE E INTRANSFERIBLE, SALVO EL CASO DE QUE LA TRANSFERIBILIDAD, SEA DEBIDAMENTE AUTORIZADA POR EL INSTITUTO, CON ARREGLO AL REGLAMENTO RESPECTIVO, CUMPLIÉNDOSE ASÍ LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 174 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO. LA TRANSMISIBILIDAD, DE LA PROPIEDAD PARA EL CASO DE SUCESIÓN HEREDITARIA SE EFECTUARÁ DENTRO DE LAS CONDICIONES QUE SE ESPECIFICAN EN EL ARTÍCULO SIGUIENTE DE LA PRESENTE LEY, ASÁTISFACIÉDOSE ASÍ LOS POSTULADOS DE CONFORMIDAD CON LA LEY Y DE LIBRE TESTAMENTIFACCIÓN, A LOS QUE SE HACE MENCIÓN EN EL ARTÍCULO 173 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE LA REPÚBLICA.

ARTÍCULO 86. PARA FACTIBILIZAR, LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO ANRIOR, LOS ADJUDICATARIOS SERÁN INSTRUÍDOS EN EL MOMENTO DE EFECTUARSE EL CONTRATO DE ADJUDICACIÓN, DE LA OBLIGACIÓN QUE TIENEN DE LEGAR TESTAMENTARIAMENTE, LA COUTA-PARTE QUE LES CORRESPONDE SOBRE LA PROPIEDAD DE LA SAIS, A UN HEREDERO PREFERENCIAL, A EFECTOS DE QUE NO SE PRODUZCAN DIVISIONES EN LAS CUOTAS-PARTES, SUSCEPTIBLES DE CONDUCIR AL FRACCIONAMIENTO IRRACIONAL DE LA PROPIEDAD. EL

ADJUDICATARIO SERÁ INSTRUÍDO ADEMÁS SOBRE SU OBLIGACIÓN DE CARGAR LA HERENCIA, CON CONDICIÓN SUSPENSIVA, QUE RESOLVERÁ CUANDO EL HEREDERO PREFERENCIAL, INDEMNICE, SEGÚN VALORIZACIÓN QUE EL INSTITUTO REALIZARÁ, A LOS DEMÁS HEREDEROS LEGALES DEL DE CUJUS EN LA MEDIDA QUE A SUS HIJUELAS CORRESPONDIERA. EL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO ESTÁ EN LA OBLIGACIÓN DE SOLVENTAR EL PAGO DE DICHA INDEMNIZACIÓN.

PARA EL SUPUESTO DE QUE EL ADJUDICATARIO FALLECIESE INTESTADO, EL INSTITUTO DESIGNARÁ, PREVIO EL ACUERDO DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA SAIS, EL HEREDERO PREFERENCIAL OBLIGÁNDOSE ÉSTE AL INDEMNIZAR A LOS DEMÁS HEREDEROS LEGALES, EN LA FORMA INDICADA EN EL INCISO ANTERIOR. LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN ESTE ARTÍCULO SON DE APLICACIÓN EN LO PERTINENTE PARA LAS OTRAS FORMAS DE ADJUDICACIÓN PREVISTAS EN LA PRESENTE LEY. QUEDAN EN LO INDICADO MODIFICADOS LOS ARTÍCULOS PERTINENTES DEL CÓDIGO CÍVIL.

ARTÍCULO 87. EL REGLAMENTO A QUE SE HA HECHO REFERENCIA EN EL ARTÍCULO 82, DEBERÁ CONTENER DISPOSICIONES SUFICIENTES PARA RESOLVER CUALQUIER SITUACIÓN DE HECHO O DE DERECHO QUE NO HAYA SIDO CONTEMPLADA EN LOS ARTÍCULOS PRECEDENTES DE ESTA LEY.

CAPITULO V

DE LA SELECCIÓN DE LOS ADJUDICATARIOS.

ARTÍCULO 88. SON ADJUDICATARIOS PREFERENCIALES DE LAS TIERRAS EXPROPIADAS, LOS ARRENDATARIOS, SUB-ARRENDATARIOS, APARCEROS, MEDIEROS, COLONES, PRECARISTAS, Y EN GENERAL CUALUESQUIERA OTRO CAMPESINOS QUE A LA FECHA DE PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY, SE ENCONTRASEN CULTIVANDO INDIRECTAMENTE TIERRAS DE SPROPIEDADES DE TERCERO. ASÍ MISMO, SON ADJUDICATARIOS PREFERENCIALES, LAS PERSONAS DE LAS QUE TRATA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 19. TAMBIÉN SON SUJETOS PREFERENCIALES DE ADJUDICACIÓN, LOS CAMPESINOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 64.

ARTÍCULO 89. SON TAMBIÉN ADJUDIDICATARIOS DE LA REFORMA AGRARIA EN EL SIGUIENTE ORDEN DE PREFERENCIA LOS SIGUIENTES:

A) LOS CAMPESINOS SIN TIERRA O QUE LA POSEEN EN CANTIDAD INFERIOR A LA DETERMINADA COMO UNIDAD MÍNIMA DE EXPLOTACIÓN;

B) LOS ASALARIADOS AGRÍCOLAS;

C) LOS CIUDADANOS SALVADOREÑOS, QUE HUBIESEN SIDO EXPULSADOS POR LA REPÚBLICA DE HONDURAS DURANTE LOS AÑOS 1968-1969-1970.

ARTÍCULO 90. LA ADJUDICACIÓN DE LAS TIERRAS EN LOS CASOS PREVISTOS EN LOS INCISOS A) Y B) DEL ARTÍCULO ANTECEDENTE, SE REALIZARÁN PREFERENCIALMENTE SOBRE LAS TIERRAS QUE LOS CAMPESINOS MENCIONADOS, SE ENCONTRASEN OCUPANDO A LA FECHA DE PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY, O SOBRE AQUELLAS EN QUE LOS ASALARIADOS AGRÍCOLAS SE ENCONTRASEN TRABAJANDO.

ARTÍCULO 91. LA SELECCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS, SE LLEVARÁ A CABO POR SORTEO EN EL CASO DE LOS INCISOS A) Y B) DEL ARTÍCULO 89, Y DE ACUERDO CON LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN QUE EL CONAPLAN Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA ESTABLEZCAN, POR REGLAMENTO QUE DEBERÁ SER ELABORADO DENTRO DEL PLAZO DE TREINTA (30) DÍAS CON TODOS A PARTIR DE LA FECHA DE PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY PARA LAS PERSONAS CONSIDERADAS EN EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 89. PARA EL CASO DE LOS CAMPESINOS A LOS QUE HACE REFERENCIA EL ARTÍCULO 88, LAS ADJUDICACIONES SE REALIZARÁN EN LO POSIBLE SOBRE LAS MISMAS TIERRAS OCUPADAS, SALVO EL CASO DE QUE ÉSTAS EXCEDAN EL MÓDULO DE ADJUDICACIÓN, O SE TRATE DE ARRENDATARIOS CON CARÁCTER COMERCIAL, LOS CUALES NO SERÁN SUJETOS DE ADJUDICACIÓN DE LA PRESENTE LEY.

ARTÍCULO 92. PARA LOS EFECTOS DE LA PRESENTE LEY SE ENTIENDE POR ARRENDATARIO DE CARÁCTER COMERCIAL A LAS SIGUIENTES PERSONAS:

A) A LAS SOCIEDADES MERCANTILES;

B) A LAS SOCIEDADES CÍVILES POR ACCIONES O DE PERSONAS;

C) A LAS PERSONAS JURÍDICAS INDICADAS EN LOS INCISOS ANTERIORES, O A LAS NATURALES QUE SE DEDICAN AL CULTIVO DE PRODUCTOS PERMANTES;

D) A TODAS LAS PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS, QUE DEDICÁNDOSE AL CULTIVO DE PRODUCTOS REMPORALES TENGAN BAJO ARRIENDO, EXTENSIONES MAYORES DE QUINCE (15) HECTÁREAS.

CAPITULO VI

DE LA FORMA DE PAGO POR LOS ADJUDICATARIOS.

ARTÍCULO 93. LAS PARCELAS ADJUDICADAS POR EL ISRA SERÁN PAGADAS POR LOS ADJUDICATARIOS QUE SE SEÑALAN EN EL ARTÍCULO SIGUIENTE, DE LA MANERA QUE A CONTINUACIÓN SE INDICA:

A) EL PLAZO DE PAGO DE LAS PARCELAS SERÁ DE VEINTE (20) AÑOS, CONTADOS A PARTIR DEL QUINTO (5) AÑO DE ADJUDICACIÓN. NO SE DEVENGARÁ NINGÚN INTERÉS SOBRE EL MONTO ADEUDADO;

B) EL PRECIO DE LAS PARCELAS SE OBTENDRÁ EXCLUSIVAMENTE POR EL MÉTODO DE RENDIMIENTO POTENCIAL A QUE SE HA HECHO REFERENCIA EN EL ARTÍCULO 50 DE LA PRESENTE LEY. EN NINGÚN CASO EL PRECIO DE VENTA DE LAS PARCELAS, PODRÁ SER MAYOR AL PRECIO PROPORCIONAL DE EXPROPIACIÓN, DE LAS MISMAS.

ARTÍCULO 94. SÓLO LAS ADJUDICACIONES DE PARCELAS INDIVIDUALES, ESTARÁN SUJETAS A LA COBRANZA DEL PRECIO DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO ANTERIOR. LAS ADJUDICACIONES A COOPERATIVAS O A SAIS, SERÁN GRATUÍTAS, DEBIENDO EN CAMBIO LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES DIRECTAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA INCORPORAR A LAS COOPERATIVAS Y A LA SAIS AL PADRÓN DE CONTRIBUYENTES Y HACERLOS SUJETOS DE IMPOSICIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL.

CAPITULO VII

DE LA ASISTENCIA TÉCNICA Y CREDITICIA A LOS ADJUDICATARIOS.

ARTÍCULO 95. EL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO, EN COORDINACIÓN CON EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE REFORMA AGRARIA, ESTÁN OBLIGADOS A PRESTAR ASISTENCIA TÉCNICA Y CREDITICIA A LOS ADJUDICATARIOS DE LA REFORMA AGRARIA. UN REGLAMENTO QUE ELABO-

RARÁN EL CONAPLAN Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DENTRO DE LOS TREINTA (30) DÍAS SIGUIENTES A LA PUBLICACIÓN DE LA PRESENTE LEY ESTABLECERÁ LAS FORMAS Y CONDUCTOS INSTITUCIONALES MEDIANTE LOS CUALES SE PRESTARÁN LA ASISTENCIA TÉCNICA Y CREDITICIA MENCIONADAS.

TITULO VII

CAPITULO UNICO.

DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA APLICACIÓN DE LA PRESENTE LEY

ARTÍCULO 96. CRÉASE EL INSTITUTO SALVADOREÑO DE REFORMA AGRARIA, EN SUSTITUCIÓN DEL INSTITUTO DE COLONIZACIÓN RURAL, PARA LOS EFECTOS DE LA APLICACIÓN DE LA PRESENTE LEY. DEROGÁNSE EN CONSECUENCIA EN SU TOTALIDAD, EL DECRETO LEGISLATIVO NO.112 DE 29 DE DICIEMBRE DE 1950, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL NO.283, Y EL DECRETO NO.342 DEL 9 DE OCTUBRE DE 1961 Y PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL NO.200 TOMO 193 DEL 1O. DE NOVIEMBRE DE 1961.

ARTÍCULO 97. TRANSFIÉRESE AL PATRIMONIO DEL ISRA, EL QUE CONSTITUYÓ EL DEL INSTITUTO DE COLONIZACIÓN RURAL.

ARTÍCULO 98. ASÍMÍLASE AL PERSONAL QUE CONSTITUIRÁ EL ISRA, EL PERSONAL DEL INSTITUTO DE COLONIZACIÓN RURAL.

ARTÍCULO 99. TENIENDO EN CUENTA LAS ETAPAS LÓGICO-CRONOLÓGICAS QUE PARA EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA SE HAN ESTABLECIDO EN LA PRESENTE LEY, EL ISRA DEBERÁ CONTAR CON LOS SIGUIENTES ORGANISMOS:

1O. EN EL NIVEL DECISORIO:

A) EL CONSEJO NACIONAL AGRARIO QUE ESTARÁ INTEGRADO POR.....
.....
.....

B) LA ASESORÍA JURÍDICA DEL CONSEJO;

C) LA ASESORÍA TÉCNICA DEL CONSEJO;

D) EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL ISRA;

E) EL SUB-DIRECTOR TÉCNICO DEL ISRA;

2o. EN EL NIVEL DE SERVICIO:

A) LA OFICINA DE CATASTRO Y DE ESTADÍSTICA;

B) LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL;

C) LA OFICINA DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL;

3o. EN EL NIVEL TÉCNICO NORMATIVO:

A) LA DIVISIÓN DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS;

B) LA DIVISIÓN DE ORGANIZACIÓN CAMPESINA;

C) LA DIVISIÓN DE MODIFICACIÓN FÍSICA DE LAS TIERRAS Y CONCENTRACIÓN PARCELARIA;

D) LA DIVISIÓN DE ADJUDICACIONES; Y

E) LA DIVISIÓN DE COORDINACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA.

4o. EN EL NIVEL EJECUTIVO:

A) LAS OFICINAS REGIONALES DEL ISRA; LAS CUALES DEPENDERÁN DIRECTAMENTE DEL SUB-DIRECTOR TÉCNICO, Y REPRODUCIRÁN EL ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN ANTES INDICADO.

ARTÍCULO 100. AÚN CUANDO LAS FUNCIONES ESPECÍFICAS DE LAS DEPENDENCIAS DEL ISRA, ASÍ COMO SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES, FORMARÁN PARTE DEL REGLAMENTO QUE EN EL PLAZO DE TREINTA (30) DÍAS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY DEBERÁN ELABORAR EL CONAPLAN Y EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, CONSTITÚYESE COMO OBLIGACIÓN LEGAL PARA EL CONAPLAN LA DE COORDINAR A TRAVÉS DE LA SUGERENCIA TÉCNICA DEL ISRA LAS ACCIONES DEL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO Y DE LA DIVISIÓN DE COORDINACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CREDITICIA ANTES INDICADA, EN LO QUE SE REFIERA A DICHAS MATERIAS, Y A LA FINANCIACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA.

ARTÍCULO 101. EL ISRA SE CONSTITUYE COMO PERSONA JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO INTERNO, Y GOZA POR LO TANTO DE AUTONOMÍA EN LA ADMINISTRACIÓN DE SU PATRIMONIO Y EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES QUE POR LA PRESENTE LEY LE CORRESPONDEN. ELLO NO OBSTANTE, EN LA ELABORACIÓN DE SUS PLANES GENERALES DE TRABAJO EL ISRA DEBERÁ TENER PRESENTE LAS ORIENTACIONES FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA AGRARIA DEL GOBIERNO, EXPRESADA A TRAVÉS DEL CONAPLAN Y DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA.

TITULO VIII

CAPITULO UNICO

DEL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

ARTÍCULO 102. AUTORÍZASE EAL PODER EJECUTIVO PARA QUE A SOLICITUD DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA EMITA BONOS DE LA DEUDA AGRARIA HASTA POR LA SUMA DE.....MILLONES DE COLONES.

ARTÍCULO 103. LOS BONOS DE LA DEUDA AGRARIA SERÁN DE TRES CLASES DENOMINALES DE COLONES, UN MIL, CINCO MIL, CIENTA MIL, CIEN MIL, QUINIENTOS MIL Y UN MILLÓN. LOS BONOS DE LA CLASE A) DEVENGARÁN UN INTERÉS ANUAL DEL 6% SOBRE LOS SALDOS DEUDORES SY SERÁN REDIMIDOS MEDIANTE AMORTIZACIONES ANUALES EN FECTIVO EN EL PLAZO DE DIECIOCHO (18) AÑOS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE SU COLOCACIÓN. LOS BONOS DE LA CLASE B)DEVENGARÁN UN INTERÉS ANUAL DEL 5% SOBRE LOS SALDOS DEUDORES Y SERÁN REDIMIDOS MEDIANTE AMORTIZACIONES ANUALES EN EL PLAZO DE VEINTE (20) AÑOS CONTADOS A PARTIR DE SU FECHA DE COLOCACIÓN.

LOS BONOS DE LA CLASE C)DEVENGARÁN UN INTERÉS ANUAL DEL 4% AL REBATIR SOBRE LOS SALDOS DEUDORES Y SERÁN REDIMIDOS MEDIANTE AMORTIZACIONES ANUALES EN EL PLAZO DE VEINTICINCO (25) AÑOS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE SU COLOCACIÓN. LOS BONOS DE LA DEUDA AGRARIA Y SUS INTERESES ESTÁN EXONERADOS DE TODO IMPUESTO.

ARTÍCULO 104. LOS BONOS SERÁN NOMINATIVOS E INTRAFERIBLES HASTA EL MOMENTO DE SU AMORTIZACIÓN; TENDRÁN LA GARANTÍA DEL ESTADO SIN RESERVA ALGUNA. LA EMISIÓN SE EFECTUARÁ EN SERIES ANUALES PARA CADA CLASE POR EL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO.

ARTÍCULO 105. LA REDENCIÓN DE LOS BONOS, PODRÁ HACERSE EN EFECTIVO, O MEDIANTE LA ENTREGA DE ACCIONES DE EMPRESAS PÚBLICAS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 107 Y 109 QUE EMITE EL ESTADO CON FINES DE PAGO O CANGE DE BONOS DE LA REFORMA AGRARIA. DICHAS ACCIONES SERÁN NOMINATIVAS E INTRANFERIBLES DURANTE LOS PRIMEROS DIEZ (10) AÑOS DE SU EMISIÓN.

ARTÍCULO 106. EL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO SERÁ EL FIDEICOMISARIO IRREVOCABLE DE LOS BONOS DE LA DEUDA AGRARIA CON LAS ATRIBUCIONES SIGUIENTES:

A) RECIBIR DEL TESORO PÚBLICO LOS FONDOS NECESARIOS PARA EFECTUAR EL SERVICIO DE AMORTIZACIÓN E INTERESES DE LOS BONOS;

B) ACTUAR COMO AGENTE DE PAGO DE LAS AMORTIZACIONES E INTERESES DE LOS BONOS SEGÚN CORRESPONDA;

C) ACTUAR COMO AGENTE DE COBRANZA DE LOS PAGOS QUE DEVENGAN LOS CONTRATOS DE ADJUDICACIÓN CELEBRADOS POR EL ISRA Y LOS ADJUDICATARIOS EN SU CASO; Y,

D) RECIBIR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRIBUCIONES DIRECTAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA EL MONTO DE LAS TRIBUTACIONES COLECTADAS DURANTE LOS PRIMEROS VEINTE (20) AÑOS DE EFECTUADA LA ADJUDICACIÓN PARA EL CASO DE COOPERATIVAS DY DE SAIS.

ARTÍCULO 107. EL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO ENTREGARÁ A SU VEZ AL INSTITUTO SALVADOREÑO DE FOMENTO INDUSTRIAL LOS FONDOS PROVENIENTES DE LA AMORTIZACIÓN DE LOS BONOS DE LA DEUDA AGRARIA QUE POSEE EN CARTERA CON EL OBJETO DE QUE EL INSAFI PROCEDA A:

A) FORMAR, ORGANIZAR Y PONER EN FUNCIONAMIENTO EMPRESAS INDUSTRIALES DESTINADAS AL PAGO DE LA DEUDA AGRARIA;

B) ENTREGAR FUNCIONANDO LAS EMPRESAS INDUSTRIALES A LOS REPRESENTANTES DE LOS TENEDORES DE BONOS DE REFORMA AGRARIA QUIENES CANJEARÁN SUS BONOS POR ACCIONES.

ARTÍCULO 108. PARA LOS EFECTOS INDICADOS EN EL ARTÍCULO ANTERIOR EL ESTADO CONSIGNARÁ EN SU PRESUPUESTO ANUAL UNA SUMA NO MENOR DEL 1% DEL MISMO QUE SERÁ ENTREGADA AL INSAFI. .

ARTÍCULO 109. EL PAGO DE LAS AMORTIZACIONES E INTERESES ANUALES DE LOS BONOS DE LA DEUDA AGRARIA SE HARÁN EN EFECTIVO HASTA UN VALOR EQUIVALENTE A CIENTO CINCUENTA Y SUELDOS MENSUALES MÍNIMOS EN EL DEPARTAMENTO DE SAN SALVADOR Y LA DIFERENCIA Q EN ACCIONES, AL VALOR DEL MERCADO DE LAS EMPRESAS QUE EL INSAFI ESTIME CONVENIENTE ENTREGAR PARA EL PAGO DE LOS BONOS DE LA DEUDA AGRARIA.

ARTÍCULO 110. LOS BONOS DE LA DEUDA AGRARIA DE LAS CLASES A, B Y C SERÁN ACEPTADOS AL 100% POR CIENTO DE SU VALOR POR EL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO Y/O EL INSAFI CUANDO ELLOS SIRVAN PARA FINANCIAR HASTA EL 50% DEL VALOR DE UNA EMPRESA INDUSTRIAL, QUE PROYECTE UN MÁRGEN DE GANANCIAS TAL QUE LE PERMITA CAPITALIZAR ANUALMENTE EL.....% DE SU CAPITAL ORIGINAL.

LOS BONOS SERÁN ACEPTADOS AL 30% DE SU VALOR, SI LA CAPITALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS, ALCANZA EL.....% DE SU CAPITAL ORIGINAL, ENTENDIÉNDOSE PARA AMBOS CASOS QUE EL TENEDOR O TENEDORES DE LOS BONOS APRTEN EN EFECTIVO RESPECTIVAMENTE EL 50% Y EL 70% DEL VALOR TOTAL DE LAS EMPRESAS. LAS ACCIONES DE LAS EMPRESAS NO PODRÁN SER TRANSFERIDAS EN UN PERÍODO DE DIEZ (10) AÑOS SALVO QUE EL PRODUCTO DE SU VENTA SE INVIERTA EN OTRA EMPRESA INDUSTRIAL DEBIDMANETE CALIFICADA. EL INSAFI ELABORARÁ DENTRO DE UN PLAZO DE TREINTA (30) DÍAS CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE PROMULGACIÓN DE LA PRESENTE LEY, UN ESTUDIO QUE PERMITA PROYECTAR EL POTENCIAL DE CAPITALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS A QUE SE REFIERE ESTE ARTÍCULO, DE ACUERDO CON LA ELASTICIDAD DE LAS DEMANDAS, QUE LOS POSIBLES PRODUCTOS PUEDAN TENER, TANTO EN EL MERCADO EXTERMO, COMO INTERNO.

ARTÍCULO 111. LOS BONOS DE LA DEUDA AGRARIA SERÁN ACEPTADOS PARA EL PAGO DE IMPUESTOS EN LOS CASOS Y PROPORCIONES SIGUIENTES:

A) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS UTILIDADES INDUSTRIALES HASTA EL 80%;

B) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS EN EL PAÍS HASTA EL 75%;

C) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL 70%;

D) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS UTILIDADES COMERCIALES HASTA EL 50%;

E) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA URBANA, HASTA EL 50%;

F) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA RÚSTICA, HASTA EL 30%;

G) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA IMPORTACIÓN HASTA EL 30%;

H) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD TERRITORIAL URBANA O RÚSTICA, HASTA EL 25%;

I) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SOBRE IMPORTACIONES DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS HASTA EL 15%;

J) PARA EL PAGO DE LOS IMPUESTOS SUCESORIOS, HASTA EL 10%.

TITULO IX

CAPITULO I

DEL TRIBUNAL AGRARIA

ARTÍCULO 112.

VQCH.

FORMAS INSTITUCIONALES DE ADJUDICACIONES DE TIERRAS

Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Vilma Aray de Jiménez

Miguel A. Hernández Ocanto

Ramón Rodríguez

INTRODUCCION

Sobre lo que es Reforma Agraria se ha debatido mucho en el campo de la doctrina y en el de las opiniones personales. El experto de la FAO, Salom Barraclough, Oficial Regional en tenencia de la tierra, de dicho Organismo, en un meduloso trabajo deniminado " Lo que implica una Reforma Agraria" acertadamente trae una cita de East, que dice lo siguiente: "Un resultado del debate mundial sobre la Reforma Agraria es que ahora hay algo de confusión en torno a lo que Reforma Agraria verdaderamente significa".

En Venezula la Ley ha consagrado el concepto de Reforma Agraria Integral. En efecto, no basta con propugnar un sistema justo de tenencia de la tierra.

En la exposición de motivos a la Ley de Reforma Agraria vigente, el Dr. Víctor Giménez Landínez, defiende el mencionado concepto de Reforma Agraria Integral cuando afirma que esta no puede detenerse en un simple reparto de tierras, sino que debe ser integral, basada en la tenencia, crédito, extensión agrícola, asistencia técnica y mercadeo.

En definitiva, este concepto quedó consagrado en la Ley. Ahora bien, que Institución dentro de la Ley, hace viable la aplicación de la Reforma Agraria Integral ? . El propio Legislador, creó la Institución de la Dotación como el instrumento idóneo para llevar a cabo la integralidad de la Reforma Agraria. Ciertamente esto es así. El Artículo 57 de la Ley textualmente dice: "Las dotaciones, sean colectivas o individuales, comprenderán las tierras cultivables y necesarias a los solicitantes y asistencia técnica y crediticia requerida. Deberán prever en general la vivienda fundación de Centro Poblado o mejoramiento del existente, tomando en cuenta su futura expansión, las instalaciones que se desti

nen a beneficio común de los parceleros, el potrero comunal y los montes y - aguas necesarias para los usos ordinarios y eventuales del grupo de población, así como las obras y servicios públicos complementarios a que se refiere el - Artículo 79".

El Artículo 79 aludido expresa igualmente lo siguiente: "El Instituto a los Despachos Ejecutivos a quienes corresponda, procederán a complementar las dotaciones de tierras con la construcción de obras de vialidad, riego y saneamiento indispensables para el éxito de los Centros Agrarios, asi como de viviendas para los parceleros, edificios y otros servicios comunes.

Tambien instalará o gestionará el Instituto Agrario Nacional el establecimiento de plantas de beneficio e industriales, equipos, servicios de - maquinarias, almacenes y cuanto sea necesario al buen funcionamiento de los - Centros Agrarios".

Estas dotaciones que siempre son en propiedad, generan los Centros Agrarios, que es la nueva estructura que el Legislador ha deseado para sustituír al anacónico sistema latifundista. La Ley prevee para estos Centros Agrarios, la asesoría de un Director Técnico designado por el Instituto Agrario Nacional.

De lo expuesto se refiere que en nuestro país, existe un concepto - legal de lo que debe entenderse por Reforma Agraria y por tanto no es dable ni a los ciudadanos, ni a los funcionarios públicos, entender otra cosa, que no - sea lo consagrado en las normas señaladas, so pena de actuar al margen de la - Ley.

La Ley de Reforma Agraria Venezolana, por otra parte, consagra diversas formas institucionales de adjudicación de tierras para los beneficia -

rios de Reforma Agraria.

En otras palabras son dos las formas institucionales de adjudica - ción de tierras a los campesinos. La primera mediante entrega en posesión de las parcelas y al cabo de un año, la entrega en propiedad.

En este trabajo analizaremos por una parte la Institución de la dotación y por la otra en el plano administrativo como se lleva a la realidad lo dispuesto en la Ley.

1.- LA DOTACION - ORGANIZACION DE LA DOTACION

Los beneficiarios de Reforma Agraria tienen el derecho a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables y preferentemente en los lugares donde trabajen o habiten.

Veamos, como se materializa esta Institución en el transcurso de este estudio. Las Dotaciones de tierras para los campesinos pueden ser colectivas o individuales. Se efectúan en función de la urgencia de su realización y de los recursos financieros de los Organismos de la Reforma Agraria. Dichos Asentamientos (-1- obsérvese que el Artículo 60 de la Ley emplea la palabra Asentamiento, vocablo por cierto excepcional en nuestra Ley) individuales o colectivos, es necesario destacar, que la adjudicación de las parcelas que se les hace a los beneficiarios es en propiedad, ya sea a título gratuito, ya sea a título oneroso. En relación a estos títulos, se puede afirmar que su eficacia jurídica es plena.

a) ALCANCE DE LA DOTACION

Desde luego, que la dotación no puede interpretarse desde un ámbito restringido a una simple entrega de parcela, sino que por el contrario la dotación conlleva a un concepto integral, en el sentido de que además de las tierras cultivables y necesarias, también se otorga la asistencia técnica y crediticia; debe proveer la vivienda , fundación de Centro Poblado o mejoramiento del existente; las instalaciones se deben destinar a beneficio común de los parceleros; el potrero comunal y los montes y aguas necesarias para los usos ordinarios y eventuales del grupo de población, asi como las obras y servicios públicos (Art. 57 y 79 de la Ley de Reforma Agraria). En otras palabras la dotación no es un concepto aislado dentro del Derecho Venezolano, sino que debe interpretarse en

un sentido amplio. De allí su doble acepción, en un sentido jurídico y en sentido socio-económico.

b) NATURALEZA JURIDICA DE LA DOTACION

Sobre la naturaleza jurídica de la Institución de la Dotación, se ha debatido bastante; para unos la dotación constituye un contrato administrativo; para otros se trata de una concesión administrativa; otros dicen que es un contrato de derecho privado; para el Dr. Alí José Venturini, "El derecho de dotación", en cuanto es ejercido particularmente es constitutivo de propiedad especial (Artículo 61 de la Ley de Reforma Agraria) mediante un negocio jurídico de adjudicación, que no es propiamente un contrato de derecho privado ni una concesión administrativa, aunque participa de ambas. La propiedad especial que otorga el derecho de dotación ha sido llamada en la doctrina --- "propiedad dotacionaria" y "propiedad dotación" ("Las adjudicaciones especiales para productores autónomos" M.A.C. 1966, Alí José Venturini, pag. 7"). El Dr. Román José Duque Corredor en su trabajo para el Seminario que dió en la Universidad Central de Venezuela, "Ejercicio de la Propiedad Rural, Deberes y Derechos", afirma que:" el sistema de la dotación de tierras en nuestra Ley de Reforma Agraria, está fuertemente intervenido por el Derecho Público e influenciado por la noción del Orden Público". Por su parte la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa y en sentencia de fecha 7 de agosto de -- 1968, ha dicho:"Que tan pronto el Directorio acuerde una adjudicación y el beneficiario tome posesión de la parcela que le haya sido adjudicada, se crea un vínculo jurídico de carácter bilateral del cual deriva derechos y obligaciones recíprocas por una y otra parte. Como se observa para la Corte sin llegar a nominar el tipo de contrato que es la dotación se pronuncia a la dotación como -

un hecho vinculante y bilateral entre las partes. La verdad es que la dotación es un derecho consagrado tanto en la Constitución Nacional como en la Ley de Reforma Agraria. En virtud de estas Leyes todo individuo o grupo de población aptos para trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes tienen el derecho a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables. Como puede observarse la dotación así concebida es un verdadero derecho que conceden las Leyes a las personas beneficiarias de Reforma Agraria. Al igual que ocurre por ejemplo, en el plano comparativo y en otra rama del Derecho Social como es el caso del Derecho del Trabajo, se habla del derecho que tiene todo venezolano "al trabajo". En el Derecho Agrario, queda así asentado entonces la dotación como un derecho campesino. Veamos ahora la forma de materializar ese derecho que por su naturaleza desde luego es un derecho personal, estrictus sensun y con la peculiaridad de no ser de libre disponibilidad. La persona o grupo de población rural en el ejercicio del derecho de dotación que le otorga la Ley, manifiesta ante el Instituto Agrario Nacional su deseo de ser dotado de tierra; una vez considerada por los Organismos respectivos de dotación y en caso de ser resuelta favorablemente, el Instituto pone al interesado en propiedad y posesión de las tierras, mediante la entrega del título correspondiente.

La adjudicación de las parcelas se hace en propiedad en las condiciones y con las limitaciones que establece la Ley extendiéndosele al adjudicatario el título de propiedad correspondiente, en el cual se determina la parcela, las condiciones de la adjudicación, los linderos así como las restricciones consagradas en el Artículo 83 de la Ley y cuyo incumplimiento acarrea la revocación o extinción de la adjudicación.

De lo expuesto entonces se deduce que el derecho de dotación se materializa administrativamente en el contrato de adjudicación según el cual una de las partes, el Instituto Agrario Nacional, transfiere en propiedad a un individuo o grupo de población una parcela para fines de Reforma Agraria, con la obligación de dar asistencia técnica y crediticia requerida, vivienda, asi como proveer las obras y servicios públicos y saneamiento indispensable y otros servicios comunes; y por la otra el individuo o grupo de población se comprometen a no incurrir en ninguna de las causales de extinción o revocación de la adjudicación, tales como no abandonarla, no explotarla indirectamente, salvo los casos de excepción y demás obligaciones que consagra la Ley. Las sanciones al incumplimiento de este contrato de adjudicación van desde la simple amonestación hasta la sanción máxima que es la extinción de la adjudicación. La Doctrina Germana define a la Institución, como categoría jurídica así: "Es el conjunto de disposiciones concernientes a una relación jurídica". Si aplicamos este concepto a la adjudicación en materia agraria nos encontramos con que esta es una Institución de Derecho Agrario. Obsérvese que entre el Organismo ejecutor y los beneficiarios de Reforma Agraria a través de la adjudicación entablan una relación jurídica que a su vez depende de un conjunto de disposiciones concernientes a la misma. Que esta Institución, la adjudicación agraria sea de derecho público o de derecho privado, no es materia en este estudio de debatir por cuanto como es desconocido se discute en Doctrina acerca de la ubicación misma del Derecho Agrario como disciplina autónoma del Derecho en general. Lo cierto es que el Derecho Agrario a través de Instituciones propias como la adjudicación es un instrumento capaz de solucionar pacificamente los problemas que se confrontan en la ejecución de una Reforma Agraria masiva, para transformar la estructura de la tenencia de la tierra, y llevar asi la justicia social al medio rural venezolana.

CENTROS AGRARIOS

a) Concepto

Los beneficiarios de las dotaciones colectivas en todo caso o de las individuales cuando lo pidieren expresamente, se han de organizar con la colaboración del Instituto Agrario Nacional, en Centros Agrarios cuya administración está a cargo de un Comité Administrativo, asesorado, mientras sea necesario, por un Director Técnico designado por el Instituto. El Comité Administrativo del Centro sirve de enlace con el Instituto y tiene entre otras facultades el de proponer por todos los medios a su alcance al desarrollo económico, social y cívico del grupo. El Centro Agrario es una organización típicamente agraria que fué concebida por el Legislador como una forma de gobierno y administración de una unidad geográfica, especie de aldea agraria formada por un asentamiento del Instituto Agrario Nacional, pero que, en la realidad se ha transformado en una organización campesina compleja con fines administrativos, sociales y económicos, con facultades para tramitar créditos individuales y colectivos y con previsiones estatutarias para la formación de reservas de capital (exposición de motivos al Reglamento de la Ley de Reforma Agraria). Se evidencia pues, que los Centros Agrarios, necesitan desarrollarse económicamente e implican desde luego la idea de comunidad, determinado por la realidad del agro venezolano. En término de organización es una empresa social compleja. En otras palabras, el Centro Agrario no es un simple asentamiento; pero tampoco es una Cooperativa.

b) ALCANCE JURIDICO

De conformidad con el Artículo 1649 del Código Civil el contrato de sociedad es aquel por el cual dos o mas personas convienen en contribuir, cada

una con la propiedad o el uso de las cosas, o con su propia industria, a la - realización de un fin económicamente común. Igualmente las sociedades civiles adquieren personalidad jurídica y tienen efectos contra terceros desde que se protocoliza el respectivo contrato en la Oficina Subalterna de Registro Público de su domicilio. Si las sociedades revisten una de las formas establecidas para las sociedades mercantiles, adquieren personalidad jurídica y tienen efectos contra terceros cumpliendo las formalidades exigidas por el Código de Comercio. El concepto de sociedad por tanto requiere que dos o mas personas convengan en contribuir cada una con la propiedad o el uso de las cosas o con su propia industria a la realización de un fin económico común, sólo así se puede hablar de un contrato de sociedad. Queda en pie tambien el problema de las sociedades irregulares o no legalmente constituidos conforme lo pautan las Leyes.

Dentro de este cuadro de ideas analicemos pormenorizadamente un Centro Agrario: En primer lugar existe una obligación para los beneficiarios de las dotaciones colectivas en todo caso, o de las individuales cuando lo pidieren expresamente, de constituirse u organizarse en Centros Agrarios cuya administración estará a cargo de un Comité Administrativo nombrado por los Miembros del Centro.

El Instituto Agrario Nacional esta en la obligación de colaborar en la organización de los Centros Agrarios y asignar mientras sea necesario un Director Técnico para el logro de las finalidades que se propone la Ley al crear los Centros Agrarios. De tal suerte que no puede haber Centros Agrarios, que - no esten formados por beneficiarios de dotaciones colectivas o de individuales cuando así lo pidiere. Es en consecuencia un grupo humano sujeto de Reforma Agraria organizado por mandato de la Ley; en otras palabras estamos en presen-

cia de una verdadera sociedad agraria, rural, que la Ley ha dado en llamar - Centros Agrarios, al igual ocurre por ejemplo con otras sociedades que de hecho se les llama Centros Deportivos o bien en un amplio sentido, por ejemplo, Ciudad Universitaria. La Ley sugiere y obliga a la creación de Centros Agrarios y establece que sea administrado como toda sociedad por un Comité Administrativo con las siguientes atribuciones:

a) Elaborar el Proyecto de Estatuto y someterlo a la Asamblea para su consideración y aprobación. Estos Estatutos deberán establecer los deberes y derechos de los componentes del Centro Agrario o sociedad rural o sociedad agraria, sociológicamente hablando.

b) Elaborar y aprobar con el Director Técnico y con los parceleros del Centro Agrario los planes de producción y crédito, vigilar la eficaz realización de la venta de los productos y el abastecimiento del Centro Agrario.

En esta facultad es interesante recordar que entre la sociedad compuesta por el conjunto de parceleros miembros del Centro Agrario y el Comité Administrativo existe una relación de mandato o en todo caso se trata de - un nombramiento corporativo hecho por la Asamblea de Parceleros.

c) Colaborar con el Instituto para la mejor aplicación de los planes de asistencia técnica, sanitaria y social, y reclamar del Instituto el -- cumplimiento de dichos planes.

d) Proponer por todos los medios a su alcance el desarrollo económico, social y cívico del grupo.

En cuanto a nuestro concepto, el venezolano y como quiera que no - existe ningún intervalo preparatorio entre la dotación colectiva y la constitución del Centro Agrario y por cuanto éste no tiene personería jurídica pro=

pia, es recomendable para lograr los fines específicos del Centro Agrario la formación de sociedades civiles para sus operaciones económicas, pero siempre con la finalidad de que las mismas, con el progreso educacional del Centro -- Agrario se transformen en verdaderas sociedades cooperativas tal como lo pauta la Ley de la materia. De allí pues que los Estatutos que rigen un Centro = Agrario deben tomar en cuenta todas las previsiones necesarias para su mejor funcionamiento social y cívico del grupo y con relación al desarrollo económico, que indudablemente implica relación con terceros, es necesario la creación de sociedades civiles para evitar el peligro de mercantilizar el Derecho Agrario. Y mientras pasa esa etapa que hemos dado en llamar pre-cooperativas, se establecen las condiciones necesarias para formar verdaderas Cooperativas, las cuales llegado el caso pasarían al control de la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Estos Centros Agrários en lo que se refiere al desarrollo económico deben convertirse en empresarios agrícolas que a juicio del tratadista Alberto Ballarín Marcial, en su Obra "El Derecho Agrario" define como aquella dirigida a obtener productos del suelo mediante la transformación o aprovechamiento de su subsistencia físico-química en organismos vivos de plantas o animales controlados por el agricultor en su génesis y crecimiento. De lo expuesto se deduce que nada se opone a que los Centros Agrarios realicen una actividad de Empresa Agrícola a través de sociedades civiles que en futuro se transformen en sociedades cooperativas. Y en cuanto al Comité Administrativo debe seguir con sus facultades que le atribuye la Ley y nada se opone tampoco a que sean los mismos, los administradores de las sociedades civiles para el desarrollo económico. Se advierte que la necesidad de este tipo de sociedad civil, se requiere sólo para sus relaciones con los terceros por cuanto los miembros del Centro Agrario se encuentran perfectamente regulados y delimitados en sus atribuciones y derechos por los Estatutos que ellos mismos aprueban en las Asam---

bleas de Parceleros y que el Comité Administrativo está en la obligación de - hacer cumplir.

Por último, pudiera pensarse que el Legislador trató de atribuirle cierta personalidad jurídica a los Centros Agrarios, por cuanto si los creó, debió darle una vida jurídica eficaz. Pero lo cierto es que el Legislador no concedió a dichos Centros, ninguna personalidad jurídica especial. Reafirma este criterio, por ejemplo, que para el caso de otorgamiento de crédito agrícola, el Artículo 113 de la Ley de Reforma Agraria, nombra a la "Unión de Prestatarios Agrícolas", a las Cooperativas y no nombra a los Centros Agrarios como tales, más adelante el Artículo 116 dice que tanto las solicitudes de créditos individuales como las de crédito colectivo, en lo que respecta a parceleros de Centros Agrarios, deberán ser autorizados por los respectivos Comités Administrativos, de acuerdo con el Director Técnico. Obsérvese pues, que el - "Centro Agrario" como tal, no tiene personalidad jurídica para solicitar un - crédito agrícola y para que no quede ya ninguna duda, dice el Artículo 117 de la Ley, que para agilizar las operaciones de crédito y facilitar el ahorro el Banco Agrícola y Pecuario, establecerá el sistema de Cuentas Corrientes en su Dependencia para los parceleros de los "Centros Agrarios", así como para las Uniones de Prestatarios Agrícolas, las Cooperativas y demás beneficiarios de la Ley. Nótese pues, que según la Ley, un "Centro Agrario" no puede tener por sí sólo una cuenta corriente, sencillamente, por cuanto no es persona jurídica. Cabría por otra parte, tratar de aplicar por analogía las disposiciones de la Ley del Trabajo y su Reglamento en relación a la personalidad jurídica de los Sindicatos, situación que no creemos posible, pero que sin embargo, por considerar muy interesante y materia debatible vamos a comentar. Veamos: A los fines de la legislación de un Sindicato, los promotores y organizadores deberán

remitir al Inspector del Trabajo de la jurisdicción, copia del Acta Constitutiva un ejemplar de los Estatutos y la nómina de los miembros fundadores y - se inscriben una vez aprobado en "Libro de Registro" y se expide una copia - certificada de la inscripción. El Dr. Antonio Ramírez Jiménez, especialista en seguridad social afirma lo siguiente: "El Estatuto Jurídico de los Sindicatos" presentado al VII Congreso Internacional de Derecho Congreso Internacional de Derecho Comparado, Pag. 210 y 211, dice en relación a la personería sindical en el derecho colectivo del trabajo, lo siguiente: "El Reglamento de la Ley del Trabajo dispuso que la inscripción de toda organización del trabajo, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias, inviste a la respectiva organización de la situación jurídica que requiere con las disposiciones respectivas del derecho común (Art. 312). Se planteó seriamente el problema de atribuir o no personalidad jurídica según el Derecho Civil al Sindicato. En medios como los nuestros, de escasa educación popular, con un movimiento sindical no plenamente desarrollado, resulta preferible no hacerlo ya que, como dice el Dr. Rafael Caldera, "Hacerlo significaba poner el patrimonio del - Sindicato a responder de la gestión imprudente e incapáz de muchos cabecillas sindicales. Era, de hecho matar el sindicato en el propio momento en que nacía". Y agrega el Comentarista "la ley prefirió atribuirle una capacidad jurídica más limitada, suficiente para las formalidades del Derecho del Trabajo -- sin extenderla a la contratación ordinaria. De ahí el registro especial que a semejanza del Registro Público en el caso de las Asociaciones ordinarias, se creó en las Inspectorías del Trabajo para otorgarles el reconocimiento de su cualidad sindical". (Derecho del Trabajo, Pag. 628).

Quedan pues, muy claros los alcances de esta personería jurídica especial que hemos denominado personería sindical y son fundamentalmente dos, de los que se derivan otros y en general, las finalidades establecidas por la Ley en disposición ya comentada (Art. 170). Estas dos atribuciones son la de celebrar convenciones colectivas y la representación de sus miembros en los conflictos colectivos y en la reclamación de derechos individuales (V. Supra Pág. 206). En nuestra opinión los Centros Agrarios, no tienen en ningún caso personalidad jurídica, sencillamente porque la Ley no la otorgó.

2.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS DOTACIONES

a) LA DIVISION DE TENENCIA DEL INSTITUTO AGRARIO VENEZOLANO

1 - Antecedentes

Durante el período constitucional que precede (1963-1969), esta - División figuraba como División de Dotación. Ahora bien, dentro del concepto administrativo actual se prefirió denominarla DIVISION DE TENENCIA, por considerar que el campo de acción de esta manera se ampliaba aún más, ya que no sólo va a ejecutar en función de dotación de tierras a los campesinos, sino - que también resuelve los problemas legales o extralegales con ocasión del uso de la misma. Necesario es advertir que en nuestro país, durante los diez años de Reforma Agraria (5 de Marzo de 1960 - 5 de Marzo de 1970 se cumplieron 10 años de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria) la unidad de trabajo ha venido ejecutándose a través de los llamados Asentamientos Campesinos, sin embargo, el plan para el desarrollo de la Reforma Agraria previamente elaborado conforme a las disposiciones de la Ley, la unidad de trabajo la constituye los Centros Agrarios en todo caso, cuando la dotación de tierras fuese colectiva o

bien cuando así lo pidieran los adjudicatarios individuales.

El Centro Agrario, pues, es la nueva estructura rural que el Legislador Agrario ha querido para sustituír el sistema latifundista, y por tanto conlleva el sistema "justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra" pautado en el Artículo 1 de la Ley de Reforma Agraria.

2 - Funciones de la División de Tenencia

Dentro del concepto de Tenencia, explicado con anterioridad se pueden desprender las siguientes funciones a saber :

a) Función de afectación de tierras

b) Función de dotación de tierras

c) Función de Informes Técnicos y avalúos

d) Función de titulación de la propiedad

e) Función de investigación de tenencia de la tierra

f) Función de calificación de la función social de la propiedad.

Ahora bien, cada una de esta funciones se canalizan a través de los Departamentos que a continuación se especifican :

a) DEPARTAMENTO DE AFECTACION

La afectación de tierras para la Reforma Agraria, tanto públicas como privadas, como es obvio, es una de las funciones fundamentales que debe cumplir la División de Tenencia.

Las tierras públicas en general, se encuentran ope-legis, afectadas a la Reforma Agraria, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 10 de la Ley.

De allí pues, que las dos vías fundamentales para la afectación - son: la propia ley o bien mediante el procedimiento de afectación de tierras privadas.

Por considerarlo de interés hemos dejado exprofeso el análisis de las dos posibilidades o variables que pueden darse cuando de afectación de -- fundos de propiedad privada se trate. Para esto debe recordarse, que de con-- formidad con el Artículo 22 de la Ley de Reforma Agraria la falta de cumplimiento por parte de los propietarios de cualquiera de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, constituye motivo suficiente para la afectación de las tierras a la Reforma Agraria. En varias oportunidades, hemos recordado que en nuestro país, al hablarse de función social de la propiedad, no lo hacemos en forma etérea, sino que por el contrario, se alude o algo muy concreto y definido, como lo es el Artículo 19 de la Ley, que consagra cinco obliga-- ciones para el propietario, en forma concurrente so pena de la afectación de -- sus tierras, por incumplimiento del principio de la función social.

Ahora bien, cómo se inicia la afectación de fundos privados para la Reforma Agraria ?. Para dar contestación a esto, es necesario advertir que las obligaciones derivadas del principio de la función social de la propiedad de la tierra comprenden tanto a los particulares como al Estado. De allí que el Instituto Agrario Nacional está facultado para velar por el cumplimiento de este principio.

En cuanto al procedimiento de afectación de tierras privadas, puede afirmarse que éste se inicia por denuncia que hacen las personas con derecho a - solicitar tierras por ante las Delegaciones Agrarias, de aquellos fundos que no estan cumpliendo con la función social. Una vez ocurrido este hecho, el Institu-

to abre la correspondiente averiguación. El Reglamento de la Ley Agraria (Artículos 1 y 2), establecen un procedimiento para esta afectación que se inicia por un escrito dirigido a la Delegación Agraria de la jurisdicción respectiva y culmina con un dictámen agrotécnico que declara con o sin lugar la solicitud campesina. Ahora bien, para el supuesto de que la afectación de las tierras denunciadas sea procedente, inmediatamente el Instituto Agrario Nacional, entabla conversaciones amistosas a fin de adquirir el fundo señalado. En este estado de cosas, puede ser que no se llegue a la negociación directa, bien sea, por no haber conformidad en el precio de la finca, o bien por no estar de acuerdo con la calificación del criterio de la función social, o ya, por considerar el Instituto que la propiedad que se pretende adquirir, no está debidamente saneada. En consecuencia, en estos casos, se da por agotada la vía del "arreglo amistoso" y debe asi procederse a incoarse al correspondiente juicio de expropiación agraria. Una vez dictado por el Juez de la Causa, la sentencia definitiva de expropiación y consignada la suma indemnizatoria ante el Tribunal, queda definitivamente afectada la finca solicitada por los interesados y consecuencialmente el Instituto Agrario Nacional procede a realizar los planes de Reforma Agraria en la localidad respectiva.

En lo atinente al procedimiento definitivo de lograr que ingresen al patrimonio del Instituto Agrario Nacional, las tierras públicas y muy concretamente las baldías, es necesario observar lo siguiente: La administración de las tierras baldías corresponde en nuestro país, al Ministerio de Agricultura y Cría. En este Ministerio existe la Oficina Nacional de Catastro, quien debe hacer la fijación técnica y cierta de las tierras baldías.

Ahora bien, si bien es cierto, que en virtud de la Ley Agraria, las tierras baldías estan afectadas a la Reforma Agraria, tampoco es menos cierto

que el Instituto Agrario Nacional para disponer de esas tierras, debe cumplir con los requisitos legales de transferencia de la propiedad, de modo que pueda dotar a los campesinos y demás sujetos de Reforma Agraria de un derecho que -- realmente tiene en su patrimonio.

Esto último lo afirmamos, porque se ha pretendido sostener la Te - sis de que por estar las tierras baldías "afectadas" a la Reforma Agraria, ello involucra que el Instituto Agrario Nacional es propietario de las mismas. Esto no es asi porque "Afectación", no implica transferencia de propiedad, sino sencillamente destino a una actividad determinada.

Además de esta actividad de afectación propiamente dicha, en el Departamento de Afectación se tramitan y arreglan todos los problemas legales derivados de la tenencia de la tierra; igualmente se redactan los contratos de - adquisición de fincas para la Reforma Agraria. La ventaja de este Departamento de Afectación así concebido consiste en que se procesa todo lo relativo a la - afectación de tierras privadas y públicas.

b) DEPARTAMENTO DE DOTACION DE TIERRAS

En este Departamento se planifica todo lo relativo al proceso de dotación de tierras a los sujetos de Reforma Agraria. Igualmente, desde luego, esta actividad implica la dotación de aguas a los beneficiarios. Consta el Departamento de tres Secciones fundamentales: a) Sección de Dotaciones Ordinarias, - que se encarga de tramitar las dotaciones a los campesinos; b) Sección de Adjudicaciones Especiales que se encarga de las dotaciones a productores autónomos, indígenas y otros y c) Sección de Registro Agrario, se encarga de la elaboración de los títulos de propiedad. Este Departamento de Dotación se ocupa exclusivamente del proceso dotatorio. La ventaja consiste en la especialización misma de es-

te proceso, que contribuye a darle mayor agilidad a las solicitudes de tie - rras por parte de los campesinos.

La adjudicación de parcelas, ciertamente es uno de los puntos que más interesa en todo proceso de Reforma Agraria.

En relación a este tema la Ley ha creado un procedimiento administrativo de las dotaciones agrarias. Por considerar de enorme utilidad general, esbozaremos muy someramente lo que pauta la Ley de Reforma Agraria para las dotaciones de tierras. Por de pronto, es necesario resaltar que la denuncia de - tierras es un derecho que tienen los sujetos de Reforma Agraria, o sea, el campesino, de solicitar ante la Delegación Agraria local, las tierras que no cumplan su función social (Artículo 9 de la Ley de Reforma Agraria). En Venezuela pues, es el campesino el motor de la Reforma Agraria.

El Reglamento de la Ley Agraria, en su Artículo 1 y 2 fija la forma de procesar esta denuncia, previendo una averiguación con participación del -- propietario y con sus respectivos plazos para la instrucción del respectivo expediente (Artículo 1 y 2 del Reglamento).

Ahora bien, la Ley de Reforma Agraria, ha señalado el procedimiento de las dotaciones de la siguiente manera:

En primer término, el individuo o grupo de población rural que en - ejercicio de su derecho a obtener tierras en propiedad, cuando carezca de ella, debe presentar su solicitud de dotación de tierras ante la Delegación Agraria Regional. Nos interesa señalar en esta oportunidad, lo que ocurre administrativamente, cuando la solicitud de tierras, es hecha por un grupo de población. Veamos.

Existe la obligación para el grupo de población rural de elegir democráticamente un Comité Provisional compuesto por no menos de cinco de sus integrantes para que represente al grupo de población en los términos administrativos de la solicitud de dotación. Como es lógico, en esta solicitud de tierras se debe identificar tanto a las personas solicitantes, como a las tierras que se pretende adquirir.

Recibida la solicitud y comprobada la aptitud del grupo solicitante la Delegación de Dotaciones procede a instruir el expediente y en un plazo no mayor de noventa días envía los recaudos a la División de Tenencia de la Oficina Central del Instituto Agrario Nacional.

Como es lógico, en el orden de su recepción y en caso de ser resuelta favorablemente por el Directorio, que es entre paréntesis, el único Organismo que puede autorizar la dotación de tierras, se procede a entregar la posesión de las tierras, al grupo de población representado por su Comité Provisorio Campesino.

Puede observarse, que en esta etapa la Ley, sólo prevee que se entregue en posesión de las tierras al grupo de población (Forma de Institución posesoria). Aun no se ha decidido si la adjudicación es individual o colectiva, supuesto que, dentro del año siguiente, el Instituto Agrario Nacional, procede a efectuar los reajustes del caso; a estudiar la determinación y forma de las parcelas, en el supuesto de que, se decida con la participación campesina, si las adjudicaciones serán individuales. Queda claro entonces, que después de un año, contado a partir de la entrega de las tierras, al Comité Provisional que las solicitó, en nombre del grupo de población rural, es cuando el Instituto Agrario Nacional, por imperativo de la Ley, procede a entregar él o los res

pectivos títulos de propiedad (Forma de Institución definitiva de propiedad), según se defina si la dotación será individual o colectiva, con plena participación campesina.

Se ha debatido bastante acerca de la condición jurídica de las entregas de tierras al grupo de población campesina. La verdad es que las fincas se entregan a los Comités Provisionales Campesinos, mediante un acto jurídico, suerte de contrato de Reforma Agraria o "Pacto de Responsabilidad Solidaria".

Puede en consecuencia, observarse como es de sencillo el procedimiento administrativo de las dotaciones, en lo que pudieramos llamar su primera fase.

Es interesante, por otra parte, resaltar que la nueva estructura agraria, surge cuando el Comité Provisional convoca a una Asamblea General, con dos finalidades muy concretas: Constituir el Centro Agrario, previa autorización del Directorio y elegir el Comité Administrativo. De tal suerte, que el Comité Provisional, cesa en sus funciones al recibir las tierras, debiendo convocar a una Asamblea General de Parceleros, para cumplir con las finalidades anteriormente expuestas y emerger de esta forma la nueva sociedad rural que sustituye al viejo sistema latifundista.

Es necesario destacar que las entregas de tierras a los campesinos se hace con plena participación de los mismos. En efecto, en el documento contentivo del "Pacto de Responsabilidad Solidaria" que se firma entre el Instituto Agrario Nacional y los campesinos se asienta lo siguiente: Por una parte, el Instituto Agrario Nacional entrega las tierras a los campesinos y por la otra, el grupo de población se compromete a participar en las decisiones que adopte

el Instituto Agrario Nacional, en relación con el tipo de cultivos y a la forma de explotación que deberá efectuarse en las tierras otorgadas y se obligan a cumplir todas las disposiciones relacionadas con la conservación y el fomento de los recursos naturales renovables, asi como tambien a no abandonar ni destinar las tierras a fines distintos a los de la Reforma Agraria, a conservar en buen estado las construcciones, mejoras o elementos de trabajos que le hayan entregado.

Asi mismo, el Instituto Agrario Nacional, se compromete a promover, capacitar y organizar a los integrantes del grupo de población a quienes se les ha dado posesión de las tierras para lograr su plena participación en el desarrollo integral del Centro Agrario, mediante la asesoría, asistencia técnica y financiera, realización de las obras y prestación de servicios indispensables para ello; quedando obligado el Instituto Agrario Nacional a continuar los estudios necesarios para lograr dicho desarrollo integral. Igualmente se establece que en caso que se decida con efectiva participación campesina, adjudicaciones individuales, el Instituto Agrario Nacional, procederá a la determinación de la forma, extensión y superficie de las parcelas, que serán adjudicadas a los integrantes del grupo de población, tomándose en cuenta las condiciones topográficas y agrológicas de la extensión por distribuir, a fin de que el parcelero pueda realizar la mayor parte de la labor con su trabajo y el de la familia y que la capacidad productiva de la parcela sea suficiente para su progresivo mejoramiento económico, el eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional.

c) DEPARTAMENTO DE INFORMES TECNICOS Y AVALUOS

La función de Avalúos e Informes Técnicos para la adquisición de tierras para la Reforma Agraria, se realiza a través del Departamento de Infor

mes Técnicos y Avalúos. En este Departamento se cumple con lo ordenado por la Ley de Re orma Agraria en su Artículo 24 en el sentido de realizar una actividad técnica para comprobar que las fincas que se van a destinar a la Reforma Agraria sean económicamente explotables al igual que la función de avaluar los señalados predios, aplicando los criterios que establece el Artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria.

d) DEPARTAMENTO DE INVESTIGACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Necesario es de observar que la Resolución No. 1 del actual Directorio del Instituto Agrario Nacional, ha sido la de ordenar una investigación de la situación de la tenencia de la tierra, en todos los Asentamientos y fundos del Instituto Agrario Nacional.

Ahora bien, por cuanto el Directorio del Instituto, estimó que la investigación sobre las condiciones de tenencia de la tierra, debe constituír función permanente de la División de Tenencia, es por esta razón que actualmente existe el Departamento de Investigación de Tenencia de la Tierra, a fin de orientar la evaluación de los avances logrados en el reordenamiento de los derechos sobre la tierra, propósito fundamental de la Reforma Agraria. Con este Departamento de Investigación se pretende evitar las violaciones a la Ley, tales como la usurpación de las tierras del Instituto Agrario Nacional, ventas y traspasos de parcelas y otras acciones que conlleven a la reestructuración del latifundio.

3 - Programas de la División de Tenencia

En relación a la programación de las actividades del presente año, es necesario advertir que se ha invertido mucho tiempo en resolver problemas pendientes de la anterior administración. Ahora bien, durante el año en curso

y habida consideración de lo anteriormente expuesto, en la actualidad se ha venido cumpliendo con los siguientes Programas:

1.- Programas de dotación de tierras a los grupos de población representados por los Comités Campesinos Provisionales.

2.- Programa de entrega de títulos definitivos de propiedad.

3.- Programas de regularización de la tenencia de la tierra.

4.- Programa de dotación de ejidos.

5.- Programa de dotación a indígenas.

1 - El programa de dotación de tierras a los grupos de población - rural representados por los Comités Provisionales, consiste sencillamente en cumplir con los expresos mandatos que establece la Ley de Reforma Agraria, tal como se expresó con anterioridad. En Venezuela los campesinos solicitan las -- tierras ante las Delegaciones Agrarias respectivas, una vez que el Directorio ha acordado la dotación al grupo de población campesina de las mismas, es necesario proceder a entregárselas provisionalmente en la forma explicada en la - primera parte de este documento. En otras palabras, este Programa consiste en cumplir con los expresos mandatos de la Ley.

2 - Programa de entrega de títulos definitivos de propiedad.

Esta segunda fase del proceso de dotación se realiza al año de haber culminado la fase provisional. Tambien se realiza este Programa de entrega de títulos definitivos de propiedad, por mandato de la Ley que establece que - las dotaciones deben ser hechas en propiedad.

3 - Regularización de la tenencia de la tierra.

Consiste este programa en realizar un plan tendiente a legalizar la situación de un gran número de familias ocupantes de lotes de terrenos públicos,

mediante el otorgamiento de títulos definitivos de propiedad. Se realiza a - través de tres etapas:

1)- Investigación: Mediante la misma se tiende a localizar las tierras baldías, ejidos o nacionales ocupados por campesinos.

a) Estudio en sus condiciones agro-económicas

b) Censos de las familias ocupantes

2)- Catastro.

a) Levantamiento planimétrico, altimétrico y catastral de la zona incorporada.

b) Proyecto de parcelación.

3)- Legal.

a) Tramitación del traspaso de las tierras afectadas al patrimonio del Instituto Agrario Nacional.

b) Elaboración de títulos definitivos de propiedad.

4 - Programa de dotación de ejidos.

El Instituto Agrario Nacional en base a los Artículos 12 y 17 de la Ley de Reforma Agraria que ordena celebrar Convenios con las Municipalidades - con el objeto, o bien de dotar de tierras a las Municipalidades con fines urbanísticos o por el contrario que las Municipalidades entreguen al Instituto A-- grario Nacional las tierras para dotaciones de campesinos.

5 - Programa de dotación a indígenas.

En nuestro país, como otros de nuestros hermanos latinoamericanos, existen tambien, Comunidades Indígenas, que es necesario asistir por su carácter de hipo suficientes.

Nuestra Ley de Reforma Agraria es categórica, al reconocer al Indígena como sujeto de Reforma Agraria. El Artículo 2 letra d) de la Ley de - Reforma Agraria, garantiza y reconoce a la población indígena que de hecho - guarde al estado comunal o de familia extensiva, sin menoscabo del derecho que le corresponde como venezolanos, de acuerdo con los apartes anteriores, el derecho de disfrutar de las tierras, bosques y aguas que ocupen o les pertenezcan en los lugares donde habitualmente moran sin perjuicio de su incorporación a la vida nacional conforme a esta u otras Leyes.

En base a esta norma legal, se programan las dotaciones de tierras a las referidas familias extensivas indígenas.

4 - La Revisión de Tenéncia en 1970

Es importante señalar que para el año de 1970, el proceso de las dotaciones se ha sujetado a un programa elaborado conforme a las prioridades que exige la presión campesina, determinada por las demandas de los grupos de población rural, Ligas y Sindicatos Agrarios, tanto por las disponibilidades de tierras de cada zona o Estado.

El Programa de Afectación incluye tierras privadas y transferencias de tierras públicas. Para los próximos cinco años, se ha programado beneficiar 100.000 familias, lo que hace un promedio de 20.000 familias anualmente.

Por último es necesario destacar las palabras del Dr. Víctor Giménez Landínez, Presidente del Instituto Agrario Nacional, en la Exposición de Motivos al Presupuesto de 1970.

"Es necesario la continuación del proceso de dotaciones dentro de - una política clara y firme de tenencia de la tierra.

De la revisión de la tenencia de la tierra, que se ordenó apenas comenzada su gestión, el actual Directorio podrán incluirse al terminarse, juicios

valorativos, sobre la situación actual. Pero desde ya y a la luz de los resultados parciales de que se dispone, puede afirmarse, que en Venezuela aún existe una muy fuerte presión campesina sobre la tierra y que es imperativa la necesidad de continuar sin interrupción el proceso de dotaciones. Numerosos contingentes de juventud rural que hace diez años no eran sujetos de derecho en la Reforma Agraria, ahora han venido a alcanzar la mayoría sobre los 18 años constituyéndose así en una numerosa fuerza de trabajo cesante o que apenas -- trabaja pocos dias al año que desea y necesita tierras para trabajar. Solo el hecho de existir hoy un considerable número de jóvenes que salen de las mismas Escuelas, Centros de Capacitación y adiestramiento agrícola que ahora existen en el país, que reclaman tierra, pues aprendieron a cultivarla y es el oficio para el cual se han preparado, o de conscriptos que egresaron del Servicio Militar con adiestramiento en faenas agrícolas, nos señalan la urgencia de disponer de los medios necesarios para afrontar en escala satisfactoria la necesidad de una nueva y agresiva política de dotaciones y adjudicaciones de tierras. Por otra parte, aun permanecen muchos campesinos cultivando las laderas de las montañas y talando los bosques protectores en las fuentes de los ríos, señalando a gritos su necesidad de ser asentados en tierras aptas, aunque expresamente no lo reclamen. Casi podría decirse que una actitud resignada los retiene allí, si no fue que regresaron por un sentido de frustración y desamparo. Finalmente es necesario destacar el hecho de que en algunas de nuestras fronteras, dada la circunstancia de que somos un pais poblado y tenemos aún grandes especios vacíos, existe una colonización foránea que cada dia aumenta y la cual sólo podría detenerse o al menos controlarse en el desarrollo de esas zonas fronterizas, aunque sea a través de un proceso que aunque más bien pudiera ser definido como de colonización, supone adjudicaciones especiales y dotación de tierras para campesinos y agricultores venezolanos en general.

Por todo ello la División de Tenencia, que ahora agrupa lo que anteriormente figuraba como División de Dotación, requiere cada dia ser fortalecida; lo cual se ha hecho en el nuevo Presupuesto a base de la utilización del mismo personal existente más la creación de una Oficina de Investigación y Evaluación permanente de la situación de la tenencia en el país que constituída por un equipo interdisciplinario, tenga capacidad de proveer la información indispensable para los ajustes que la política agraria requiere necesariamente a medida que se ejecuta.

La revisión de la tenencia de la tierra, por lo demás ha descubierto que en los últimos años venía produciéndose un proceso de reconstitución de latifundios, ya por la via de la posesión a través de la venta de bienhechurías o mejoras; ya por la via de la propiedad, cuando se encuentren que tierras adquiridas por el Instituto por redistribuir entre los campesinos que hoy estan en manos de personas no sujetos de Reforma Agraria. Esto es una realidad que todos los que sinceramente sienten la Reforma Agraria, no podrán menos de reconocer; sin que ello debe producir asombro en nadie porque en todo proceso de Reforma Agraria, tiende a producirse este fenómeno regresivo y lo más importante es detectarlo a tiempo para establecer los servicios correctivos oportunamente.

Ello impone la necesidad de establecer como lo hemos venido haciendo, una clara y firme política de tenencia de la tierra que corrija esta peligrosa tendencia. De ahí el imperativo de mantener una División de Tenencia altamente calificada, alerta y eficaz. Mucho más cuando a su cargo está además, todo el ordinario proceso de afectación, adquisiciones, expropiaciones, entrega de títulos y títulos de propiedad de acuerdo al texto legal, etc. que la obliga a una ardua diaria y delicada tarea".

Puede observarse de lo expuesto, el sano deseo de la actual administración de llevar el proceso de Reforma Agraria, dentro de los objetivos expresamente consagrados en la Ley en especial lo atinente a la efectiva participación campesina en la transformación de las estructuras eliminando los sistemas injustos de propiedad, tenencia y explotación de la tierra y responsabilizando de esta ardua, pero facinante tarea la División de Tenencia, que ha de cumplir, serenamente, pero con firmeza los expresos mandatos de la Ley.

Puede destacarse, en consecuencia, que nuestra Ley de Reforma Agraria, emanada de un Estado de Derecho, traza los instrumentos para lograr rotundamente, la aplicación de la Reforma Agraria Integral, por lo tanto se ha considerado que la nueva estructura rural a través de los Centros Agrarios, merece especial atención en este estudio. Veamos.

2.- CENTRO AGRARIO : LA NUEVA EMPRESA SU ESTRUCTURACION PRIMARIA

Contempla nuestra Ley de Reforma Agraria como parte fundamental y básica de la nueva estructuración del campo al Centro Agrario, cuya organización en vista de la transcendental importancia que éste reviste dentro del proceso de transformación y desarrollo del agro-venezolano cobra carácter de especial significación para nosotros y en consideración a ello hemos querido abocarnos en este punto no precisamente a los Centros Agrarios en su forma integral pero sí en lo que respecta a los Comités Administrativos y su estructuración en su calidad de órganos directrices de los Centros Agrarios, ya que consideramos que del éxito y óptimo funcionamiento de estos centros y por ende de su dirección depende de una manera determinante el destino mismo de una verdadera Reforma Agraria que efectivamente signifique para el campesino, co-

mo lo reza la Ley, su definitiva incorporación "al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad". (*)

Ahora bien, la implementación de todos los objetivos sólo será posible a través de la aplicación certera y cabal del instrumento idóneo cual viene a ser la Ley y sus cometidos, siendo uno de los entes principalísimos considerados en ella los Centros Agrarios, cuyo órgano representativo y de administración viene a ser los Comités Administrativos designados anualmente por los parceleros, por intermedio de asambleas.

De tal modo pues, que en la medida en que existe un mejor funcionamiento en los Comités Administrativos como tales, mejor será la marcha de estos centros Agrarios indudablemente, y ello conlleva la impostergable necesidad de que los precipitados Comités sean la genuina y más fiel expresión de la base del conglomerado campesino integrante de un determinado Centro Agrario, para que el campesino tome conciencia de clase y adquiera un verdadero sentido de lo que él representa dentro de nuestra sociedad. Lamentablemente en muchos casos se ha observado que: "los Comités que existen en los asentamientos no representa a los propios asentados, sino que han sido elegidos por sindicatos, y éstos sindicatos no son exclusivamente del asentamiento, si

(*) Artículo 7 Ley de Reforma Agraria.

no que son generales de la región, o sea, una serie de asociaciones muy normales y muy lógicas en el campo, pero de tipo general, que deciden quienes -- van a dirigir a los asentados, que forman un grupo que propiamente no tienen intención directa en la elección de sus representados" (1).

Ante tal situación se impone una forma más propia y adecuada para la estructuración de dichos Comités, eso es lo que aqui queremos exponer con la ante dicha finalidad de que estos garanticen de manera eficaz que las necesidades y reinvidicaciones de la población campesina por ellos representada vea en ellos un instrumento de presión y defensa de sus legítimos intereses.

Corroboramos, pues, como el Comité Administrativo constituye legal y socialmente el organo representativo y administrativo de los Centros Agra-- rios, no obstante, tal circunstancia, la Ley y su Reglamento aunque nos indican claramente el camino a seguir para su formal creación y nos esboza en forma genérica sus atribuciones poco nos dicen en lo atinente a su canalización y funcionamiento desde el punto de vista humano y social. Es por ello que hemos creido conveniente hacer un planteamiento concreto del proceso operativo y sociológico para la elección de los Comités Administrativos; lo cual si bien es cierto que introduce nuevas modalidades en tal proceso, ello no significa salirse del marco de la Ley y su Reglamento ya que nuestra finalidad es que - desde un comienzo en el desarrollo de las nuevas dotaciones, se dan las condiciones mínimas en cuanto al establecimiento de modelos organizativos primarios y a los lineamientos de participación necesaria, mediante una contínua y pro-- funda labor en la base para que la organización campesina que asi surja sea:

---

(1) Chonchol, citado por el Dr. V. Giménez Landínez, la Reforma Agraria Integral. Tomo II - Pag. 112 Caracas 1964.

"instrumento eficaz para la identificación e integración de los intereses de clase, lo cual facilitará la participación del sector en el proceso económico, social y político del país. Asimismo, será posible para la población, elaborar autónomamente su planificación integral y transcender la actual dependencia de sectores exógenos." (1)

En el proceso de integración y desarrollo de la nueva estructura rural la cual vendrá determinada por los Centros Agrarios en su forma integral - dirigidos por sus respectivos Comités Administrativos, hemos creido conveniente encarar aqui entre primigenio que viene a ser lo que podríamos llamar la célula primaria o punto de partida de la gran organización a la que hemos hecho referencia y el cual en forma específica hemos denominado Círculos de Discusión cuya estructura y funcionamiento a continuación esbozamos para su debida discusión y consideración.

3.- CENTRO AGRARIO

LA DEMOCRATIZACION DEL PODER CAMPESINO EN UN ASENTAMIENTO

ANALISIS DE LOS PASOS EN LA CONSECUCION DEL CENTRO AGRARIO

A. Del Comité Provisional a los Círculos de Discusión o de Cultura considerados como Estructura Primaria del Asentamiento.

1. Estructura Primaria

La estructuración del grupo que habita en el Asentamiento es condición esencial y determinante en la formación de un poder local que será básico en la futura marcha de este, como unidad geo-económica.

---

(1) Raúl Alegrett "La Organización Campesina y la Nueva Empresa" III Reunión Internacional de Ejecutivos de Reforma Agraria - Caracas - 1969.

Esta unidad estará determinada por el consenso de los intereses sociales campesinos camino lógico en la trascendencia de las formas tradicionales de dependencia y desemboque hacia las nuevas opciones que darán al campesino la única posibilidad de su integración consciente al plano concreto de los programas de consolidación y desarrollo nacionales.

1.1. Objetivos de la Estructura Primaria

1.1.1. Motivación para la participación:

El primer objetivo será llamar la atención del asentado para que preste sus intereses y sus capacidades hacia una acción global o de conjunto.

Es el llamar o tomar parte en las decisiones generales de la comunidad, que por ser él integrante de la misma, deberá contar con su voto y apoyo para cualquier decisión que se puede tomar en el Asentamiento.

1.1.2. Promoción del Hombre

Al surgir el análisis de su realidad y reconocerse como hombre capaz de labrarse su propio destino se estará ante la presencia del hombre capaz de tomar decisiones críticas basadas en la propia reflexión de la problemática a que se enfrenta.

La promoción del hombre pretende crear un nuevo ser, consciente de su valor, defensor de sus derechos y cumplidor de sus deberes.

1.1.3. Promoción de la Organización

El hombre así, al ir tomando conciencia de su realidad y posición ante el mundo, desarrollará el espíritu de solidaridad, al ver en sus compañeros los mismos problemas que pueda enfrentar él, y deberá alcanzar un fin de tipo organizativo que puede enmarcar los diferentes aspectos que encuadran su vida cotidiana.

1.2. Metodología

La metodología destinada a la consecución de la Organización Básica estará conformada en la formación de los Círculos de Discusión. Para los mismos se preveen los siguientes pasos:

1.2.1. Campaña de Información

Campaña destinada a informar sobre los diferentes aspectos relacionados con la labor que debe cumplir un campesino dentro del Asentamiento y la posibilidad de conformar una organización representativa de sus intereses.

1.2.1.1. Medios para la Campaña de Información:

a) Asamblea General Informativa: Reunión de los que viven en el Asentamiento a fin de dar a conocer lo antes expuesto.

b) Informaciones Particulares: Destinadas a: aclarar algunas dudas referentes a lo expuesto en la Asamblea, enfatizar los mismos puntos, establecer contactos con quienes no asistieron a dicha Asamblea, darse a conocer los Promotores de un plano más "familiar".

c) Propaganda: (afiches, carteles, unidades móviles, radio local, etc) propaganda indirecta con leyendas sencillas (o escasa) y con dibujos alegóricos a la unidad campesina, dignificación del trabajo, la familia, etc.

1.2.2. Estudio Geo-demográfica del Asentamiento

La labor encaminada a conocer los puntos de concentración de casas o sitios de habitación, distancias entre lugares de reunión (Centros Comunales, casas de la hacienda, escuelas, etc).

Esto con el fin de poder ubicar "físicamente" los círculos de discusión de tal manera que, faciliten la asistencia de gran número de personas a las reuniones, mejor control por parte del Promotor de la asistencia del campesinado, tangibilidad de la problemática particular, surgimiento de líderes que representen verdaderamente el sitio, etc.

1.2.3. Estudio de Grupos

Otra alternativa para la conformación de los grupos de discusión, puede ser el estudio y selección de grupos representativos de actividades en una comunidad. Esta alternativa puede presentar la siguiente dificultad: aunque se centren y profundicen las discusiones y estudios en torno a problemas comunes al grupo, pueden dejarse a un lado ciertas situaciones que por no afectar directamente al grupo en cuestión no se tomen en cuenta o simplemente se

traten superficialmente.

La labor del Promotor en este sentido será el saber manejar las situaciones y hacer ver la importancia de la solución de los problemas propios o que los afecten directamente, asi como los ajenos, ya que todos los esfuerzos deberán ser encaminados hacia soluciones generales o comunes.

Una clasificación tentativa de grupos dentro de una comunidad pudiera ser la siguiente:

a) Grupos por actividades de trabajo

b) Grupos de parceleros y no parceleros

c) Grupos por edades

d) Grupos de autoridad

e) Grupos de parentesco, etc.

1.2.4. Convocatoria a los Círculos de Discusión

Una vez informado el conglomerado campesino y localizados geográficamente los grupos de habitantes, se convoca a los Cíículos de Discusión.

2. Los Círculos de Discusión (*)

Son los Círculos de Discusión un método de trabajo donde un grupo de personas se reunen a tratar los temas que tienen vigencia en su vida cotidiana y que por ende tienden a afectarlo de una u otra manera.

Es necesario aclarar que estos Círculos no deben ser considerados como organizaciones paralelas de las que ya pueden existir en la comunidad o Asentamiento - Sindicato, Ligas, Empresas, Juntas Pro-mejoras, etc., sino que -

(*) Verse Alejandro Thinsley - "Teoría y Práctica del Método de Concientización".

estos tienen fuerza y deberán nutrirse precisamente de la existencia de ellas.

El Círculo de Discusión es un grupo dinámico, enraizado en la realidad, local y regional, su programación deberá reflejar estas realidades y la respuesta de los que los constituyen.

De esto se desprende que la programación (respuesta a la problemática Particular de la comunidad) deba ser el resultado de los anhelos, aspiraciones y esperanzas de los grupos y la comunidad.

2.1. Organizaciones de los Círculos

Los Círculos deberán ser convocados y reunidos por áreas o según los criterios ya expuestos, estos han de tener un promedio de 25 a 30 participantes activos (no se cuentan aqui niños y ancianos), de manera de hacer más fluida las discusiones y lograr un mejor provecho del tiempo.

2.2. Temario General de los Círculos

Consideramos necesario este temario,ya que con el se tratará - de obtener un desarrollo de la conciencia crítica de los campesinos y un pase objetivo a la discusión de la empresa u organización para la producción y su encuadramiento en los planes generales de desarrollo regional, base fundamental de la vida de la comunidad.

Una vez constituidos los círculos su temario versará sobre los siguientes aspectos :

2.2.1. Información General

Esta etapa contará con los siguientes elementos :

a) Política

a.1. Gobierno, Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo.

a.2. Instituciones políticas, Organizaciones gremiales.

a.3. El voto, su importancia.

b) Económica

b.1. Organizaciones Económicas: Empresas Campesinas, Uniones de Prestatarios, Cooperativas, Créditos, etc.

b.2. Ciclos Económicos, Ley de Oferta y Demanda, Mercadeo, Mercado, etc.

c) Cultural

c.1. Educación campesina, la cultura campesina.

c.2. Familia, grupos económicos (internos) el Centro Agrario, la Sociedad nacional.

c.3. Leyes para el campesino - Ley de Reforma Agraria

c.4. El progreso, en la ciudad y el campo.

2.2.2. Discusión General

a) La situación campesina antes de la Reforma Agraria - (planteado en términos de la historia social del campesino).

b) La situación del campesino después de la Reforma Agraria.

2.2.3. Discusión sobre la Organización

A través de las discusiones anteriores y luego de los -- planteamientos de los diferentes tipos de organización - que tenga los centros de decisión en los núcleos de base (Centro Agrario Directivo).

Que puedan designar un Comité constituido por representantes de estos núcleos y del cual surjan diferentes comisiones de trabajo. Por cada actividad productiva o creadora Ej. Comisión de Créditos, Cultivos, Maquinarias, Sociales, etc.

3. Centro Agrario

Definición :

El Centro Agrario es una organización típicamente agraria que fué concebida por el Legislador como una forma de gobierno y administración de una unidad geográfica, especie de aldea agraria formada por un Asentamiento del IAN, pero que, en la realidad se ha transformado en una organización campesina compleja con fines administrativos sociales y económicos, con facultades para tramitar créditos individuales y colectivos y con previsiones estatuarias para la formación de reservas de capital (exposición de motivos al Reglamento de la Ley de Reforma Agraria). (*).

4. Comité Administrativo

Definición :

Es el organismo representativo del Centro Agrario estará conformado por un Coordinador, un Secretario y Comisionados (Agricultura, Crédito, Cultivo, Ahorro, etc.)

Entre sus atribuciones principales tenemos las siguientes :

(*) M.A. Hernández Ocanto. "Algunos aspectos Legales de la Reforma Agraria Venezolana" Folleto - Caracas - 1968.

4.1. Elaborar el Proyecto de Estatuto y someterlo a la Asamblea para su aprobación. Estos estatutos deberán establecer los deberes y derechos de los componentes del Centro Agrario o Sociedad Rural o Sociedad Agraria, sociológicamente hablando.

4.2. Elaborar y aprobar con el Director Técnico y con los parceleros del Centro Agrario los planes de producción y de crédito y vigilar la eficaz realización de la venta de los productos y el abastecimiento del Centro Agrario.

4.3. Colaborar con el Instituto para la mejor aplicación de los planes de asistencia técnica, sanitaria y social, reclamar del Instituto el cumplimiento de dichos planes.

4.4. Propender por todos los medios a su alcance el desarrollo económico, social y cívico del grupo (*) .

Además el Comité Administrativo estará integrado por un Coordinador, Secretario y Comisionados, tantos como actividades específicas se desarrollen en el Centro Agrario (**).

5. <u>Asamblea General - Comisión Electoral</u>

Pasos previstos para la constitución del Centro Agrario y del Comité Administrativo.

5.1. <u>Comisión Electoral</u>

El Comité Provisional convocará a una Asamblea General que se efectuará por Círculos de Discusión.

Dicho Comité Provisional elige una Comisión Electoral quien con un lapso no mayor de 15 días convocará a Elecciones Generales.

(*) Artículo 100 Ley de Reforma Agraria

(**) Podrá estatuirse.

5.2. Procedimiento en la presentación de Candidatos al Comité Administrativo.

Los Círculos de Discusión eligen de su seno candidatos al Comité Administrativo dependiendo el número de éstos, del número de personal que integren cada círculo.

Un ejemplo ilustrativo pudiera ser, que si un Círculo tiene 30 personas, lancen 6 candidatos para que en las elecciones generales salgan elegidos por lo menos 2, asegurando de esta manera una representación mínima de la base. La Comisión Electoral hará conocer en todo el Asentamiento los candidatos por círculo al Comité Administrativo.

6. Asamblea General, Constitución del Centro Agrario, Elecciones del Comité Administrativo.

Posteriormente y habiendo transcurrido el lapso fijado por la Comisión Electoral para las Elecciones se convoca una Asamblea General en la cual se verificarán los siguientes actos:

6.1. Constitución del Centro Agrario

La Asamblea en acto solemne (y con todas las estipulaciones de la Ley) declara constituido el Centro Agrario.

6.2. Acto inmediato se verificarán las Elecciones (por círculos) declarando la Comisión Electoral, al conocerse los resultados de las elecciones, a los miembros electos en el siguiente orden :

a) Coordinador

b) Secretario

c) Comisionados

7. Comité Administrativo. Nueva Organización.

El Comité Administrativo pasa a ser de esta manera el organismo representativo de la base del asentamiento constituído en Centro Agrario.

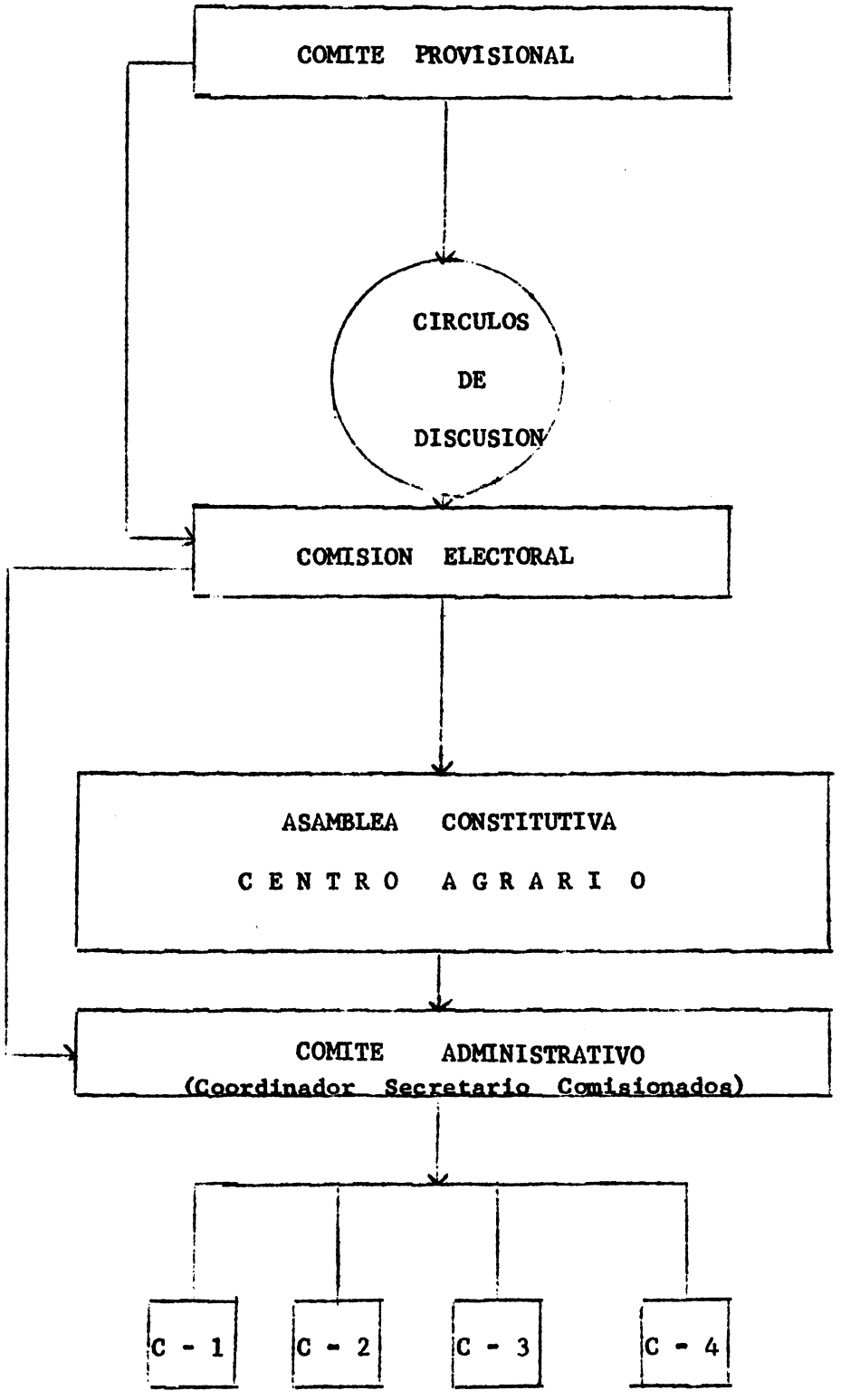
Este Comité, como se apuntó en el aparte 6.2. se constituye con un Coordinador (anteriormente llamado Presidente), con las funciones específicas que le atribuirán los Estatutos: Representación, Coordinación de Actividades y enlace con los Organismos de Reforma Agraria. Un Secretario quien puede sustituir al Presidente en caso de ausencia y quien tendrá otras funciones específicas contenidas en los Estatutos. Los comisionados tendrán funciones determinadas por las actividades del asentamiento.

Estos ejecutan, supervisan y son responsables ante el Comité Administrativo - y en especial ante su Presidente - sobre la marcha del Centro Agrario (*).

(*) Veánse Organogramas anexos.-

PASOS EN LA CONSTITUCION

DEL CENTRO AGRARIO



4. CONDICIONES OBJETIVAS PARA LA CONSTITUCION DE LOS CENTROS AGRARIOS

Hemos considerado necesario que para la mejora del procedimiento a seguir para atender las nuevas dotaciones del año 69, se requiere el establecimiento de ciertas prioridades de acuerdo a la situación específica de cada uno de los fundos entregados a través de las distintas Delegaciones Agrarias del país.

1. PRIORIDADES

1.1. Aquellas nuevas dotaciones donde hasta la fecha no existe ningún tipo de organización.

1.1.2. Criterios para el establecimiento de esta prioridad.

a) Estan en mejor disposición de asinilar con rapidez la nueva organización que se les propone.

b) No han heredado vicios de ningún tipo de organización anterior.

c) No se va a entrar en contradicción con sistemas organizativos.

d) El personal de promotores asignado va a trabajar en terreno "virgen" pudiendo aprovechar mejor el tiempo.

e) Necesitan organizarse rápidamente para constituir el Centro Agrario.

Las dotaciones que se encuentren en estas condiciones, iniciarán el proceso como se indica en el modelo teórico.

1.2. Donde existan organizaciones y se esté planificando a corto plazo la etapa de consolidación.

1.2.1. Criterios para el establecimiento de esta prioridad.

a) El proceso organizativo (de modelo tradicional) ya se ha - iniciado, por lo tanto la secuencia de éste puede no darse como deseamos; igualmente los resultados pueden estar lejos de ser lo más aproximado del modelo teórico.

b) Sería imprudente tratar de cambiar las organizaciones que - ya estan en funcionamiento y/o que hayan sido creadas recientemente, ya que esto puede producir cierta resistencia hacia el programa por parte de los grupos afectados.

c) Como una consecuencia de lo anterior se supone que la organización o fundo afectado debe ser reestructurada.

1.3. Casos especiales dentro de esta prioridad.

1.3.1. Cuando existe algún tipo de organización económica

a) Si agrupa toda la población del fundo

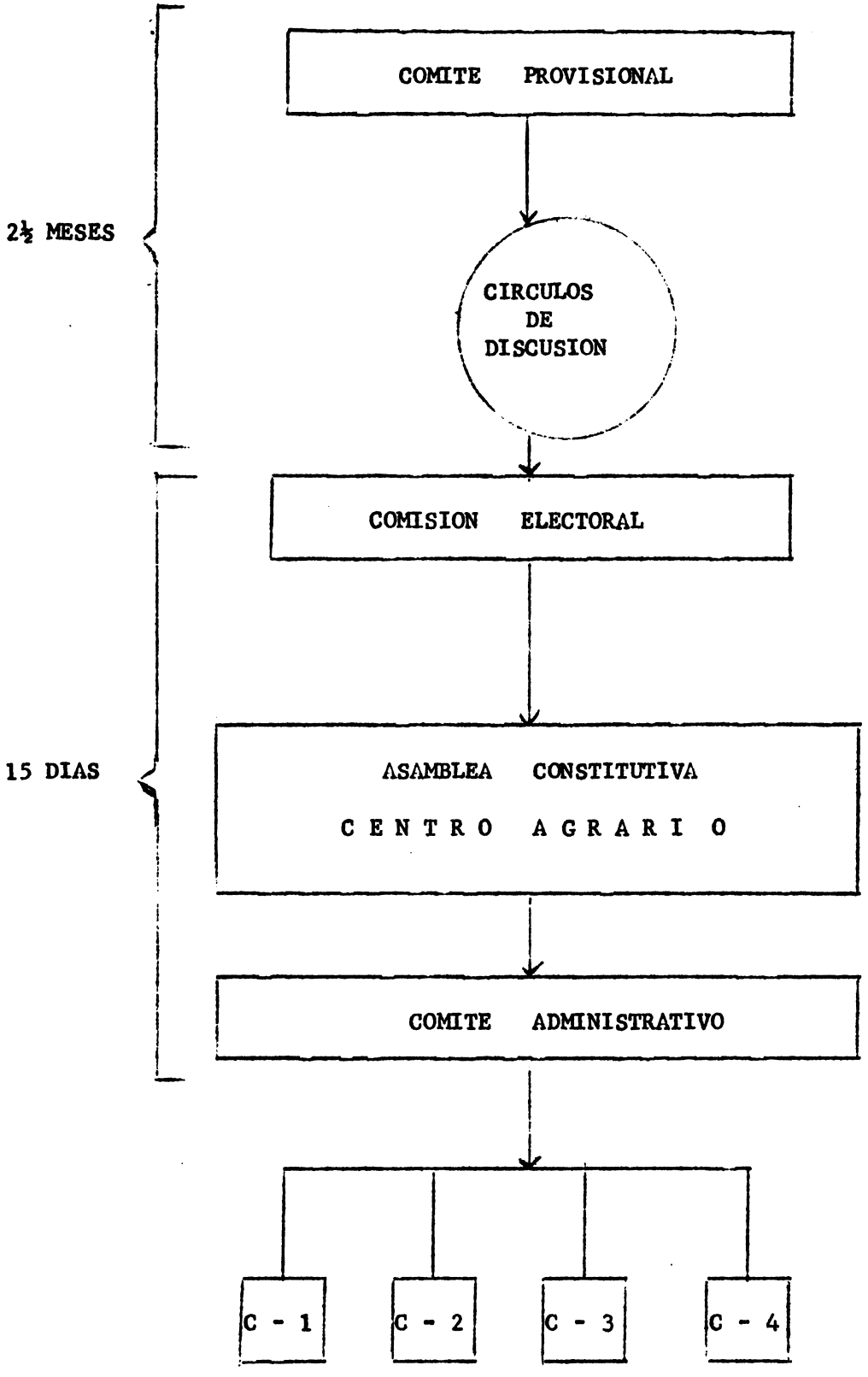
Si la organización económica existente agrupa a toda la población, se espera hasta que el Comité Administrativo, cumpla un año, meses antes se iniciará el - proceso desde su etapa inicial hasta la constitución del Centro Agrario y su Comité Administrativo.

b) Si agrupa solo una parte de los beneficiarios.

Si en la organización económica solamente esta agrupada una parte o minoría del grupo de población esta organización se considera como un círculo de discusión y/o comisión de trabajo y se iniciarán las etapas para la constitución del Centro Agrario tal como se tiene - previsto.

TIEMPO PREVISTO PARA LA

CONSTITUCION DEL CENTRO AGRARIO



1.3.2. En caso de que se haya constituido el Centro Agrario, con su respectivo Comité Administrativo.

El Comité Administrativo del Centro, hará las gestiones económicas que sean necesarias. Luego que este Comité cumpla con su ciclo económico respectivo, con tres (3) meses de anticipación, se procederá a iniciar las etapas previstas para la reestructuración del mismo.

1.3.3. En caso de que exista alguna nueva dotación con algun tipo de organización económica y se haya constituido el Centro Agrario. En este caso se esperará que el Comité elegido y la directiva de la organización u organizaciones económicas existentes cumplan su período correspondiente; y tres (3) meses antes de que termine dicho ejercicio se iniciará el período de motivación y las etapas que le siguen, sin alterar el proceso establecido para la constitución del nuevo Centro Agrario.

1.4. Aquellas nuevas dotaciones donde exista organización económica y ya está planificada la etapa de consolidación.

1.4.1. Criterios de selección para el establecimiento de esta prioridad.

a) El tratamiento sería más complejo dado que ya los Beneficiarios de estas dotaciones tienen internalizadas una serie de esquemas organizativos diferentes.

b) El grado de consolidación en que se encuentran supone la satisfacción de ciertas necesidades lo cual limita una acción destinada a la satisfacción de las mismas.

NOTA :

Queremos dejar sentado que las prioridades establecidas,aqui están sujetas al criterio de cada Delegación; pero haciendo hincapié que solamente garantizamos el buen resultado del proceso en aquellas nuevas dotaciones donde no exista ningún tipo de organización.

6. CRITERIOS PARA LA PRELACION DE BENFICIARIOS

INTRODUCCION

La prelación de los aspirantes a parceleros resulta uno de los aspectos más difíciles en los programas de Reforma Agraria, ya que mucho del éxito de este proceso depende en gran parte de una adecuada Selección de Beneficiarios. La Prelación de Beneficiarios, consistiría en elegir de un grupo, aquellos que reunan los requisitos exigidos para ser considerados como Sujetos de Reforma Agraria y por lo tanto beneficiados en el proceso de dotación de tierras.

En los actuales momentos nos encontramos con muchos casos donde se ha hecho patente la no aplicación de criterios objetivos en este proceso.

En otros casos se ha procedido a dicha prelación tomando en cuenta aspectos meramente subjetivos, tales como, filiaciones políticas partidístas, simpatías personales, compadrazgo, amistad, etc., lo cual ha conducido a un distorcionamiento de la seriedad que debería revestir dicho proceso. Ejemplos típicos de esta situación pudieran ser :

C E N T R O A G R A R I O

P A S O S	O B J E T I V O S
COMITE PROVISIONAL	* Motivación a los Campesinos en su incorporación al proceso de Toma de Decisiones.
CIRCULOS DE DISCUSION	* Promoción de Núcleos de base para estudio de Necesidades. * Discusión Futura Organización del Asentamiento * Democratización del Voto * Liderazgo Democrático * Desarrollo del espíritu de grupo
COMISION ELECTORAL	* Dar a conocer candidatos al C.A. * Realizar Elecciones * Proclamar al C.A. elegido
Asamblea Constitutiva C E N T R O A G R A R I O	* Constituir el Centro Agrario * Elección Comité Administrativo
COMITE ADMINISTRATIVO	* Discutir y aprobar Estatutos * Crear comisiones de Trabajo * Registrar las comisiones de trabajo (Empresas, Uniones, etc)
C-1 C-2 C-3 C-4	* Organización separada de cada una de las actividades esenciales del CENTRO AGRARIO

1. Dotación a todas las personas que han formulado petición de tierras.

Este sistema fué aplicado en los momentos en que se iniciaba la Reforma Agraria en nuestro país, cuando se procedió a entregarse tierras - sin ningún control riguroso por parte de las dependencias del IAN.

La justificación a tal actitud fué la fuerte presión campesina que vió en la Reforma Agraria la solución inmediata de su problema, entendiéndola como una simple adquisición de tierras, que un alto porcentaje de los casos resultaron ser inadecuados para la explotación agrícola e insuficiente para garantizar un nivel aceptable de ingresos a la familia campesina.

La carencia de un sistema organizado para controlar y supervisar en -- forma permanente este proceso, trajo como consecuencia, entre otras, las siguientes :

1.1. Una inadecuada utilización de las tierras otorgadas.

1.2. Dotación de tierras a personas no sujetos de Reforma Agraria.

1.3. Realización de la Reforma Agraria con un personal (campesinos) de dudosas actitudes hacia el trabajo agropecuario.

2. Prelación de Beneficiarios en forma teórica

Consistió (y aún se dan casos) en el otorgamiento de tierras basándose en criterios teóricos realizados algunas veces por personas ajenas al problema agrario, no especializados y con fines de tipo político, de - amistad, etc.

Este hecho derivó en problemas que hoy en dia encontramos en los Asentamientos campesinos, como lo son: Comercio de parcelas, acaparamiento de parcelas, injusta distribución de las mismas, abandono, etc. Esta - situación nos plantea una única salida con dos vertientes :

2.1. Un estudio serio de las formas de tenencia de tierra. Trabajo - ya iniciado y bastante adelantado por la División de Tenencia - (IAN) el cual al conocerse sus resultados implicará una acción encaminada a lograr una justa distribución de las tierras.

2.2. En las nuevas dotaciones será necesario aplicar una política de justa prelación de parceleros, que dentro de estudios hechos con criterios objetivos permitan al IAN tener un control elaborado del personal a asentar en el futuro.

En virtud de lo antes expuesto nos hemos permitido presentar algunos puntos que implementados metodológicamente podrían dar forma a un instrumento utilizable para la prelación de los Beneficiarios de la Reforma Agraria.

3. <u>Criterios de Prelación</u>

3.1. Los ya estipulados en la Ley de Reforma Agraria y su Reglamento.

Nuestra Ley de Reforma Agraria contempla ciertos requisitos que deberán llenar los aspirantes a parcelas:

Artículo 67 : - Sobre el compromiso al trabajo en la parcela.
- Sobre la carencia o insuficiencia de tierras.
- Sobre la edad para poseer parcela.

Artículo 68 : - Sobre la prelación a los aspirantes que llenen - los requisitos establecidos en el Artículo 67.

Artículo 71 : - Sobre la prelación en el caso de que las tierras a dotar sean insuficientes para el número de aspirantes.

3.2. Otros criterios que a nuestro juicio podrían ser incluidos para complementar un estudio sobre aspirantes a parcelas son :

3.2.1. Ser jefe de un grupo familiar estable no menor de tres miembros.

Con esto se dará prioridad a padres de familia con mayor carga familiar antes que a uno que no tenga personas que dependan de él.

3.2.2. Edad máximo 70 años. (criterio flexible)

Este criterio está basado en las facultades tanto físicas como mentales, pensando que pueden presentarse casos en que personas de mayor edad de la contemplada aquí hayan perdido gran parte de sus capacidades, impedimento en el desarrollo de una labor efectiva en el duro trabajo del campo.

3.2.3. Residencia en lugares cercanos a las tierras a dotar.

Con la aplicación de este criterio se daría prioridad a los habitantes que vivan en las cercanías de las zonas de dotación evitando así las permanetes migraciones en - busca de tierras en otros estados o lugares, en detrimento de los habitantes de la región.

3.2.4. No desempeñar profesiones u oficios diferentes a los agrícolas y/o pecuarios.

3.2.5. Ingreso anual de la familia campesina.

Se dará prioridad a los que comprobadamente carezcan de - los recursos económicos suficientes para el sostenimiento de su grupo familiar.

3.2.6. <u>No ser miembro de un grupo familiar en el cual alguno de sus componentes hayan introducido petición de tierras en el mismo lugar.</u>

Este criterio lo consideramos muy importante porque se puede dar el caso de que en un mismo grupo familiar varios de sus miembros ocupen parcelas dentro de un mismo asentamiento, lo cual podría originar las bases para un poder económico de dicho grupo familiar en perjuicio del parcelero común.

3.2.7. Disposición manifiesta del peticionario a integrarse en los planes organizativos y de beneficio colectivo dentro del Asentamiento que ha escogido para trabajar y vivir con su familia.

/mar.-

ADJUDICACION DE TIERRAS EN BOLIVIA

Luís Antezana Ergueta

Bogotá, D.E., Mayo de 1.970

Breve historia. Antes de que se firme el Decreto de Reforma Agraria del año 1953 existían en el país las siguientes formas de adjudicación de tierras:

1. La más frecuente, por medio de la usurpación directa de tierras de comunidad, procedimiento que contaba con el apoyo de los gobiernos. Por este procedimiento usurpatorio, gran cantidad de personas del medio urbano se apoderaron de tierras comunarias y las convirtieron en haciendas. Al mismo tiempo, los comunarios libres fueron convertidos en colonos, que debían trabajar la tierra de hacienda cuatro días a la semana con carácter gratuito, así como cumplir otros servicios sin ninguna remuneración, además de entregar tributos en dinero, productos, animales, etc.

2. También antes de 1952 existía otra forma de adjudicación de tierras. Este otro sistema consistía en que el Estado declaraba la propiedad comunaria como propiedad del mismo Estado. Entonces disponía el remate de la tierra, de tal manera que sus propios dueños pudiesen adjudicarse del terreno. Sin embargo, el remate solo favorecía a personas pudientes de las ciudades, que se adjudicaban la tierra comunaria con toda facilidad. La comunidad era también convertida en hacienda, como en el caso anterior.

3. Antes de la reforma agraria, existía también el procedimiento de la adjudicación de tierras baldías. El interesado ubicaba un terreno apropiado para sus planes "agrícolas" y luego de algunas gestiones ante autoridades del gobierno, se le adjudicaba la propiedad.

Este sistema de adjudicación se producía principalmente en las regiones tropicales y despobladas del oriente del país. Entre tanto, el sistema de usurpación de tierras de comunidad se producía en los valles y el altiplano, donde se concentraba la mayor cantidad de gente de todo el país y, además, podía ser sometida al régimen de trabajo gratuito feudal de la tierra.

4. Una vez de que los grandes terratenientes se apoderaban por la fuerza, el remate, o procedimientos legales fraudulentos de la tierra de comunidad

y la convertían en hacienda, procedían a adjudicar, en calidad de usufructo, lotes (sayañas, petujales, ect.) a los colonos, Estas dotaciones se hacían en zonas más pobres e infértiles de la hacienda.

El colono recibía así, en calidad de usufructo una parcela. A cambio de élla debía trabajar sin remuneración la tierra de hacienda, cuatro días a la semana obligatoriamente, aparte de otros servicios personales, también libres.

Por este procedimiento, unos 25.000 hacendados eran dueños de grandes haciendas, mientras casi 3.000.000 de indígenas vivían en superficies pequeñas y en estado de colonato o servidumbre gratuíta.

5. En efecto, la distribución de la tierra antes de 1952 se producía en los siguientes alcances:

4.4 porciento de los grandes terratenientes poseían el 70 porciento de la tierra.

81 porciento del total de los propietarios llegaba a agrupar el 95 porciento del total de la tierra en posesión.

616 propietarios terratenientes tenían casi la mitad de la tierra en su poder. (Tres propietarios tenían 6.621.138, 1.462.500 y 930.000 hectáreas, respectivamente) contando con 2.000 a 1.000 colonos). Este sistema determinaba que sólo entre 21, 22 y 23 porciento de la tierra esté cultivado.

Finalmente, el 59,3 porciento de los propietarios pequeños poseían un total del 0,2 porciento de la tierra.

700.000 jefes de familia de colonos campesinos, usurfructuaban alrededor de 500.000 hectáreas y podían ser deshauciados de sus parcelas en cualquier momento por los hacendados.

La Reforma Agraria de 1953

1. Un intenso movimiento indígena se producía secularmente en el medio

rural boliviano con el objetivo de remediar el problema de la tierra. Los campesinos buscaban la restauración de sus comunidades y los hac endados procuraban salvar sus haciendas. Grandes levantamientos campesinos sacudieron el país en 1899, 1927, 1947 y 1953. Finalmente, en este último año el problema empezó a ser solucionado, bajo el gobierno del movimiento Nacionalista Revolucionario que decidió enfrentar la solución de los problemas y de la población campesina.

2. En primer lugar, el MNR abolió todas las formas de prestación de trabajo gratuito. Enseguida dispuso que todos los colonos pasaban a ser propietarios de los lotes (pegujales, sayañas) que hasta ese momento usufructuaban. Al mismo tiempo limitó a los ex-hacendados a parte de sus grandes haciendas. Simultáneamente se dispuso la práctica del trabajo asalariado.

3. Formas de adjudicación a partir de 1953. La reforma agraria de 1953, trató de encontrar soluciones al problema de la tierra. El fenómeno de cambio de fuerzas políticas en el poder de 1952, determinó un gran movimiento de masas campesinas. Estas buscaban destruír al antiguo régimen de producción, así como la vieja estructura de propiedad feudal de la tierra.

Los campesinos pudieron destruír, en gran patte, esos dos problemas y enseguida se dictó y puso en aplicación la Ley de Reforma Agraria del MNR. El latifundio feudal, fue abolido. En cambio, los campesinos, hasta entonces usufructuarios de sus parcelas, quedaron como dueños de éllas. Al mismo tiempo, los terratenientes fueron reducidos a lo que vino en llamarse "propiedad mediana" y"propiedad pequeña".

En particular se encuentran ahora, las siguientes formas de adjudicación de la tierra a los agricultores:

a. Dotación directa a los campesinos para que pasen a contituírse en propietarios de sus parcelas. Esta disposición está respaldada por el artículo: de la Ley fundamental de Reforma Agraria.

Artículo 78. Los campesinos que hubiesen sido sometidos a un régimen de trabajo y explotación feudales, en su condición de siervos, arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc. mayores de 18 años, los casados mayores de 14 años y las viudas con hijos menores, son declarados, con la promulgación del presente Decreto, propietarios de las parcelas que actualmente poseen y trabajan..."

En esa forma, alrededor de 1.000.000 de jefes de familia quedaron de inmediato dueños de sus parcelas.

Enseguida se empezó a realizar el trámite de consolidación. A cada campesino parcelario se le entrega un título de propiedad, llamado "título ejecutorial". 124.000 jefes de familia han recibido sus respectivos títulos, sobre una superficie total de 3.500.000 hectáreas, o sea a razón de casi 3 hectáreas per cápita.

Prácticamente, todos los campesinos son ahora dueños de sus parcelas y los que no tienen título, esperan recibirlo en los cinco próximos años.

b. Los expropietarios de haciendas tienen derecho a recibir tierras, siempre que sus haciendas no hayan sido declaradas "Latifundio".

i. Cuando un propietario ha sido declarado latifundista, toda la tierra pasa a propiedad de los campesinos que quedan como dueños de sus parcelas. Entre tanto, la tierra de la ex-hacienda pasa a convertirse en propiedad cooperativa.

En este aspecto han sido afectados totalmente 1.166 latifundios, con una superficie total de 2.211.000 hectáreas. En estas ex-haciendas se han beneficiado más de 62.000 jefes de familia, que antes estaban sometidos al régimen de colonato.

La disposición que califica el latifundio dice lo siguiente: Artículo 12. El Estado no reconoce el latifundio, que es la propiedad rural

de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplotada o es explotada deficientemente por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento caracterizado, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías y otras modalidades equivalentes, de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta, trabajo determinando un régimen de opresión feudal que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina.

ii. En algunos latifundios, calificados como "propiedades progresistas", o "medianas", el Estado ha reconocido el derecho de propiedad de los hacendados en proporciones menores, y una vez que hubiesen entregado a los ex-colonos sus parcelas en propiedad de acuerdo al artículo antes citado.

El análisis estadístico revela, en este sentido lo siguiente: fueron afectadas 2.896 haciendas medias. En éllas fueron dotados 13.737 ex-propietarios y 54.947 ex-colonos. Ambos fueron dotados sobre 2.773.199 Has. En detalle: los ex-propietarios recibieron 1.109.273 hectáreas, y los ex-colonos recibieron 1.163.919 hectáreas.

La adjudicación de tierras a los ex-colonos se basa en el artículo citado en 3-a.

La adjudicación a los medianos propietarios de base en la siguiente disposición de la Ley 03464:

Artículo 8. La propiedad mediana es la que teniendo una extensión mayor que la calificada como pequeña y que, sin tener las caracteristi

cas de la empresa agrícola capitalista, se explota con el concurso de trabajadores asalariados o empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que el volumen principal de su producción se destine al mercado.

iii. También fueron adjudicados en sus tierras los pequeños propietarios.

Fueron afectadas 2.778 propiedades pequeñas, en las cuales se beneficiaron 8.942 jefes de familia, de éllos 2.779 ex-colonos. La superficie total adjudicada es de 416.168 hectáreas.

El artículo 7 de la Ley de Reforma Agraria que dicta esa medida dice:

Artículo 7. La propiedad pequeña es la que se trabaja personalmente por el campesino y su familia, de tal manera que su producción le permita satisfacer racionalmente sus necesidades. El trabajo personal del campesino no excluye el recurso de colaboradores eventuales para determinadas faenas.

iv. La reforma agraria boliviana, por otro lado, también adjudica tierras a las empresas agrícolas y, en particular, a las que existían antes de 1952, en particular en las regiones orientales, donde apenas subsistía el régimen de propiedad y producción feudal.

Fueron consolidadas 368 empresas agrícolas, sobre 2.140.125 hectáreas.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley de Reforma Agraria indica:

Artículo 11. La empresa agrícola se caracteriza por la inversión de capital suplementario en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y el empleo de medios técnicos modernos, excepción hecha de estos últimos en las regiones de topografía accidentada. La determinación circunstancia

da de esos factores será objeto de reglamentación especial.

v. Como se vió en el capítulo sobre antecedentes históricos, las comunidades fueron convertidas en haciendas a mediados del siglo pasado.

Artículo 57. Las comunidades indígenas son propietarias privadas de las tierras que poseen en conjunto. Las asignaciones familiares hechas en las revisitas o las reconocidas por la costumbre, dentro de cada comunidad, constituyen la propiedad privada familiar.

Al mismo tiempo se señaló que la tierra de comunidades indígenas es enelienable. Los artículos 60, 61 y 62 son específicos en este sentido y señalar.

Artículo 60. Los campesinos de la comunidad indígena no reconocen ninguna forma de obligación de servicios personales ni de contribuciones en especie. Las autoridades políticas, militares, municipales y eclesiásticas que exijan tales contribuciones cometen delito de abuso de autoridad.

Artículo 61. Los campesinos que carecen de tierras y que sin ser comunarios viven en la comunidad indígena trabajando para los propietarios de aquellas, tienen derecho a la dotación de tierras en las partes incultivadas, en una extensión que no sea mayor al tamaño promedio de las que actualmente posee una familia de la categoría de agregados.

Artículo 62. Los colonos de las fincas poseídas por comunidades y explotadas por sistemas feudales, tiene los mismos derechos de dotación que los colonos de las propiedades particulares.

En esa forma, los comunarios han vuelto a ser dueños de las tierras que les habían usurpado los asaltantes de tierras de comunidad.

c. Otras formas de adjudicación de tierras:

i. Otra forma de adjudicación de tierras en Bolivia es la de cooperativas. Campesinos, técnicos, instituciones de excombatientes de guerra

y toda organización social interesada en trabajar la tierra en forma cooperativa puede hacer una solicitud de terrenos con objeto de organizar empresas cooperativas de producción agrícola.

El Decreto de Reforma Agraria establece al respecto lo siguiente:

Capítulo V. De las cooperativas agrícolas.

Artículo 133. Se reconoce la utilidad social de las cooperativas agrícolas y agropecuarias integradas por comunarios campesinos en general, colonizadores y propietarios medianos y pequeños. El Estado promoverá e impulsará su organización y desenvolvimiento. Un decreto especial reglamentará su desarrollo.

Artículo 134. El cooperativismo agrícola se fundará en los siguientes principios básicos: libre adhesión de los asociados, igualdad en derechos y obligaciones de los mismos, control democrático y coto único personal independiente de la magnitud del capital suscrito por cada socio, ejecución libre de las actividades sociales y distribución de los rendimientos en proporción a la calidad y cantidad de trabajo aportado o al monto de las operaciones realizadas.

Artículo 135. Las tierras de las cooperativas agropecuarias serán inafectables dentro de los límites fijados por los artículos 19 y 20.

Desde 1952, se han organizado numerosas cooperativas de producción agrícola y los cooperativizados tienen título de adjudicación cooperativa de la tierra.

ii. Una última forma de adjudicación de la tierra se encuentra en Bolivia. Se trata de las adjudicaciones de carácter colectivo. Artículo 136. Las tierras colectivas de la comunidad campesina se explotan por todos los miembros. La dirección de los trabajos corresponde a los personeros de la comunidad.

Artículo 137. Los ingresos obtenidos se destinarán a los siguientes fines:

a) Pago de los costos de producción;

b) Amortización del precio del fundo expropiado;

c) Gastos de beneficio general para la comunidad;

d) Distribución de utilidades de los miembros de la comunidad.

Artículo 138. La comunidad con responsabilidad propia y con la asesoría técnica necesaria, procurará transformar permanentemente los métodos de cultivo y mejorar su experiencia colectivista.

Artículo 139. La comunidad podrá ampliar la extensión de los terrenos colectivos y su capital agrícola para introducir la división del trabajo de nuevos métodos de explotación y sentar las bases de una agricultura colectivista en beneficio del país.

Sin embargo, esta forma de adjudicaciones no es extendida, sino más bien muy limitada, pues, mayormente se tiene a la dotación parcelaria de la tierra. En algunos casos se han hecho dotaciones colectivas a campesinos parcelarios en tierras de pastoreo, pero no en tierras para labores agrícolas.

d. Finalmente, se puede señalar que, dentro de las disposiciones que señalan,

Artículo 1. El suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República pertenecen por derecho originario a la Nación Boliviana.

Artículo 2. El Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad nacional; planifica, regula, racionaliza su ejercicio y tiende a la distribución equitativa de la tierra para asegurar la libertad y el bienestar económico y cultural de la población boliviana.

El Estado boliviano hace adjudicaciones de tierra para el uso particular del suelo.

* * *

FORMA INSTITUCIONAL DE ADJUDICACION DE TIERRAS EN EL ECUADOR

Dr. Ernesto López Freire

Ing. Wagner Mantilla Anda

El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) de conformidad con el Art. 16 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización es el administrador de las tierras del Estado, tanto de aquellas que son de su propiedad porque sobre ellas no hay título de dominio, cuanto sobre las que habiendo sido de propiedad privada han pasado a dominio del Estado por alguna causal de afectación. Además las tierras del Estado forman parte del patrimonio del IERAC en virtud de lo establecido en el artículo citado. En otras palabras, el IERAC administra las tierras que se denominan de colonización y baldías y las tierras de reforma agraria o extractadas de predios de propiedad privada.

Para fines de un análisis sobre sistemas institucionales de adjudicación de tierras de propiedad del Estado, por lo que se indica, hay necesidad de subdividir el sistema ecuatoriano en dos grandes rubros.

TIERRAS DE REFORMA AGRARIA

El literal k) del Art. 16 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización dispone que el IERAC no puede considerar como patrimonio permanente suyo los predios rústicos que pasan a su dominio y, por consiguiente, solo debe retenerlos el tiempo indispensable para la consecución de los fines establecidos en la Ley de Reforma Agraria. El plazo en ningún caso puede ser mayor de tres años. De esta manera se obliga al IERAC a adjudicar las tierras que son parte de su patrimonio a los campesinos o grupos campesinos que tienen derecho a ellas.

Las adjudicaciones de tierras de reforma agraria son generalmente individuales, en beneficio de personas naturales, aunque se traten de adjudicaciones a miembros de cooperativas o de otras entidades agrícolas; sin embargo,

el IERAC, en casos especiales puede hacer adjudicaciones a personas jurídicas como cooperativas, colonias, etc., atendiendo razones de orden agro-económico y social. Con todo la Ley establece que tendrán preferencia para beneficiarse con las adjudicaciones los agricultores que se encuentran organizados en cooperativas agrícolas.

Las tierras se adjudican en "unidades agrícolas familiares" que promuevan una más alta inversión y una mayor eficiencia productiva, a través de mejores técnicas y que permitan la obtención de ingresos suficientes a sus adjudicatarios.

Cuando las adjudicaciones se efectúan a favor de personas jurídicas de múltiples socios, se adjudican tantas unidades agrícolas cuantos sean los miembros de la persona jurídica beneficiaria.

Las adjudicaciones de bosques requieren de un informe favorable de la Dirección General de Bosques, organismo dependiente del Ministerio de Agricultura.

El precio se fija en base a la capacidad productiva de la tierra y de acuerdo a las posibilidades económicas de los adjudicatarios.

Los beneficiarios se sujetan a las siguientes condiciones resolutorias:

a) Cultivar en el plazo de cinco años el 100% de la superficie del predio adjudicado, debiendo deducirse la reserva prevista en -- los planos de adjudicación. Este porcentaje se reduce a la mitad en las Islas del Archipiélago de Colón o de Galápagos y en el sector Oriental del país.

b) Pagar el precio en el plazo y forma estipulados. En caso de mora se puede conceder un plazo de gracia, vencido el cual se resuelve la adjudicación.

c) Explotar directamente el predio y radicarse en él; y

d) Otras obligaciones constantes en la providencia de adjudicación, entre las que la más importante es la de permitir las servidumbres de tránsito que fueren menester, en beneficio de otros predios ubicados en los respaldos y zonas aledañas.

En el caso de adjudicaciones a personas jurídicas de múltiples miembros, para cada uno de los socios rigen las condiciones que se dejan anotadas.

El incumplimiento de las condiciones origina la resolución de la adjudicación, previo juicio y conforme a un trámite establecido en la Ley de Tierras Baldías y Colonización. La resolución que se dicta al respecto es apelable únicamente en el efecto devolutivo.

Las tierras adjudicadas no pueden ser enajenadas sino con autorización del IERAC y no pueden ser objeto de traspaso de dominio, excepto por sucesión por causa de muerte o por haber transcurrido más de cinco años de efectuada la adjudicación, siempre y cuando se hubiesen cumplido a cabalidad las condiciones impuestas en la misma. Sin embargo, se constituyen gravámenes hipotecarios sobre las tierras adjudicadas a favor de organismos estatales de crédito, en casos de concesiones de créditos supervisados, subsidiados o de capacitación.

Por igual lapso de 5 años los adjudicatarios no estan obligados al pago de impuestos prediales rústicos por las tierras que han percibido.

Las tierras deben adjudicarse :

a) A agricultores minifundistas con fines de integración.

b) A precaristas de la zona; y

c) A quienes careciendo de tierras se obligan a trabajarlas directamente.

No pueden ser beneficiarios aquellos campesinos que personalmente o como miembros de personas jurídicas son propietarios de tierras agrícolas en una superficie mayor a la unidad agrícola familiar. Además, las adjudicaciones de tierras a extranjeros en zonas fronterizas o contiguas a las playas del mar requieren de un informe previo favorable del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas.

Ademas de lo expuesto, el IERAC, previa calificación de los programas de inversión, puede otorgar concesiones temporales de tierras a personas naturales o jurídicas siempre y cuando éstas se obliguen a programas de explotación agropecuaria de evidente utilidad para la economía del país. Finalmente, el IERAC puede reglamentar el uso de las tierras destinadas a reservas indígenas y de los terrenos comunales, siendo estos últimos inalienables y destinados solo a la explotación de leña y para pastoreo.

TIERRAS BALDIAS O DE COLONIZACION

El sistema de adjudicación y titulación de tierras baldías es similar al que se utiliza para adjudicar tierras de reforma agraria; sin embargo, la Ley de Tierras Baldías y Colonización contiene disposiciones más exhaustivas al respecto que conforman un cuerpo más orgánico y coherente.

Aparte de lo consignado anteriormente, que salvo oposición son normas utilizadas en las adjudicaciones de tierras baldías, hay que destacar los siguientes puntos :

Las tierras baldías son pagaderas en un plazo no mayor a 25 años y los precios de los terrenos asignados devengan intereses no mayores al 4% anual. Se pueden conceder períodos de gracia hasta por 2 años.

Específicamente la ley dispone que por el saldo pagadero a plazos el predio enajenado queda hipotecado a favor del IERAC hasta la cancelación total del crédito. Igual gravamen se constituye en las adjudicaciones de reforma agraria para casos similares.

Ninguna persona puede ser beneficiaria de más de 2 adjudicaciones se entrega un segundo lote siempre y cuando el primeramente asignado esté -- cultivado o se mantenga en condiciones de razonable eficiencia.

Adjudicatarios de tierras baldías pueden ser no solo las personas naturales, sino también las cooperativas de producción agropecuaria y de colonización, los grupos indígenas de asentamiento tradicional (en forma colectiva) y las empresas de finalidad agropecuaria.

El beneficiario para poder recibir la adjudicación debe reunir los siguientes requisitos :

1. Tener por lo menos 18 años de edad; ser emancipado económicamente y no tener ninguna incapacidad legal.
2. Tener como ocupación principal la agricultura o la ganadería.
3. Comprometerse a explotar directamente el predio y radicarse en él.
4. No tener en propiedad o tenencia lotes agrícolas iguales o superiores a la unidad agrícola familiar, salvo que tenga una capacidad de inversión y trabajo superior; y
5. No estar en ejercicio de cargos públicos.

Las condiciones resolutorias que se imponen en las adjudicaciones de tierras baldías son iguales que las constantes en la Ley de Reforma Agraria para las tierras de reforma agraria, pero los beneficiarios están obligados a cultivar únicamente el 50% de la superficie total del predio que se le asigna en el plazo de cinco años.

Las adjudicaciones de tierras baldías a comunidades indígenas de asentamiento tradicional se hacen gratuitamente, único caso en la legislación agraria ecuatoriana.

Las empresas de finalidad agropecuaria pueden recibir en adjudicación hasta 4.000 Has. de terrenos baldíos, previa presentación de un plan de explotación que debe ser aprobado por el IERAC y de la justificación de que el capital que disponen permite la ejecución del plan de trabajo aprobado. Sus acciones deben ser nominativas y no menos del 60% de ellas tendrán que ser de propiedad de socios ecuatorianos.

Previa la celebración del correspondiente contrato con el IERAC se conceden tierras baldías a empresas que tienen como finalidad específica el establecimiento de núcleos de colonización.

Finalmente, toda colonización espontánea de iniciativa privada o auspiciada por el IERAC, si se trata de tierras ocupadas por bosques, debe contar con el informe favorable de la Dirección General de Bosques y no puede efectuarse adjudicación alguna que no cumpla con este requisito previo.

TITULACION

Extinguido el derecho de dominio privado sobre un predio, ya sea por expropiación, reversión o compensación, se proyecta la entrega a los cam

pesinos con derecho a la tierra; para ello la fase inicial y primordial es el levantamiento topográfico del fundo y su parcelación, labor que la realizan las delegaciones provinciales por orden superior y previo un plan de trabajo.

Conforme a los datos obtenidos en las mediciones se receptan las solicitudes de los futuros beneficiarios, las cuotas iniciales del precio de las tierras que se adjudican, pago que generalmente no sobrepasa el 10% del valor total de la tierra, y otros documentos habilitantes.

Remitidos a las oficinas centrales del IERAC, se elaboran las providencias de adjudicación correspondientes en el Departamento de Administración de Tierras, previa comprobación del cumplimiento de las formalidades legales del caso. Se expiden títulos de crédito por los saldos adeudados y luego las providencias son firmadas por el Director Ejecutivo del IERAC, para su posterior inscripción en el Registro de Adjudicaciones. El trámite no sobrepasa en ningún caso los quince días.

Devueltas las providencias a la delegación provincial correspondiente, se las inscribe en el Registro de la Propiedad Cantonal, para su posterior protocolización en una Notaría Pública de cualquier ciudad. el IERAC ha conseguido que las tarifas por los derechos notariales y del Registrador de la Propiedad sean similares en todo el país, alrededor de ciento veinte sucres (S/. 120,oo). Gran parte de estas gestiones las efectúa el Delegado Provincial.

El trámite para la titulación de tierras baldías es el mismo que se ha indicado para tierras de reforma agraria, excepto que son las delegaciones provinciales las que, luego de estudios de diversa índole, fijan las

zonas de intervención del IERAC, con el visto bueno de los directores de Colonización y Técnico y conforme a los programas de trabajos elaborados anualmente. Las intervenciones son zonales, esto es de amplios sectores ocupados por colonos espontáneos cuya posesión es necesario legalizar.

En otras ocasiones el IERAC planifica su intervención en sectores baldíos totalmente desocupados para su entrega futura, luego de la selección de adjudicatarios pertinente.

/mar.-

FORMAS INSTITUCIONALES DE ADJUDICACION DE TIERRAS EN EL ECUADOR

Jorge Salvador López

Luis Heredia Yerovi.

Bogotá, D.E., Mayo de 1.970

FORMAS INSTITUCIONALES DE ADJUDICACION DE TIERRAS EN EL ECUADOR

En primer lugar, debemos indicar quien es, o mas bien dicho quienes son los sujetos de adjudicación de tierras, para luego tratar sobre las instituciones de adjudicación.

SUJETOS DE ADJUDICACION:

Son sujetos de adjudicación:

a. Los agricultores minifundistas que tengan como finalidad la integración de sus parcelas de terreno;

b. Los precaristas de la zona en la cual se va a realizar la adjudicación de tierras;

c. Las personas que carezcan de tierra y que se obliguen a trabajar directamente;

d. Tienen preferencia en las adjudicaciones todos los anteriormente indicados cuando se organizan en cooperativas agrícolas.

Tomando en consideración al sujeto de adjudicación diremos que, en el Ecuador se realizan las adjudicaciones en dos campos: adjudicaciones en áreas de colonización y adjudicaciones en áreas de Reforma Agraria.

ADJUDICACIONES EN AREAS DE COLONIZACION:

Las adjudicaciones en áreas de Colonización se efectúan mediante providencias dictadas por el Director Ejecutivo del IERAC.

De conformidad con lo establecido en la Ley de Reforma Agraria y Colonización es patrimonio del IERAC entre otras, las tierras baldías; siendo ésta la razón por la que el representante legal de este Instituto realiza las providencias de adjudicación.

Para proceder a la adjudicación se requiere previamente el estudio del sujeto de adjudicación, estableciéndose por esto dos formas de colonización, mediante las cuales se realiza la adjudicación de tierras:

a. Colonización dirigida.- Existen áreas de tierras dentro del territorio ecuatoriano que han permanecido incultas, y que, son aptas para dedicarlas a fines agrícolas, en éllas, se ha procedido a establecer colonias como en el caso del Plan Piloto de Santo Domingo de los Colorados, para asentar a personas que trabajen directamente la tierra, ofreciéndoles la ayuda técnica factible de acuerdo a los recursos económicos con que cuenta el IERAC.

b. Colonización espontanea.- El individuo falto de recursos de trabajo ha ocupado tierras del Estado, para dedicarse en éllas a trabajar agrícolamente; ocupación ésta, que se ha hecho sin ningún sentido técnico, y solo y únicamente en su afán de tener un lugar donde poder laborar y obtener los recursos necesarios para poder subsistir.

En estos casos, se ha procedido previamente a la racionalización de la tierra, para luego adjudicarla a las personas que se encuentran asentadas en élla.

Como se indica anteriormente, toda adjudicación en áreas de colonización se hace mediante providencia dictada por el representante legal del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, quedando, sujetas a condiciones resolutorias cuando el adjudicatario no deja espacios libres de por lo menos cuatro metros de ancho a los costados del lote que se le adjudica, lo mismo que, en los sitios más adecuados para construir o constituir servidumbres de tránsito; debe además cultivar por lo menos la mitad del terreno que se adjudica en un plazo no mayor de cinco años; se sujeta además a no enajenar el lote materia de adjudicación durante el

tiempo de cinco años, y mientras se halle pendiente el pago de alguna parte del precio del terreno; compromiso de todo adjudicatario es el pagar la totalidad del lote que adquiere; de otra manera, es facultativo del IERAC, declarar resuelta la adjudicación.

Estas adjudicaciones se las realiza a título individual y a título colectivo.

ADJUDICACIONES EN AREAS DE REFORMA AGRARIA

En áreas de Reforma Agraria, las adjudicaciones se realizan:

a. En razón de la tenencia de la tierra: en el Ecuador y principalmente en la sierra ha existido la tenencia de la tierra en precario, bajo distintas formas que se las puede dividir así:

Huasipunguerías.- Huasipunguero es el obrero agrícola que trabaja en un fundo recibiendo como jornal parte en dinero y otra parte con el aprovechamiento de una parcela de terreno.

La liquidación de este sistema de tenencia se efectuó tomando en consideración los años de servicio en el predio, entendiéndose que, los diez primeros años lo hacían acreedor al lote ocupado, y la cantidad o tiempo de servicio que excedía a los diez primeros años se lo pagaba liquidándole los fondos de reserva y las vacaciones no gozadas.

Se debe indicar o aclarar, que las transferencias de estos lotes, se hacían en razón al derecho que el trabajar tiene a percibir sus fondos de reserva que en ningún caso fueron liquidados.

Las adjudicaciones de los huasipungos se efectuó mediante actas de transferencia de dominio suscritas por el Director Ejecutivo del IERAC, el cual se encontraba en facultades de delegar esta suscripción a funcionarios o empleados del Instituto.

Las adjudicaciones de los huasipungos se las hacía en patrimonio

familiar agrícola quedando prohibida su enajenación, salvo, que se lo haga con el respectivo permiso o autorización del Director Ejecutico del IERAC; esto es, que su dominio se transfería o se transfiere solo por sucesión - por causa de muerte o mediante contrato previamente aprobado por el antes indicado Director Ejecutivo del IERAC. Se prohibía además el constituir - gravámenes hipotecarios, pudiendo hacerlo solo y únicamente en favor de Organismos estatales de crédito.

Arrimasgos.- Arrimado es el trabajador agrícola que teniendo el uso y goce de una parcela de un predio ajeno paga mediante trabajo.

La liquidación de estas formas precarias de tenencia, conforme la ley, se las ha realizado de la siguiente manera: El propietario que mantenía en el predio estas formas de trabajo, entregaba al IERAC el diez por ciento de todas las calidades de tierras de su predio, y un diez por ciento adicional de campos abiertos o terrenos de temporal.

Recibido este terreno el IERAC, entregaba a su vez a los trabajadores arrimados de acuerdo con los años de servicio que tenían en el predio.

Estas adjudicaciones se realizaban mediante actas de transferencia de dominio suscritas por el Director Ejecutivo del IERAC o por su Delegado.

Cabe indicar, que se les entregaba en patrimonio familiar agrícola; esto es, conforme las adjudicaciones de los huasipungos, realizándose en ocasiones en dos formas: a) títulos individuales a cada uno de los arrimados de la parcela de tipo agrícola y, b) título colectivo de la percela de campos abiertos o terrenos de temporal para pastoreo.

Otras formas precarias.- Existen otras formas precarias, de tenencia de la tierra, esto es, de trabajadores agrícolas directos que usufructúan una parcela de terreno pagando su uso, en dinero, productos o servicios que se los conoce como aparceros, finqueros, sembradores, cultivadores de ciclo corto,

pequeños arrendatarios, cuya adjudicación de tierras tiene una forma distinta de la anteriormente indicada.

Estos trabajadores, pueden demandar ante el Director Ejecutivo del IERAC la expropiación de sus parcelas hasta completar la unidad agrícola; la demanda, debe ser hecha de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil Ecuatoriano, y el juicio se lo tramita verbal y sumariamente; solo que el término de prueba a diferencia de otros juicios del mismo trámite, es de diez días. De tener derecho el trabajador, la adjudicación de las tierras se realizan mediante la resolución dictada por el señor Director Ejecutivo del IERAC.

Estas resoluciones, hasta antes de la Ley No.255CLP de 26 de febrero de 1.970, se apelaba ante los Jueces de Tierras, y luego ante la Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia, esto es, tenía tres instancias.

De conformidad con las Reformas a la Ley invocada anteriormente, hoy tiene solo dos instancias, esto es, de la resolución dictada por el señor Director Ejecutivo del IERAC o los Jefes de Distrito se puede apelar en caso de inconformidad ante el Tribunal Agrario que viene a ser la segunda y última instancia.

Existen ocasiones, que se realizan las adjudicaciones a estos precaristas mediante acuerdos suscritos ante el Director Ejecutivo del IERAC.

Especial mención merece el explicar que las adjudicaciones a los huasipungueros y arrimados se hace a título gratuito, mientras que, a los demás precaristas se las hace mediante un determinado precio.

Para establecer el precio, del terreno se hace un promedio entre el avalúo catastral del predio y el promedio de la renta de la producción de los últimos cinco años, cantidad ésta que debe ser pagada en forma directa por adjudicatario en un plazo no menor de ocho años y con el interés del seis por ciento anual.

Otras adjudicaciones.- De conformidad con la Ley 255CLP de 26 de febrero de 1.970, los páramos que no hubieren sido debidamente aprovechados, revierte al patrimonio del IERAC y este a su vez transfiere en favor del ex-huasipunguero o ex-precaristas mediante providencias de adjudicación.

Dentro del patrimonio del IERAC constan las haciendas que fueron de la Asistencia Social, lo mismo que las que compra con fines de Reforma Agraria y las que por reversión pasan al IERAC. La adjudicación de estas tierras realiza el IERAC preferentemente en forma colectiva, esto es, luego de organizar cooperativas con los trabajadores de la zona, sean éstos ex-precaristas o agricultores que han vivido radicados en el predio.

Tenemos además una forma de adjudicación mixta, esto es, a todos y cada uno de los trabajadores se les entrega un huerto familiar en forma individual, y a más de esto, una extensión de tierras en forma colectiva.

La tercera forma de adjudicación es la individual, haciendo hincapié en que por el individualismo propio de los trabajadores agrícolas asentados en la zona, es la que exige que se realicen en mayor número.

Las adjudicaciones en forma colectiva, a mi modo de entender es la que mejores resultados da dentro del agro-ecuatoriano; desgraciadamente, el sentido individualista propio de nuestra raza indoespañola, hace que nos opongamos a recibir tierras en forma colectiva.

Parcelaciones de iniciativa privada.- Los propietarios que desean enajenar el predio, presentan ante el IERAC una solicitud, indicando su deseo de enajenar, los planos respectivos y el certificado correspondiente del Registrador de la Propiedad.

Si cumple con las exigencias técnicas, el Director Ejecutivo del IERAC, aprueba el proyecto, empero, en caso de que estuviere el predio comprendido en uno de los causales de expropiación, el Director ordenará que se fije el precio de conformidad con la ley.

En este caso, se realizan las escrituras de transferencia de dominio, previa minuta, y de conformidad con la Ley Civil.

En algunos casos interviene el Director Ejecutivo del IERAC para efectos de exoneración de impuestos fiscales, municipales y especiales.

Generalmente, estas adjudicaciones se hacen a título individual y en raras ocasiones, a título colectivo.

Transacciones en general.- Cuando un predio es sujeto de expropiación, y cuando ha llegado a un acuerdo con las partes, por intervención directa del IERAC, se realizan las escrituras correspondientes del traspaso del dominio a los beneficiarios; este acto se lo hace siempre mediante escritura pública en la cual interviene el IERAC por intermedio de su representante legal, el Director Ejecutivo.

Las transacciones generalmente se efectúan con personas jurídicas organizadas, esto es,con cooperativas o comunidades campesinas, realizándose las escrituras a título colectivo.

En muchas ocasiones se tropieza con casos singularísimos, esto es, que pese a que las tierras se han entregado colectivamente por el sentido individualista propio nuestro, del cual ya hablamos anteriormente, proceden a dividirse en forma particular, sin ningún sentido técnico, y lo que es peor, con perjuicio de unos y beneficios de otros.

En todo caso, de transferencia de dominio sea éste que se realice mediante acta suscrita por el Director Ejecutivo del IERAC o su Delegado, mediante providencia de adjudicación o mediante sentencia; es requisito por así exigir las leyes, la protocolización en las Notarías de la República y a más de esto la inscripción de las escrituras en el Registro de la Propiedad del cantón al que pertenece el predio.

El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, lleva además un registro minucioso de todas las transferencias de dominio y en libros especiales, unos, para las actas de transferencia de dominio y un libro especial para las providencias de adjudicación, en los que se hace constar: nombre del beneficiario, nombre del predio,nombre del tradente, fecha de tradición del dominio, número de hectáreas, ubicación, linderos y cláusulas especiales según el caso; esto es, de acuerdo al acta de transferencia o escritura o providencia de adjudicación.

Estos son en ra gos generales los modos o formas institucionales de adjudicación de la tierra que se efectúan en el Ecuador.

ADJUDICACION DE TIERRAS, SEGUN LA LEY DE REFORMA AGRARIA PERUANA

Mayor EP Dante Castro Moreno

I. INTRODUCCION

Las adjudicaciones en favor de los campesinos sin tierras, o que la tengan en cantidad insuficiente, puede hacerse, según la Ley de Reforma Agraria Peruana, en forma individual o comunitaria. En el primer caso, mediante la adjudicación de parcelas, constituidas por Unidades Agrícolas Familiares. Y, en el segundo caso, o sea la forma comunitaria, mediante adjudicaciones hechas en favor de las Comunidades Campesinas, de Cooperativas y Sociedades Agrícolas de Interés Social.

Aunque en esta última situación el derecho de propiedad se concede a la entidad jurídica, en la práctica supone una forma de tenencia comunitaria que beneficie por igual a todos y cada uno de sus miembros.

II. PROCEDIMIENTO

Los feudatarios, considerando el sistema de explotación a que han sido sometidos por propietarios, tienen derecho preferencial a la adjudicación de las tierras por ellos trabajadas. Les siguen en orden de prioridad y gozarán de la misma preferencia las Comunidades Campesinas, las Cooperativas y las Sociedades Agrícolas de Interés Social.

Las Cooperativas y las Sociedades Agrícolas de Interés Social se constituyen para los fines de la adjudicación, por personas naturales o Comunidades Campesinas con derecho a hacer adjudicatarios de tierras, situación esta que se establece a través de los estudios tendientes a determinar sus necesidades de tierras.

Las adjudicaciones se verifican, luego de la calificación de los postulantes, a través de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y mediante contratos de compra-venta, con reserva de dominio a favor del Estado.

Previamente a la suscripción del contrato de compra-venta, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, emite la Resolución Directoral correspondiente, que dispone la adjudicación, señala el valor de la parcela y manda se expida el contrato respectivo.

Establecido el precio de la parcela, materia de la adjudicación, incluyendo el valor de las instalaciones, plantaciones permanentes o ganado si lo hubiera, la forma de pago se realiza en veinte anualidades con cinco años muertos, si fuere necesario,que incluye el pago de los intereses al rebatir.

El 3% de interés anual sobre valor de la tierra y el 7% sobre valor de construcciones, instalaciones, equipo de oficina, existencia en bodega y ganado.

Una vez suscrito el contrato de compra-venta, el adjudicatario goza de todos los derechos que la Ley de Reforma Agraria contempla para todos sus beneficiarios, como son: el derecho a crédito, asistencia técnica y social.

Tiene particular importancia señalar el estudio que se realiza para determinar la modalidad de adjudicación en cada caso; y, la concientización y organización de los adjudicatarios para que participen plenamente en el proceso mismo.

III. ADJUDICACIONES SEGUN LAS ZONAS

Para los efectos de una mejor ordenación de las acciones que en general competen al Ministerio de Agricultura, se ha dividido el país en doce (12) Zonas Agrarias.

Independientemente de esta división y de acuerdo a los requerimientos socio-económicos que inciden directamente en los aspectos de transformación de la estructura agraria, teniendo en cuenta su mayor gravedad, se declaran como Zonas de Reforma Agraria, aquellas que así lo justifiquen.

En las Zonas declaradas de Reforma Agraria, se ejecutan todas las acciones propias de este proceso que la Ley establece, adquiriendo las adjudicaciones un carácter generalizado.

En las Zonas aún no declaradas de Reforma Agraria, las adjudicaciones están limitadas principalmente a la aplicación del Título XV del Decreto Ley 17716, sobre derechos preferenciales de los feudatarios.

IV. ADJUDICACIONES DENTRO DEL PLAN DE DESARROLLO

Las adjudicaciones están íntimamente vinculadas y referidas al Plan Integral de Desarrollo de la Zona, y este a su vez se encuentra incluido dentro del Plan de Desarrollo Nacional, de acuerdo a la política general del Gobierno Revolucionario.

En tal sentido las adjudicaciones persiguen aumentar la producción y productividad del campo, de manera tal que permita elevar el nivel de vida del campesino.

LAS ADJUDICACIONES DE TIERRAS SEGUN LA LEY DE REFORMA AGRARIA PERUANA

Manuel E. Gamarra Valencia

LAS ADJUDICACIONES DE TIERRAS SEGUN LA LEY DE REFORMA AGRARIA PERUANA

Las adjudicaciones constituyen, dentro del proceso de Reforma Agraria, la etapa mediante la cual se materializa el cambio de la estructura de la tenencia de la tierra, permitiendo el acceso del campesino a la propiedad rural que antes le estuvo vedada. Se verifica así, de esta manera, la redistribución de un factor importante y básico de la producción que es el recurso tierra.

Pero las adjudicaciones para que satisfagan del modo más óptimo y equitativo posible la necesidad de tierras del campesino, deben llevarse a cabo preferentemente sobre la base de proyectos integrales de asentamiento, de acuerdo a los requerimientos socio-económicos de la Zona y teniendo en cuenta sus características físicas.

De acuerdo a la Ley peruana las adjudicaciones se verifican en propiedad y únicamente en favor de campesinos sin tierras o que las tengan en extensiones insuficientes, siempre que reúnan los requisitos legales exigidos.

Las adjudicaciones sólo se pueden hacer en beneficio de personas naturales, de las Comunidades Campesinas, de Cooperativas y Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS); También excepcionalmente la adjudicación puede hacerse en favor de grupos de campesinos siempre que se comprometan a formar la respectiva Cooperativa o Sociedad Agrícola de Interés Social, dentro del plazo prudencial que le señale la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

Las adjudicaciones a las entidades antes mencionadas supone según los casos el otorgamiento del derecho de propiedad rural, en forma individual o común.

Si bien en el caso de las personas jurídicas, como son las Comunidades Campesinas, las Cooperativas y las Sociedades Agrícolas de Interés Social, se entiende que el título de propiedad se otorga a su favor, no es menos cierto que tal derecho se ejerce efectivamente a través de sus integrantes, socios o asociados, en común.

La adjudicación en favor de personas naturales asume generalmente la forma individual de tenencia de la tierra, a través de las Unidades Agrícolas Familiares.

La Unidad Agrícola Familiar es la extensión de tierra que trabajada directamente por el adjudicatario y su familia, en forma eficiente, pueda absorver principalmente toda la mano de obra familiar y permitir un ingreso neto suficiente para el mantenimiento de la familia, el pago del precio de la parcela y un margen de ahorro.

La extensión de la Unidad Agrícola Familiar es variable de acuerdo a la zona teniendo en cuenta las clases económicas de suelos y la fuerza de trabajo de la familia tipo.

Evidentemente que esta clase de adjudicaciones, como ya se tiene dicho, deberán efectuarse sobre la base de proyectos integrales lo que supone un asentamiento organizado de grupos de campesinos a los que deberá prestárseles la asistencia técnica, crediticia y social correspondientes. Las adjudicaciones aisladas, por razones obvias, no condicen con los principios de

Reforma Agraria y sólo pueden ser permisibles en casos extremos y justificados.

Habida cuenta de la desproporción que existe en el Perú entre el número de hectáreas disponibles con aptitud agrícola y el número de campesinos necesitados de tierras, considerando la diversidad de regiones geográficas y su configuración agrológica, para los efectos de una más equitativa distribución y mejor y mayor aprovechamiento de la tierra, las formas comunitarias de tenencia y explotación de la misma, se hacen imperativamente -- más recomendables.

De acuerdo al Decreto Ley No. 17716, Ley de Reforma Agraria, la legislación sobre la materia debe fomentar la organización cooperativa y - normar los sistemas comunitarios de explotación de la tierra, entre otros postulados que allí se señalan.

En concordancia con lo expuesto, las adjudicaciones en favor de las Comunidades Campesinas, de Cooperativas y de Sociedades Agrícolas de Interés Social, constituyen propiamente formas de tenencia y explotación comunitaria de la tierra.

Históricamente estas formas comunales de tenencia se han desarrollado a través de las Comunidades Campesinas.

La Comunidad Campesina es una institución, de origen ancestral, con personería jurídica, con un territorio determinado, dedicado básicamente a la actividad agropecuaria bajo sistemas comunitarios de explotación y tenencia de la tierra, y que goza de especiales prerrogativas que le confiere la Constitución y otras leyes.

Pero como quiera que las Comunidades Campesinas con el devenir del tiempo se habían despojado de sus atributos esenciales de entidad comunitaria, el Decreto Ley No. 17716 dispone su reestructuración, a fin de que su intervención dentro del proceso de Reforma Agraria concuerde con sus postulados, principalmente en lo que respecta a la tenencia y explotación comunitaria de la tierra.

La Ley de Reforma Agraria contempla igualmente la adjudicación de tierras en favor de Cooperativas Agrarias, considerando las ventajas del sistema cooperativo, mediante el cual se puede lograr un uso más racional de los recursos, una mejor distribución del ingreso, una participación activa, facilidades de comercialización, amén de las franquicias que la Ley concede a las Cooperativas.

Donde no existen Cooperativas Agrarias establecidas, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, promueve la formación de las mismas entre los campesinos que reúnan los requisitos para ser adjudicatarios, ya sea con la finalidad de que la adjudicación sea hecha en favor de la Cooperativa, o para que grupos de campesinos participen de ella sin que necesariamente se produzcan aportaciones de las parcelas adjudicadas.

Cuando las peculiaridades de las tierras por adjudicarse asi lo requieran, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural podrá promover la formación de Sociedades Agrícolas de Interés Social. Estas Sociedades son personas jurídicas integradas por beneficiarios de la Reforma Agraria, tienen responsabilidad limitada y se rigen por los principios básicos de las Sociedades de personas y del sistema cooperativo.

Es necesaria su formación en los casos en que por la unidad y complejidad de la empresa económica que sea materia de la adjudicación no sea factible la parcelación de la tierra, sin perjuicio del resquebrajamiento de todo el sistema de explotación económico.

De todo lo dicho, someramente, se puede concluir que la Ley de Reforma Agraria procura en forma preeminente ajustar las formas de tenencia y explotación de la tierra a los sistemas comunales, a fin de lograr el pleno desarrollo de la población campesina que permita su cabal integración a la vida económicamente activa del país.