

CENTRO  
INTERAMERICANO  
DE  
DESARROLLO  
RURAL Y  
REFORMA  
AGRARIA

**Mimeografiado**

No. 136



CIRA

EL LEGALISMO COMO IDEOLOGIA POLITICA EN LAS  
LEYES DE REFORMA AGRARIA LATINOAMERICANAS



Por:  
Francisco Oliart

Bogotá, Enero 1970



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 Técnica de la OEA, que auspicia el Consejo Interamericano Económico y Social, el cual lo financia a través del Fondo Especial de Asistencia al Desarrollo. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA), con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), y la Universidad Nacional de Colombia. A través de las Direcciones Regionales del IICA, el Proyecto 206 adelanta programas de capacitación, estudios y asesoría al nivel nacional y regional". La correspondencia relacionada con esta publicación puede dirigirse al Apartado Aéreo No. 14592, Bogotá, Colombia.

## EL LEGALISMO COMO IDEOLOGIA POLITICA EN LOS PROCESOS DE

### REFORMA AGRARIA LATINOAMERICANA\*

#### INTRODUCCION

El presente trabajo es un intento de ubicar "cuellos de botella" en la Legislación de Reforma Agraria Latinoamericana, otorgándole a los descubrimientos que se realicen una relación de causa a efecto. Para nadie que conozca en su aplicación práctica las leyes de Reforma Agraria Latinoamericanas, es un secreto que éstas están llenas de subterfugios, -fundamentalmente procesales- que las conducen en algunos casos a su total inaplicabilidad. En el presente trabajo se pretende demostrar -dentro de un contexto histórico-económico común a Latinoamérica en la década de 1960-, que los "cuellos de botella" que se ha señalado existen, no aparecen en las leyes de Reforma Agraria Latinoamericanas por pura coincidencia. Que son la expresión de la contra-reforma. Y que responden por lo tanto a una ideología política. La visión anterior obligará en el desarrollo del trabajo a definir sucesiva y operacionalmente qué es ideología; cuándo una ideología se "muestra" políticamente, y cómo el legalismo es susceptible de ser utilizado como instrumento de una ideología política. Para claridad lógica del trabajo, se pretenderá en éste definir:

1. Qué es Legalismo;
2. Qué es Ideología;
3. Qué es ideología política;

---

\* El autor agradece a la doctora Helena Lewin, Jefe del Departamento de Sociología de la Universidad Católica de Río de Janeiro, con quien se discutió y conceptualizó originalmente el trabajo. Agradece igualmente al doctor Hernando Torres, a cuyo cargo ha corrido el análisis de la Ley de Reforma Agraria Ecuatoriana, por la dedicación y esfuerzo con que afrontó el problema. Agradece finalmente al doctor Enrique Torres Llosa, con quien se sostuvieron sustanciales conversaciones sobre el tema. No obstante, el autor asume la absoluta responsabilidad por el contenido del documento.

4. Qué ideología es común a los procesos de reforma agraria en América Latina; y
5. Cómo se expresa la ideología a través de las leyes de Reforma Agraria. A manera de ilustración de este último punto, un análisis de algunos "cuellos de botella" de las legislaciones Colombiana, Ecuatoriana y Peruana, se incluyen como parte del trabajo. Estos análisis han sido efectuados con oficiales de la propia agencia de Reforma Agraria en el caso de Colombia. Se basan en la experiencia personal del autor, en el caso peruano, y pretenden proyectar una metodología de análisis, en abstracto de la Ley Ecuatoriana con la intención de probar que el estudio es factible de realizarse aún sin existir experiencia práctica previa.

## CAPITULO I

### 1.0 Qué es Legalismo

Para los efectos de este trabajo el Legalismo es entendido como "una actitud ética" que sostiene que la conducta colectiva moral solo debe ser materia del seguimiento de reglas pre-establecidas. El Legalismo así entendido es un inarticulado pero sin embargo consistentemente seguido código individual de conducta, que alcanza también a convertirse en un ethos cultural/1. El Legalismo cuyas expresiones específicas se analizan más adelante, tiene su más inmediato antecedente en la concepción misma de la ciencia del derecho/2. En efecto no obstante partirse del principio de que el objetivo final del derecho es la conducta del hombre/3, y de reconocerse así mismo "que toda proposición normativa supone cierta clase de valoración", que necesariamente obligaría a pensar el derecho dentro del contexto económico, político y social/vi gente, la tendencia/4, ha conducido a señalar una clara diferenciación entre el pensamiento jurídico y un conjunto rígido de definiciones formales, que le son propias, y que han servido para aislar la disciplina jurídica del contexto social dentro del cual existe/5. Esta concepción, que lleva a muchos autores a concebir "la ciencia del derecho", como presuntamente vinculada a la realidad cultural, define a ésta, sin embargo, como: "un conjunto orgánico de disciplinas que estudian en forma ordenada y sistemática ese objeto denominado derecho, cuyo objetivo es el ordenamiento de la vida social para la realización de la justicia"/6. La realización de la justicia, sin embargo, es un enunciado o complicadamente valorativo/7, o de un simplismo vital y hasta peyorativo/8. En todo caso, ese conjunto de disciplinas al que se ha hecho mención: la historia del derecho, la sociología del derecho, la dogmática jurídica, la filosofía del derecho y la ciencia del derecho comparado, se han adosado al concepto de la ley como las propias historia, sociología y filosofía del derecho selladas al margen de la historia social general, de la teoría so

cial general, de la ciencia política (en cuanto metodología de acción de la sociedad global) y de la ética/9.

### 1.1 Legalismo y Doctrinas Jurídicas

Este divorcio entre el derecho y la realidad alcanza no solamente la expresión positiva del derecho: la ley, sino que cubre las doctrinas filosóficas que pretendiendo explicar la función de ésta dentro de un contexto universal, han conducido también a esta concepción aislada de la disciplina.

#### 1.1.1 El Normativismo Positivista

Así por ejemplo el normativismo de Kelsen, al reducir el derecho a un sistema de normas válidas, de obligatoriedad individual o colectiva, sujetas de sanciones socialmente organizadas -denominador común del orden jurídico social-/10, pretende procurar un patrón psico-sociológico de conducta para los hombres sometidos a ese orden, con lo cual se ha abierto automáticamente la posibilidad de coexistir una adhesión al orden jurídico, y su posible violación. Es decir, es el específico reconocimiento de la existencia de todo un mundo de valores, distinto de su realización fáctica. Kelsen es enfático en establecer delimitación precisa entre el objeto de la ciencia jurídica, frente al de otras ciencias emparentadas con ella. "La confusión del derecho con la sociología, la ética y la teoría política", -dice Kelsen-"se debe a que estas ciencias se refieren a objetos que indudablemente están en estrecha relación con el derecho. Si la teoría pura del derecho pretende delindar el conocimiento del derecho frente a esas disciplinas, no es porque ignore y menos aún porque niegue esa relación, sino porque procura evitar un sincretismo metódico que oscurece la naturaleza de su objeto"/11.

Para Kelsen, es pues el pretexto de no oscurecimiento del objeto de la ciencia del derecho, el que ocasiona la separación y aislamiento de ésta de un contexto general. No puede dejarse de indicar respecto al nor

mativismo positivista, que la norma fundamental es una construcción del pensamiento jurídico. Las normas jurídicas se proponen en forma de juicios hipotéticos, por cuanto con ellas se expresa que bajo ciertas condiciones determinadas por el propio orden jurídico se deben producir ciertas consecuencias también predeterminadas por el mismo. Esas proposiciones de la ciencia jurídica tienen que ser proposiciones de deber ser pero se trata de un deber ser prescriptivo, y no de un deber ser descriptivo que es el que corresponde a los juicios hipotéticos de la ciencia empíricamente comprobable. El aislamiento del derecho del mundo real, para el normativismo positivista se resume manifestándose que el fundamento del orden jurídico es una norma presupuesta en virtud de la cual hay que ajustarse a una CONSTITUCION efectivamente puesta y eficaz en líneas generales, así como a las normas efectivamente puestas conforme a ella y dotadas de igual eficacia.

### 1.1.2 El Imperativismo

Para el imperativismo de Carnelutti, la circunstancia elemental del fenómeno jurídico, es el conflicto de intereses intersubjetivos/13. La composición de los conflictos de interés encuentra su formulación óptima en la regla moral pero, señala Carnelutti "ésta solo habla a la conciencia" y no todos los hombres son sensibles a su voz"/14, de donde es necesario que la composición de los conflictos se procure mediante el hallazgo, por los hombres reunidos en sociedad, de una regla conforme a la cual cada conflicto haya de ser resuelto. Dicha regla se impone a los hombres a través de un mandato. Para Carnelutti el derecho nace de la combinación de la regla y el mandato. El mandato es un "acto de voluntad" dirigido a determinar la conducta de otro con vista a la composición de un conflicto de intereses mediante la amenaza de un mal para el caso de desobediencia/15. Hasta este punto de su pensamiento, Carnelutti fundamenta la aplicación del derecho en una fuerza

propia resultante de la aplicación de la ética a la economía, o de la economía a la ética, pero se encuentra el autor en inconsistencia conceptual, al concluir que la fuerza moral es la fuerza del derecho, lo que le lleva a distinguir entre la fundación y la conservación del derecho, momento en el cual su teoría vuelve a aislar la disciplina jurídica del contexto social. En efecto, para Carnelutti lo que determina la fundación del derecho no es y no puede ser más que la fuerza moral. Pero esta fuerza moral se transforma en fuerza jurídica cuando el primer mandato fundado en ella se sirve de otros elementos (en concreto la economía) para el cumplimiento de sus fines/16. Esto explica que el derecho tenga que nacer necesariamente justo. Y he aquí nuevamente llevada la idea de un ordenamiento positivo, que se vincula a un criterio valorativo abstracto que lo encierra estérilmente al margen de la realidad social.

### 1.1.3 La Escuela Ecológica

El egologismo de Cossio, que plantea la existencia del derecho como un problema de conocimiento empírico, es sin lugar a dudas un avance indiscutible en la conceptualización del derecho. Cossio sostiene que el derecho como realidad cultural tiene por objeto aquellos actos de los que es inseparable el "ego" actuante/17 de toda acción humana. Para Cossio, la ciencia debe ver el derecho como vida humana viviente y no como vida humana objetivada, según tesis de Recasens Siches/18. Pero en todo caso ambas ideas: "derecho como vida humana objetivada" y "derecho como vida humana viviente", son de por sí clara demostración de confusión conceptual, y le parecen al autor de este trabajo evidencia suficiente del grado de generalización y de vaciedad al que se puede llegar tratándose del derecho aislado del contexto social.

### 1.1.4 El Neo-naturalismo

Para nadie es un secreto que la doctrina de la ley natural ha emigrado bajo el imperio del positivismo, de la filosofía del derecho/19 y aparece ahora en forma de innumerables exigencias concretas en la política de la legislación/20, donde puede precisamente encontrarse -en último análisis- el fundamento teórico, que ampara este trabajo/21, razón por la cual no se la analiza en este momento.

Los ejemplos antecedentes parecerían ser suficientemente demostrativos del grado de profundidad aislacionista al que ha llegado la conceptualización doctrinaria del derecho en su relación con el mundo extra-jurídico y de su relacionamiento exagerado e imprescindible con las pre-regulaciones normativas, o expresiones positivas del derecho. Hart/22 confirma ambas tesis, la del aislacionismo del derecho y la de la necesidad de la pre-regulación, cuando mencionando a Grey recapitula sus pensamientos para destacar que "el derecho de un Estado no es un ideal..... sino algo que realmente existe, no es lo que debe ser sino lo que es, y lo que es además parte de una ley".

## 1.2 El Legalismo y la Definición del Derecho

Como es lógico deducir, un conjunto de teorías doctrinales como las referidas, han desembocado en definiciones del Derecho, tan ajenas a la realidad como las teorías mismas. De ahí que un acercamiento pretendidamente realista (en el sentido de adecuación entre la definición y el fenómeno) haya concluido que el Derecho es "la ciencia de la predictibilidad, respecto de las decisiones de los jueces relacionadas con las pre-regulaciones legales, o los precedentes jurisdiccionales".23/ Todas las definiciones del Derecho -incluso la del realismo jurídico norteamericano antes mencionada- inciden en lo que es la nota constitutiva del legalismo; la pre-regulación. Una definición del derecho, de acercamiento sociológico, como la que ofre-

ce Lévy-Bruhl/24, según la cual "el Derecho es el conjunto de normas obligatorias determinantes de las relaciones sociales impuestas siempre por el grupo al cual se pertenece", se choca de inmediato con las definiciones legalistas, por cuanto éstas llegan a reconocer de uno u otro modo dos elementos que son comunes a todas las definiciones conocidas: la obligatoriedad de la ley y su origen social, pero se niegan a aceptar un elemento que solo surge de una concepción realista (en el verdadero sentido de la palabra) de la ley: esto es, que las normas obligatorias impuestas por el grupo social SON ABSOLUTA Y PERMANENTEMENTE MODIFICABLES, en la medida en que modificable es el grupo social y modificables sus necesidades e imposiciones. El legalismo atribuye gran estabilidad a la norma legal, negándole la precariedad que sociológicamente le corresponde, si se acepta que el derecho emana de un grupo social. La precariedad de la norma jurídica que es la que en esencia la permite considerar siempre como medio y nunca como fin, es connatural al grupo social incluso desde el punto de vista de su constitución biológica. La mutabilidad de las necesidades del grupo se originará hasta en la composición cronológica de éste. Más aún, -según lo indica Lévy-Bruhl/25, "se ha llegado a comprobar que no existe.... ningún principio de derecho que sea universal y eterno.... Sin duda, siempre y en todas partes se ordena "vivir honestamente", "dar a cada uno lo suyo", etc..... pero éstos no son sino preceptos generales que el Derecho no debe de tener en cuenta, pues todo el problema se reduce a saber qué entiende por honestidad tal o cual grupo social, cuándo estima que cada uno ha recibido lo suyo , etc."

### 1.3 El Legalismo y la Formulación del Derecho

La forma apologética, en la que el debate está siendo planteado hasta

el momento, podría conducir erróneamente a concluir que frente a una posición legalista, que exige la existencia de la pre-regulación, cabría una posición anti-legalista, que niegue no sólo la perennidad de la ley, sino inclusive la necesidad de su propia existencia. Este es por cierto el meollo de la cuestión. Si bien es cierto que la norma debe ser modificable, también es indispensable señalar que el derecho no puede estar desligado arbitrariamente de un conjunto de normas que lo expresen. Como lo indica Lévy Bruhl/26, "si el carácter social del derecho exige que su práctica se realice conforme a las aspiraciones del cuerpo social, no menos imperiosamente reclama...que (la norma)...sea puesta al alcance de todos".

La seguridad que la pre-regulación otorga es, en otros términos, la previsión contra la arbitrariedad, y en última instancia el precio a pagar por un sistema formal de leyes.

#### 1.4 El Legalismo y las Fuentes del Derecho

Si se reconoce entonces, como imperiosa la necesidad de existencia de la norma, hay que realizar ciertas disquisiciones en relación a la fuente misma del derecho. El legalismo, no se detiene a analizar el origen de la norma jurídica, cuando habla de "fuentes del Derecho". Se ocupa de las diferentes modalidades que las normas revisten (ley, costumbre, jurisprudencia, doctrina), creando la impresión de que esas modalidades son radicalmente diferentes entre sí. Para el antilegalista las fuentes formales del derecho (que son aquellas señaladas a las que el derecho aislacionista presta atención) no son sino las variedades de una sola y única fuente de voluntad del grupo social. El legalismo al ubicar como norma por antonomasia a la ley, le otorga además notas constitutivas de validez y preeminencia que, automáticamente, la convierten en la más importante de las fuentes formales del derecho. En efecto, está dotada de una serie de fórmulas sacramentales para

su redacción por escrito, la cual se hace en un organismo especializado, iniciándose finalmente su vigencia mediante un procedimiento solemne denominado promulgación. La ubicación de la ley como fuente a la vez formal y mediata del derecho, por considerársela la expresión de la voluntad política del grupo social o sociedad global, (no obstante la relativa preponderancia que la escuela pruralista de Gurvitch, ha ganado en los últimos años/27), viene a ser otro punto de apoyo del legalismo.

### 1.5 El Legalismo y las Expresiones Formales del Derecho

Ya se indicó antes, en relación a la redacción de la Ley, que ésta está dotada de fórmulas sacramentales para su presentación escrita. Según indica Raddbruch/28, el lenguaje de la Ley y el lenguaje de los juristas, son materia de frecuentes censuras. Distingue Raddbruch el lenguaje legal al que le reprocha aridez y pobreza, del lenguaje forense al que le acusa de pomposidad y falsedad. En verdad, ambos, lenguaje legal y lenguaje forense, son ingredientes típicos del legalismo en cuanto éste suma a las notas de inmutabilidad e inconexión realista ya señaladas de la ley, una tercera de oscuridad manifiestamente perseguida. So pretexto de que las leyes no pueden hablar a los sentimientos se pretende dotarlas de un formulismo matemático y frío en su expresión articulada. No obstante, la ley suele estar plagada de poderosos epítetos, de arcaísmos inescrutables, y en general de términos, que fuera del contexto de un lenguaje mayestático, significarían muchísimo menos que lo que dentro del contexto jurídico significan merced al lenguaje que los abogados utilizan en hábil escogencia, con el evidente propósito de caminar solos en una disciplina cuyo vocabulario les pertenece en absoluta propiedad.

No puede llegarse, sin embargo, al simplismo de sostener que el lenguaje jurídico es lo que es, -oscuro, vacío y multívoco- sólo por la pre-

tensión culterana de un grupo de profesionales liberales. Hay que coincidir con Raddbruch, que para el vulgo, existe cierto paralelismo entre autoridad y elocuencia. De allí que, el lenguaje legalista huya de la convicción porque se dá por sentado que la obediencia de los llamados a acatar la ley, sólo se dará en la medida en que éstos no estén enterados de los fines perseguidos por ella. En otras palabras -para los legalistas-, utilizar un lenguaje jurídico que se preste a convencer a la gente acerca de la oportunidad de lo ordenado, significará renuncia implícita a la obediencia en los destinatarios de la orden si la explicación de la ley no es suficiente para convencerlos. De allí que se afirme sin ningún empacho que "el lenguaje de la ley moderna ha adoptado la brusquedad de las órdenes militares cuya función es ordenar y no razonar"/29.

El legalismo, en su más moderna técnica de redacción pretende no hacer del texto legal un texto didáctico. Si la ley debe ser obedecida sin razonamiento, debe ser igualmente obedecida sin conocimiento de causa. Los códigos modernos rehuyen cualquier forma de llamar la atención a la inteligencia del lego, conteniendo por el contrario solo normas que encierren órdenes o preceptos imperativos. El lenguaje legislativo huye así mismo de la hilación propia del discurso corriente; las normas jurídicas aparecen en la ley formuladas de un modo inconexo y hasta violentamente separadas las unas de las otras. El autor de este trabajo redactó para una República Centroamericana un proyecto de Ley de Reforma Agraria razonado y didáctico. El proyecto fue materia de comentario por un distinguido jurisconsulto latinoamericano, que frente a dos artículos, que vinculaban causalísticamente la expropiación con bonos autorizada constitucionalmente para casos de emergencia, con una situación de calamidad pública por la que el país había atravesado, llegó a afirmar: "una ley no es una novela". Bien dice Raddbruch que "la ley re

nuncia de antemano a la claridad del lenguaje usual y se dirige a oídos finos y aguzados: *ius vigilantibus scriptum*" /30. Nadie puede negar la directa relación que existe entre la expresión formal de la ley perseguida por los legalistas, y el sentido mítico con el que la ley es observada en los pueblos latinoamericanos. Hay que hacer notar, como lo indica Jutglar/31 que lo mitológico no es real, pero que tampoco todo lo teórico es mitológico. Lo mitológico es sólo lo falso. Es lo que deforma la realidad y crea una fé en algo que no existe. Lo mítico crea mística, es fabuloso, fomenta ilusiones. La mitología, en lenguaje estrictamente académico, es la falsa religión. De ahí que puede afirmarse que el legalismo en su expresión formal tiene por objeto provocar y mantener un entusiasmo, una fé, una mística y una adhesión que garanticen la seguridad y continuidad del sistema legal, convertido en mayor virtud y en más apreciable objetivo, cuanto más lejos del alcance de las personas comunes y corrientes se encuentre.

#### 1.6 El Legalismo y la Ignorancia de la Ley

Joaquín Costa/32, en su clásico "La ignorancia del derecho" reitera que el aforismo mediante el cual a nadie le es permitido ignorar las leyes, y que en consecuencia dicha ignorancia no exime de su cumplimiento, es "un verdadero escarnio y la más grande tiranía que se haya ejercido jamás en la historia".

Poco puede añadirse a tan definitivo juicio. El universo jurídico sustentado en la presunción de conocimiento de la ley escrita, donde las mayorías no saben leer, es incongruente, "como lo sería pregonar las leyes en un pueblo de sordos o fijar en las esquinas los bandos a que debiera atemperar su conducta una nación de ciegos"/33. Semejante injusticia es, sin embargo, increíblemente la base del suceso del legalismo en los países subdesarrollados. El respeto por lo que se ignora, tiene dimensiones incref-

bles. Sobre el particular Kropotkin/34 escribía a finales de la decadencia zarista "cuando la ignorancia reina en la sociedad y el desorden en la mente de los hombres, las leyes se multiplican; todo se espera de la legislación y cada nueva ley viene a resultar un nuevo error. Los hombres son continuamente conducidos a demandar de la ley lo que puede proceder sólomente de ellos, de su propia educación y de su propia moralidad".

### 1.7 El Legalismo y la Legalidad

Es importante, finalmente, destacar la identificación que existe en tre la idea de legalidad y el Estado constituido. La ficción jurídica en cuya virtud la "fuente" máxima del derecho (del grupo social expresada obli gatoriamente), se denomina Nación, es universalmente aceptada. Como indica Sieyés/35: "La Nación existe ante todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma..." y más adelante: "El Gobierno no ejer ce un poder real sino en tanto que es constitucional; no es legal sino en tanto que es fiel a las leyes que le han sido impuestas. La voluntad nacio nal, por el contrario, no tiene necesidad sino de su realidad para ser siem pre legal; élla es el origen de toda legalidad".

Como se puede ver de lo antecedente, la "legalidad" puede ser el ori gen de toda arbitrariedad, aunque su expresión: la necesidad de regulación para evitar el caos, sea precisamente invocada para evitar dicha arbitrarie dad. En suma, legalidad, como expresión de "Estado de Derecho", puede ser sinónimo de legalismo, en la medida en que la legitimidad de los actos del Estado -al margen de su licitud o beneficio- se tiene que basar en la pre- regulación. En efecto, ésta deberá estar referida a la vez a la limitación jurídica del arbitrio del poder público y a la estabilidad jurídica de las garantías individuales/36. El problema es particularmente grave, planteado de la manera antecedente. Si de la pre-regulación dependen realmente mate

rias de la importancia de las señaladas, hay que aceptar dicha pre-regulación, no como mal necesario, sino como necesidad intrínseca. De este punto, sin embargo, a aquel otro en que la pre-regulación con las notas ya indicadas se convierte en el dique contensor de las aspiraciones del grupo hay gran distancia. La distancia se acortará é<sup>l</sup>lo no obstante, en dos medidas:

- a. en cuanto se insista que la pre-regulación es un medio y no un fin; y
- b. en cuanto los legisladores tengan imaginación suficiente, siquiera para romper la sacramentalidad de la ley, sino para convertirla en cabal expresión de la voluntad del grupo social integrado.

El último punto deja abierta la posibilidad de un amplio debate sobre las formas de representatividad del interés del grupo integrado y no sólo de sus élites dominantes, pero este no es el lugar adecuado para una elucidación del problema.

## CAPITULO II

### 2.0 Qué es Ideología

La definición de ideología, es una de las tareas más difíciles que puede abordarse en el momento presente, En efecto el término, creado por Destutt de Tracy/37 con el significado de "ciencia de las ideas" consistente en la investigación del origen y formación de las mismas, mediante la reducción del pensar al sentir, derivando las ideas compuestas de las simples, y éstas a su vez, de las impresiones sensibles últimas, se modificó sustancialmente en su aprehensión, cuando peyorativamente Napoleón Bonaparte les dió el nombre de "Ideólogos" a los seguidores de Tracy, y denunció en la ideología una falsificación resultante de una actitud meramente teórica que no concuerda con la realidad político-social/38. De ahí en adelante, y por efecto de la interpretación marxista que al término se le otorgó, la ideología, ha venido a definirse por oposición a la ciencia, como un conocimiento erróneo que se enfrenta y es, o puede ser desplazado por el conocimiento verdadero mediante el método científico. Para Vasconi/39, la distinción entre la ideología como conocimiento erróneo de la realidad de la ciencia como conocimiento cierto, es tan inútil como perniciosa apenas se vuelque el interés del intelectual hacia una interpretación comprensiva del papel de las ideologías en la vida social. Por élllo Vasconi adhiere la tesis de Althusser/40, cuando éste expresa que la ideología "es un sistema (que posee su lógica y su vigor propio) de representaciones (imágenes, mitos, ideas y conceptos) dotados de una existencia y de un papel histórico en el seno de una sociedad dada. Sin entrar en el problema de las relaciones de una ciencia con su pasado podemos decir que la ideología como sistema de representaciones, se distingue de la ciencia en que la función práctica es más importante que la función teóri

ca. La ideología, para Vasconi no es algo susceptible de ser entendido como un fenómeno psicológico individual, sino que debe ser considerada como parte de la estructura social, y no como un mero epifenómeno, sino con una función definida y definible dentro de esa estructura.

En la misma línea de pensamiento Oakeshott/41 sostiene, "que la ideología pretende ser un principio o un conjunto de principios abstractos inter-relacionados, que independientemente premeditados proveen de una visión futura de la sociedad, y formular fines que ser perseguidos provyendo además medios para distinguir en el futuro las ideas que deben permanecer en la acción, de aquellas otras que deben ser suprimidas o repensadas".

Más concretamente aún y en la misma línea de pensamiento, Vekemans/42, señala que la ideología es el medio mediante el cual se pasa del campo teórico y abstracto al terreno práctico y concreto. La ideología, es la aprehensión práctica de los fenómenos filosóficamente concebidos en la doctrina. Para Vekemans la disciplina encargada de dar los criterios fundamentados en escala de prioridad que permitan una opción racional frente a fines múltiples y alternativos, es la ideología.

Bosco Pinto/43 entiende por ideología "el conjunto más o menos organizado de ideas que determinan una visión del universo y del hombre según las cuales se define la realidad histórico-cultural de una sociedad, y que orientan la acción de un grupo con referencia al futuro de esa sociedad".

Para Pinto son elementos constitutivos de la ideología:

1. La cosmovisión o conjunto de ideas o filosofías sobre las relaciones hombre-mundo y hombre-hombre. Se refieren por lo tanto a las relaciones del hombre con su medio ambiente físico y social.
2. La definición de la realidad histórico-cultural: el conjunto de

ideas o filosofías que sirven como marco interpretativo de cada realidad circunstancial.

3. El proyecto de acción. El momentum en el cual se define el curso de acción futura en función de la interpretación de la realidad histórico-cultural efectuada a partir de la cosmovisión.

Nosotros consideramos que tanto la definición de Vekemans, cuanto la de Pinto, son útiles para los efectos de este trabajo y adherimos por lo tanto a ellas.

### CAPITULO III

#### 3.0. Qué es ideología política?

Por lo dicho, es obvio que existe una causalidad recíproca entre ideología y política. Vekemans /44 sostiene que la ideología elegirá un fin según sus propias escalas de propiedad. Este fin corresponderá a la proyección futura de la cosmovisión y de la interpretación de acuerdo al esquema de Bosco. Pero, en un segundo paso del proceso dentro del campo de la acción habrá necesidad de encontrar medios operativos para poner en práctica los fines o proyecciones previstas por la ideología. La política en su relación de causalidad recíproca con la ideología vendrá a ser entonces el medio para conducir al fin. Como indica Vekemans, política es a ideología el polo de la actividad doctrinaria, práctica y concreta la primera, teórica y abstracta la segundo.

#### 3.1. Política y Poder.

Para los efectos de este trabajo, no podemos quedarnos sin embargo circunscritos a una conceptualización de la política en el sentido antes indicado. Si el término ideología, es multivalente, mucho más lo es el término política. En principio puede entenderse por política cualquier género de actividad directiva autónoma. Recordemos que Weber /45 habla genéricamente de la política de divisas de los bancos, pasando por la política de un sindicato en una huelga, hasta llegar a la política de una esposa astuta que trata de gobernar a su marido.... Política en el más preciso sentido de la palabra, para los efectos de este trabajo, se entenderá "como la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre distintos Estados o dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen /46. De ahí, que en adelante política y poder nos resulten inseparables y que al hacer nosotros referencia a cuestiones políticas, o decisiones políticas o a determinaciones políticas, estaremos siempre estableciendo una dependencia directa

de aquéllas en torno a la distribución la conservación o la transferencia del poder.

Para los efectos de este trabajo, nos interesa especialmente destacar que la idea del poder, implica automáticamente la de la violencia legítima que permite la dominación de unos (la elite dominante) sobre los demás (la masa dominada) /47. Fundamentalmente dicha dominación es basada en la legalidad, en la creencia de la validez de preceptos legales y en la "competencia" objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas.

La dominación política legitimada de la forma indicada y no a través de la costumbre, o del carisma, es la que nos interesa, por ser, al menos pretendidamente la forma "moderna" de dominación política. Cabe sin embargo aclarar que la representación hacia el exterior de la dominación política, según lo indica Weber /48, no está vinculada a las ideas de legitimidad en sí, sino a los núcleos que atraen directamente al interés personal: la retribución material y el honor social.

Para el uso de la dominación -y por lo tanto del poder- se requieren ciertos bienes materiales externos, los cuales son indispensables para el mantenimiento del poder en sí. Por ello es, que la expresión del poder en el Estado moderno, es el monopolio que el mismo Estado tiene sobre los medios de reclutamiento del personal de la administración, y de la propiedad de los medios materiales necesarios para la administración en sí. Desde el punto de vista conceptual, el Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado con éxito, de monopolizar dentro de un territorio, la violencia física legítima como medio de dominación y que a este fin ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes, y ha sustituido a los funcionarios por derecho propio, por adeptos a sus propias

jérarquías supremas. El control de la administración en el Estado moderno, tiene una causalidad recíproca entre ese mismo control de los medios de dominación y los ordenamientos económico-sociales, que se pretenden cautelar a través de la administración. La ideología es política en resumen, sólo cuando como resultado de la cosmovisión y del análisis de la realidad económico-cultural o proyección de la misma hacia el futuro, está en directa relación:

1. Con el monopolio de la violencia legítima; y
2. Cuando ese monopolio esté dirigido al mantenimiento de situaciones estables de privilegio, derivadas del poder.

### 3.2. Ideologías políticas latinoamericanas en la década de 1960

Los mecanismos del poder en Latinoamérica, han sido profusa y profundamente estudiados, sobre todo a partir de la firma de la Carta de Punta del Este. Scheyvén /49/ considera que la causa de los estudios científicos realizados en latinoamérica, a partir de la fecha indicada, tienen como explicación inmediata la búsqueda de soluciones "democráticas" que se plantean al problema de la "estabilidad", originado en la dependencia ideológica que divide al mundo y que encontró en la América Latina un pie de apoyo singular a partir de la Revolución Cubana. El acercamiento con que diferentes autores estudian el problema de las estructuras del poder en Latinoamérica, tiene la virtud, de ser un acercamiento causalista y no meramente descriptivo. De allí que para un trabajo como el presente, resulte relativamente difícil encontrar bibliografía "neutra". Los estudios sobre los mecanismos del poder en América Latina, son estudios comprometidos. Parece ser, que la objetividad científica en esta materia radica en denunciar, la presencia de una ideología tradicionalista que pretende conservar el orden establecido. Trabajos específicos /50/, tienen por objetivo dicha denuncia, mientras que otros /51/ presentando alternativas de solución, no dejan tampoco de identificarse potencialmente

con un determinado contenido ideológico. De ahí que resulte difícil afirmar objetivamente y con precisiones geográficas, si la ideología de un país es de sarrollista, o si lo es nacionalista, o si es susceptible siquiera de ser ca talogada taxonómicamente. De hecho, puede hablarse sólo simplificativamente de gobiernos de izquierda, o de gobiernos de derecha en América Latina, y de ducir de tan amplia y equívoca clasificación las ideologías con las cuales se visualiza el futuro político del Continente.

Monteforte Toledo y Villagrán Kramer/52 han logrado sin embargo, en una sumaria pero trascendental obra, aportar una doctrina para el conoci miento y la interpretación de los factores estructurales y funcionales de los sectores que pretenden el cambio, con los que pretenden la permanencia del orden estatuido. La operacionalización de las definiciones con la que han logrado dotar a los términos de "derecha" e "izquierda", es de gran va lor para la sociología política latinoamericana contemporánea y permite para los efectos de este trabajo señalar las ideologías imperantes en Latinoamé rica en la década del 60.

Para Monteforte /53, "izquierda" en Latinoamérica es el sector político, caracterizado por su posición y su actuación antiburguesa con la que persigue la Reforma Agraria antimperialista y partidario de la implanta ción del socialismo en la sociedad a que pertenece.

Para Villagrán /54 son características de un gobierno ideológica mente de "derecha" las siguientes actitudes: a) dependencia del régimen de propiedad privada sin limitaciones; b) prevalencia de la iniciativa privada en contraposición a la acción estatal; c) prevalencia del sistema de economía y mercados libres y por ende, oposición a la planificación económica y so cial centralizada; d) prevalencia de la seguridad económica frente a otros valores como efectiva libertad política o justicia social; e) mantenimiento

de la estabilidad y el orden en la política a través de asociaciones con el clero y el militarismo y f) mantenimiento en lo internacional de una política acorde a las actitudes anteriores, que coadyuve a asegurar la preservación de las instituciones establecidas y garantice que el desarrollo se conserva dentro de los marcos del capitalismo. Sintetizando esas características, "derecha" es para Villagrán "el sector político caracterizado por sostener un sistema de economía y mercados libres, basado en la propiedad y la iniciativa privada, dentro de la estabilidad política, y en asociación ya sea con el clero, el militarismo o el imperialismo".

Parece ser evidente, frente a la tipología mencionada, que no existe en Latinoamérica ningún gobierno que sea excluyentemente de izquierda. Respecto al problema de la izquierda, la afirmación es fácil de demostrar. En efecto, excepción hecha de aisladas acciones anti-norteamericanas, por parte de regímenes militares no constituidos legalmente \* no existen en Latinoamérica gobiernos que hayan decidido quebrar definitivamente su dependencia externa. Más aún, los que han intentado de una u otra forma asumir el control de sus industrias extractivas básicas, excluyendo la participación económica externa, han afrontado dificultades en el desarrollo de otros sectores de su economía, por la evidente falta de capitales nativos, y por el control que los propios países imperialistas, tienen a su vez en el mercado internacional de capitales /55. De manera tal que puede afirmarse, que en relación al anti-imperialismo como elemento constitutivo de ideología de izquierda, la estructura social latinoamericana, sino la falta de voluntad de algunos gobiernos latinoamericanos, conducen a esos a no ser, definitiva y claramente, gobiernos de izquierda.

\* Perú, Confiscación de la International Petroleum; Bolivia, Expropiación de la Gulf Oil Company.

En cuanto a la reforma agraria, a partir de la Carta de Punta del Este 14 países de los 21 que integran el sistema interamericano, han adoptado legislaciones de reforma agraria. Este hecho podría indicar, que en materia de reforma agraria, todas las ideologías de los gobiernos latinoamericanos en la década del sesenta son izquierdistas. Pero esta afirmación es evidentemente ingenua porque analizados que sean los objetivos de las reformas agrarias latinoamericanas, se encuentra que todas ellas persiguen el afincamiento de la propiedad privada, y de ninguna manera su socialización. Es decir, que aparece claro que gobiernos de ideología derechista utilizan instrumentos de ideología izquierdista para consolidar el poder que quieren defender.

Afirmando pues que ningún gobierno latinoamericano (excepción hecha obviamente de Cuba) puede ser catalogado de izquierda, se puede sí en contrario afirmar que todos los gobiernos latinoamericanos son en mayor o menor medida de derecha, desde que asumen los elementos ideológicos y las actitudes sociales que caracterizan a esta.

Queda planteado sin embargo el grave problema de los 14 países que pretenden realizar reformas agrarias. El capítulo siguiente de este trabajo estudia en detalle la ideología común a los procesos de reforma agraria en América Latina, pero no puede dejar de abordarse en esta oportunidad el origen legal de dichos procesos vinculándolos con el estado del desarrollo económico de los países latinoamericanos.

### 3.3. Dualismo Jurídico, Desarrollo Económico e Ideología Política

De conformidad, con el esquema de las etapas del desarrollo económico de Rostow /56, sería factible, a la luz de determinadas estadísticas, ubicar a los países latinoamericanos en la llamada etapa del despegue, en relación a su crecimiento económico cuantitativamente considerado. /57 Sin embargo,

es más realista, de acuerdo además con el principio de la "causación circular" de Gunnar Myrdal /58 sostener que lo realmente característico del subdesarrollo latinoamericano es la convivencia coetánea de dos segmentos de la sociedad: uno minoritario, cuyos niveles de vida se asemejan a los de la etapa del alto consumo de la sociedad masas, de acuerdo con el esquema rostowiano y otro, mayoritario, que permanece dentro de las características propias de la sociedad tradicional. Si se considera con Germani /59 que la transición de la sociedad tradicional, a la sociedad en estado de despegue, no es el resultado de un cambio abrupto, sino que es la suma de una serie de modificaciones estructurales y si se ampara la tesis además, en la generalización a que puede llegarse en cuanto a la existencia de ideologías de derecha en Latinoamérica y al sancionamiento de las normas legales por una élite que se encuentra realmente en la etapa del alto consumo, puede fácilmente entenderse y hasta justificarse la existencia del dualismo legal del que habla Galanter /60, como propio de una sociedad en estado de despegue. En efecto, si las normas jurídicas se conciben y generan en el segmento de la sociedad cuya economía es de producción, tendiendo ésta a satisfacer una demanda de un público abstracto, frente a la economía de subsistencia del segmento tradicional, cuya producción se limita a satisfacer necesidades concretas, es apenas lógico que a la implantación de la economía monetaria, a la división del trabajo según criterios racionales y con miras a la maximización del rédito; a la creciente importancia del capital fijo y al espíritu de empresa con sus notas de expansión e innovación, siga o preceda según el caso, una legislación específica que satisfaga las necesidades de regulación de relaciones del sector minoritario de la sociedad en despegue. Si como la experiencia lo demuestra /61, las decisiones del poder y la elaboración de las leyes como sanción de las mencionadas decisiones se encuentra hegemónicamente en manos

del mismo sector minoritario de la sociedad en estado de despegue, es lógico también al margen de cualquier connotación peyorativa o acusatoria si se quiere señalar que la legislación que ellos produzcan será la legislación que ellos necesitan .

De allí que, el dualismo jurídico antes mencionado "la ley en los libros" y "la ley en la acción", tenga que ver, con el dualismo económico que vive la sociedad latinoamericana. De allí también, la explicación racional y no comprometida, que justifica el "transplante" de instituciones legales propias de países industrializados, que frecuentemente se realizan por las elites latinoamericanas.

No sería, sin embargo, este trabajo totalmente objetivo, si en el caso de las leyes de reforma agraria -prácticamente transferidas de las legislaciones italiana y española-, se dejase de indicar que existe una notable inconsistencia entre el hecho de su adopción por gobiernos susceptibles de ser calificados de derecha y los objetivos abstractos, implícitos en una acción de reforma agraria. La inconsistencia mencionada, se resuelve solamente en la medida en que se entienda que la adopción de instituciones legales ajenas a la realidad latinoamericana, en las leyes de reforma agraria posteriores a la Carta de Punta del Este, ha sido alternativamente, el resultado lo.) de la prosecución de la tendencia a importar legislaciones, con la sana explicación ya indicada, 2.º, la demostración específica de la utilización de una norma pre-establecida, ajena a la realidad y redactada de modo tal que se hiciese imposible su aplicación.

Salta a la vista que en caso de aceptarse como cierta la segunda de las alternativas, podría concluirse, que en el texto de las leyes de reforma agraria latinoamericanas se encuentra implícita una ideología de derecha, que ha dotado a sus países de legislación de reforma agraria, con el exclusivo

objeto de cumplir el compromiso internacional al que el neocolonialismo crediticio honestamente aconsejado por Galbraith y los asesores del Presidente Kennedy, dió lugar la Carta de Punta del Este a través de la Alianza para el Progreso.

## CAPITULO IV

### 4.0 Ideología Común a los Procesos de Reforma Agraria en América Latina

#### 4.1 Tipologías de las Reformas Latinoamericanas

Ya Oscar Delgado/62, ha efectuado una tipologización de las políticas agrarias latinoamericanas, y en consecuencia, de las reformas agrarias en el continente. Sobre la base de la distinción realizada por Jacoby/63 entre los términos reforma y revolución agraria, y sobre la distinción realizada por Valarche/64 sobre los conceptos de colonización, reforma agraria y revolución agraria, ha hecho Delgado un examen de las diversas modalidades de la acción agraria de los gobiernos latinoamericanos. Para Delgado son tres los grandes renglones tipológicos que orientan las acciones de reforma agraria en latinoamérica: a) la transformación agraria, con dos subtipos: la revolución agraria (Cuba) y la reforma agraria (México y Bolivia); b) el cambio parcial con un subtipo: la colonización-parcelación (Venezuela y Chile); y c) el conservatismo agrario, con tres subtipos: 1) la colonización-parcelación insignificante (Colombia, Perú\* y Ecuador), 2) la colonización histórica (Argentina y Uruguay) y 3) la conservación agraria rígida (los demás países).

De la tipología enunciada, surge en primer lugar la siguiente evidencia: la llamada transformación agraria, antecede a la Carta de Punta del Este. Todas las demás le preceden. Este hecho es significativo. En efecto, la Carta de Punta del Este, ha dado lugar al denominado "desarrollismo". El desarrollismo es el conjunto de acciones que pretenden aplicarse a una situación de subdesarrollo económico-social y de capitalismo frustrado, que por su propio esfuerzo no son capaces de lograr establecer una economía moderna y dinámica y un crecimiento económico continuo. En esta situación de

---

\* Esta tipología data de 1964.

estancamiento, surge la idea de cambiar la estructura vigente del capitalismo frustrado en un grado tal que ese capitalismo, sea realmente capaz de desarrollar las fuerzas productivas estancadas/65.

El texto de la Carta de Punta del Este/66 declara expresamente su propósito desarrollista:

"Acelerar el desarrollo económico y social de los países a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante para acercar en el menor tiempo posible, el nivel de los países latinoamericanos al de los países industrializados"

No se puede, pues, dejar de tener en cuenta que el desarrollismo tiene por idea básica el desestancamiento de las fuerzas productivas. Ese desestancamiento significa realmente un cambio de estructuras que puede bien ser abrupto en su forma, y significar la aceptación de sistemas de planificación y llegar aún al rompimiento cuantitativo del respeto a la propiedad privada (mediante expropiaciones impagas). Pero el carácter derechista del desarrollismo, no desaparece en cuanto las medidas que se adopten tiendan a la canalización vitalizada del sistema económico, y el rompimiento de la continuidad por el respeto de la propiedad privada tenga como propósito la entrega multiplicada de nuevas "propiedades privadas".

La tipología de Delgado acertada como es, ignora este fenómeno, lo que lo lleva a agrupar en un mismo casillero, a Cuba, México y Bolivia, siendo así que en los dos últimos países los resultados de la reforma agraria pueden equipararse en el largo plazo, a los que se están produciendo o se produzcan en Salvador o Colombia.

Enrique Torres Llosa/67 taxonomiza las reformas agrarias según su objetivo FINAL de la manera siguiente:

- 
- |   |  |
|---|--|
| (1) Reformas Agrarias que persiguen una nueva sociedad. | (2) Reformas Agrarias que persiguen el cambio total de la Estructura Agraria |
|---|--|
- 
- |  |  |
|--|--|
| (3) Reformas Agrarias que persiguen dotar de tierras a campesinos que las poseen en cantidad <u>insu</u> ficiente. | (4) Acciones indirectas de Reforma Agraria para lograr el " <u>De</u> sarrollo Agrario". |
|--|--|
- 

Dentro de las reformas agrarias que persiguen una nueva sociedad, Torres Llosa ubica a aquellas que consideran la reforma agraria como el primer impulso de liberación político-social que conducirá, a un cambio radical de las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales del país donde se aplique. La reforma agraria así concebida conducirá a dos alternativas: a) un nuevo orden colectivista o socialista; o b) un nuevo orden comunitario.

Las reformas agrarias que persiguen el cambio total de la estructura agraria, pretenden únicamente la afectación total de los actuales derechos de propiedad sobre la tierra y el agua, con el objeto de establecer una nueva agricultura de base campesina organizada empresarialmente. Este tipo de reformas agrarias, según Torres Llosa, elimina el ejercicio liberal individualista del derecho de propiedad, reconoce en el trabajo el fundamento legítimo del derecho a la apropiación de los bienes, y afecta los centros de poder capacitando a los marginados para llevar en el futuro a una transferencia integral del poder.

El tercer tipo de reformas agrarias que persiguen dotar de tierras a campesinos que las poseen en cantidad insuficiente, pretenden la convivencia de la agricultura de base campesina con la agricultura de base empresarial. Una limitación al ejercicio del derecho individual de propiedad, parece ser el objetivo fundamental de este tipo de reformas agrarias.

La cuarta clase de reformas agrarias llamadas por Torres Llosa acciones indirectas de Reforma Agraria para lograr el desarrollo agrario, son en verdad una miscelánea de acciones dispersas, que basadas en la subsistencia de la propiedad privada, persiguen un aumento en el rendimiento de la tierra y del hombre. Configuran estas acciones indirectas de reforma agraria la colonización, la titulación de tierras fiscales, la legalización de la tenencia en precario, un proteccionismo crediticio, y algunas acciones inconexas de formación de cooperativas agrícolas, teniendo dichas cooperativas las más ortodoxas características Rochdalianas.

Del estudio que se haga de las leyes de reformas agrarias latinoamericanas, bien puede deducirse, con arreglo a la tipología de Torres Llosa que ninguna de ellas puede ubicarse dentro del cartabón correspondiente a las reformas agrarias que persiguen la nueva sociedad.

La reforma agraria chilena, la nueva ley de reforma agraria peruana, y la reforma agraria panameña, conforme se están ejecutando, podrían -estirando el alcance de sus acciones al máximo- ubicarse en una posición intermedia dentro de las reformas agrarias que persiguen el cambio total de la estructura agraria y de las que persiguen la simple dotación de tierras a los campesinos que las poseen en cantidad insuficiente. En efecto, la nota característica del último tipo de reforma agraria mencionada es la entrega en propiedad de las llamadas "Unidades Agrícolas Familiares", mientras que para las reformas agrarias que persiguen el cambio total de la estructura agraria, es la Empresa de Autogestión Campesina la nota más calificante de su descripción. Tanto la ley de reforma agraria chilena como la nueva ley de reforma agraria peruana, pretenden la entrega de tierras en explotaciones comunitarias, pero fija la primera un límite temporal a dicha explotación, y carece la segunda de una expresa definición de objetivos permitiendo, además, las dos la posi

bilidad de dotar tierras tanto en forma individual, cuanto en forma comunitaria o por asentamiento.

La reforma agraria panameña, está en su ejecución entregando tierras a grupos de campesinos que constituyen empresas de autogestión, pero parecería estar su acción desposeída del contenido finalista que caracteriza la tipología de las reformas agrarias que persiguen el cambio total de la estructura agraria desde que, relativamente, los asentamientos campesinos en Panamá, están dando origen a una hasta antes inexistente estructura agraria.

Todas las demás reformas agrarias latinoamericanas, pueden ubicarse dentro de las reformas agrarias que sólo persiguen la dotación de tierras a los campesinos que las poseen en cantidad insuficiente o debajo del rubro de acciones indirectas de reforma agraria para lograr el desarrollo agrícola.

Puede afirmarse sin temor a incurrir en generalización peligrosa, que no obstante las potenciales diferenciaciones a realizarse con los casos de Perú, Chile y Panamá, todas las demás reformas agrarias latinoamericanas, son exclusivamente desarrollistas. Se las enfoca sometiendo el contenido de su acción a los criterios cuantitativos de la racionalidad económica. Los términos justificativos de la reforma agraria, resultan entonces puramente económicos y no conllevan sus acciones contenido humano de liberación que permita identificar el desarrollo de la personalidad con el desarrollo de las fuerzas productivas.

Hay que hacer aclaración en este punto, respecto a la importancia que la reforma agraria venezolana tiene dentro del contexto histórico latinoamericano, y al hecho de que cronológicamente escapa de por sí en su original concepción al desarrollismo antes referido. En efecto, la concepción de la Reforma Agraria Integral de la ley venezolana, como forma de destruir el latifundismo capitalista", nació antes de la década del 60, y produjo la

primera participación positiva y real del campesinado en la realización de los programas de reforma agraria en latinoamérica. Esta aclaración se hace necesaria por cuanto otras tipologías de reforma agraria, se dirigen solo a los logros fácticos de la reforma agraria y equiparan, tal vez injustamente realidades económicas distintas (como la venezolana y la chilena, por ejemplo) sin tener en cuenta que la importancia del sector agrario en Venezuela siendo intrínsecamente tal, se minimiza en relación al alto porcentaje con que el petróleo contribuye a la formación del producto nacional bruto.

Para el supuesto hipotético de que todas las acciones de reforma agraria que se llevan a cabo en latinoamérica alcanzasen éxito total, se podría decir que estas acciones de reforma agraria no tienen ningún carácter específico que vaya más allá de la funcionalidad económica.

La frase anterior, resultaría sin embargo benévola si es que se deja se de examinar la acción real de las reformas agrarias latinoamericanas, comparando los objetivos alcanzados por la acción de las agencias, con los objetivos declarados en las leyes de reforma agraria. Como se verá en el siguiente capítulo en tres casos específicos, el texto de la ley es en sí el mayor obstáculo a la aplicación de la reforma agraria. El legalismo con las características descritas precedentemente es el instrumento utilizado por las derechas, para evitar modificaciones sustantivas en el sistema de tenencia de la tierra. El enunciado genérico que todas las leyes latinoamericanas de reforma agraria contienen en relación a la "función social" de la propiedad, es con toda razón calificado por las Naciones Unidas/68 como un "lugar común de la retórica imperial, eclesiástica y republicano-constitucionalista de la América Latina desde los primeros tiempos coloniales". En casi todos los casos los textos de las leyes no tienen carácter preceptivo sino que establecen normas facultativas de redistribución de la tierra; los límites de apli

cación efectiva de la reforma agraria dependen de la cuantía de los recursos que los gobiernos decidan habilitar de cuando en cuando. Las tierras de expropiación prioritaria son por lo general las insuficientemente explotadas, o las tierras públicas ocupadas de hecho. Todas las leyes abren el campo a la colonización de nuevas áreas, en tierras de propiedad pública y pueden las agencias de esta manera, hasta hacer costosa propaganda sobre sus acciones, cuando éstas están siendo el resultado de una dedicación exclusiva a operaciones en tierras de propiedad pública/69.

En todo caso, algunas reformas agrarias latinoamericanas, se llevan a cabo por la presión que sobre los gobiernos hacen ciertos industriales progresistas que ven en la reforma agraria la creación de un mercado potencial para sus productos/70.

## CAPITULO V

### 5.1 Expresiones Concretas del Legalismo en Procesos de Reforma Agraria. Los Casos de Colombia, Perú y Ecuador

Ampliando lo dicho anteriormente, la principal expresión del legalismo, que se encuentra en las leyes de reforma agraria latinoamericanas aparece en el hecho de carecer éstas de mecanismos para hacerlas efectivas. La dinámica del proceso, según lo indica Villagran, no se confía a sindicatos, uniones de campesinos o comités agrarios, sino a los órganos estatales que están bajo el control de la derecha. Para asegurarse la ineficacia de las acciones, se someten éstas en lo procedimental y en lo sustantivo al control jurisdiccional, y finalmente la reforma estableciendo en lo administrativo indeterminables instancias y términos que contrarían la masividad y rapidez de la acción.

Finalmente la legislación de reforma agraria se vincula al ordenamiento jurídico del país, produciendo así una capa de protección legal, que no es generalmente analizada por los científicos políticos, los que llegan por el sólo análisis de la ley a obtener visiones hasta optimistas de los presuntos procesos.

### 5.2 El Procedimiento de expropiación de Colombia

Del contexto de la ley de reforma agraria de Colombia con su reciente modificatoria se ha extraído el siguiente "itinerario" para la expropiación de un fundo, y se ha confeccionado el PERT que se adjunta al itinerario. Los mínimos reales que se indican han sido calculados promedios por los funcionarios del INCORA que conocen el procedimiento. El "itinerario", y las formalidades procesales que en él se muestran, son resultado de la legislación procesal general del país a la cual sin necesidad alguna, se han remitido los directivos del INCORA, aun cuando hay que reconocer que el fundamento mediato de revisión de dichos procedimientos, emerge de la propia ley de reforma agraria.

Itinerario de aproximación (Ley 135-Art.59 Bis,D.719-1968)\*

- 1.01 Notificación de la Resolución;  
Personal, D. 719, Art. 20, No. 3)  
Mínimo Legal: 10 días  
Mínimo Real : 10 "
- 1.02 Por Edicto, si no fuera posible la personal por no encontrarse el propietario en el predio o en la cabecera de ubicación del mismo. D. 719, Art. 20, No. 4)  
Mínimo Legal: 5 días  
Mínimo Real :10 "
- 1.03 Nombramiento del Curador ad litem, D. 719, Art. 20, No. 4 Y notificación personal.  
Mínimo Legal: 5  
Mínimo Real : 15
- 1.04 Aceptación, reconocimiento de la personería y notificación de la Resolución al Curador.  
Mínimo Legal: no hay  
Mínimo Real : 2 a 10 días
- 1.05 Auto que ordena visita y examen de la finca, fijando fecha  
Mínimo Legal: No existe  
Mínimo Real : 1 día
- 1.06 Notificación por estado. C.J. Art. 310  
Mínimo Legal: 3 días  
Mínimo Real : 3 "
- 1.07 Ejecutoria del auto. C.J. Art. 487  
Mínimo Legal: 3 días  
Mínimo Real : 3 "
- 1.08 Visita al predio  
Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 1 a 15 días
- 1.09 Informe de visita  
Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 8 a 20 días
- 1.10 Auto ordenando correr traslado del informe. (D.719, Art. 22 N. 4)  
Mínimo Legal: 1 día  
Mínimo Real : 1 "

\* El Presente trabajo ha sido elaborado por el CIRA con la colaboración de Abogados negociadores del INCORA, Dr.: Carlos Hernández, Luis Cabezas, Humberto Castro y Sonia Rozo.

- 1.11 Notificación por estado. C.J. Art. 310; D.719, Art. 21, párrafo único

Mínimo Legal: 3 días

Mínimo Real : 3 "

- 1.12 Ejecutoria del auto. C.J. Ar. 487

Mínimo Legal: 3 días

Mínimo Real : 3 "

- 1.13 Ingreso al Despacho del Jefe de Distrito para calificación de pruebas. Res. 03692 de Marzo 12 de 1969, emanada de la Gerencia General (Art. ....)

Mínimo Legal: 30 días (C.C.A.Art. 80 silencio administrativo)

Mínimo Real : Discrecional

- 1.14 Notificación personal de la providencia calificatoria. D. 2733 de 1959, Art. 10

Mínimo Legal: 5 días

Mínimo Real : 5 "

- 1.15 Notificación por edicto, si la personal no fuere posible. D.719, Art. 22, No.2; C.J. Art.317

Mínimo Legal: 5 días

Mínimo Real : 5 días

- 2.00 Auto ordenando iniciar las diligencias de mensura, examen del predio (visita técnica) y determinación de la U.A.F. D.719, Art.21, Inciso 1

Mínimo Legal: No hay

Mínimo Real : 1 día

- 2.01 Notificación por estado. C.J. Art. 310

Mínimo Legal: 3 días

Mínimo Real : 3 "

- 2.02 Ejecutoria del auto anterior, C.J. Art. 487

Mínimo Legal: 3 días

Mínimo Real : 3 "

- 2.03 Visita

Mínimo Legal: No hay

Mínimo Real :

- 2.04 Informe de la visita. D.719, Art. 21  
 Mínimo Legal: Discrecional  
 Mínimo Real : 8 a 20 días
- 2.05 Auto ordenando correr traslado del informe. D.719, Art.21,  
 párrafo único.  
 Mínimo Legal: 1 día  
 Mínimo Real : 1 "
- 2.06 Notificación del auto por estado. D.719, Art.21, párrafo  
 único; C.J. Art.310  
 Mínimo Legal: 3 días  
 Mínimo Real : 3 "
- 2.07 Ejecutoria del auto. C.J. Art. 487  
 Mínimo Legal 3 días  
 Mínimo Real 3 "
- 2.08 Auto ordenando primera etapa de negociaciones. D. 719,Art. 23,  
 Ord. lo.  
 Mínimo Legal: 1 día  
 Mínimo Real : 1 "
- 2.09 Notificación del auto anterior por estado. C.J., Art.310  
 Mínimo Legal: 3 días  
 Mínimo Real : 3 "
- 2.10 Ejecutoria del auto anterior. C.J. Art.487  
 Mínimo Legal: 3 días  
 Mínimo Real : 3 "
- 2.11 Primera etapa de negociaciones (área adquirible y calificación  
 de la explotación adelantada en el predio). D.719, Art.23,  
 Inciso lo.  
 Mínimo Legal: 5 días  
 Mínimo Real : 3 "
- 2.12 Avalúo administrativo por parte del I.G.A.C. ; D.719, Art.24,  
 Inciso lo.  
 Mínimo Legal: No hay  
 Mínimo Real : 1 mes
- 2.13 Auto ordenando segunda etapa de negociaciones. D.719, Art.24.  
 Inciso 2o.  
 Mínimo Legal: No hay  
 Mínimo Real : 1 día

2.14 Notificación del auto anterior. D.719, Art.24, Inciso 2o. C.J.  
Art. 310

Mínimo Legal: 3 días  
Mínimo Real : 3 "

2.15 Ejecutoria. C.J., Art. 487

Mínimo Legal: 3 días  
Mínimo Real : 3 "

2.16 Segunda etapa de negociaciones. D.719, Art.24, Inciso 1o. Si es menor de \$200.000.00

Mínimo Legal: 5 días  
Mínimo Real : 3 "

Si es mayor de \$200.000.00 a Junta Directiva para aprobación.  
Res. 03692 de marzo 12 de 1969 (Gerencia General). Sin límite

2.17 Auditoría fiscal (aprobación)

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 1 mes

2.18 Vuelve al proyecto. Situación de fondos.

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 20 días

2.19 Entrega de la finca. D.719, Art. 36

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 5 días

2.20 Escritura pública y registro

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 1 mes

2.21 Entrega de documentos por parte del propietario

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 20 días

2.22 Elaboración de cuenta de cobro y documentos de deber. D.719,  
Art.34

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 2 a 12 días

3.00 Expropiación

3.01 Rompimiento de negociaciones en la primera etapa o segunda.

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : "

- 3.02 Resolución de Gerencia aprobada por la Junta Directiva con el voto indelegable del Ministro de Agricultura. D.719, Art. 26
- Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 30 días
- 3.03 Notificación personal. D.719, Art. 27
- Mínimo Legal: 5 días  
Mínimo Real : 5 "
- 3.04 Ejecutoria. D.719, Art. 27, Inciso 2o.
- Mínimo Legal: 5 días  
Mínimo Real : 5 "
- 3.05 Recurso de consulta. D. 719, Art. 28  
Términos para interponerlo
- Mínimo Legal: 5 días  
Mínimo Real : 5 días
- 3.06 Auto admitiendo o denegando el recurso y ordenando el envío del expediente al Tribunal. D.719, Art. 29
- Mínimo Legal: 1 día  
Mínimo Real : 1 "
- 3.07 Notificación personal del auto anterior. C.J., Art.309
- Mínimo Legal 5 días  
Mínimo Real 10 días
- 3.08 Recibo del expediente por el Tribunal
- Mínimo Legal 1 día  
Mínimo Real 1 "
- 3.09 Reparto. D.719, Art. 29, Inciso 2o.
- Mínimo Legal: 1 día  
Mínimo Real : 5 "
- 3.10 Sustentación del Recurso de Consulta por parte del interesado. D.719, Art.29, Inciso 3o.
- Mínimo Legal: 3 días  
Mínimo Real : 3 "
- 3.11 Decisión del Tribunal para admitir o rechazar el recurso. En caso afirmativo nombramiento de peritos y fijación en lista.
- Mínimo Legal: 1 día  
Mínimo Real : 1 mes

- 3.12 Notificación del auto anterior. Personal al INCORA y por estado a los interesados. D.719, Art. 29, lit. b).

Mínimo Legal: 3 días  
Mínimo Real : 8 "

- 3.13 Ejecutoria del auto anterior. C.J., Art. 487

Mínimo Legal: 3 días  
Mínimo Real : 3 "

- 3.14 Fijación en lista del negocio por 3 días para presentar alegatos. D.719, Art. 29, literal a).

Mínimo Legal: 3 días  
Mínimo Real : 3 "

- 3.15 Nombramiento de peritos por el Tribunal en defecto del nombramiento hecho por las partes. D.719, Art.30, Inciso lo.

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 30 días

- 3.16 Rendición del dictamen pericial. D.719, Art. 30, Inciso 2o.

Mínimo Legal: 10 días  
Mínimo Real : 10 "

- 3.17 Decisión del Tribunal sobre el recurso de consulta. D.719, Art. 31 No. 1.

Mínimo Legal: 5 días  
Mínimo Real : Sin límite

- 3.18 Notificación personal de la decisión del recurso. C.J. 309

Mínimo Legal: 5 días  
Mínimo Real : 10 "

- 3.19 Remisión del expediente al Proyecto

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 8 días

- 3.20 Presentación de la demanda de expropiación. D.719, Art.32

Mínimo Legal: No hay  
Mínimo Real : 10 días

- 3.21 Solicitud de la entrega inmediata del predio al Instituto. D.719 Art. 32, Inciso 2o.

### 5.3 La Nueva Ley de Reforma Agraria de Perú

Comparada con el texto de la ley 15037, la ley 17716, es indiscutiblemente un avance. La vinculación que se hace en el artículo 2o. del proceso de reforma agraria a la política nacional de desarrollo, no deja de ser importante. Ello no obstante los propósitos que por la ley se anuncian en su artículo 3o. son exactamente los mismos propósitos que contenían la ley anterior en su artículo 2o. y son por lo tanto susceptibles de ser considerados desarrollistas.

El ya señalado problema de la limitación de las acciones de reforma agraria al monto del presupuesto que se le asigne a la agencia ejecutora, ha quedado en la nueva ley (Artículo 4o.) con el mismo texto que la ley anterior, contenido también en el artículo 4o.

Es importante destacar que la nueva ley ha evitado el llenado de los vacíos de la ley, por el derecho común, conforme lo hacía la ley anterior. La adopción de la figura de la extinción del dominio contenida en el artículo 8o. de la nueva ley, la diferencia de la anterior en cuanto a las tierras

destinadas a los fines de reforma agraria.

Es evidente, que la nueva ley se ha radicalizado en relación a la extensión susceptible de permanecer en poder del propietario, al establecer además el límite condicional, en lugar del límite inafectable. Es, sin embargo, interesante anotar que el "descubrimiento" de la diferencia entre el límite condicional y límite inafectable no correspondió a los oficiales de la agencia de reforma agraria, sino a un funcionario de una organización internacional que detectó la diferencia.

En materia de procedimiento, la ley anterior seguía el itinerario siguiente/71:

Paso	Tiempo	Actividad y Bases Legales
1. Plan catastral para el sector	70 días	a. Legal. Investigación de titulación. b. Técnica, Foto-identificación y mapeo. (Capítulos II y III)
2. Justificación técnica y legal.	30 a 60 días	a. Clasificación de propiedades por propietarios. b. Técnica. Clasificación por propiedades (geológica, agrológica, económica y social). c. Obtención de declaraciones jurídicas de feudatarios. (Capítulos II y III Artículos 14, 16, 21, 22 y 23).
3. Plano provisional de afectación.	15 días	Juntar reporte técnico y legal sobre hechos obtenidos en paso segundo. (Capítulos II y III, Artículos 14, 16, 21, 23, 62A).
4. Notificación a los propietarios	7 a 15 días	Publicación en el diario oficial; fijación de avisos en la propiedad y en lugares públicos; notificación personal a los dueños. (Art. 62 b) y c).

Paso	Tiempo	Actividad y Bases Legales
5. Observaciones para el propietario.	60 días	a. Declaración jurada, titulación, planos presentados por el propietario. b. Presentación de observaciones y solicitud de excepciones. (Artículos 29, 32, 62D y 62C)
6. Revisión de planos provisionales	45 días	a. Legal. Verificación de declaración jurada. b. Delimitación del área afectable de acuerdo con uso y tenencia. (Artículos 14, 16, 19, 24, 25, 26, 32, 34 y 62A)
7. Valoración de la finca.	60 días	a. Chequeo de los impuestos pagados. b. Determinación del valor por el método del rendimiento potencial. c. Obtención de los últimos valores del cuerpo técnico de tasaciones. (Artículos 75, 62C y 62F)
8. Segundo plan de afectación.	10 días	a. Combinación de pasos 6 y 7 b. Especificación de área y valor de tierras sujetas a expropiación. (Artículo 62F)
9. Ajuste del segundo plano de afectación.	60 días	Ubicación física del área expropiable. (Artículo 62G)
10. Segundo plan de afectación.	10 días	Notificación pública (Artículo 62H)
11. Plan final de afectación.	10 días	Presentación al Consejo Nacional Agrario del segundo plano ajustado incluyendo especificación del área y del valor de la hacienda a expropiarse y forma de pago.

Paso	Tiempo	Actividad y Bases Legales
12. Resolución por el Consejo Nacional Agrario	15 a 90 días	Solicitud de expedición del decreto supremo una vez escusada la operación de los propietarios. Tiempo mínimo 392 días. Tiempo óptimo 491.

El comentario de la nueva ley peruana hecho a título simplemente ejemplificativo, no se agota en lo expuesto. Los mismos reglamentos de la ley contienen demostraciones de legalismo que, evidentemente, disuenan con el objetivo igualitario de la ley. Como muestra palmaria de lo antedicho, vinculado además al problema del lenguaje del derecho, se transcribe el artículo 9o. del reglamento 4o. de la ley de reforma agraria (Decreto No. 212-69-AP del 21 de Octubre de 1969): "Los beneficiarios presentarán las pruebas instrumentales que acrediten el derecho que invocan las que serán apreciadas según las reglas de la crítica sin perjuicio de la actuación de oficio de las diligencias que estime pertinentes la la zona agraria respectiva". El autor de este trabajo, desafía a los 120.000 cultivadores en precario a los cuales está dirigido conminatoriamente el artículo 9o. transcrito, a que digan si saben qué son "pruebas instrumentales"; si conocen qué es la "actuación de oficio de una diligencia", y si de alguna manera sospechan siquiera qué es "la apreciación de una prueba según las reglas de la crítica".... No puede olvidarse que el texto del artículo 9o. está dirigido a implementar la dotación de tierras al campesino que bajo diferentes denominaciones prestó servicios personales al dueño de la hacienda, a través de la entrega de una parcela de tierras generalmente marginales.... No hay tampoco que olvidar que el porcentaje de analfabetismo en el Perú alcanza al 48% y que en cambio, el grado de desocupación profesional de los 12.423 abogados recibidos es presumiblemente alto....

La nueva Ley Peruana ha modificado sustancialmente el itinerario anterior en cuanto a plazos señalados se refiere. En efecto, numéricamente hablando, la nueva ley sólo menciona tres términos de 60, 15 y 10 días respectivamente. El plazo de 60 días está previsto para exigir a los propietarios, la presentación de una declaración jurada que incluya "datos y especificaciones que indiquen los formularios elaborados para tal efecto", títulos de propiedad y planos. El de 15 días, autoriza a los mismos propietarios para que a partir de la publicación del plano de afectación replanteado, éstos pueden formular observaciones ante la Dirección Zonal de Reforma Agraria sobre la región que pertenezca el predio, el área sujeta a afectación y la ampliación del límite de inafectabilidad. El tercero y último término numérico que la Ley especifica, se concede para que los propietarios afectados apelen ante la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, sobre la calificación del predio y los errores materiales que contenga el plano.

Aparentemente, la mayoría de las dilaciones en el tiempo que la Ley anterior contenía, han desaparecido. Pero esta impresión es ilusoria. El inciso b) del artículo 50 de la Ley (que es el que contiene las normas procesales de aplicación de la misma), señala textualmente que: "Transcurrido el plazo señalado se procederán a estudiar los títulos y demás documentos presentados y se verificará el plano o planos presentados por cada declarante, realizándose los estudios pertinentes, cuantificando y señalando el área sujeta a afectación.

En caso de no haberse presentado planos, éstos serán levantados a costo de los propietarios, deduciéndose su costo el monto de la valorización de las tierras afectadas".

Como es de verse, todas las actividades que se prescriben en el artículo transcrito, no tienen término fijo para su realización. Además, el propio artículo al establecer el levantamiento de los planos por el Estado, cuando éstos no hubiesen sido presentados por los propietarios, marca el acento en uno de los que es grave problema para la implantación de la reforma agraria en el Perú: La falta de catastro oficial. En efecto, en la aplicación de la Ley 15037, se descubrió que el mayor obstáculo práctico que se presentaba para darle masividad relativa a las acciones, radicaba precisamente, en la inexistencia de información topográfica completa. No obstante, los esfuerzos que se desarrollaron, al autor de este trabajo le consta que la existencia de levantamientos aerofotográficos se constituyó en factor primordial para la declaración de Zona de Reforma Agraria, antes que los criterios conceptuales que establecía el artículo 50 de la antigua Ley.

Peró el problema no permanece ahí. El sistema registral peruano, es meramente declarativo y no constitutivo. Es decir, el registro de la propiedad tratándose de bienes inmuebles, opera única y exclusivamente como garantía de publicidad frente a terceros, desde que de acuerdo con la ley civil la compra-venta de bienes inmuebles se perfecciona cuando comprador y vendedor se ponen de acuerdo sobre cosa y precio, sin que se requiera solemnidad alguna para la validez del contrato. En tal virtud, el sistema registral peruano funciona adecuadamente, sólo en materia de bienes urbanos, y con excepciones, en bienes rústicos. Ésta es generalmente imperfecta en cuanto a linderación se refiere, pudiendo señalarse una relación directa entre el grado de imperfección de la titulación, y la distancia existente entre la ubicación de los bienes y los núcleos urbanos de influencia cultural, donde funcionan las oficinas de los Registros Públicos.

La experiencia del autor en esta materia, es amplia y lo autoriza a

hacer las afirmaciones anteriores. Aún cuando no existe al momento evidencia empírica, que confirme las afirmaciones anteriores, todas ellas pueden ser adheridas por cualquier abogado peruano que haya tenido alguna vez que lidiar con asuntos de esta naturaleza. Más aún, en el curso de su actuación como Asesor Jurídico de la Oficina Nacional de Reforma Agraria del Perú, el autor tuvo oportunidad de ver algunos casos interesantes. Un fundo en el Departamento de Cuzco aparecía inscrito con 18.000 hectáreas, mientras que la aerofotografía mostraba sólo la existencia de 7.500 hectáreas. En el Departamento de La Libertad, se describían los linderos de una hacienda diciéndose: "La hacienda..... colinda por el oeste con una línea imaginaria que partiendo del amojonamiento existente en el paraje denominado.... va a terminar en el lugar donde abrevan los pollinos de propiedad de..... en la antigua acequia de los Mochicas"... Puede imaginarse el lector, la naturaleza del trabajo que será necesario efectuar, para la verificación del plano o planos presentados por cada declarante con la titulación a la que hace referencia el inciso b) del artículo 50. Más aún, qué hacer con el problema de un sistema registral, además de imperfecto, no constitutivo?. La última parte del artículo 51 de la nueva Ley, recogiendo otra disposición legalista del antiguo Reglamento de Tierras para la Reforma Agraria de la Ley 15037 establece: "La Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y el Tribunal Agrario no aceptarán observaciones ni recurso alguno de personas que no tengan inscrito su derecho en el Registro de Propiedad Inmueble o lo acrediten fehacientemente por otro medio de derecho". El estudio de ese "otro medio de derecho", que pruebe la propiedad, implica una potencial, enjundiosa y tal vez interminable discusión teórica sobre su naturaleza, primero, y sobre la legalidad de la misma, después. El hecho de que la nueva Ley contenga un inciso como el mencionado en el que no se establezca

término para la resolución de las acciones que se prescriben, abre un "bolso" de tiempo ilimitado. Más aún, ordena el inciso b) que es en ese lapso ilimitado que debe determinarse el área sujeta a afectación. Ahora bien, la determinación del área sujeta a afectación, está vinculada a disposiciones tan originales y tan difíciles de concebir en su ejecución práctica como las que contiene el artículo 33 de la Ley que se transcribe: "Artículo 33, el límite de inafectabilidad para las tierras de pastos naturales, directamente conducidos, ubicados en las regiones de la Sierra y Ceja de Selva es la superficie necesaria para soportar una carga de cinco mil unidades ovino a la época de la esquila o su equivalencia en otras especies considerándose para este efecto que la unidad ovino esté representada por un animal con un peso vivo de 35 Kgs. y un rendimiento anual de 5 libras de lana".

El autor de este trabajo, no conoce la forma en que la Dirección General de Reforma Agraria del Perú haya previsto implementar la operacionalidad del artículo transcrito, de manera tal que reconoce que su temor puede ser infundado. Pero, no deja de imaginarse el número de básculas necesarias para comprobar el pesaje de innumerables manadas de orejitas, que a cinco mil por límite inafectable, retocen en los 18 millones de hectáreas de pastos naturales que el Perú contiene.

El artículo 50 es, sin embargo, mucho más grave en cuanto a expresión de legalismo se refiere, en la medida en que otorga capacidad procedimental y procesal a los propietarios para discutir la decisión administrativa. En efecto, los 15 días a los que hace referencia el inciso f) del artículo 50, se conceden para que el propietario alternativa o conjuntamente:

- 1o. Formule observaciones sobre la región a que pertenece el Predio;
- 2o. Formule observaciones sobre el área sujeta a afectación, y
- 3o. Solicite ampliación del límite inafectable.

Como cualquier abogado puede advertir, la naturaleza jurídica de las acciones que se franquean es diferente. En efecto, la última de ellas posibilita el ejercicio de un derecho pre-regulado, mientras que las primeras importan la discusión de una decisión administrativa que ha lesionado previamente derechos subjetivos. Según se sabe, el ejercicio de una acción de la naturaleza de la tercera, concede capacidad procedimental. Esto es, concede capacidad para perseguir la iniciación del "conjunto de formalidades o actos que preceden y preparan el acto administrativo"/73. En cambio, la naturaleza de las dos primeras acciones por su carácter contencioso, otorga capacidad procesal. Esto es, capacidad para discutir un acto procesal administrativo. Ahora bien, proceso administrativo "es aquel que se forma para producir un efecto de individualización de una norma, a objeto de reintegrarlo en su plenitud, si ha sido perturbada o de aplicarla reconociendo, modificando, extinguiendo o removiendo una determinada situación de hecho o de derecho". Como se ve, pues, la apertura de la capacidad procesal para los propietarios, significa la posibilidad de discutir la norma misma y sus efectos, tanto en el fuero propiamente administrativo, cuanto en el judicial. El último término de 10 días a que hace referencia el inciso g) del artículo 50, se concede con el específico objeto de posibilitar la apelación de lo actuado. Es decir, la revisión y potencial contradicción de la resolución dictada con anterioridad. Ahora bien, cualquier decisión procesal, por su naturaleza, exige el cumplimiento de las denominadas "garantías procesales". Las garantías procesales, son en la práctica los mecanismos generalmente utilizados por los abogados para dilatar la aplicación de las decisiones que signifiquen merma del derecho subjetivo.

Como si todo ello fuera poco, el artículo 51 hace referencia al Tribunal Agrario fuera del marco institucional establecido en el artículo 50.

El Tribunal Agrario creado por el artículo 13 de la Ley Orgánica del Sector Agricultura tiene por funciones resolver en segunda y última instancia administrativa, las reclamaciones contra las resoluciones que se dicten en los procedimientos de afectación y adjudicación de tierras en la aplicación de la legislación sobre reforma agraria. Es decir, que el Tribunal Agrario tiene por funciones las mismas que las que los incisos d) y h) del artículo 62 de la antigua Ley confieren al Consejo Nacional Agrario, (el cual según el informe del CIDA ya referido, era por su composición la mayor traba en la aplicación de la Ley) con el agravante de que mientras que aquel era un organismo estrictamente administrativo el Tribunal Agrario lo es jurisdiccional, al menos por la analogía establecida entre la composición de sus miembros y los vocales de la Corte Suprema de la República y atrae, por lo tanto, la idea de una mayor ritualidad en la presentación y solución de las posibles argumentaciones que ante él se presenten. Es necesario aclarar, que lo anterior es una mera presunción, y que por lo tanto puede resultar falsa.

La aparente disminución en los términos numéricos establecidos en la nueva ley, puede, pues, no ser tal. En contrario, puede resultar el nuevo procedimiento de la ley tan dilatado o más dilatado que el que la ley anterior señalaba, dependiendo la velocidad del procedimiento sólo del celo de los funcionarios de los organismos que se han mencionado.

En relación con el procedimiento de expropiación establecido por la nueva ley, las disposiciones contenidas en los incisos c), d) y e) del artículo 50, (relacionados al replanteamiento del plano de afectación sobre el terreno; a la ubicación del mínimo inafectable; a la afectabilidad de predios fuera de la zona, y a la notificación misma del plano), no están sujetas tampoco a término alguno. Si la misión del CIDA pudo establecer un itinerario de la expropiación con términos promedios calculados que reflejan la

ideología de la ley anterior, un trabajo similar debe efectuarse de inmediato para saber a ciencia cierta si la nueva ley de reforma agraria peruana es o nó, según apuntaba un agudo abogado costarricense "la misma mula con distinto jaez" o si representa -por la agilidad con que se realicen las acciones- lo que en el fondo es el anhelo del antilegalismo. Esto es, que la decisión política y la vocación ejecutiva superen la sacramentalidad del procedimiento, al tiempo que introduzcan formas comprometidas de interpretación de la ley.

### 5.3 Ley de Reforma Agraria Ecuatoriana\*

Ya se indicó, que con el análisis de la reforma agraria ecuatoriana, sobre la cual no se tiene al momento evidencia empírica alguna, se pretende establecer una temática teórica de investigación del legalismo en las legislaciones de reforma agraria. Así, se indica que lo que debe analizarse en una ley de reforma agraria para descubrir el legalismo como ideología política, son las siguientes materias:

#### 1. Acercamiento al problema de la limitación a la propiedad privada.

Se debe analizar qué causas se dan para justificar la expropiación y en general, qué limitaciones se imponen al derecho de propiedad privada. La Ley de Reforma Agraria Ecuatoriana, es enfática en su artículo 2o.: "Artículo 2o. Esta ley garantiza la propiedad privada agraria en cuanto cumpla con la función económica social que le corresponde".

#### 2. Ideología de la Reforma Agraria

Debe analizarse qué persigue la reforma agraria. Parece existir

---

\* Como ya se indicó, esta parte del trabajo ha sido redactada sobre la base de la investigación realizada por el doctor Hernando Torres, colombiano, mientras llevaba a cabo un Adiestramiento en Servicio en el IICA-CIRA.

relación inversamente proporcional entre el grado de amplitud conceptual de las declaraciones, y la posibilidad de ejecución de la ley. La ley de reforma agraria ecuatoriana pretende el cumplimiento de la "función económica social" de la propiedad con el objeto de "corregir los defectos de la estructura agraria", "aumentar la productividad" y "elevar el nivel de vida del trabajador agrario".

3. Debe analizarse la relación que la ley misma establece entre los fines y los medios que para el cumplimiento de sus fines introduce, y el grado de precisión con que los medios se enuncian. Los incisos h) y j) del artículo 3o. de la Ley son ejemplos de inexactitud operacional: (inciso h) "Estimular la tecnificación de la agricultura"; inciso j) "evitar el acaparamiento de la tierra". El inciso e) del artículo 3o. definitorio de las circunstancias que configuran el cumplimiento de la función económico social es también interesante "Artículo 3o. La propiedad privada agraria cumple con su función económica social..... e) No constituir formas de acaparamiento de los recursos territoriales". Como se ve, el inciso e) del Artículo 3o. y el inciso j) del Artículo 4o., contienen vaguedad conceptual, al considerar indistintamente "acaparamiento de la tierra" y "acaparamiento de los recursos territoriales".
4. Debe Analizarse el Origen Histórico de la Ley de Reforma Agraria
5. Debe analizarse la solución que se da al problema derivado de la existencia de regimenes antisociales de tenencia.

El Artículo 67 de la Ley, deja la liberación de las relaciones contractuales antisociales en manos de los propietarios. El

artículo se refiere a éstos como los "patronos", implicando una terminología ajena al derecho agrario y al derecho laboral (este último utiliza "principal"), y que denota la permanencia en la mente del legislador de la relación feudal que el texto pretende extinguir.

6. Debe analizarse el papel asignado al Estado en la conducción del proceso de reforma agraria.

El grado de burocratización y jerarquización en los organismos administrativos parece estar en relación directa con la lentitud del procedimiento. La ley ecuatoriana le da al Estado papel de intermediario que estimula y promueve las iniciativas relacionadas con los procesos de adquisición y dotación de tierras (artículos 87 y 88 de la ley). La organización del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) cuenta con un Consejo Directivo integrado por 9 personas, sin que en el Consejo exista ningún representante del Ministerio de Agricultura; con un Comité Ejecutivo y con una Dirección Ejecutiva que se supeditan las unas a las otras en la forma indicada.

7. Debe analizarse la dotación presupuestal de la organización.

Puede establecerse que existe relación directa entre la ideología política de los autores de la ley y el financiamiento del que doten a la misma. El inciso e. del artículo 16 fija una cifra determinada: cincuenta millones de sucres. No se sabe, el grado de importancia relativa que dicha cifra pueda tener tanto en relación a los seis años transcurridos desde la promulgación de la ley, cuanto al porcentaje de desvalorización de la moneda.

8. Debe analizarse el procedimiento de adquisición de tierras.

El artículo 121 de la Ley de Reforma Agraria Ecuatoriana, muestra la

ideología de la ley con claridad meridiana, cuando autoriza la impugnación de la resolución de expropiación que hubiese pronunciado el Consejo Directivo. La concesión del derecho a impugnar la expropiación significa la Negación del Derecho del Estado a Expropiar. El artículo 118 de la ley crea una sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia, integrada por 5 abogados, que deberán sujetar sus acciones a las disposiciones de la ley Orgánica de la Función Judicial. La Ley de Reforma Agraria Ecuatoriana se muestra pues sin ambages, con los problemas presumidos para el Tribunal Agrario en la Ley Peruana. La declaración de expropiación significa la preparación de un "proyecto" de expropiación que debe contener por lo menos los planos, y la provisión presupuestaria y financiera para llevar a efecto la expropiación. Se limita consiguientemente y en forma directa el Derecho a Expropiar del Estado, a la existencia de recursos, tanto para llevar a cabo la ejecución del proyecto cuanto para pagar la expropiación. Esto es un grave ataque al Ius Imperium del Estado. Es en sí toda una ideología sobre la expropiación. El artículo 128, como en el caso de la ley peruana otorga capacidad procesal a las partes para apelar ante la Corte Suprema por la resolución del Juez de Tierras. Es decir, circunscribe el procedimiento el nivel estrictamente jurisdiccional. La afirmación se confirma con la requisición contenida en el artículo 130 de existir sentencia ejecutoriada para que el IERAC pague el precio de la expropiación, dentro de un plazo de tres meses. Es evidente, que si no lo hace dentro de este plazo, se habrá dejado a los propietarios, abierta la posibilidad de reclamar la devolución del fundo. Así lo indica además, claramente el artículo 136 que otorga el mismo derecho al dueño y

a sus sucesores. Lo grave del artículo 136, aparece de su propia lectura "Artículo 136.- El dueño anterior y sus sucesores en el derecho podrán demandar al IERAC la reversión, en los siguientes casos:

- a. Si no se pagare el precio de la expropiación en la forma y tiempo previstos en esta Ley;
- b. Si el predio expropiado no se destinare al objeto que motivó la expropiación dentro de dos años contados desde que se ejecutorió la sentencia, o si no se iniciaren los trabajos pertinentes dentro del mismo plazo; y
- c. Si alguna parte de los bienes expropiados resultare sobrante del proyecto que motivó la expropiación, exclusivamente respecto de esta parte.

Artículo 137.- La reversión podrá solicitarse: en el caso de la letra a) del artículo anterior, dentro de un año contado desde el vencimiento del plazo en que debió depositarse el precio de la expropiación; en el caso de la letra b) dentro de los dos años posteriores al vencimiento del plazo señalado en dicho literal ; en el caso de la letra c) dentro de un año contado desde la realización del proyecto.

10. Deben de estudiarse los términos establecidos en el proceso y los detalles procedimentales.

Así, se debe estudiar el número de notificaciones, personas notificadas, incidentes judiciales que la ley prevee, etc. La ley ecuatoriana llega a conceder 60 días (artículo 129) para realizar notificaciones a los propietarios, acreedores hipotecarios, tenedores inscritos y otras personas. Se entiende sin embargo que la etapa

de procedimiento posterior a la notificación, exige ser consentida después de ocho días de notificación (Artículo 125).

11. Debe analizarse la filosofía que inspire las adjudicaciones, y las formalidades que se exigen a los adjudicatarios.

La Ley de Reforma Agraria Ecuatoriana, considera adjudicatarios a los minifundistas y a los campesinos que carecen de tierras; igualmente otorga derecho preferencial a tenedores en precario. (Artículos 52 y 53). Para todos sin embargo, las adjudicaciones se hacen con condiciones resolutorias y son individuales aún cuando se trate de miembros de cooperativas de otras entidades agrícolas (Artículo 54) La Ley ecuatoriana está, pues, ideológicamente contra el asociativismo.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- 1/ Shklar, Judith. Legalism. Harvard University Press. Cambridge Mass. 1964. pp. 1-11.
- 2/ Alzamora Valdez Mario, Introducción a la Ciencia del Derecho. Lima Perú. 1965. 2a. edición p.16.
- 3/ Husserl E. Investigaciones Lógicas. Revista de Occidente. Madrid. Tomo lo. p.59 CF. Alzamora Valdez op. cit.
- 4/ Shklar op, cit. Supra 1. pág. 2
- 5/ Shklar op. cit. supra 1 pág. 3
- 6/ Alzamora Valdez op. cit. Supra 2. pág.35
- 7/ Goldschmidt, Werner. La Ciencia de la Justicia. S.T. Aguilar 1958.Madrid. pp. 3-176.
- 8/ Clark V. Wambol. Supreme Court of Wisconsin. 165 Wis. 70, 160 N.W. 1039 (1917) cf. Beuscher Jack. Land Use Controls, Madison, Wis. 1966 pp.52-53.
- 9/ Shklar Op. cit. Supra 1, pág. 6
- 10/ Kelsen Hans, Teoría General del Derecho, y el Estado. Traducción de Eduardo García Maynez. Mexico 1950. pp. 3-45.
- 11/ Kalsen, Hans. V. Hauptprobleme der Staatsrechtlchse 1911. pp. 226 y ss.CF Zafra Valverde José. El Derecho como Fuerza Social. Ed.Rialp Madrid 1966 p.38
- 12/ Kelsen, op. cit. Supra 10
- 13/ Carnelutti Francesco. Teoría General del Derecho, Traducción de la primera edición Italiana. Madrid 1941. pág. 47
- 14/ IBID. Pág. 37
- 15/ Lezioni di Diritto Processuale Civile. Toma lo. 1930 pág. 33. CFR Zafra Valverde José. op. cit Supra 11.
- 16/ Zafra Valverde. Op. Cit pág. 48.
- 17/ Cossio Carlos. "Ciencia del Derecho y Sociología Jurídica". La Ley 2 de Julio de 1959. Buenos Aires. pp. 3-4.
- 18/ Recasens Siches Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa S.A. México 1961. pp. 47-86.
- 19/ Goldschmidt Op. Cit. Supra 7.
- 20/ Luypen B. Fenomenología del Derecho Natural. Ediciones Carlos Lohlé. Traducción de Pedro Martín y la Cámara. Buenos Aires 1968. pp. 61-89; 151-169
- 21/ Fuller Lon L. The Morality of Law. Yale University Press. Tercera Edición 1967. pp. 152-184.

- 22/ Hart. H.L.A. Derecho y Moral. Traducción de Genaro R. Carrio. Depalma. Buenos Aires 1962. pág. 11.
- 23/ Holmes, Oliver W. The Path of Law. Harvard Law Review. Vol 10 No. 8 Marzo 1897
- 24/ Lévy-Bruhl H. Sociología del Derecho. Traducción de Myriam de Winizky. Eudeba. Bs. Aires. 2a. Edición. 1966 pp. 12-13.
- 25/ Lévy-Bruhl op. cit.
- 26/ Lévy-Bruhl. op. cit.
- 27/ Gurvitch G. Annales de Institut International de Philosophie du droit et de sociologie juridique. 1934. CF. Lévy-Bruhl. op. cit.
- 28/ Raddbruch G. Introducción a la Filosofía del Derecho. ST. México 1955 pp. 134-138.
- 29/ Raddbruch. op. cit. Pág. 135
- 30/ Raddbruch. op. cit.
- 31/ Jutglar Antoni. Mitología del Neocapitalismo. Barcelona 1966. pág.11
- 32/ Costa Joaquín. El Problema de la ignorancia del derecho y sus relaciones con el status individual, el referendum y la costumbre. Ediciones Jurídicas. Europa América. Buenos Aires. 1957.
- 33/ Calderón Alfredo. Efectos Jurídicos de la Ignorancia en "Boletín de la Institución libre de enseñanza" Tomo IV. 1880. pág.187. CF. Costa, op. cit.
- 34/ Kryptokins. Revolutionary Phamphlets. Dalloz. A. "Repertoire de la Legislation" CF. Baldwin R. Vanguard Pritings 1927. Pág. 197.
- 35/ Sieyés. Qué es el tercer estado? Buenos Aires. 1943. pp.21-22-101-102. CF. Rinessi Juan Antonio. Legalidad. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVIII. Ed. Bibliográfica Argentina. Bs. Aires. 1964. pp. 12-16.
- 36/ De Queiroz. Lima. Eucebio. Teoría do Estado. Rio de Janeiro. 1947. pág. 57.
- 37/ Detrutt de Tracy (Elements d'ideology 1801) CFR. Granoni Raúl Pedro. Ideología. Editorial Bibliográfica Argentina. 1965. pág. 194
- 38/ Mannheim Karl. Ideología y Utopía. Fondo de Cultura Económica. México. 1941. pág. 64 y siguientes.
- 39/ Vasconi Tomas Amadeo. Cultura, Ideología Dependencia y Alienación. Boletín # 3 del Centro de Estudios socio-económicos. Universidad de Chile. Mimeografiado sin fecha.

- 40/ Althusser L. La Revolución Teórica de Marx. Traducción de Martha Hannecker. México 1967. pp. 191-192. CF. Vasconi. Supra 3.
- 41/ Oakeshott M. Rationalism ni politics. London. 1962. pág. 116
- 42/ Vekemans Roger. Doctrina Ideología y Política. Ediciones Nuevo Orden. Caracas, Venezuela. s.f.
- 43/ Pinto Bosco Joao. Apuntes sobre Estructura Social. IICA-CIRA Bogotá 1969. Mimeografiado inédito.
- 44/ Vekemans. Op. cit.
- 45/ Weber Max. El Político y el científico. Trad. de Fco. Rubio Llorente. Alianza Editorial. Madrid. 1967. pp. 82-111.
- 46/ Weber Max. op. cit. pág. 84
- 47/ Jouvenel de Bertrand On. Power. Beacon Press. Translation to English by J.F. Huntington. 1962. pp. 17-43.
- 48/ Weber. op. cit. Supra 9. Pág. 89
- 49/ Scheyven, Raymond. De Punta del Este a la Habana. Editorial del Pacífico, SA, Santiago de Chile, 1962, pp. 29-33.
- 50/ Mercier Vega, Luis. Mecanismos del Poder en América Latina. Traducción de Roberto Bixio. Editorial Sur. Buenos Aires, 1967.
- 51/ Graciarena, Jorge. Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1967.
- 52/ Monteforte Toledo, Mario y Villagran Kramer, Francisco. Izquierdas y Derechas en Latinoamérica. Pleamar, Buenos Aires, 1968.
- 53/ Monteforte Toledo, Mario. op. cit. pág.
- 54/ Monteforte y Villagrán, op. cit. pág. 73
- 55/ Furtado Celso. La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana. Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1969. pp. 184-186.
- 56/ Rostow, J.W. Las Etapas del Crecimiento Económico. Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición. Traducción de Rubén Pimentel. México, 1963. pp. 20-21.
- 57/ Estela-Iepal. América del Sur Frente al Desarrollo. Editorial Estela SA. Barcelona, 1965.
- 58/ Myrdal, Gunnar. Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Ernesto Cuesta, Oscar Soberon. 2a. Edición. México 1964. pp. 22 a 32.

- 59/ Germani, Gino. Política y Sociedad en una Epoca de Transición. Paidós, Buenos Aires, 1968. pp. 87-157
- 60/ Galanter Marc, The Modernization of Law, in The Dynamics of Growth, ed by Weiner, Myron. Basic Books. New York 1966.
- 61/ De Iraz, José Luis. Los que Mandan. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Séptima Edición. Julio de 1968
- 62/ Delgado, Oscar. Las Elites del Poder Vs. la Reforma Agraria en Reformas Agrarias en América Latina - Procesos y Perspectivas. Fondo de Cultura Económica. México, 1965. pp.195-197.
- 63/ Jacoby H., Erick. Relaciones entre la Reforma Agraria y el Fomento Agrícola. c.f. Delgado Oscar, op. cit.
- 64/ Valarche, Jean. Economía Agraria. c.f. Delgado Oscar, op. cit.
- 65/ Hinkelammert, Franz Josef. Economía y Revolución. Editorial del Pacífico. Santiago de Chile, 1967. pp. 183-185
- 66/ Declaración de Punta del Este 1961.
- 67/ Enrique Torres Llosa, Director de los Programas de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, hizo conocer al autor de este documento, los elementos de la tipología que se presentan en el cuerpo del mismo. El trabajo de Torres Llosa, permanece aún inédito, razón por la cual el autor agradece la autorización concedida no solo para su pre-publicación, sino para la introducción de algunas modificaciones, por lo demás insustanciales.
- 68/ NACIONES UNIDAS. Progresos en Materia de Reforma Agraria - Cuarto Informe. Nueva York, 1966. pág. 25
- 69/ Ver VISION, Vol. 38 No. 1,2-16 de Enero de 1970. pág. 53.
- 70/ Monteforte y Villagran, op. cit. pág. 88
- 71/ Evaluación de la reforma agraria peruana elaborada por el CIDA. El autor obtuvo la información en la biblioteca del Banco Interamericano de Desarrollo. La aclaración antecedente se hace, en función de haberse considerado el documento como confidencial a solicitud del anterior gobierno peruano.
- 72/ Fraga, Guillermo. Derecho Administrativo, IV Edición, México, 1948 cf. Oliart Francisco, La Legalización de la Tenencia en Precario a través de la Ley 15037 de Reforma Agraria del Perú. IICA-CENRA, Lima, Perú 1967 pág. 142.
- 73/ Villar y Romero Antonio, Derecho Procesal Administrativo, Madrid 1944 cf. Francisco Oliart. op. cit.