



# REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL INTEGRADO

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO  
RURAL INTEGRADO

-

MARCO CONCEPTUAL E IMPLICACIONES JURIDICAS

Estudio preparado a petición de la  
Oficina Regional para la América Latina

por

Victor M. Giménez Landínez

Publicado por la  
Subdirección de Legislación  
Oficina Jurídica

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION  
Roma, 1979

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

M-02  
ISBN 92-5-300801-6

Este libro es propiedad de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y no podrá ser reproducido, ni en su totalidad ni en parte, por cualquier método o procedimiento, sin una autorización por escrito del titular de los derechos de autor. Las peticiones para tal autorización especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse al Director de Publicaciones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Via delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

©FAO 1979

## PREFACIO

El autor del presente trabajo es una conocida personalidad venezolana a quien se reconoce como uno de los pioneros y máximos impulsores de la reforma agraria en América Latina y como una autoridad en materia de desarrollo rural. Era Ministro de Agricultura de su país cuando se aprobó la ley de Reforma Agraria, la cual en gran medida sirvió de modelo a otros Estados de Latinoamérica. Más tarde le tocó ponerla en práctica como Presidente del Instituto Agrario Nacional. Después de haber ocupado otros altos cargos oficiales, tanto a nivel nacional como internacional, en la actualidad es Presidente del Fondo de Crédito Agropecuario.

Dados sus antecedentes, la Oficina Regional de la FAO para América Latina le encomendó al Dr. Giménez Landínez la preparación de un estudio que ayudase a dilucidar el concepto de desarrollo rural integrado y, además, determinase las implicaciones jurídicas del mismo.

Cuando estuvo lista la primera versión del trabajo, la Oficina Regional le propuso a esta Subdirección que lo publicase, a lo cual se accedió previa la formulación de algunas sugerencias que fueron aceptadas por el autor. Ha resultado así un documento que recoge una serie de ideas sobre el desarrollo rural integrado que trascienden toda inquietud temporal sobre el mismo, pues poseen validez permanente. Como no podría ser de otro modo, se basa sobre todo en las ideas, en las simpatías y en las experiencias personales de quien lo ha escrito (entre lo cual se encuentra la íntima relación que él atribuye al desarrollo rural con la reforma agraria), pero no por eso deja de ser de utilidad, orientadora o ilustrativa, para los lectores de los más variados países.

Consideramos que el presente trabajo será una valiosa contribución científica que adquiere mayor valor en cuanto se publica cuando el tema de que trata ha adquirido máxima vigencia gracias a la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural organizada por la FAO.

Dante A. Caponera  
Jefe de la Subdirección  
de Legislación  
Oficina Jurídica

Roma, agosto de 1979

## INDICE

|                       |  | <u>Página</u> |
|-----------------------|--|---------------|
| <u>PRIMERA PARTE</u>  | <u>MARCO CONCEPTUAL</u>                        | 1             |
|                       | INTRODUCCION                                   | 1             |
| CAPITULO I            | ANTECEDENTES                                   | 6 -18         |
|                       | Algunos primeros pasos                         | 6             |
|                       | Los organismos regionales                      | 12            |
| CAPITULO II           | ALGUNAS TENDENCIAS ACTUALES                    | 19-31         |
|                       | La tesis del Banco Mundial                     | 19            |
|                       | El ejemplo de Israel                           | 22            |
|                       | El plan colombiano                             | 23            |
|                       | Otras experiencias                             | 25            |
| CAPITULO III          | CONCEPTO Y ALCANCE                             | 32-43         |
|                       | Naturaleza                                     | 32            |
|                       | Los objetivos                                  | 42            |
| CAPITULO IV           | DESARROLLO RURAL INTEGRADO Y REFORMA AGRARIA   | 44-53         |
| <u>SECUNDA PARTE</u>  | <u>IMPLICACIONES JURIDICAS</u>                 | 55            |
|                       | INTRODUCCION                                   | 55            |
|                       | El Derecho Agrario y el Derecho Administrativo | 57            |
| CAPITULO I            | LA ESPECIFICIDAD DE LO AGRARIO                 | 61-67         |
| CAPITULO II           | LA PROPIEDAD AGRARIA                           | 68-76         |
| CAPITULO III          | LA TENENCIA                                    | 77-82         |
| CAPITULO IV           | LA EMPRESA AGRARIA                             | 83-89         |
| CAPITULO V            | LA INTERVENCION DEL ESTADO                     | 90-95         |
|                       | La experiencia                                 | 91            |
|                       | Las razones de la intervención                 | 92            |
|                       | Características de la planificación            | 94            |
| CAPITULO VI           | PLANIFICACION Y LEY                            | 96-102        |
|                       | Planificación a mediano plazo                  | 97            |
|                       | Planificación a largo plazo                    | 99            |
|                       | La ley-plan                                    | 100           |
|                       | El acuerdo internacional                       | 101           |
|                       | Organismos especializados                      | 101           |
| CAPITULO VII          | UN CASO: EL FINANCIAMIENTO                     | 103-109       |
| CAPITULO VIII         | ASPECTOS INSTITUCIONALES                       | 110-116       |
| <u>SINTESIS FINAL</u> |  | 117           |

## PRIMERA PARTE

### MARCO CONCEPTUAL

"No se trata sólo de vencer el hambre, ni siquiera de hacer retroceder la pobreza. El combate contra la miseria, urgente y necesario, es insuficiente. Se trata de construir un mundo donde todo hombre, sin excepción de raza, religión o nacionalidad, pueda vivir una vida plenamente humana, emancipado de las servidumbres ..." 1/

### INTRODUCCION

1. La característica principal de las reformas agrarias modernas ha sido el enfoque integral de las mismas. Presentada por primera vez en la Conferencia Mundial de la FAO en 1959, esta idea recibió especial atención en la conferencia conjunta de la FAO y la OEA 2/ en México (1960) y después de haber sido acogida oficialmente por algunos países, fue consagrada a nivel americano en la primera Conferencia de Punta del Este, 1961, como uno de los pilares básicos de la Alianza para el Progreso 3/.

Este enfoque integral partió de reconocer que hasta entonces, un criterio restringido de la reforma agraria, circunscrito exclusivamente a la distribución o redistribución de la tierra, no había conducido a resultados satisfactorios. La experiencia demostraba que si el contexto general de las estructuras del sector agrícola no se cambiaba o transformaba radicalmente, no se lograría la incorporación de los campesinos a la vida económica y social de los países y por tanto la reforma agraria no tendría éxito. Por eso se entendió y admitió que era indispensable, si de verdad se luchaba por eliminar el latifundismo, transformar también las estructuras del crédito, la comercialización, los servicios agrícolas e incluso los sistemas de asistencia técnica; por cuanto si a ellas no alcanzaba el cambio, si estas estructuras no entraban sustantivamente a formar parte del cambio que se proclamaba, no se lograrían los objetivos de la reforma agraria.

---

1/ Pablo VI. "Populorum Progressio." Encíclica sobre "La Necesidad de Promover el Desarrollo de los Pueblos". En Ocho Grandes Mensajes, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1976.

2/ Organización de los Estados Americanos.

3/ Alianza o Acuerdo propuesto por el Presidente Kennedy y aprobado por los países americanos en la Conferencia de Punta del Este.

De hecho el latifundismo había sido y es un sistema integral y por tanto si se quería superarlo había que sustituirlo integralmente. No podía por tanto haber duda de que, si la reforma agraria se limitaba solo a un cambio en lo relativo a las estructuras de tenencia y propiedad de la tierra, a través del acaparamiento o monopolio de otras estructuras como las del crédito, las de asistencia técnica, o las de comercialización y las de servicios agrícolas, podrían establecerse otras formas, y quizás más duras, de dominación y servidumbre. En este sentido, como muy acertadamente pudo advertirlo un avisado autor, venía a ser obligado el distinguir desde entonces entre el primitivo concepto de "land reform" (limitado a la simple reforma de la tenencia de la tierra, reforma fundiaria solamente) y el nuevo concepto de "agrarian reform" <sup>1/</sup>, más amplio y profundo, más realista también pues surgía por imperativo de la experiencia de muchos años.

2. Distinta suerte ha tenido el proceso de reforma agraria integral en el orden de las realizaciones prácticas. En un principio acogido con entusiasmo por todos, al cabo de poco tiempo ya se denunciaba e incluso se podía constatar que en muchos países solo aparecía como un compromiso de fachada que ocultaba, en el fondo, un temor a realizar lo esencial o sea el cambio real de estructuras en la tenencia y propiedad de la tierra. A nivel latinoamericano dio motivo para que la Conferencia Regional de la FAO celebrada en Lima en 1964, así como algunas otras declaraciones de tipo internacional, precisara muy bien el concepto en el sentido de que, si en efecto la reforma agraria debía realizarse dentro del contexto integral que se había proclamado, ella incluía, no podría soslayar lo esencial, el cambio de estructuras, en el cual se basaba y sin lo cual no podía llamarse tal. Concepto que se precisa aun más en la Conferencia Regional de la FAO celebrada en Caracas ( 1970), cuando se concreto el criterio de que "la Reforma Agraria es la dimensión estructural del desarrollo".

Sin embargo, al menos en relación a los países que la iniciaron a partir del año 1960, y, a pesar de todas sus fallas, la reforma agraria ha inducido una serie de cambios jurídicos, tanto en el campo normativo como en la creación de instituciones, programas y proyectos que han sido positivos. Se ha realizado una intensa y extensa labor de capacitación, difusión y discusión en la materia, tanto y muy especialmente a nivel técnico como en los sectores de opinión pública y de la política de muchos países; y lo que podría llamarse su corolario más positivo, la realidad de un proceso de promoción, capacitación y organización campesina que no existía antes y, aunque sus efectos no sean siempre inmediatos, es de esperarse que irá produciendo cambios, cada día multiplicados.

---

<sup>1/</sup> Smith T., Lynn en "Agrarian Reform in Latin America". Universidad de Florida, 1965, dice: "muchos de los escritos de V.M. Giménez Landínez ilustran inclusive lo inadecuado de la expresión "land reform" como una traducción del concepto latinoamericano de "agrarian reform" que.... es mucho más amplio que el concepto de "land reform", más realista también, añadimos aquí, pues surgió de la experiencia de los procesos de reforma vividos hasta entonces.

3. En todo caso la experiencia de las últimas décadas brinda una lección muy importante: que una de las razones principales para que la reforma agraria no haya alcanzado la profundidad y la eficacia esperadas, es porque ella reclama una transformación más amplia y radical de lo que hasta ahora ha representado el sentido integral enunciado en 1959, referido sola mente o simplemente, a la fase agrícola o agraria del problema. Porque-y destacarlo, es parte fundamental de este trabajo- la reforma agraria abarca una estructura más amplia, que va más allá de lo agrícola, que ha de comprender la agroindustria, el mercadeo en todos sus aspectos y los servicios derivados o necesarios al desarrollo de la agricultura para garantizar así a los productores la participación en el valor agregado que éstos proporcionan. Y porque además, si a estos "sectores" no se les incorpora también a los cambios, se convertirán o harán perpetuar los sistemas de subordinación y explotación que se quieren eliminar. Así, la experiencia indica el imperativo de resolver el problema en contexto de integridad y en concreto que el cambio de estructuras no sólo ha de referirse a las estructuras de tipo agrícola sino a todas las fases del proceso productivo y a todas las relaciones de producción y de vida rurales.

Esto es lo que ha venido a darle a la idea del desarrollo rural, una importancia y utilidad especial en los actuales momentos dentro de los procesos de cambio estructural que son necesarios para resolver los problemas alimenticios del mundo, al mismo tiempo que los problemas de creación y distribución de empleo, de calidad de vida, de ordenamiento del territorio y de desarrollo regional.

4. En el orden del simple crecimiento agrícola (aceptando este vocablo en su más amplio sentido) y de producción de alimentos, no se han logrado compatibilizar los resultados obtenidos con las exigencias nutricionales que plantea el reto poblacional cuando actúan . aislada o separadamente los programas de desarrollo agrícola y desarrollo rural. Cada año más bien pareciera que la tierra se niega a dar todo lo que su potencialidad ofrece a los hombres que la trabajan. Por ello hace falta un sistema que concilie eficazmente su inmensa fecundidad con la capacidad del hombre para manejarla y obtener de ella sus productos. Y en el orden ecológico, en general, se aprecia que es cada día más grave la destrucción de la naturaleza, el agotamiento de los llamados recursos naturales renovables, el desequilibrio y casi podría decirse que el caos en la ocupación del territorio y en los problemas del "habitat" humano; así como el deterioro de la calidad de vida, representado en la escasez progresiva de aguas no contaminadas, de aire puro, de belleza escénica y de sitios para la creación y el paisaje, en relación a los cuales el hombre, hoy día, viene a darse cuenta de que no son tan libres en su uso porque no son tan inagotables como se pretendía.

La idea del desarrollo rural integrado en este sentido, representa la necesidad de atender de conjunto el problema de la producción y del productor, de la agricultura y del agricultor. Desde luego que lo que señala la experiencia referida es en su esencia que el desarrollo agrícola y el desarrollo rural son esencialmente complementarios pues si queremos aumento de la producción no lo podremos lograr sin mejorar al productor en sus condiciones de vida, ingreso y progreso. Pero al mismo tiempo que todo ello, desarrollo agrícola y desarrollo rural integrados deben tener como base un contexto estructural que garantice al habitante y productor rural un ingreso justo, un empleo seguro y servicios satisfactorios.

5. El inmenso esfuerzo que supone el reto nutricional de hoy en el marco del desarrollo rural y de la reforma agraria, exige una intervención más decidida y efectiva por parte del Estado y la colectividad. Dejada a su propia dinámica, la agricultura, "sector deprimido" como lo llamó Juan XXIII <sup>1/</sup>, cada día lo va siendo más; pues parece, incluso comprimida

---

<sup>1/</sup> Juan XXIII: Encíclica "Mater et Magistra" en Ocho Grandes Mensajes, cit.



y oprimida por los demás sectores de la economía. Por eso, dentro de ciertos esquemas críticos se le denomina igualmente "sector dependiente" caracterizando así aquella subordinación y sumisión a que está sujeta frente a los llamados "sectores" de la industria y del comercio, que imponen, muchas veces desde centros de decisión extracontinentales, los reducidos márgenes de utilidad con los que hoy apenas subsiste. Las mismas ciudades por su parte, han venido creciendo, en tal forma que se han convertido igualmente en grandes extractores, ya no solo de la plusvalía del territorio y del valor agregado del producto agrícola, sino del trabajo y economía del sector rural.

Por eso la expresión "desarrollo rural integrado" lo primero que quiere significar es que no puede ser una simple realización mecánica de programas aislados de bienestar o servicios rurales sino que, supone integrar todas las fases del proceso productivo, la propiamente agrícola, la agroindustrial, la agrocomercial y la de agroservicios o sea integrar los distintos "sectores" de la economía a partir de lo agrícola; pero integrarlos dentro de estructuras participativas, dentro de criterios y sistemas de propiedad y empresa agrarias que superen los esquemas de dominación y servidumbre que actualmente los caracterizan y que se expresan en el acaparamiento y concentración de la riqueza, el afán de lucro como único incentivo de la producción y la tendencia al monopolio. Porque está probado que los esfuerzos de los agricultores para incrementar su productividad, jamás se traducirán en ganancia proporcional para ellos, sino que beneficiarán a "sectores" extra-rurales, si la transformación y elaboración industrial, el almacenamiento, conservación, transporte y procesamiento de la materia prima, su distribución y mercadeo, escapan a su control y participación. Por eso ha podido afirmarse con razón que "en nuestros países la producción agrícola es prohibitiva" 1/. De allí la necesidad de una integración vertical que dentro de estructuras participativas integre, con base en la agricultura las fases de la industrialización y comercialización de la materia prima que aquélla produce, así como de los servicios de toda índole que lo son conexos e indispensables a la misma, integración por cierto que constituye la esencia del concepto de desarrollo rural integrado que aquí se expondrá. De hecho una mayor productividad exige inversiones; nadie puede hacer inversiones si no tiene posibilidades de ahorro y capitalización; y éstas no existen ni pueden existir mientras el valor agregado proporcionado por los "sectores" secundarios y terciarios no regrese siquiera en una adecuada proporción, al "sector" primario. Y si el ingreso que se genera en estas diversas actividades no se distribuye equitativamente entre aquellos que contribuyen a formarlo.

6. Todo esto es lo que ha hecho nacer la idea de lo que venimos llamando "agricultura estructural participativa" 2/, que concibe a la agricultura y los sistemas de mercadeo, como una sola unidad de desarrollo, dentro de una fórmula de organización vertical, integrada y participativa, que permita a los agricultores en general y, por supuesto, a los campesinos organizados, garantizar su participación, no sólo en el valor agregado que aquellos "sectores" añaden a su materia prima, sino en la propiedad y manejo de esas empresas agroindustriales, agrocomerciales o de servicios. Con lo cual, por lo demás, será posible que estas industrias derivadas de la agricultura se establezcan en el medio rural y contribuyan en esa forma a la creación de empleo local, al desarrollo armónico y planificado de los pueblos y regiones rurales y, por consecuencia, al desarrollo equilibrado del país, a la mejor calidad de vida y a la más racional utilización de los recursos naturales renovables.

7. A los efectos de esta agricultura estructural y participativa, la idea del desarrollo rural integrado se presenta como un instrumento que puede y debe constituirse en algo verdaderamente útil si sabemos precisar su concepto y establecer con toda claridad sus objetivos y metas.

Obviamente no se plantea el desarrollo rural integrado como un sustituto de la reforma agraria, tampoco como una panacea, pero sí, como la etapa que lógicamente debe complementar la reforma agraria, permitiendo su consolidación, así como sirviendo de base al desarrollo regional y el ordenamiento territorial de nuestros países, elementos indispensables para la solución de los problemas en forma global, que es la única manera de resolverlos.

8. La idea-base de este trabajo se resume así:

---

1/ Giménez Landínez, Víctor: "La Agricultura Necesaria". Banco Central de Venezuela. Colección Agricultura en Venezuela N° 1. Caracas, 1976.

2/ Giménez Landínez, Víctor. Ibid.

- 8.1. La reforma agraria sigue siendo exigencia fundamental para el desarrollo agrícola y rural en general.
- 8.2. La reforma agraria no puede limitarse, de acuerdo a la experiencia, al simple "sector" agrícola, sino abarcar también al "sector" industrial, de servicios y de comercialización; o sea que supone una visión y una planificación no sólo integral sino integrada, en el sentido de entenderla, no como una unidad aislada de producción sino como una estructura de desarrollo junto con la actividad agroindustrial, agrocomercial y la de los servicios que de ella se derivan, a fin de que los agricultores en general, puedan participar del valor agregado que a su materia prima le añaden estos factores, y en la decisión y gestión de sus propias empresas.
- 8.3. Esta integración ha de concebirse y realizarse dentro de lo que podría denominarse la agricultura estructural participativa; porque la participación que la reforma agraria exige para las nuevas estructuras de propiedad y empresa agrarias, ha de regir igualmente para las estructuras de producción industrial, de servicios y de comercialización relativas a la producción agrícola y su conservación, transformación, transporte y mercadeo. De lo contrario -no hay duda- sólo se estaría fortaleciendo el sistema de dependencia que hoy caracteriza, en el mejor de los casos, a la agricultura capitalista de los países en desarrollo.
- 8.4. Así entendida, la agricultura estructural y participativa y dentro de ella el desarrollo rural integrado, podrá enfrentar no sólo en forma mucho más eficaz el reto nutricional, sino que contribuirá a la solución de las aparentes antinomias de tecnología v.s. empleo, campo v.s. ciudad, urbanismo v.s. ruralismo, desarrollo v.s. naturaleza, constituyéndose así en el centro básico de los programas de desarrollo regional hoy considerados en el mundo como indispensables para darle coherencia y armonía al desarrollo general de nuestros países.
- 8.5. Dentro de esta política de reforma agraria integral y enmarcado por la idea de la agricultura estructural participativa, el modelo de desarrollo rural integrado representa un efectivo aporte para consolidar las estructuras que propicia la reforma agraria, especialmente en materia de propiedad y tenencia de la tierra, así como para la potencialización del desarrollo agrícola, a través de la concentración y concertación de esfuerzos que permite optimizar las inversiones y maximizar el producto; lo cual contribuye ciertamente, al equilibrio poblacional, a la mejor distribución espacial del empleo y a la conservación de la naturaleza, de sus recursos y de la calidad de vida.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES

Sobre el desarrollo rural se viene hablando desde hace tiempo y en general se puede decir que, con diferentes orientaciones y matices, se han realizado y se realizan muchos programas en diferentes países. Ahora bien, el desarrollo rural en su moderna expresión, -el desarrollo rural integrado- como una estrategia para articular y coordinar la acción del Estado y de los particulares en orden a obtener una mayor eficiencia en los programas de desarrollo agrícola y de reforma agraria, es algo que ha venido configurándose dentro del proceso mismo de ejecución de las reformas agrarias modernas. Es por eso que, antes de entrar el estudio del concepto en sí mismo conviene realizar aunque sea una somera revisión de las fuentes donde se origina y de la evolución que ha tenido hasta el presente; especialmente a nivel latinoamericano donde este proceso ha merecido especial atención, tanto en el campo de las ideas como en el de la praxis en los diferentes países e instituciones.

#### 1. Algunos primeros pasos

1.1. Si se acepta como antecedente válido del concepto que nos ocupa, el de todo esfuerzo por reunir en un solo proyecto y en un área determinada los diversos elementos que se consideren indispensables para el aumento de la producción agrícola y para el bienestar o mejoramiento de los cultivadores, es posible que hubiera que remontarse a un pasado bastante lejano. Con seguridad habría muchos ejemplos que citar en el mundo entero.

Serían casos como el famoso ejemplo de Gezira en Sudán (Africa) que ya para los años 50 contaba experiencias de sumo interés, muchas de ellas positivas, pero que también enseñó que "las mejoras económicas por sí solas no bastan para transformar a una sociedad rural" y dejó claro que "la esencia de un enfoque integrado no se obtiene meramente combinando los elementos necesarios para lograr el crecimiento económico, sino combinando éste con la distribución equilibrada de los beneficios y con el desarrollo social"<sup>1/</sup>.

También el interesante "Proyecto Comillas" (Bangladesh) que tuvo evidente éxito al demostrar ya para los primeros años del 60- la función catalítica de la educación en el desarrollo agrícola y comprobó la eficacia de la utilización de los propios agricultores como auxiliares del técnico<sup>2/</sup>. Pero que demostró también que, al no contemplar ni atacar los aspectos estructurales que en la zona escogida ("Thana") impedían el desarrollo, resultó que los más beneficiados, como suele suceder, fueron "los más acomodados" o sea, que no llegó a las mayorías.

Estos proyectos, así como el del PIDA en la India (inicios de 1960) y el de Puebla en México (1968), también fueron más que nada dirigidos a resolver problemas de producción mediante la introducción de nuevas tecnologías, con lo cual se obtuvieron éxitos parciales o temporales así como en el primero de éstos, de planificación y mejora de aldeas con la participación local; pero carecían de la concepción integrada de la economía, es decir, de la necesidad de integrar no sólo programas y servicios sino los sectores primarios, secundarios y terciarios como elementos esenciales para el desarrollo del todo rural.

Tampoco estaba en ellos presente la idea del desarrollo y ordenación del territorio ni de la integración campo-ciudad, mucho menos la integración del desarrollo con la reforma agraria, lo cual vino a ser fuente de graves tropiezos especialmente comprobados en el Proyecto de Chilalo en Etiopía (UDAC) en donde, aparte de algunos difíciles e interesantes problemas administrativos a resolver, se encontró siempre la "oposición de los agricultores ricos" y se demostró la necesidad de la reforma agraria para incrementar los incentivos a la producción, proteger los intereses de los pequeños arrendatarios y evitar los adversos efectos colaterales de tipo social de la nueva agricultura.

---

<sup>1/</sup> En general estas citas relativas a los proyectos de Gezira, Comillas, Pida, UDAC y Puebla se hacen con base en la obra de Coombes y Manzoor: "La Lucha contra la Pobreza". Publicación del Banco Mundial. Ed. Tecnos. Madrid, 1975.

<sup>2/</sup> Metodología que para los mismos años probó su eficacia en Venezuela con su Plan de Maíz de 1962 con base en los que fueron llamados "Guías Campesinos" quienes eran campesinos entrenados para transmitir conocimientos y prácticas a sus compañeros.

Más cerca de lo que hoy se propugna estuvo quizá el Proyecto PECAA 1/ que en Afganistán para 1969, promocionaron la FAO y SIDA, el cual comenzaba por destacar que se trataba de "crear experimentalmente una metodología y un enfoque práctico para abordar de un modo integrado el desarrollo rural" con base en la organización de los agricultores. El cual sin embargo, tropezó con "potentes influencias y limitaciones surgidas de las condiciones y políticas nacionales, tanto económicas como sociales", entre otras el sistema monopolístico que predominaba en las plantas de elaboración de la remolacha y el algodón.

En general todos estos proyectos conciben al desarrollo rural con estos objetivos de mucho interés y no hay duda que demuestran la conveniencia y utilidad de concentrar esfuerzos en un área determinada para lograr eficacia, especialmente en la introducción de nuevas tecnologías para la producción agrícola así como para la capacitación y movilización de las propias comunidades en orden a su beneficio. Pero como se puede observar, estas tentativas se refieren sólo al mejoramiento de los servicios, a la educación, a la administración local y muchos otros aspectos que si bien son indispensables a la calidad de vida y al bienestar de las comunidades rurales, sin embargo no penetran ciertamente aquellos problemas de tipo estructural, especialmente los relativos a las formas y sistemas de propiedad y empresa que están en el fondo de toda la problemática nueva y que, de hecho son elementos esenciales a la realización de valores tan fundamentales en la vida de los pueblos como los de la justicia social, la participación, la igualdad y la verdadera libertad, y por tanto son los que pueden dar permanencia y proyección definitivas a las transformaciones que se promueven.

Es por eso que a pesar del evidente interés que presentan sólo pueden considerarse como antecedentes en la metodología de concentración de esfuerzos en áreas determinadas para el logro de objetivos concretos de producción y mejoramiento del bienestar de determinadas colectividades. Pero no de lo que hoy propiamente se viene conociendo con el nombre de desarrollo rural integrado que supone una acción de más profundidad en el sentido de atacar no sólo los efectos sino las causas de los problemas rurales. También es por eso que resulta especialmente interesante el análisis de la evolución que el concepto ha venido teniendo en el ámbito de los países latinoamericanos especialmente a partir de los años sesenta.

1.2. En el orden de los hechos la experiencia latinoamericana señala que la idea del desarrollo rural integrado tiene su origen en la misma praxis de los procesos de reforma agraria modernos. Para los que trabajan en cualquier tipo de transformación rural y en especial de reforma agraria en la región, aparecía de bulto la evidencia de que trabajar aisladamente no daba resultados. Como en la experiencia de los proyectos realizados en los países africanos y asiáticos citados al principio de este capítulo, los programas de extensión agrícola desvinculados de los programas de crédito no pasaban de ser una entelequia; ni los de crédito sin capacitación y extensión -cada uno aisladamente- tenían resultados. El esfuerzo de lograr un crecimiento acelerado y exitoso del sector, en cualquier país tropezaba en todas partes con la falta de coordinación e integración de esfuerzos, actividades y programas. Mucho más cuando se trataba de problemas tan complejos como los que suponía una verdadera reforma agraria. El latifundismo, a quien se pretendía sustituir, más que un hecho era y es un sistema organizado, una estructura de múltiples facetas que había que enfrentar en su totalidad, tanto en los problemas a resolver (tenencia, crédito, etc.), como en los medios y organismos para resolverlos (coordinación institucional). Y más aún en los objetivos a cubrir (sociales, económicos, jurídicos, políticos); todo lo cual señalaba el carácter eminentemente interdisciplinario del problema y la necesidad de enfoques integrales en la acción a realizar.

Por esto, cuando el Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas 2/ en su proyecto 206 (de Estudios y Capacitación para la Reforma Agraria), trató de diseñar metodologías para atender los problemas de lentitud, ineficacia y falta de profundidad que estaban caracterizando a algunos problemas nacionales, acudió

---

1/ "Programa de Crédito y Cooperación Azucarera - Afganistán", 1969.

2/ El Instituto es una dependencia de la OEA y sus iniciales, IICA, unidas a las del Centro sirven para denominar a este último: IICA-CIRA.

a la idea de los "esfuerzos concentrados" 1/. De ahí surgieron experiencias 2/ que permitieron plantear posteriormente metodologías más avanzadas como fueron los denominados Proyectos Integrales de Desarrollo Rural, que ya presentaban características concretas de desarrollo integral e integrado de áreas 3/.

Resulta importante destacar estas experiencias porque se basaron en la idea del estudio y planificación conjunta de un área en vista a su desarrollo integral, es decir, comprendiendo no solo lo agrícola sino lo pecuario, forestal, industrial, comercialización y servicios por una parte; e integrado en cuanto al soporte institucional y de los distintos sectores que suponía. Y ello evidentemente señaló una metodología, una estrategia que representaba las inquietudes y tendencias que ya sobre el particular existían para la fecha.

---

1/ Esta expresión fue utilizada e institucionalizada por el entonces Director del IICA, Agrónomo Armando Samper a los fines de concretar una decisión surgida de la experiencia de dicha institución. Armando Samper fue posteriormente Director Regional de la FAO para América Latina y dos veces Ministro de Agricultura de Colombia, su país natal. Y la idea de los "esfuerzos concentrados" ciertamente se origina en las experiencias del IICA en Proyectos como los de la Estanzuela y San Ramón.

2/ Por ejemplo: alumnos del curso anual del IICA-CIRA de Bogotá, de tipo interdisciplinario y de post-grado, en 1965, fueron en prácticas de adiestramiento en servicio a estudiar de esa forma concentrada un problema determinado de la Colonización Agraria en el Paraguay.

3/ De estos proyectos el más completo fue quizás el elaborado en el Estado de Río Grande do Sul en Brasil, donde el Gobierno había construido una represa (Arroyo Duro), para el riego de alrededor de cincuenta mil hectáreas y donde se necesitaba un plan de desarrollo integral que iba desde el reconocimiento y estudio de la cantidad, calidad y uso potencial de los suelos, cantidad, calidad y uso de las aguas, tipo de cultivos y culturas a realizar, sistemas de crédito y asistencia técnica, sistemas de riego etc., hasta la cosecha, transporte, conservación, almacenaje, elaboración y transformación industrial de la materia prima producida, con el diseño de las plantas industriales a establecer, el equipamiento comunitario que como soporte era indispensable, y en general todos los servicios anexos. Todo dentro de un estudio de los diversos aspectos sociales, ocupacionales, poblacionales y administrativos que, con base y en orden al desarrollo fijado, concluirían por exigir la redistribución de la propiedad y tenencia de la tierra y las metas de producción que del estudio se deducían y fijaron como condición para que pudiera afianzarse sobre bases firmes la transformación propuesta.

Este interesante proyecto, tuvo la virtud de haber sido elaborado por un conjunto de técnicos no sólo interdisciplinario en su formación académica sino de origen interinstitucional (Rodríguez Zapata, Pistano, Giles, Palma, Veras, Gastal, Franco, Rangel y muchos otros), porque se logró que los diversos institutos oficiales a quienes pertenecían les permitieran concentrarse en el sitio (Porto Alegre), por cerca de ocho meses, en un programa de adiestramiento en servicio, viendo y anotando lo que desde el punto de vista de su respectiva especialidad y unidad de servicios (Ministerio de Agricultura, Oficina de Crédito, de Extensión, etc.), podría y debía corresponderle a cada quien como responsabilidad mancomunada en la ejecución del plan.

En este mismo sentido, el programa OEA-BID-ISRAEL 1/ orientaba para la misma época, y dentro de la región latinoamericana algunas actividades integradoras, en lo espacial al menos, en las cuales necesariamente se unían objetivos de reforma agraria con los de desarrollo rural. Por otra parte, desde el ICIRA 2/ de Santiago y con anterioridad, se venía ejerciendo indudable influencia en el sentido de la "integración vertical", de las estructuras agrarias, a través de organizaciones campesinas de primero, segundo y tercer grado que cubrían algo más que la producción agrícola, alcanzando también la transformación de los productos y su comercialización; o sea que venía trabajando en la idea de estructuras integradas para el desarrollo agrícola.

De modo que esta idea de la integralidad del problema agrario y de la necesidad de interesar y obligar a todos los servicios, organismos y esfuerzos para resolverlo, es algo que viene siendo admitido y experimentado ya casi desde el mismo comienzo de la etapa moderna que vive la reforma agraria especialmente en el continente latinoamericano. Lo que quizás es nuevo es la idea de que la reforma agraria exige para su realización exitosa un marco de desarrollo rural integrado, es decir un marco de integralidad que desborda lo puramente agrario. La experiencia de los últimos 15 años de ejecución de la misma en el Continente, demuestra que no tienen éxito las nuevas estructuras agrarias si ellas se inician y se establecen en forma aislada y dispersa, desconectadas de los procesos de industrialización y de la comercialización que más bien se fortalecen como factores de opresión y dependencia para el sector agrícola. Lo cual revela que la reforma agraria no puede ser considerada sólo como un fenómeno de tenencia, ni sólo un problema agrícola, porque sería dejar a los agricultores como simples aportadores de materias primas a otros "sectores" de la economía; sino que ha de realizarse en un contexto general de desarrollo rural que, además del soporte infraestructural físico e incluso humano y cultural, incorpore en ella misma esas otras fases del proceso productivo como son la agro-industrialización, la comercialización y los servicios conexos, en forma de que haya más coherencia y solidaridad en el esfuerzo productivo, con lo cual se crea empleo, se fija la población en el campo y se contribuye así a la mejor distribución de los asentamientos humanos.

1.3 Esta idea de la integralidad sectorial del Desarrollo Agrícola también encuentra antecedentes de mucho interés, en otras experiencias. Una de las más aleccionadoras es la de Israel. Desde la idea de la planificación integral, Israel llegó al concepto de desarrollo rural "integral", y de allí, a las ideas de la agricultura integrada o "comprensiva", de la "industria vinculada" a la agricultura, o sea de la agroindustria localizada en el medio rural e integrada igualmente con los servicios establecidos a nivel local, la organización de "estructuras mixtas de aldeas", así como la de una acción recíproca (integrada) "entre las tres actividades económicas, la agricultura, la industria y los servicios"; ideas que no sólo han sido temas de estudio y programación sino realidades vividas y evaluadas constantemente. De lo cual por lo demás han hecho escuela de evidente proyección en muchos países, convencidos de que, como lo ha dicho uno de sus más valiosos exponentes "para poder mantener un estado coherente en las zonas rurales es indispensable eliminar la diferencia entre el standard de vida rural y urbana" 3/; propósito dentro del cual

---

1/ BID: Banco Interamericano de Desarrollo. Este organismo y la OEA conjuntamente con el Estado de Israel convinieron un programa de asistencia técnica. Actividades de este programa se realizaron en Perú, Guatemala, Chile, Ecuador, a partir de 1965.

2/ ICIRA: Instituto de Capacitación e Integración en Reforma Agraria, Proyecto Gobierno de Chile-Naciones Unidas-FAO.

3/ Raanan, Weitz: "De Campesino a Agricultor" Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

encajan perfectamente las estrategias de desarrollo rural integrado 1/. De esta interesante experiencia de los planificadores israelíes se harán consideraciones concretas en otro capítulo.

1.4. De la experiencia socialista que presenta diversas facetas y modalidades, vale la pena destacar en la práctica la fórmula acogida en Yugoslavia, en concreto la de los "combinat", a los cuales viene dando tanta importancia. En resumen, puede observarse en ellas la integración de los objetivos y la coordinación de los esfuerzos, las instituciones, los programas y las actividades a los fines de lograr un desarrollo vertical integral con base en el desarrollo agrícola 2/.

1.5. También la reforma agraria italiana ha superado el simple campo de la agricultura para trascender a lo industrial y comercial a través de su amplia y poderosa red cooperativa 3/. Aunque los italianos, fieles a su concepto de reforma agraria como reforma "fundiliaria", no hablan ya de reforma agraria en estos programas, a los cuales califican precisamente como programas de desarrollo rural 4/.

---

1/ Por cierto que en Israel pudimos ver una experiencia por demás interesante, por lo gráfico podría decirse, a los efectos del sentido integral de la reforma agraria y del desarrollo rural. En 1959 visitamos un "Kibutz" que estaba dedicado a la agricultura. En 1966 fuimos a visitarlo nuevamente y allí, además de la actividad agrícola que continuaba, había una gran fábrica de cemento que entendí era propiedad del mismo Kibutz, el cual como entidad rural había comprendido que podía y debía desarrollar aquella actividad industrial, desde luego que se habían dado cuenta de que la riqueza que ofrecían las canteras o minas de piedra era parte del patrimonio de aquella comunidad rural y por tanto podría y debía explotarla la misma comunidad.

2/ Así por ejemplo en el famoso "combinat" de Beograd, cerca de Belgrado, una gran extensión de alrededor de cien mil hectáreas de "propiedad social" o sea de los trabajadores, no solo está dedicada a la producción de cereales, leguminosas, frutales, etc., sino que se ha llevado hasta el máximo la cadena de verticalización. En la parte agrícola producen pastos, maíz y otros granos; con éstos se alimenta el ganado vacuno, directamente o a través de la planta de alimentos concentrados que es propia. Este ganado produce leche y carne. La leche pasa a una modernísima planta de super-pasteurización y de ella a diversos derivados (quesos, mantequilla, yogurt, etc.), que ellos mismos comercializan. También tienen ganado bovino de carne, porcinos y aves, que igualmente se benefician allí, en las propias instalaciones frigoríficas e industriales que transforman y producen los derivados: embutidos, jamones, chorizos, o pollos de engorde, o huevos en las instalaciones avícolas.

Todos estos productos son mercadeados por el propio "combinat" que logra mejores precios en las zonas turísticas y en las épocas de verano, especialmente en las ya famosas playas de Duvronik, a cuyos efectos, los trabajadores, propietarios del Combinat de Beograd, han venido incluso a ser dueños de acciones de hoteles, restaurantes, etc., todo lo cual concurre no solo a dar solidez a su empresa sino que permite un ingreso adicional muy satisfactorio a la comunidad rural al participar los agricultores en las ganancias-valor agregado-que, a través de esta cadena productiva, proporcionan las referidas actividades extra-agrícolas hasta extra-rurales de sus empresas.

3/ Así no solamente se contemplan en el propio medio rural, fábricas de aceites y enlatados de aceitunas, de azúcar o de jugos de frutas, sino muy buenos vinos, producción y propiedad de sus organizaciones cooperativas; lo cual ha sido propiciado especialmente en las zonas del sur por la "Cassa per il Mezzogiorno" que subsidia muy especialmente la instalación de fábricas de las cooperativas rurales en las propias zonas de producción.

4/ Esta idea de los agraristas italianos forma parte del criterio un tanto cuestionable de que ya la reforma agraria terminó en dicho país, lo cual forma parte de otro criterio más amplio que concibe la reforma agraria como un hecho concreto y precisable en el tiempo en vez de un proceso dinámico y progresivo. En efecto quien observe la jurisprudencia italiana y su doctrina jurídica en relación a instituciones tan importantes como el "affitto" y la "mezzadria" y la misma propiedad puede apreciar que aun en estos aspectos estrictamente ligados a los problemas de tenencia o empresa es por demás interesante y notoria la constante evolución que presentan.

Dentro de esta idea la reforma italiana fue apoyándose en criterios totales, completos ("complessivi") en materia espacial y de integración agro-industrial, en lo vertical, a través de diversas formas de "cooperazione" que se aplicaron especialmente a través de la transformación de productos directos en la propia empresa ("azienda") agraria para que ellos pudieran ser económicamente vendidos 1/, o sea buscando un mayor ingreso para el productor agrícola.

De esta experiencia italiana podría decirse que del primer concepto de bonificación ("bonifica") de carácter y finalidad puramente agrícola se paso posteriormente al de colonización que comprendía ya una visión integrada del desarrollo y en especial de los sectores económicos a nivel de área.

1.6. La experiencia española también señala programas por demás conocidos, de desarrollo por regiones naturales, y/o sub-regiones, en los cuales se concentra la acción del Estado y los particulares en la transformación de una comarca o de una región entera. En los casos más conocidos (Badajoz, Jaén), fue el criterio aglutinador determinante el desarrollo de una cuenca hidrográfica, como ha sido por lo demás muy común en diversos países. Pero como antecedente de lo que propiamente podría llamarse desarrollo rural integrado, vale la pena mencionar otros casos, como el Plan de Tierra de Campos en donde los criterios de concentración de esfuerzos en orden a "resolver de modo general los problemas de la comarca" estuvieron "concentrados fundamentalmente en el desarrollo de la agricultura", de la cual, (incluida en ella la distribución de cultivos, la explotación propiamente agrícola como ganadera y el desarrollo de infraestructuras), se pasa luego a las "inversiones en otros sectores economicos", especialmente en la industria, a los fines de la "transformación de los productos agrarios" y el aprovechamiento integral de los recursos de la propia comarca, con lo cual, ya lo advertían sus planificadores, "se diversificaría la actividad económica creando puestos de trabajo" 2/ Y se orientaría finalmente un amplio plan educativo.

1.7. Inclusive en la experiencia francesa, con todas las limitaciones que supone su apego a las fórmulas de tipo individual, desde las primeras experiencias de las "aldeas testimonio" y las "zonas testimonio" 3/ que en materia de extensión agrícola se ensayaron en los años 50, hasta el caso de las modernas asociaciones de productores, las llamadas "sociétés foncières": las SAFER, no representan otra cosa sino la necesidad admitida de actuar asociadamente y en forma integral e integrada -aunque en forma lo menos oficial y publica posiblamente para resolver los problemas rurales; lanzándose al fin a lo que algunos llamaron -al decidirse por la planificación y las sociedades de ordenamiento ("aménagement") rural- por "la vía peligrosa pero exaltante de la disciplina y de la acción refleja" 4/; aunque siempre dentro de ese gran respeto a la propiedad agrícola familiar, que el país galo mantiene como base estructural.

1.8. Todos los ejemplos que se han anotado en este capítulo se pueden considerar como antecedentes reales y genuinos -unos más lejanos que otros- que en el terreno de los hechos ha tenido la actual estrategia de desarrollo rural integrado que aquí consideramos. Ellos de muestran que la misma es el resultado y sistematización de experiencias surgidas ante situaciones concretas que en diversos países fue presentando la problemática rural y la misma experiencia que cada quien fue viviendo en el deseo de lograr mayor éxito en los esfuerzos por mejorar el medio rural, beneficiar a sus habitantes y comunidades, así como lograr un sistema, un camino que condujera a un aumento de la producción agrícola. Experiencia que, poco a poco, ha llegado a la conclusión de hoy que no es otra sino la de que, si se quiere un desarrollo rural verdadero con resultados permanentes, toda la acción que se realiza ha de llegar a los aspectos estructurales del problema, o sea que debe estar vinculada, integrada en las políticas y programas de reforma agraria.

---

1/ Bandini Mario: "Economía Agraria". UTET, Turin, 1959.

2/ Gavilán Estelat Marcelino: "El Plan de Tierra de Campos y sus aspectos Jurídicos". En Anales de la 2a Asamblea del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado (IDAIC) Florencia, Italia. A. Giuffré Editores. Milán, 1964.

3/ "Des villages témoins aux zones témoins". Economía y Humanismo. N 85- Año III, 1954.

4/ Saint-Alary Roger: "Aspectos Jurídicos de la planificación francesa" en Anales de la 2a. Asamblea del IDAIC, ob. cit.



## 2. Los organismos regionales

Si se revisan con detenimiento las distintas declaraciones de principio y programáticas de diferentes organismos vinculados a la problemática agraria en la region latinoamericana, es por demás interesante observar cómo el concepto de desarrollo rural va adquiriendo una profundidad cada vez mayor, como un elemento necesario y conveniente a los fines de consolidar y garantizar los programas de reforma agraria en los países que se encuentran comprometidos con ella. Basta para citar algunos casos:

2.1. El Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) por ejemplo, es uno de los organismos más importantes de la organización de los países americanos, integra prácticamente la opinion de todos los países en relación con los problemas de que se ocupa y previo un examen de la situación de cada uno de ellos, evalúa la marcha del desarrollo continental y hace recomendaciones al respecto. Sobre el tema de este estudio vale la pena anotar algunas de sus conclusiones y recomendaciones.

2.1.1. En la reunión celebrada en Buenos Aires en 1966 al hablar concretamente sobre desarrollo rural recomienda:<sup>1/</sup>

"Que en cada país se seleccionen áreas estratégicas de desarrollo que sean núcleos promocionales y de irradiación para la transformación integral de la estructura rural, de tal manera que dicho desarrollo se produzca dentro de un equilibrio de desenvolvimiento territorial . y en armonía con las diferentes disponibilidades de los recursos naturales".

Como se ve ya en este texto se concibe y se presenta la relación entre elementos fundamentales del desarrollo rural integrado, la selección de áreas, la transformación integral de la estructura rural, el ordenamiento equilibrado del territorio y el desarrollo en razón de los recursos naturales de que en dicha área se dispone. A lo cual añade las ideas de coordinación administrativa y desarrollo regional al recomendar a los países miembros:

"que establezcan en sus correspondientes territorios la adecuada organización administrativa para que todos los ministerios y entidades descentralizadas unifiquen coordinadamente sus esfuerzos para la transformación y funcionamiento de los núcleos promocionales y de irradiación del desarrollo y transformación de la estructura rural. Con el mismo propósito será necesario dar una adecuada atención a la planificación regional en cada país".

2.1.2. La misma reunión, al examinar el quinquenio de la Alianza para el Progreso, añade otro elemento de interés para el concepto, como es el de la integración agroindustrial con sede en el medio rural como factor de creación de empleo local y aumento de ingresos de la población rural. Así recomienda:

"la integración de industrias al medio rural, especialmente aquellas que utilizan materias primas de origen agropecuario. Entre las ventajas que puede proporcionar esta solución-añade-cabe señalar el aumento de las oportunidades de ocupación para los excedentes locales de mano de obra, la creación y aumento del mercado para la producción agropecuaria a través de las exigencias industriales y del consumo de los trabajadores de las industrias, y la reducción en los costos de los productos industriales de origen agropecuario aumentando así el beneficio de la zona".

---

<sup>1/</sup> Todas las citas del CIES que se hacen en este trabajo están tomadas de la interesante publicación del IICA-OEA intitulada "Resoluciones del CIES sobre Desarrollo Rural" (Serie de Documentos Oficiales N° 3.) San José, Costa Rica.

"La instalación de pequeñas industrias de tipo artesanal -continúa- y el aprovechamiento de la mano de obra local en la construcción de las obras de infraestructura y otras que se lleven a cabo en el área, serán soluciones que en muchos casos podrán contribuir eficazmente al aumento de la ocupación y de los ingresos de la población rural".

añadiendo luego la necesidad de:

"Intensificar los estudios y esfuerzos orientados a promover la instalación de industrias relacionadas con la economía agropecuaria dentro de las áreas rurales".

"Promover la complementación de las distintas actividades de la explotación rural, mediante la inclusión de rubros tales como: artesanía, avicultura, apicultura, suinicultura, etc."

2.1.3. En la Declaración sobre Aspectos Sociales de Desarrollo Rural se añade otro concepto importante o sea el de la participación comunitaria dentro de los planes de desarrollo regional y de área, así como, ya en forma expresa su vinculación con la reforma agraria. En efecto "junto a las reformas estructurales necesarias" y el compromiso de la participación popular cuyo alto significado debe ser estimulado por la vía del desarrollo comunitario, advierte que:

"Cualquier política de mejoramiento del nivel de vida del sector rural tiene que fundarse sobre la existencia de planes nacionales, regionales y locales de desarrollo comunal integral. Si las causas de la postración son múltiples, múltiples han de ser también los esfuerzos destinados a resolverlas. Si la Reforma Agraria es el principal instrumento para superar la postración del agro, ella debe ser integral, no limitándose a la sola distribución de las tierras y el crédito necesario para su producción, sino acompañándola con políticas de vivienda, de salud, de educación y capacitación, de vialidad, de creación de fuentes de producción y otras, para un desarrollo integral".

Este último concepto es de especial interés porque incluye, dentro de la idea de la Reforma Agraria Integral aspectos específicos del desarrollo rural integrado.

2.1.4. En la reunión celebrada en Viña del Mar en 1967 se avanza más en la idea del desarrollo rural integrado, aunque aquí se nota la tendencia a sustituir la palabra reforma agraria por "Modernización de la Vida Rural" que en aquellos momentos parece primar en el ánimo de la mayoría de los países <sup>1/</sup>. Es interesante recoger, sin embargo, en esta oportunidad la recomendación relativa a lo que ya era conocido entonces bajo la denominación de "Áreas Prioritarias de Desarrollo" que ya se venía usando en Brasil desde 1964, a las cuales se considera como "parte integrante del programa de ejecución de la política nacional de desarrollo de la vida rural". Aunque naturalmente, dentro de la misma idea predominante se refiere más que nada a la "utilización coordinada y eficiente de los servicios básicos tanto públicos como privados relacionados con el proceso de la modernización de la agricultura".

2.1.5. En el "Anexo" al Plan de Acción de Viña del Mar aparece clara la relación del desarrollo rural con el desarrollo regional. Así, en su punto 22 recomienda que los países:

"Refuercen los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución de la política agrícola y doten de autoridad suficiente al organismo coordinador para supervisar y articular eficazmente la ejecución de la política agropecuaria. Que refuercen las asignaciones presupuestarias del sector en concordancia con la prioridad que se le asigna dentro de los planes de desarrollo; que adapten su estructura administrativa y presupuestaria a los requerimientos del sistema de planificación y ... faciliten la coordinación regional entre organismos agrícolas a fin de aprovechar íntegramente los recursos humanos, productivos, impositivos, administrativos, etc."

---

<sup>1/</sup> Podría decirse que este es el momento ápice de la influencia de las teorías de Rostow en el Continente.

2.1.6. La VI Conferencia Interamericana de Agricultura celebrada en Lima en 1971 precisa muchos de estos conceptos y ya hace referencia directa a la expresión "desarrollo rural integrado" como parte y apoyo a la reforma agraria integral a cuyos fines, junto al objetivo de aumento de la producción y creación de empleos, ha de incluir la distribución justa de la riqueza y la conservación de los recursos naturales renovables. En efecto en la Declaración previa a los Acuerdos de la misma se dice:

"El Desarrollo del sector agrícola de los últimos diez años ha demostrado claramente la necesidad de que los países continúen poniendo en práctica reformas que hagan más efectiva su contribución a la generación de riqueza y oportunidades de trabajo. También ha demostrado que la única forma viable de ejecutar su transformación duradera en el sector será el desarrollo rural integrado, que contempla no sólo el logro de una producción mayor y mejor sino también la distribución equitativa de la riqueza entre quienes contribuyen a generarla."

Y más adelante advierte:

"No se debe continuar dejando de lado los apoyos necesarios a la Reforma Agraria, sin los cuales no se logrará efectivamente un adelanto económico y social de la mayoría del agro latinoamericano. Si no se extienden a ella 1./ los sistemas de crédito, de asistencia técnica y de comercialización, no se hace Reforma Integral. Si no se facilita al campesino su participación en el proceso productivo se le disminuye su capacidad de compra y se le priva de la oportunidad de llegar a los mercados de consumo".

Y ya más en concreto vuelve a referirse al tema al advertir que: "El desarrollo rural integrado debe dirigirse cuidadosamente, de modo de incrementar en la forma indicada el volumen de la producción agrícola, creando a la vez, con participación de los trabajadores, agroindustrias que absorban mano de obra, que permitan agregar trabajo adicional al producto final del campo y que aseguren la colocación productiva del capital rural. Por razones de naturaleza similar, el desarrollo del sector rural debe ser planificado tomando en cuenta las implicaciones de orden económico y social así como la capacidad de compra de los habitantes de la zona rural y su participación cada vez más activa en el mercado de consumo de bienes y servicios. De igual manera, será de sumo valor en esta tarea la reconstrucción progresiva de la infraestructura económica y social en las áreas rurales, la creación de industrias relacionadas con los insumos que demanda la agricultura, el mayor y mejor aprovechamiento de los recursos de tierra y agua subutilizados la conservación realista de los recursos naturales y renovables". Esto último constituye la primera cita específica de los postulados conservacionistas lo cual agranda el universo de la reforma agraria y del desarrollo rural y los acerca más al concepto actual que aquí se expone.

Más adelante añade:

"Para que sean efectivas las medidas dirigidas a modificar la tenencia de la tierra, a incrementar el volumen y la calidad de la producción, y a aumentar la productividad agrícola, es necesario fortalecer considerablemente las instituciones de apoyo al sector. Así, debe democratizarse el crédito, eliminando las barreras del crédito tradicional y otorgándolo a quienes realmente lo necesitan, para transformarlo en motor central del desarrollo. De igual manera son imperativos todos los servicios de extensión como la prestación amplia de asistencia técnica. Debe hacerse hincapié en la acción decisiva de fortalecer las instituciones responsables de la comercialización de los productos del agro, para lo cual será necesario asignarles montos crecientes de recursos financieros que permitan expandir sus inversiones de

---

1/ El subrayado es del autor.

infraestructuras y capacidad operativa. De esta manera se podrán reducir considerablemente tanto las enormes pérdidas de la producción agropecuaria, derivadas de la muy escasa disponibilidad de capacidad de almacenamiento, vías de comunicación y centros de mercadeo, como los elevados márgenes de comercialización que disminuyen el poder de compra de los consumidores lo cual a su vez deprime aún más la demanda de productos agrícolas. Debe procurarse la inclusión de los productores en la comercialización y en la industrialización de productos de campo a fin de que participen en el valor agregado de estos 1/.

Finalmente, en la misma Conferencia, dentro de las recomendaciones aprobadas, al hablar sobre reforma agraria y el desarrollo agrícola, se hace referencia especial a:

"Que los programas de reforma agraria se desarrollen por zonas o regiones a fin de hacerlos más congruentes con las diferentes condiciones socio-ecológicas, utilizando de esta manera en forma más eficiente los recursos naturales, humanos, técnicos y financieros".

Lo cual al añadir el ingrediente socio-ecológico completa el marco conceptual a que haremos referencia en próximos capítulos.

2.1.7. El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, auspicio un seminario especial 2/ con la participación del Gobierno de Israel sobre el tema Desarrollo Rural Integral en el cual se presentaron valiosos aportes conceptuales y críticos que demuestran su preocupación por el tema y en especial porque no se utilice este concepto como lápida para enterrar a la reforma agraria.

2.1.8. Al afianzamiento de la metodología de desarrollo por áreas en la región latinoamericana, contribuye la actitud del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quien, desde el primer momento, al establecer los criterios básicos para la evaluación y selección de proyectos en los campos de la colonización y mejor uso de la tierra, vivienda, sanidad y educación para el Fondo Fiduciario de Progreso Social 3/, dejó ver su preferencia por "planes globales" y la "compatibilidad" con planes de desarrollo a largo plazo, a fin de lograr una profundidad de criterios entre las diversas partes de un programa nacional o regional; dentro de lo cual quedaba incluido por cierto su decisión de considerar como requisitos de elegibilidad para los créditos solicitados, el que los proyectos tendieran "a una distribución más equitativa de la riqueza y del ingreso aunque eso significara cambios profundos en las actuales estructuras de tenencia de la tierra y la adopción de regímenes de propiedad más justos"; exigiendo además a los países solicitantes demostrar que los proyectos producirán las transformaciones deseadas para obtener una distribución más equitativa de la propiedad y el ingreso.

En la misma oportunidad el BID al declarar que daría prioridad para proyectos integrales, lo explicaba en los siguientes términos:

"Debe darse prioridad a los proyectos destinados a producir un impacto amplio (efecto catalítico). Esto puede lograrse a través de un enfoque regional que abarque una zona en su desarrollo integral en que el uso de los recursos nacionales y externos se concentre en programas que se complementen y estimulen recíprocamente. Deberá otorgarse prioridad a aquellos programas que contengan en forma integral varios de los elementos mencionados".

---

1/ Concepto este último de suma valía a los efectos de la tesis conceptual que aquí se sostiene más adelante, o sea el de la necesidad de que los agricultores participen en el valor agregado de su materia prima. Lo cual ha de ser considerado uno de los elementos típicos de un moderno desarrollo rural integrado.

2/ IICA: "Desarrollo Rural Integral". San José, Costa Rica, 1975. (Edición provisional).

3/ Fondo Fiduciario de Progreso Social: "Primer Informe Anual". BID. Washington, 1961.

Añadiendo más adelante el concepto de participación de la comunidad al decir que "todo proyecto deberá estimular la iniciativa y responsabilidad locales". Y que "uno de los criterios de elegibilidad deberá ser la orientación del proyecto hacia un aumento gradual de la capacidad de iniciativa, administración y control de los propios campesinos"<sup>1/</sup>. Todo lo cual supone un tríptico conceptual muy importante: cambio de estructuras, planificación integral y participación de la comunidad.

2.1.9. Por su parte la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO), a nivel mundial, en su Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria <sup>2/</sup>, recoge y expresa un respaldo especial no sólo a la idea de la reforma agraria integral sino a la estrategia del desarrollo rural integrado, incluyendo ya de forma conclusiva, los conceptos de ordenamiento territorial, la necesaria armonía entre el desarrollo urbano y el rural, la creación de empleo rural, la base de reforma agraria que se supone previa o concomitantemente y el contexto de desarrollo regional y nacional donde debe aplicarse.

Destaca dicho informe que "en resumen la Reforma Agraria consideraba como vínculo de estrategia del desarrollo socio-económico general, cubre todos los aspectos del progreso de las instituciones rurales y abarca principalmente cambios en las tres estructuras siguientes: la de la tenencia de la tierra, la de la producción y la de los servicios auxiliares", lo cual destaca el aspecto integral de la reforma.

Y más adelante se dice que:

"Sin una reforma en la estructura de los servicios auxiliares se corre el riesgo de que el aumento de la productividad generado por la reforma de las dos estructuras de tenencia y producción y por el avance técnico, no se traduzca en beneficio para la mayoría de quienes trabajan la tierra. Si no se tiene fácil acceso al crédito y a los insumos y si las facilidades de almacenamiento, conservación, transporte y procesamiento primario, distribución y mercadeo escapan a su control y participación, o no se presentará el aumento perseguido en la productividad, o bien una parte desproporcionada del ingreso agrícola quedará, como hoy sucede, en manos de prestamistas, intermediarios o dueños de las plantas de procesamiento". Lo cual al desbordar lo puramente agrícola del problema y ampliar su consideración a los sectores secundarios y terciarios, lo coloca en el contexto del desarrollo rural integrado por la necesidad de integración que exige la solución acertada del mismo.

Ya a nivel regional, a partir de la Conferencia de Caracas, 1970, la FAO había venido insistiendo en la tesis del desarrollo rural integrado a través de distintos trabajos de sus propios técnicos, en forma tal que, a través de conferencias, reuniones y declaraciones que ha promovido u organizado, prácticamente ha completado un marco teórico definitivo alrededor del tema; lo cual puede deducirse del texto de las diversas publicaciones y muy en especial del análisis de las recomendaciones tanto de la XII Conferencia Regional reunida en Panamá en 1974 así como de la reunión que sobre la materia convocó en Caracas en septiembre de 1975 <sup>3/</sup>.

---

<sup>1/</sup> No es de extrañar por tanto que, a partir de entonces el BID viera con simpatías los intentos o primeros pasos que con la metodología de proyectos de desarrollo integral de áreas se fueron dando en el Continente. Al proyecto de Río Grande do Sul ya mencionado, envió un delegado especial el día de su presentación y manifestó su decisión de respaldarlo. Dio su colaboración a programas de Capacitación para la elaboración de Proyectos Integrales de Desarrollo como los que realizó el IICA en Panamá (Sermeño y Caimitillo) y Guatemala (Nueva Concepción). Y después dio su efectivo respaldo al primero que en gran escala se le presentó, como fue el PRIDA de Venezuela y luego otros en diferentes países.

<sup>2/</sup> FAO: "Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria" designado de acuerdo a la Resolución 5/69 del 15° Período de Sesiones de la Conferencia y presentado el 7 de agosto de 1971 al Director General. Dicho Comité fue presidido por el Ex-Presidente de Colombia Dr. Carlos Lleras Restrepo.

<sup>3/</sup> En esto ha venido trabajando con mucho empeño el valioso equipo técnico de la FAO en la oficina de Santiago de Chile: Santiago Varas, Carlos Montañez, Rodrigo Santa Cruz, especialmente.

De la primera se deduce que la FAO concibe el desarrollo rural integrado como:

"El resultado de acciones planificadas, coordinadas y concertadas, que en forma integrada y a diferentes niveles, realizan los organismos públicos, no públicos y la población misma. Dichas acciones en su conjunto físico, humano, tecnológico, económico, social, cultural, se orientan al logro de un avance progresivo y sostenido del medio rural, el cual implica el mejoramiento de la calidad de vida del habitante rural, en función de sus necesidades reales y sentidas, y de sus legítimas aspiraciones".

En la misma declaración califica al desarrollo rural integrado como "un desarrollo planificado mediante la acción conjunta del Estado y del habitante rural", señalando la importancia de "poner énfasis en la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial que reconozca la existencia de una estructura intermedia entre lo urbano y lo netamente rural que sirva de base en la planificación del desarrollo", así como "la conveniencia de investigar la delimitación y las características de lo rural en contraposición a lo urbano en función al nuevo orden de espacio territorial". Finalmente, estimó "que el enfoque sobre desarrollo rural integrado debe dar énfasis particular a medidas específicas que permitan resolver el problema de empleo y sub-empleo rural".

De acuerdo a estas consideraciones previas la Conferencia destacó:

1. "Que una reforma agraria integral es fundamento esencial del desarrollo rural integrado".
2. "Que el desarrollo rural integrado forma parte del desarrollo general. La estrategia del desarrollo rural a nivel de área representa un modelo teórico que puede tener aplicación práctica, dentro de un contexto de desarrollo regional y nacional, según las características de cada país".
3. "Que el desarrollo rural integrado debe ser concebido dentro del desarrollo planificado, de modo que estructure la participación del habitante rural expresada a través de los organismos públicos y no públicos. Sólo se puede lograr los objetivos del desarrollo con la participación activa del habitante rural en la toma de decisiones, en la formulación de planes y en la ejecución y evaluación de estos".

Y resolvió recomendar:

"Que se formulen y lleven a cabo proyectos nacionales que respondan a los planteamientos del desarrollo rural integrado, cuyo fundamento esencial es la reforma agraria y que se establezcan los mecanismos adecuados que aseguren el éxito de tales esfuerzos".

Posteriormente y en la búsqueda de precisar conceptos se reunió el grupo asesor de desarrollo rural integrado a que arriba se ha hecho referencia, dentro de cuyos objetivos logró una serie de declaraciones de las cuales de manera especial insiste y repite que:

7. "El desarrollo rural integrado denificado por la XIII Conferencia Regional de la FAO es el conjunto de acciones planificadas y coordinadas que realizan en diferentes sectores y a diferentes niveles los organismos públicos y no públicos y la población misma tendientes a lograr como objetivo unificado, un avance progresivo y sostenido de las áreas rurales. Este avance deberá traducirse en un mejoramiento de la calidad de vida del total de los habitantes rurales en función de sus propias necesidades reales y sentidas, y en armonía con el medio ambiente físico. Por otra parte el desarrollo rural integrado implica beneficiar prioritariamente a los grupos marginados de la sociedad rural".
8. "El desarrollo rural integrado se plantea de este modo como un proceso de movilización que se realiza en diferentes planos, entre los cuales se destacan el técnico, el económico, el social y el político. En el aspecto técnico nuevos métodos y formas de producción y transporte entre otros multiplicarán los roles para los integrantes de cada comunidad rural. En el aspecto económico la racionalización

de las actividades con los consiguientes aumentos de los ingresos traerá como resultado dentro del medio rural, la aparición de opiniones que movilicen a un número creciente de trabajadores hacia los sectores secundarios y terciarios de la economía dentro del medio rural. En el aspecto social los cambios determinarán nuevas aspiraciones y necesidades; nuevas organizaciones y un comportamiento acorde con la sociedad emergente. En el aspecto político significará participación más activa de la comunidad en el proceso de desarrollo".

"Dentro de esta óptica existen dos dimensiones básicas para las acciones conducentes al desarrollo rural integrado. La primera es referente a la adecuada integración y coordinación de los múltiples elementos que deben ser considerados en la elaboración de programas complementarios entre sí (paquetes de programas). La segunda se relaciona con la orientación básica que deben tener dichos paquetes para integrar el espacio rural con sus habitantes al proceso de desarrollo nacional. 1/

Este conjunto de declaraciones vienen a consolidar el marco de referencia dentro del cual esta organización ha compendiado los principales aspectos de lo que hoy debe ser considerado como la calificación específica del concepto de desarrollo rural integrado. Vale la pena destacar de una vez lo que más adelante se definirá como la idea de totalidad o globalidad con que debe enfocarse siempre el desarrollo rural, el cual, aunque supone el interés prioritario de beneficiar a los grupos menos favorecidos, trata fundamentalmente del "avance progresivo y sostenido de las áreas rurales" en su conjunto, el mejoramiento de la calidad de vida del total de los integrantes de la comunidad rural" y de "integrar el espacio rural con sus habitantes al proceso general de desarrollo nacional".

---

1/ En los actuales momentos se esta organizando por la FAO la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural auspiciada por la ONU. De acuerdo a los documentos y labores preparatorias y a nivel especialmente de la conferencia Regional celebrada en Montevideo en agosto del año que acaba de pasar, es de esperar que se confirme a nivel mundial la importancia de entender la íntima conexión de ambos objetivos, el de la reforma agraria y el del desarrollo rural, dentro de lo cual la estrategia de planificación y acción integradas cada día adquirirá mayor vigencia. En todo caso el tema concreto de las relaciones entre reforma agraria y desarrollo rural se analiza en capítulo posterior.

## CAPITULO II

### ALGUNAS TENDENCIAS ACTUALES

La idea del desarrollo rural integrado se encuentra colocada, hoy día, en un plano de máxima actualidad, debido al impulso que le han dado algunos organismos de financiamiento internacional y a la decisión de algunos países de adoptarlo como base estratégica de sus políticas agrícolas, aunque cada quien con sus particulares interpretaciones. Experiencias que, en todo caso, merecen ser analizadas pues presentan aspectos de mucho interés.

#### La tesis del Banco Mundial

De todo ello merece especial atención la tesis y la actitud que ha venido desarrollando institución tan importante como el Banco Mundial. Se origina y toma su base, principalmente, en la exposición de su Presidente en Nairobi (1,973) 1/ a lo cual se une después, no solo una praxis muy concreta expresada en el apoyo financiero del poderoso instituto bancario a todos los programas que en el mundo entero lleven el sello de desarrollo rural integrado, sino en lo que podría considerarse como el diseño de todo un modelo sobre el particular. Esa tesis merece ser analizada, pues si bien ha tenido la virtud de despertar el más entusiasta reconocimiento en muchos sectores y países, en algunos ha despertado suspicacias y muy violentas críticas. Por lo cual en el presente capítulo, aun cuando no se pretende hacer un juicio de valor sobre la misma, sí se presentan algunas ideas que servirán para destacar y evaluar algunas de sus principales características. Por su importancia no puede soslayarse, y por su proyección, actual lo que pudiera aparecer como una crítica debe ser entendido solo como un aporte para que su aplicación sea lo más útil posible a los pueblos que busca favorecer 2/.

El Banco Mundial adelanta como premisa o base que el desarrollo rural está destinado a mejorar la economía y la vida social de un específico grupo de personas, "los pobres rurales o los rurales pobres"; 3/ lo cual se traduciría en dar preferencia, en los beneficios del desarrollo, a los agricultores pequeños, a los arrendatarios y a los que no tienen tierras, dentro de la idea de que, si ellos aumentan su producción y productividad, en esta forma contribuirán no sólo a su bienestar sino a la economía nacional. Su objetivo en favor de este grupo es realmente amplio y comprende en general la creación de empleo, solución del problema de salud, educación, comunicaciones, vivienda, etc. En este sentido el esfuerzo va dirigido o enfocado en el sentido concretísimo de mejorar una clase social, la que es llamada "el pobre rural". Y aunque va más allá de un simple bienestar social, evidentemente reduce la proyección del concepto sólo a ese estamento o subsector dentro del

---

1/ McNamara Robert S., Presidente del World Bank Group. Exposición en la reunión anual celebrada en Nairobi (Kenya) en septiembre de 1973. Esta exposición evidentemente es el resultado de estudios anteriores que en general han sido recogidos en el Volumen "Agricultura Documento de Trabajo sobre el Sector". Banco Mundial. Wáshington, junio 1972.

2/ A estos efectos no puede menos que reconocerse también que el referido instituto bancario ha reunido un grupo joven y valioso de profesionales que, precisamente, aportan su capacidad y su esfuerzo al análisis de estos problemas.

3/ "Rural Development is a strategy to improve the economic and social life of a specific group of people - The rural poor": Así comienza el capítulo primero de sumario y recomendaciones del muy interesante trabajo del Banco Mundial intitulado "Rural Development Sector Policy". Wáshington, 1975.



sector rural, dedicando su empeño, su énfasis especial, en un "aumento de la productividad en la agricultura de pequeña escala" como esa tesis la denomina. Se pretende en esta forma alcanzar la "eliminación de la mala nutrición y el analfabetismo, la reducción de la mortalidad infantil y la elevación de la expectativa de vida", parámetros que servirán para definir la meta final de "erradicar la absoluta pobreza a fines de esta centuria" 1/.

La tesis del señor McNamara y del Banco Mundial ha sido interpretada por algunos como un propósito de desviar la atención de los países hacia aspectos secundarios para ocultar la necesidad de las reformas de fondo que los problemas agrarios o socioeconómicos en general presentan. Y en este sentido han surgido fuertes críticas. Pero analizando objetivamente el contexto general no puede suponerse aquella intención en quienes han tenido el valor de reconocer que "los políticamente privilegiados dentro de la elite de propietarios de tierras, casi nunca se sienten entusiasmados en tomar parte en el avance del desarrollo" 2/ y en quienes han denunciado, en forma tan precisa e incontrastable, las tremendas desigualdades de ingreso entre sectores poderosos y los débiles en la sociedad moderna.

La tesis es realmente de mucho interés y representa más bien un avance cuando se enfrenta a la opinión, hasta ahora muy difundida de que, para promover el desarrollo, lo importante es concentrar todo el esfuerzo en el sector moderno (de gran capitalización y tecnología) con la esperanza de que una alta meta de crecimiento de este sector, pudiera "filtrar" ese desarrollo hacia abajo, "hacia la pobreza rural". El criterio del Banco Mundial más bien es al revés. Y se basa, según muy concretamente lo expresan, en dos premisas muy importantes:

1. "la experiencia demuestra que a corto plazo es solo muy limitada la transferencia de beneficios del sector moderno al tradicional".
2. "sí son posibles los logros de productividad en la pequeña agricultura porque" "un numero de recientes estudios en países desarrollados han demostrado que dándose condiciones apropiadas, los pequeños agricultores pueden ser tan productivos como los grandes" 2/

Estos planteamientos del Banco Mundial echan por tierra conceptos contrarios, tan arraigados, que algunos consideraban como verdaderos dogmas y constituye, por tanto, una visión más acertada de la problemática rural de los países en desarrollo. En este sentido no puede ser más importante la experiencia y la conclusión de tan autorizado organismo.

La tesis del Banco Mundial, sin embargo, al dedicar todo el esfuerzo a atender sólo la problemática de un sector, así sea el más necesitado (en lo cual está su mérito) cae en un error: el de olvidar que "el pobre rural", no existe aislado. La tesis propuesta olvida o no toma en cuenta que el problema del mundo rural es de tipo estructural y complejo, o sea que es necesario tomarlo en conjunto: que si no se transforma la estructura total de relaciones de producción y de poder en el medio rural, los grupos o estamentos más poderosos, por su propia dinámica se convertirán en obstáculos para que "los pobres" puedan surgir o, en otras palabras, para que se cumpla el propósito de que la pobreza pueda ser eliminada. Lo cual ya había sido advertido en las reuniones del CIES en escala americana y por la FAO en escala mundial, como podrá recordarse de las citas anteriores.

El Banco Mundial ha comenzado por tanto con una estrategia loable: la decisión de dar preferencia a los "pobres rurales" es decir, según lo entendemos, a los marginados rurales. El problema está en que, como lo señala la experiencia, no basta crear servicios en favor de los pobres rurales, ni siquiera en acumular en su favor apoyos técnicos o financieros que se perderían al poco tiempo o serían aprovechados por otros, sino en crear una estructura de propiedad y de producción que impida la permanencia o creación de nuevos sistemas de explotación y servidumbre, que permita la plena y permanente realización humana, la justa participación de todos en los ingresos del "sector" y en las decisiones nacionales relativas al mismo.

---

1/ World Bank: "Rural Development...", cit.

2/ Ibid.

No supone por lo demás, la tesis del Banco Mundial un modelo estereotipado e inflexible. Sus más calificados representantes admiten que "el Banco está relativamente recién llegado al campo del desarrollo rural" y que "con los años, el enfoque del Banco sobre el sector rural se ha modificado"... y que ha habido "cambios significativos que han tenido lugar en la concepción y las actitudes con respecto del desarrollo agrícola y rural en particular y del desarrollo económico en general", lo cual revela una posición receptiva, que cada día ofrece más posibilidades de amplitud 1/.

Dentro de esa evolución, en el Banco ha ido ganando terreno la idea del alcance global de todo programa de desarrollo rural y la de que, en el desarrollo nacional "el primer y más importante factor es el empeño político... de hacer más productivo el sector rural y de hacer especialmente que los pequeños agricultores participen en el desarrollo. En particular merece destacarse:

1. La insistencia en que "el modelo de dos sectores es incapaz de resolver el problema": el desarrollo del sector marginado no vendrá como consecuencia del desarrollo del sector modernizado, con la simple "migración de la mano de obra desde la agricultura al sector moderno". O sea que debe atenderse directamente, en el desarrollo, al desarrollo de los más débiles.
2. La convicción, expresada en algunos casos explícitamente, de que, al menos "en ciertas situaciones el cambio estructural de la sociedad puede ser condición previa para el desarrollo rural".
3. La muy importante afirmación de que, la experiencia del Banco señala que "los productores más pobres con pequeñas propiedades son rara vez los primeros beneficiarios de programas concebidos para ayudar a los agricultores a ser más productivos", debido en parte "a la falta de instituciones, de infraestructuras y de servicios apropiados, porque estas instituciones están organizadas de tal modo que sirven primordialmente a productores en gran escala" y porque "existe una predilección institucional en favor de los grandes productores simplemente porque para la administración es más fácil, más seguro, menos costoso y menos molesto tener una clientela de grandes productores" 2/; lo cual es una manera discreta de admitir y señalar el fondo estructural del problema.

Si se pudiera realizar un estudio comparado podría comprobarse seguramente que la razón por la cual los fondos que los gobiernos o los organismos internacionales asignan para el desarrollo de los países y pueblos (que todavía no lo han logrado), no llegan a los más necesitados, se debe en gran parte a que las estructuras actuales de poder conducen necesariamente a que los más pudientes y preparados sean a la larga quienes aprovechan esos fondos para su beneficio, con lo cual en lugar de mejorar los que más lo necesitan, se ahondan los abismos de clase y de riqueza que mantiene a esos países en el atraso y la inestabilidad; o sea que es la propia dinámica de la situación la que mantiene y fortalece lo que algunos han llamado la "tiranía de las estructuras" y ésta a su vez es la que impide romper ese círculo vicioso de la pobreza en que -al menos en el caso que nos ocupa- un gran sector de la población es "pobre" porque no recibe ayuda, pero no recibe ayuda porque es pobre.

Por lo cual es evidente que no sólo en algunos casos sino en todos, la convicción y la decisión políticas sobre un cambio estructural -la reforma agraria entre otras- resulta condición previa para la creación de instituciones y el mantenimiento de planes y programas que hagan posible el desarrollo rural integrado exigido por el desarrollo regional, y por el desarrollo general armónico e integral de los países. Más aún pueden existir instituciones y leyes que así lo establezcan pero sin la convicción y decisión políticas decaen los

---

1/ Yudelman, Montague: "Proyectos de Desarrollo Rural Integrado".

2/ Las comillas de esta página corresponden al trabajo de Yudelman, ya citado.

planes de desarrollo y financiamiento acordado inicialmente, o no se otorga o se desvía hacia unos pocos que, precisamente, son los que menos lo necesitan pero que aparecerán como los únicos capaces de aprovecharlos, mientras que las mayorías seguirán desasistidas 1/.

### El ejemplo de Israel

Otro factor de gran importancia en el auge que han tomado recientemente las estrategias y metodologías de desarrollo rural integrado en algunos países ha sido el impulso y el esfuerzo que les ha dado la experiencia Israeli que, tanto desde el punto de vista de la promoción y el testimonio, como de la proyección y capacitación, ha logrado también muchos éxitos.

Antes que nada cabe destacar la labor especialmente dedicada a la formación de profesionales especializados en desarrollo rural integrado, y muy en concreto en la investigación y planificación física que viene haciendo desde hace algún tiempo el Centro de Estudios sobre Colonización y Desarrollo Rural de Rejovot; lo cual revela una acertada visión del problema, desde luego que lo primero es siempre la investigación, el estudio y la enseñanza del problema para poder iniciar acciones concretas.

En la tesis israelí, además de lo dicho en el capítulo anterior, sobre desarrollo rural integrado es importante destacar lo siguiente:

1. El sentido de planificación global.
2. La búsqueda de un equilibrio, de una conciliación entre lo rural y lo urbano. En este sentido el pensamiento israelí marcha por el camino de la integración campo-ciudad. Lo que uno de sus más ilustres teóricos definió allá por los años de 1966 como tendencia a la "Rurbanización" y que últimamente condensa en un nuevo y bien sugestivo término: la "Ruracordia" 2/.
3. La necesidad de "traducir las políticas nacionales en planes regionales" 3/ y "aquelio que Weitz 4/ llama la "Función Cruzada" entre la estructura vertical del enfoque nacional y la estructura horizontal del enfoque regional", concepto diseñado para cumplir las siguientes funciones:
  - (a) Coordinación de la planificación nacional con la planificación de las unidades de producción;
  - (b) Coordinación efectiva y simultánea de los planes sectoriales;
  - (c) Enfoque interdisciplinario para la integración de los aspectos económicos, sociales, organizacionales y espaciales del desarrollo, dentro del plan regional; y
  - (d) Retroalimentación entre la planificación y la implementación 5/.

---

1/ El caso venezolano actual resulta muy aleccionador al respecto.

2/ Del profesor Enmanuel Yalán del Technión Institut de Haifa, son estas expresiones que personalmente le oímos en sendas visitas personales que le hicimos por primera vez en 1966 y en 1978 la segunda.

3/ Centro de Estudios de Colonización. Curso de Post-grado sobre planificación del desarrollo rural-regional integral. Agosto 1978-abril 1979, Israel-Guatemala.

4/ Weitz Raanan, Director del Centro de Colonización Rural de Rejovot (Israel) y gran impulsor del desarrollo rural en su país y otras partes del mundo, autor de numerosos trabajos, es ciertamente el alma de este centro, el creador de esta metodología y Director de ese magnífico grupo de profesionales y técnicos dedicados con tanta capacidad y mística al desarrollo rural-regional integrado en el mismo.

5/ Centro de Estudios de Colonización, ob. cit.

4. El "enfoque integral de la planificación regional en áreas rurales" de que habla el prospecto del Curso de Estudios de Colonización citado dentro del cual "se realiza la coordinación entre el programa sectorial y la nivelación de cada uno de los sectores". Y la "planificación física" (que va conexas) en la cual se traducen los planes económicos regionales a planes de sistemas rurales, se establece la jerarquía de la población y servicios, la planificación de sistemas de infraestructura regional, etc. 1/.
5. El reconocimiento a la necesidad de dar un nuevo enfoque a la planificación regional, que tenga en cuenta simultáneamente el desarrollo de los tres sectores económicos (primario, secundario y terciario) de tal manera que en una área determinada puedan solucionarle los problemas económicos, sociales, espaciales y organizacionales 2/ de que se ha hablado antes 3/.
6. La decisión política como base indispensable de todo el esfuerzo a realizar.

### El plan colombiano

Dentro de la corriente del Banco Mundial, algunos países han llegado a definir programas nacionales de desarrollo rural integrado del tipo propuesto por el Banco, precisando más el concepto. Es el caso, por demás interesante, del llamado Plan Nacional de Desarrollo, de la República de Colombia. Anunciado como "una nueva concepción del desarrollo rural", allí se concibe el desarrollo rural integrado como una estrategia que "busca articular el conjunto de la inversión pública y la acción estatal en función de las necesidades del desarrollo de la producción" con "dos objetivos fundamentales..." "racionalizar la vinculación de la economía campesina al mercado.." y "el incremento del ingreso real y el empleo del sector campesino". A cuyos efectos, en lo que quizás pueda considerarse como el primero y más completo plan de desarrollo rural integrado que se presenta con alcance nacional en el

---

1/ G. Witkon: "Metodología de la Planificación de Proyectos para el Desarrollo Regional Integral". Seminario Especial sobre Desarrollo Regional Integral organizado por el IICA con la participación del Gobierno de Israel. Pág. 3-1. San Jose.

2/ G. Witkon: Ob. cit..

3/ Como se ve, dentro de la tesis y la experiencia israelí el término integración se refiere principalmente a la integración de los planes nacionales con los regionales y locales, lo cual en cierta manera y como se expresa en el punto (3) de esta enumeración es más que nada -al menos en nuestro concepto- un problema de coordinación institucional principalmente. En cambio en este nuestro estudio, como se ha visto, venimos refiriendo el concepto de integración a los tres sectores de la economía (primario, secundario y terciario) que contrariamente, en la denominación israelí se denomina coordinación. En efecto, en la introducción del "Modelo de Planificación de la Región Cuadrangular del Proyecto Esmeraldas", de Ecuador (mayo 1976), preparado por Yeoslina Abel, David Brujís, David Evel, Lipa Kam y David Rajat, se concentran como esenciales los dos aspectos siguientes: (1) "integración de los objetivos nacionales con las necesidades de la unidad de producción a través de un Plan Regional", y (2) "coordinación de los tres sectores económicos a nivel espacial de la finca, la aldea, el centro de servicios y la ciudad regional, a fin de resolver los problemas socioeconómicos, institucionales y físicos del desarrollo". A pesar de la utilización formalmente distinta de los términos "integración" y "coordinación" en el fondo estamos plenamente de acuerdo en la exigencia de ambos a los fines del desarrollo rural integrado: la coordinación a los efectos de la planificación física (horizontal) y de la planificación institucional (inserción o encaje de los planes e instituciones nacionales con los regionales o locales) por una parte; y por la otra la integración, referida de nuestra parte, a los sectores económicos en concreto agricultura, agroindustria, agrocomercio y agroservicios y a los estructurales (estructuras participativas de propiedad y empresa agrarias) a nivel de área; todo en "función cruzada" como lo exige y plantea Raanan Weitz.

Continente Latinoamericano 1/ se ordena una serie de interesantes medidas de integración de servicios en materia de asistencia técnica, crédito, infraestructuras, mercadeo, organización campesina, desarrollo forestal, e inclusive para el "establecimiento de una etapa posterior del programa de plantas agroindustriales dentro del sub-sector campesino". Fue presentado oficialmente a fines del año de 1975 y es realmente un plan que revela estudio y concreta decisión de actuar. Y en el cual son de especial interés los programas diseñados para investigación y transferencia de tecnologías, crédito, mercadeo, infraestructuras y servicios; y muy especialmente la estructura organizativa del Programa, con base en las funciones de coordinación, dirección, ejecución y evaluación a los fines de su inserción en "las estructuras administrativas y operativas de las actividades participantes" a escala nacional, departamental, municipal y "veredal". Pero que, en tal forma, sigue la misma línea de pensamiento "sectorizado", que viene a consagrar definitivamente una verdadera dicotomía del sector rural.

En efecto, el Plan distingue el sub-sector "tradicional o de subsistencia" y el "moderno" o comercial que se produce dentro de la economía de mercado. Pero no sólo reconoce la existencia de los dos sectores sino que oficializa y construye todo un sistema que podríamos calificar de planificación bifurcada, si así pudiera llamarse, con dos direcciones completamente diferentes. Pareciera su intención cristalizar definitivamente las dos agriculturas, con dos caminos distintos y de finalidades paralelas pero no convergentes 2/.

Así para el que llama sub-sector tradicional se propone una política de reforma agraria (que no rige para el sub-sector moderno), y como se ha dicho arriba, toda la asistencia necesaria para el mejoramiento de la infraestructura, impulso de la investigación y difusión tecnológica, modernización del crédito, organización de los productores para el mercado (con ideas por cierto muy interesantes), y solución a los problemas de vialidad, electrificación, salud, educación, etc., inclusive con incentivos para la agroindustrialización. Todo ello -y como se ha dicho- "en función de las necesidades del desarrollo de producción". Para el llamado subsector moderno, en orden a los mismos fines de aumentar la producción de alimentos distintos de los que produzca el sector tradicional (y que por lo visto siempre habrá de seguir produciéndolos), el plan ofrece una simple actitud que podría llamarse "liberal", con base en créditos abundantes para los rubros de interés prioritario 3/, así como amplios recursos para la agroindustria con fines de crear empleo y ventajas o estímulos especiales para las exportaciones.

---

1/ El análisis de este plan se hace con base en el texto mimeografiado de su borrador en enero de 1976 y luego del texto y comentarios de Ernesto Parra Escobar y Clara Bruce Escobar, en "Controversia", al Plan de Desarrollo López ICINEP, (Bogotá, Colombia), así como del Informe del Comité de Expertos de FAO (Roma, 1977). Por lo demás pedimos por adelantado excusas por la cita que del mismo se hace, que no tiene por finalidad inmiscuirse en la política interna de ningún país, sino que se toma como ejemplo - el más completo probablemente de la concepción programática y; metodológica que se considera como indispensable analizar, Lo mismo debemos consignar aquí en lo que respecta a las citas del Banco Mundial.

2/ No hay duda que esta tesis podría encontrar su prosapia en la tesis que quizás también fue origen de la McNamara, de la "Modernización de la Vida Rural" que predico Rostow, con arraigo posiblemente a su vez, en tesis sociológicas de moda en algunas Universidades norteamericanas que pretendían ver todo a través de una división del mundo entre sectores atrasados y modernos. Lo cual también parece haber inspirado la política de otros países.

3/ Se crea el Fondo Financiero Agropecuario para el crédito agrícola y el Fondo Financiero Industrial que comprendería el agroindustrial. En lo cual por cierto coincide en la reciente política crediticia establecida en Venezuela para el sector (1974).

Este modelo ciertamente es de mucho interés y aun quienes lo critican consideran que de por sí podría obtener algunos resultados de producción e incluso de bienestar social en sectores marginales. Pero llama la atención la separación de las dos políticas. Y en especial al referirse a la reforma agraria sólo dentro del sector tradicional y no en el moderno, pareciera que su idea es la de robustecer y consolidar las estructuras existentes más que transformarlas y menos de crear una estructura integral de desarrollo. O sea que el objetivo sería mantener los dos subsectores que hoy existen en el "sector agrícola" con políticas diversas: el "marginal" que quedará con un rol y un estatus de rezagado y sin mayores proyecciones que las que le otorgue el apoyo paternalista del Estado, y el "moderno" de gran capacidad económica, con alta tecnología y capitalización que progresará sin cortapisas a su interés lucrativo.

Esta posición consagra, por lo demás, una tesis restrictiva frente a la reforma agraria como fórmula idónea para el desarrollo agrícola y general del país, la cual pareciera admitirse o tolerarse como una obligación, como una pesada carga y nunca como una vía idónea para el incremento de la producción, de la productividad y del desarrollo económico en general. Esta tesis que parece tomar mucho cuerpo en ciertos dirigentes políticos latinoamericanos para los cuales la reforma agraria o mejor las estructuras agrarias nuevas, las surgidas de los procesos de reforma agraria, nada tienen que ofrecer desde el punto de vista económico y sólo por lo que puedan ser útiles a evitar "el deterioro social", como dijera alguno, hay que "sufrirlas" o mantenerlas vigentes. Si se aceptara este criterio, estaríamos en presencia de una manifestación más de aquella vieja actitud, mucho más de fondo, de negatividad básica, que se origina en una interpretación pesimista de la sociología iberoamericana, 1/ esta vez aplicada a la "incapacidad" del campesino para producir con eficiencia, falsedad fáctica que, quien conozca las realidades, habrá podido comprobar. Y se estaría desconociendo, como en efecto se desconoce y menosprecia, todo lo que las modernas técnicas sociales de promoción, animación, comunicación, capacitación y organización ofrecen (y con resultados probados) para la efectiva emersión cultural de los sectores marginados económicamente. Por lo demás, esta tesis olvida que lo importante no es sólo "proteger" o "ayudar" a los pequeños productores sino combatir el hecho mismo del acaparamiento de tierras, que es lo que produce la "pobreza" de aquéllos a quienes no les quedó sino el minifundio marginal. Por lo cual la reforma agraria es también y quizás más que nada, un programa que atañe y se refiere a los grandes productores y al llamado "subsector moderno", a fin de evitar que ellos monopolicen la tierra y den así origen a eso que se desea combatir: la "pobreza rural" o el "pobre rural".

### Otras experiencias

Como se ha visto, los proyectos de desarrollo rural integrados que se realizaron durante las décadas de los 50 y 60 revistieron un carácter exclusivamente agrícola. En ellos es característico el objetivo de aumentar los ingresos a través de una mayor producción de alimentos y de mayor productividad en la gestión agrícola; la mejora de la población a través de su organización y educación para su participación más efectiva en el negocio agrícola; a cuyos efectos la metodología se expresa y se afianza principalmente en la coordinación de las instituciones y la integración de actividades agrícolas en escala de zona. Todo lo cual ha dejado y constituye un valioso aporte a la tecnología del desarrollo, pero donde estuvieron generalmente ausentes tres elementos que de acuerdo a la misma experiencia caracterizan hoy el concepto moderno de desarrollo rural. Uno, el de la integración de los diversos "sectores" o más bien fases o etapas del proceso productivo de alimentos a partir de las materias primas agrícolas; tesis que se origina en la experiencia ya comprobada de que la agricultura no se desarrolla sola sino que para lograrlo requiere de un esquema de integración agroindustrial, agrocomercial y de servicios indispensable -como se verá más adelante- para garantizar la justa participación de los agricultores en el valor agregado por los sectores secundarios y terciarios a su materia prima, así como en la toma de decisiones fundamentales de sus comunidades, no sólo en las actividades agrícolas sino en las

---

1/ Tesis brillantemente rebatida por uno de los más autorizados ensayistas venezolanos, el Profesor Augusto Mijares,

extraagrícolas. Otro, el concepto de integración campo-ciudad que viene a ser exigencia típica del mundo actual, víctima del deterioro de la calidad de vida, de la excesiva concentración urbana, de los cinturones de miseria en las ciudades, y ávida de una mejor distribución de la población y del empleo sobre la geografía de los países. Y tercero, el del desarrollo rural como base del desarrollo regional y en general del país, dentro de lo cual a la estrategia del desarrollo rural integrado se le asigna tan significativo papel como ahora se trata de destacar.

El enfoque del desarrollo rural integrado fue, pues, al principio, más que nada visualizado en orden al desarrollo agrícola propiamente dicho; si se quiere, puramente agrícola. Dentro de esta idea fueron objetivos y a veces logros muy concretos los del aumento de la producción, la creación de metodologías de educación y extensión masivas para la adopción de técnicas modernas de cultivos, de mecanización, de conservación de alimentos, incluso pudiera admitirse que de organización de cooperativas especialmente para el mercadeo. Este es el caso de los proyectos ya citados de Gezira, Comillas, Puebla e incluso del PIDA que fueron cada uno de ellos muy interesantes y todos enriquecidos de valiosas experiencias. Pero que no tuvieron entre sus objetivos directos la ordenación territorial con base en el desarrollo rural, la disminución del abismo campo-ciudad, la integración agroindustrial como base del desarrollo deseado, ni los cambios de estructuras y la necesidad de una clara decisión política al respecto; salvo en alguno que otro caso como el Programa de Crédito y Cooperación Azucarera de Afganistán 1/ en el cual las evaluaciones hechas demuestran claramente la necesidad de vencer "ciertas dificultades importantes como el sistema socio-político que predominaba en las plantas" dejando claro que "un proyecto experimental... por bien planificado y dirigido que este, no puede escapar a las implicaciones y limitaciones que surgen de las condiciones y políticas nacionales, tanto económicas como sociales" 2/.

Igualmente el proyecto CADA de Etiopía que dejó claro la necesidad de la reforma agraria para garantizar el éxito del Proyecto 3/. En este caso, serios estudios de evaluación revelan la importancia que las "variables sociales, socio-económicas y políticas", la religión entre otras, han tenido y tienen en el desarrollo de dicho país y llevan a los autores a la convicción de que los "sistemas de tenencia y propiedad son los más fundamentales factores político-económicos que deben ser tratados en el diseño e implementación de un esquema de desarrollo rural integrado 4/.

También interesa destacar que en uno de los modernos proyectos que actualmente se realizan en la India 5/ se parte de la idea de que para mejorar la productividad agrícola "la planificación de las actividades no agrícolas es también necesaria" así como de la necesidad de establecer un sistema poblacional organizado con base en "una jerarquía de centros" que colocados en las regiones agrícolas realicen el procesamiento de materias primas y además "funcionen como centros de almacenaje, mercadeo y suministro de servicios agrícolas" con lo cual convirtiéndose en verdaderos polos de desarrollo en las "umland o catchment areas", con base en "una jerarquía de centros basada en funciones de relativa importancia",

---

1/ PCCAA: Programa de Crédito y Cooperación Azucarera. Afganistán, 1966. En Coombes y Manzoor: Ob. cit.

2/ Coombes y Manzoor. Ob. cit., pág. 144.

3/ Proyecto UDAC: Ciudad de Desarrollo Agrícola de Chilalo (Etiopía) con apoyo bilateral de Suecia. Coombes y Manzoor: ob. cit.

4/ Adelman, Irma y Morris, Cynthia: "Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach". Baltimore, Johns Hopkins Press, citado por Betru Gebregziabher. "Integrated Development in Rural Ethiopia. An evaluative study of Chilalo Agricultural Development Unit".

5/ Sundarban Region Interim Development Plan (Un Proyecto Piloto para el Desarrollo Comprensivo de una Región Rural) en West Bengal 10 Year Development Program. Sundarban Development Board, Development and Planning Department, del Gobierno de West Bengal.

en la "interrelación de centros colocados a diferentes niveles de un orden jerárquico" y en la "organización de un proceso de irradiación desde centros relacionados", sean "capaces de generar un sostenido crecimiento por un prolongado período de tiempo" 1/.

Este último ejemplo revela la importancia que estos modernos planificadores conceden a la organización espacial y la interrelación urbano-rural como base del desarrollo rural integrado. En lo cual también encontramos otro ejemplo interesante en la misma India, el Proyecto de Chamaon Gram Sabha de reciente data 2/.

Especial interés reviste, por el específico carácter de integración campo-ciudad, este proyecto de desarrollo rural que se ha propuesto últimamente en la zona o localidad de Chamaon Gram Sabha, que promovido por una corporación municipal (Varanasi), se basa fundamentalmente en la idea de que el hombre es "el centro del ecosistema, tanto en el área rural como en la región urbana", por una parte; y por la otra en la conciencia de que todo crecimiento debe ser atendido a través de un proceso de reordenación espacial, en donde los valores socio-culturales y económicos de la comunidad se complementen uno al otro en las áreas rurales, en la búsqueda de una utilización integrada de todos los recursos humanos disponibles. Proyecto en el cual, por cierto, se da gran importancia a los programas de vivienda en el contexto de la "planificación regional" orientados hacia un balance regional entre la ciudad y el campo, y dentro de los cuales, a su vez, llama la atención la preocupación por lo que se llama el balance entre "el espacio fijo principal" y la "distancia social", en la seguridad de que, "dentro de un territorio cercano, próximo del centro comunal, la gente trabajará conjuntamente por mutuos beneficios, paz y seguridad", concepto que lleva a dar mucha importancia a la vivienda con espacio suficiente para jardines, aves de corral, zonas necesarias para producción de leche, peces y otras fuentes de ingreso y de elementos... así como a un desarrollo urbano insertado equidistantemente de las diferentes zonas de cultivo planificadas o existentes 3/. Todo ello en base a "considerar el espacio rural como una unidad con un sistema de organización multifuncional".

Igualmente en algunos de los proyectos actuales que se desarrollan en el Continente africano destaca muy especialmente el componente de organización espacial. Así en Tanzania donde proyectos de desarrollo rural integrado son conducidos por organismos internacionales como la FAO (región de Iringa) y por asistencia bilateral la Agencia Alemana para la Corporación Técnica 4/. En ellos y en razón de las características de dicho país, la política de "Villagisatun" (Ujamar Vijijini) o sea de "village settlement" adquiere una gran importancia con base en la integración de lo agrícola y lo agroindustrial.

---

1/ Ibid.

2/ Proyecto Chamaon Gram Sabha - India, 1977.

3/ Sigh R. L. y Singh Rane del Departamento de Geografía de Banaras Hindu University (Varanise): "Rural Development in India Environment: assessment and prospects". U.N.O. Center for Housing, Building and Planning International Geographical Union, Working Group Transformation of Rural Habitat in Developing Countries and National Geographical Society of India, 1977. (Informe obtenido por amabilidad del Centro de Documentación en Desarrollo Rural existente en el Centro de Estudios de Desarrollo Rural de Rejovot, Israel.)

4/ German Agency for Technical Co-operation (informe en el mismo Centro de Rejovot.)



También llama la atención la integralidad y la amplitud del enfoque pues va desde aquellos problemas de concentración de la población que allí se encuentra muy dispersa, hasta los más diversos cultivos agrícolas, desarrollo ganadero y forestal, desarrollo agroindustrial; las más elementales necesidades de infraestructura, organización poblacional, urbanismo, transporte, comunicaciones, agua potable, energía, turismo y deporte, minería e industrias pesadas; aparte de la importancia que se le otorga al desarrollo social y a los programas de educación, entrenamiento técnico, educación de adultos; a más de los de salud, planificación, administración, etc.

No es fácil predecir el resultado de proyectos de tanta envergadura. Pero en todo caso es interesante destacar cómo en estos países se ha tomado el desarrollo rural integrado como la base de su desarrollo regional y nacional.

El cuadro de las tendencias actuales se completaría con los informes presentados a la consulta de expertos promovida por la FAO y celebrada en México con apoyo del Centro de Investigaciones de Desarrollo Rural, en el mes de abril de 1978, sobre los avances del desarrollo rural integrado en Latinoamérica. De este evento merece destacar los más significativos aportes:

En primer lugar Bolivia por cuanto da carácter prioritario a los programas de desarrollo rural dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social y el Plan Quinquenal 1976-1978 y se inscribe "dentro del concepto de desarrollo integrado" tanto en lo sectorial como en lo regional, por la globalidad de sus objetivos. Igualmente es de destacar en este Plan la importancia que da a la coordinación institucional, la integración presupuestaria dentro del cuadro de un "conjunto de trabajo integrado por técnicos nacionales - sectoriales y regionales procedentes de los diferentes ministerios involucrados en el desarrollo rural" bajo una "unidad responsable", y una meta prospectiva de "integrar económica, social y culturalmente el campesino que representa más del sesenta por ciento de la población, para transformar la estructura económica débil del país, en una estructura moderna, activa e integrada orgánicamente".

Del ejemplo de Cuba es importante destacar: (1) la insistencia en la necesidad del "desarrollo de la economía en su conjunto"; (2) de que ello se haga "a través de un enfoque integral", y (3) el reconocimiento del "desarrollo rural como parte integral del proceso de desarrollo nacional". Igualmente se destaca la importancia del desarrollo agroindustrial a los fines de promover mayores ingresos y oportunidades de empleo a trabajadores agrícolas; la globalidad del Programa, la importancia dada -al menos en la teoría- a la "participación popular en la toma de decisiones concernientes al desarrollo", la necesidad de afrontar cambios estructurales especialmente en materia de tenencia, la importancia del factor educativo, la urgencia de "modificar la antigua contraposición ciudad-campo", la búsqueda de "nuevas formas de organización social de la producción", la decisión de "obtener una mayor integración entre los diferentes sectores productivos, y en particular entre industria y agricultura", así como una "distribución equitativa del equipamiento social" que conlleva una reestructuración del empleo en la esfera de los servicios y "significa un descenso en la tendencia inmigratoria hacia los polos que presentan mejores condiciones de vida"; la conservación y el aprovechamiento de las características naturales en funciones recreativas y para el descanso de los trabajadores como base de nuevos criterios de asentamiento de población; la necesidad de llegar a "la definición de una política en lo que se refiere al uso del territorio" a través de un "estudio integral de la problemática territorial del país, y en fin la visión prospectiva hacia la formación de una nueva sociedad".

A objetivos tan amplios se aspira a llegar, por lo demás, dentro del esquema del desarrollo rural a través del desarrollo de zonas con base en "políticas de desarrollo integral" en cada una de ellas. A cuyos efectos se reconoce que "lo esencial de tal estrategia consiste en la especialización de los territorios agropecuarios con la finalidad de obtener el máximo aprovechamiento de las condiciones naturales y de las estructuras productivas existentes" o sea o que aquí nos atrevemos a llamar la localización espacial del desarrollo rural.

México concibe como "objetivo central del desarrollo rural... el de corregir los desequilibrios existentes entre la disponibilidad de recursos, ingresos, servicios y oportunidades, de los sectores campesinos y el resto de los mexicanos".

Dentro de este objetivo general se desglosan los particulares: producción y productividad, empleo, regularización del éxodo rural, con base en inversiones en infraestructuras, mejoramiento tecnológico, precios, regularización de la tenencia (no dice reforma agraria), organización campesina y participación de la comunidad en la planificación y programación. Todo ello dentro de un esquema a nivel de áreas de desarrollo rural "hacia las cuales se concentrarán los recursos financieros a través de las reasignaciones y transferencias que fuere menester". En todo caso, se declara que "la región debe ser la unidad de programación, ejecución y control de la acción institucional, y por tanto la unidad básica de descentralización del aparato del Estado".

El informe revela mucho éxito en lo que refiere a infraestructuras, especialmente obras físicas (riego, acondicionamiento de tierras, etc.) y de beneficio social. Pero revela a su vez la experiencia de que, el "simple hecho de realizar obras de infraestructura no da lugar a suponer que el desarrollo económico sería espontáneo", aunque "las obras de apoyos sociales han tenido una evidente repercusión positiva sobre el bienestar de los campesinos".

Igualmente revela el informe las fallas en la rapidez de las obras, mal diseño de proyectos, errores en los costos ("escasos beneficios y altos costos"), deficiencia en los servicios de apoyo (extensión y capacitación), falta de coordinación especialmente entre estos servicios y el crédito, así como con la organización campesina. Igualmente es interesante la conclusión de que... "mientras los proyectos no afectaban intereses económicos dominantes, parecían ser exitosos. Pero al intentar los cambios que se requerían para una fase más avanzada, al intentar cambios que implicaban cambiar la estructura económica y modificar el "establishment político", el programa encontró una fuerte y tenaz resistencia por parte de los intereses económicos que era y es necesario cambiar".

Paraguay Ha puesto mucho énfasis en la colonización dentro de las tierras que adquirió la nación de las grandes empresas transnacionales que antes que las poseían. Dentro de esa política la idea del bienestar rural ha presidido en buena parte toda la acción realizada. Y esa idea del bienestar rural indudablemente se traduce en cierto tipo de desarrollo rural.

Por de pronto se admite la obligación de "soluciones globales", la multiplicidad y simultaneidad de servicios como los de vivienda, crédito, mercado y precios para los agricultores, en la búsqueda de mayor empleo, distribución de ingresos, aprovechamiento de recursos, aumento de producción y productividad y poblamiento equilibrado, todo lo cual se resume en las metas finales de producción y bienestar".

Para ello se ha creado una "estructura intragerencial" y una "institución aglutinante" (el Consejo de Bienestar Rural) con una estrategia de distribución de tierras, consolidación de la colonización y lo que se ha denominado "organización, regularización y desarrollo de áreas", dentro de la cual se tomaron "algunas áreas seleccionadas" para "alcanzar resultados más concretos en menos tiempo" en los cuales la acción queda dentro del ámbito de lo que se denomina "programas de desarrollo rural integrado" o "programa integrado de desarrollo rural".

No aparece en cambio destacada la idea de la integración intersectorial (agricultura, industria, servicios) ni las de organización y participación de los agricultores.

Perú, en cambio, al menos en el Proyecto de Cajamarca (con asistencia del Gobierno de Bélgica), al decidirse por integrar la reforma agraria y el desarrollo rural, concentrando la acción "en áreas de acción conjunta" para lograr mayor eficacia (áreas prioritarias) destaca especialmente entre los objetivos, promover la organización política y económica de la población, para lograr su "participación activa e integral en un proceso de desarrollo auto-sostenido" y un sistema de distribución de excedentes para reducir los desequilibrios económicos.

Naturalmente también aquí se encuentra el "carácter multisectorial" del Programa, la necesidad, por tanto, de una coordinación especial, la acción de desarrollo rural que en el caso del Perú, va continuamente ligada y enmarcada dentro de una acción de tipo nacional como son los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR) que forman parte de la reforma agraria peruana y a cuyo éxito va dirigida esta estrategia del desarrollo rural integrado. El PIAR -así lo define el informe sin comentarios- "es un conjunto de acciones coherentes orientadas a lograr el desarrollo rural integral de los pobladores asentados en una unidad territorial de características socio-económicas y culturales homogéneas". O sea que viene a ser un proyecto nacional de reforma agraria integral concretado a nivel de área. Dentro del cual tiene especial fundamentación, el diseño y digamos que la experimentación de nuevas e interesantes estructuras asociativas de propiedad y empresa agrícolas, como son las Cooperativas, las Empresas de Propiedad Social y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) donde se reúne el esfuerzo de agricultores asociados en cooperativas.

En Prodesca, por lo demás, es importante la idea de las Centrales Rurales de Servicios Múltiples como mecanismos claves de participación pues "se esperan sean sustentadas y operadas por la población organizada", así como los aspectos de participación y evaluación.

En lo que pudiera llamarse "el modelo peruano" resulta interesante que después de definirse políticamente en la línea de los cambios profundos de estructura y de una reforma agraria radical por una parte, y por la otra en la búsqueda de "un planteamiento claro y dialéctico de la estructura rural a que se quiere llegar"; "la reforma agraria se ha orientado definitivamente por el camino de la planificación sistemática de las acciones y su concentración por Sectores Geográficos y Proyectos Integrales de Asentamiento Rural" <sup>1/</sup>, los denominados PIAR.

En este esquema espacial primero se definen los sectores geográficos prioritarios según el grado de presión demográfica, las posibilidades de tierras transferibles, la presencia de tensión y conflictos sociales, lo que en otros países se ha definido como "presión campesina", y la "concentración de propiedades"; y luego, para poder ejecutar eficazmente las acciones de reforma agraria, delimitan "los ámbitos territoriales" en los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR). Allí después de elaborar un proyecto integral y coherente se hacen las adjudicaciones de tierra, se organizan las empresas de primero, segundo y tercer grados, se establece "la dinámica funcional de la nueva estructura" y se define el plan de producción que "permite tratar el conjunto de área con un criterio avanzado de conducción empresarial".

Como se ve es un plan que parte de la selección de área para decidir ahí, en profundidad, una política de reforma agraria que da un tratamiento de conjunto a todo el problema agrario del área escogida. O sea tanto el problema de producción como el estructural de la misma y tanto en sus aspectos agrícolas como industriales, de comercialización, de servicios, de organización del trabajo, de desarrollo comunitario. Es decir, que representa un esquema de tratamiento integral de áreas rurales, con el objeto de obtener resultados efectivos y rápidos, en la ejecución de los planes de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural.

En este sentido, otras experiencias latinoamericanas también parecen señalar su orientación hacia este concepto global a nivel de área. Así puede deducirse inclusive de experiencias ya un poco lejanas como las áreas prioritarias del Brasil (1966), las cuales se determinaban entre otras razones por la exigencia concomitante de una "modificación urgente de su régimen fundiario" (conurrencia de latifundismo y minifundismo), por las "tensiones sociales" existentes y por los problemas de ordenamiento territorial, por "las condiciones naturales de marcado deterioro de tierras (tierra degradada), uso depredatorio, etc"; y ante la necesidad de un crecimiento excepcional del sector debido al "atraso agrícola y fallas de producción" que existían, buscaba una "concepción estructural, integral y participativa tanto en lo económico como en lo social y lo técnico del desarrollo".

La contribución de Venezuela a la idea moderna del desarrollo rural integrado ha sido por demás interesante. Desde 1964, a través de la Fundación para la Capacitación y la Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA) formaliza el mismo criterio en los llamados "Proyectos Integrales de Desarrollo", ejemplo típico de desarrollo integral de áreas,

---

<sup>1/</sup> Ministerio de Agricultura del Perú: "La Nueva Estructura Agraria". Informe al Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización organizado por FAO. Chiclayo, Perú, 1971.

iniciados experimentalmente con los de Las Majaguas (1961) y el de Cojedes (1964) que tuvieron su más sistemática expresión de 1969 a 1974 en una serie de Proyectos o Anteproyectos de los cuales el del Valle de Aroa (Estado Yaracuy) fue el primero y más acabado como concepción moderna y verdaderamente de desarrollo rural integral e integrado. Este Proyecto incluía desde la producción agrícola, el desarrollo agroindustrial y de servicios, hasta la creación de una ciudad rural con criterio de desarrollo regional prospectivo. También el llamado PRIDA (Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola) que, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, se ejecuto, con universo más amplio en lo geográfico aunque específicamente en el ámbito del desarrollo agrícola.' Posteriormente se han programado algunos proyectos de infraestructura rural y de aldeas rurales que en cierta manera representan algo de lo que la Ley de Reforma Agraria llamo "Centros Agrarios" y que, como lo ha dicho un avisado observador, hablando también de los proyectos integrales de asentamiento rural (Perú) y los asentamientos campesinos ('Chile, Colombia, Panamá)... "no están concebidos sólo como empresas campesinas de producción sino como grandes esquemas de desarrollo global precisando un contexto territorial en el que se ejecuta la Reforma Agraria" 1/; los cuales, lamentablemente, no han sido desarrollados en todo su significado y proyección.

De modo que, en resumen, puede decirse que hoy día, con unas u otras orientaciones, los países están buscando por igual en la idea de concentrar y concretar esfuerzos en áreas de vocación agrícola, un camino que logre eficiencia y seguridad en la ejecución de la reforma agraria y el desarrollo integral del sector así como su inserción e incorporación al desarrollo regional y nacional.

---

1/ Lorenzo Tolentino Tapia: "Problemas Jurídicos de las Empresas Asociativas de Producción", Mérida, 1975. Mimeografiado. Quizás sea obligado decir que hoy día, también en otros países -Honduras es un caso interesante- se están realizando; procesos de transformación del "sector" rural, de tipo integral.

## CAPITULO III

### CONCEPTO Y ALCANCE

En razón de los antecedentes anteriores así como de la importancia y proyección que hoy se le viene reconociendo al desarrollo rural integrado, conviene despejar muy claramente las ideas, principios y características que lo conforman. Por eso el objetivo específico de este capítulo no es otro sino el de precisar el concepto de lo que hoy día, en forma específica y moderna, podemos y debemos llamar en propiedad el "desarrollo rural integrado".

Para algunos es casi una panacea. Para otros -como se ha dicho antes- apenas si viene a ser un nuevo disfraz, un nuevo pretexto, para esconder el desinterés, el rechazo o el temor de afrontar las soluciones de fondo. De ahí el esfuerzo por precisar su potencialidad, su idoneidad como instrumento útil a la solución de los problemas actuales del desarrollo.

De hecho, los problemas del sector agrícola han venido a colocarse en el primer plano de la atención mundial en razón de la gravedad y urgencia que presentan. No sólo porque se refieren al reto alimentario que el aumento poblacional plantea sino, como se ha visto, por lo que interesan a problemas tan importantes como el de los asentamientos humanos, la creación de empleo y su distribución geográfica, el equilibrio campo-ciudad, el aumento de los ingresos, los problemas de ambiente y calidad de vida, de recursos y de desarrollo, de crecimiento y espacio. Los científicos saben, y lo están pregonando, que hay que hacer algo, hay que tener pronto y a la mano una fórmula, un modelo de desarrollo agrícola que garantice una producción suficiente para la población actual y a la por venir, sin que esto implique un mayor deterioro humano y social, y sin que ello suponga agotar sino utilizar racionalmente y mejorar los recursos naturales renovables que, en verdad, no son tan renovables, o tan totalmente renovables como se creía <sup>1/</sup>.

Se ha pensado por tanto en darle a la agricultura y al sector rural, que tanto se abandonó hasta recientemente, una atención especial, un lugar prominente para ponerlos en condiciones de cumplir el papel que ahora se les reconoce, a los fines de que su desarrollo racional, pero maximizado y autosostenido, permita equilibrar el desarrollo general. A esos fines y ante el peligro y la realidad de inversiones dispersas que agraven la situación, la estrategia y metodología del desarrollo rural integrado aparece como una adecuada solución. Por eso, y porque en el mismo existe un interés y una confianza muy grandes por parte de los centros de financiamiento internacionales y nacionales, conviene definirlo en su naturaleza y objetivos.

#### Naturaleza

En una primera aproximación conviene de una vez desligarlo de algunas concepciones muy genéricas de "desarrollo rural" que desde hace tiempo se vienen utilizando y pudieran producir confusión. Así por ejemplo hay cierta tendencia a identificarlo con programas como los de "desarrollo de la comunidad" o de "bienestar rural". Estos son muy meritorios por los aportes conceptuales y prácticos que han brindado, y de hecho deben formar parte importante en un programa de desarrollo rural integrado. Pero sin embargo no debe haber confusión. Son dos cosas diferentes. No sólo en el espacio o universo que cubren sino en los métodos y objetivos que persiguen.

En cuanto a los programas de bienestar rural su esfuerzo se ha dirigido a mejorar la infraestructura social en el medio rural y establecer una serie de servicios que son indispensables al bienestar de las comunidades: viviendas, escuelas, dispensarios, acueductos, letrinas y otros. Pero esos programas, por muchos y buenos que sean, por muy importantes y útiles que son al desarrollo económico y general del medio rural, en sí no han sido hasta ahora concebidos dentro de una planificación global ni estructural del problema, como lo exige y lo plantea precisamente la estrategia que se propone.

---

<sup>1/</sup> Azpúrua, Pedro Pablo; Mendoza, Cecilia de; "Venezuela bases de una política hidráulica". Caracas, 1972.

Por su parte, el "bienestar rural" es un concepto muy amplio en verdad. Comprende todo cuanto signifique o contribuya al mejoramiento general de los servicios en beneficio de la colectividad. Por eso su meta fundamental y directa no es de contenido económico ni se encuentra circunscrito, necesariamente, a un espacio determinado o una metodología en particular. Es el reconocimiento de que no basta lo económico. Que el hombre requiere ser atendido como ser social y humano y que aun lo económico requiere un mínimo de condiciones de vida, tanto en lo individual como en lo colectivo. Pero el bienestar rural en esta acepción genérica no busca ni persigue específicamente una finalidad económico-productiva propiamente dicha ni exige en ese sentido una planificación económica; como sí lo exige la estrategia del desarrollo rural integrado que, entre otras cosas, supone metas muy concretas sobre el particular.

En cuanto al desarrollo de la comunidad, tiene el indiscutible mérito de revelar la importancia de algo fundamental: la idea y las técnicas de participación. Y tiende a interesar y a organizar a todos los integrantes de la comunidad, ya sea rural o urbana, en el mejoramiento colectivo de sus propios medios y de ser posible sin intervención del Estado. Pero tiene más interés en el método y en la formación de hábitos de cooperación, en la creación de conciencia y en la promoción general del hombre -indispensables y fundamentales nor lo demás al desarrollo integral- que en metas o resultados económicos concretos o inmediatos.

Evidentemente, tanto el bienestar rural como el desarrollo de la comunidad deben estar en el espíritu y centro de un programa de desarrollo rural. Pero no son, ni aislada ni conjuntamente considerados, el "desarrollo rural integrado", que ha de apoyarse en ellos pero no confundirse en ellos.

El desarrollo rural integrado en cambio, aunque admite y toma para sí la tesis de que no puede haber desarrollo económico sin desarrollo social y de que aun para producir se requiere un mínimo de bienestar, por una parte, y por la otra que el desarrollo si quisiera ser real y autosostenido debe basarse en efectiva participación de los propios interesados, tiene además, contenido y metas precisas en la necesidad de revalorizar el sector rural como base del desarrollo económico, social y regional y toma su razón específica de ser en el reconocimiento de un problema muy concreto, al cual en particular dirige su atención: la desigualdad entre el medio rural y el urbano, el desequilibrio existente, que juega y corre en contra del propio sector rural, porque a medida que pasa el tiempo se hace mayor, pero que al mismo tiempo repercute en el desarrollo general distorsionándolo hacia un crecimiento desarmónico, unilateral, desequilibrado, que conduce a mayores y peores problemas que los actuales. De modo que si no se hace algo de inmediato, con urgencia y eficiencia reales, la situación tenderá a hacerse cada día peor; la ciudad se convertirá cada vez más en entidad autosuficiente y poderosa, imponiendo sus condiciones al resto del país y en concreto al sector rural, al que impedirá su desarrollo y el de las personas que lo integran y lo hará cada vez más débil o incapaz de valerse por sí mismo, consolidando así un desbalance fatal para el desarrollo general del país.

Y al afirmar la idea de que no puede haber desarrollo general mientras éste siga orientado sólo hacia el crecimiento urbano, el concepto integral de desarrollo rural recoge al desafío y asume una gravísima responsabilidad: la búsqueda de una metodología, una estrategia que permita potenciar el sector rural y maximizar su desarrollo en forma tal que pueda, no sólo lograr su arranque sino hacerlo autosostenido y suficiente; para igualar así, si posible, el desarrollo urbano o al menos reducir las distancias, y contribuir a una economía y una sociedad equilibradas y coherentes en todas sus partes y por tanto más sólidas en su avance y progreso. En lo cual, si bien los problemas que han venido surgiendo en el ámbito urbano (crecimiento, macrocefalia, hacinamiento, contaminación) favorecen y estimulan el propósito, por otra parte el deterioro y la postración de lo rural es tan evidente, que plantean

el problema en términos perentorios, de angustia sin precedentes, y exigen una intervención especial del Estado y de la colectividad para resolverlos 1/.

Esto es lo que explica el que muchos hayan visto con tanto interés la idea del desarrollo rural integrado como estrategia para que el desarrollo rural, en especial en su ámbito regional, pueda realizarse dentro de la urgencia, oportunidad y efectividad que se quieren.

1. Dentro de este contexto y a los efectos del marco conceptual que hoy lo define, puede establecerse en primer lugar que en su conjunto se trata de un desarrollo planificado a nivel de área, coherente con la planificación general del país. De la experiencia existente, se sabe que una acción general, una aplicación indiscriminada de recursos en toda la geografía de un país al mismo tiempo, corre el riesgo de perderse en el vacío. Por eso, si bien la política de cambios estructurales ha de constituir la orientación general de aplicación nacional, si se quiere una acción a fondo, concreta y eficiente, conviene recurrir a la idea del "espacio como elemento integrador de todas las disciplinas que tienen a su cargo el estudio de los problemas de desarrollo" 2/, para que en dicho espacio se produzca la intervención, la transformación requerida, tanto en lo horizontal (infraestructura, servicios, apoyos, etc.) como en lo vertical (relaciones y estructuras de producción) para el desarrollo integral del mismo.

No se trata de consacrar una fórmula en particular. El ámbito del desarrollo rural integrado es inconfundible porque no es otra cosa que una estrategia para efectivizar y profundizar la reforma agraria y el desarrollo rural integrales. Si fuese necesario precisar más su concepto, debería definirse diciendo que la meta es integral, e integrada es la estrategia 3/. Es decir, el objetivo fundamental, tanto del desarrollo rural como de la reforma agraria es integral: es decir el desarrollo integral del hombre, como ser individual y social. La estrategia propuesta para lograr ese fin, dentro de lo rural, consiste en integrar a nivel de área los diversos sectores de la economía (primarios, secundarios y terciarios) así como las instituciones, los planes, los programas y actividades en una acción global que permita dar a los mismos el soporte y la eficiencia requeridas para una acción verdaderamente exitosa en orden a las metas indicadas.

En este sentido el desarrollo rural integrado trata de conducir y concertar la acción y de coordinar e integrar todos los elementos que concurren o han de concurrir al éxito de un plan determinado dentro de un espacio territorial definido, con el objeto de lograr el resultado concreto que se desea.

Se trata pues, en primer lugar, de una estrategia y ejecución concertada, concentrada e integrada sobre un área de vocación agropecuaria o forestal predominante. Es decir,

---

1/ En la segunda parte de este trabajo se analizará esta especial intervención desde el punto de vista jurídico. Aquí, en lo que se refiere a lo conceptual, vale la pena citar el caso de las zonas deprimidas de sur de Italia donde y en un momento muy crítico, los hombres que condujeron lo que algunos llamaron el "milagro" pero que en todo caso fue uno de los mayores esfuerzos de reconstrucción de un país en las épocas modernas, comprendieron y pusieron como base de la política a seguir el reconocimiento de la "particular gravedad" que representaba el desequilibrio entre las zonas industrializadas y la zona meridional de tipo rural, sumida en el atraso, Y de ahí concluyeron en la necesidad y la decisión de conducir esa acción especial y extraordinaria que aún continúa en las regiones deprimidas y que, de darles una clasificación, no sería otra que la de un extraordinario programa de "desarrollo rural integrado". Sobre el particular existe mucha literatura, pero especialmente podría citarse las obras de Bandini, Rossi Doria, Pescatore y otros.

2/ Travieso Méndez Arocha y otros: "Electrificación y Desarrollo Rural". VI Conferencia Latinoamericana de Electrificación Rural. Caracas, 1975.

3/ La Reforma Agraria y el desarrollo rural han de ser integrales y así en cierta manera se confunden. (Ver Giménez Landínez, Víctor: "Agricultura, Reforma Agraria y Desarrollo". Edit. Arte. Caracas, 1962). De modo que no es un simple juego de palabras decir que no puede haber desarrollo rural sin reforma agraria pero que tampoco puede haber reforma agraria sin desarrollo rural. Integrada, de integración, ha de ser la estrategia para lograr aquellos objetivos.

que inicialmente el elemento integrador del área 1/ es su vocación productiva. Dentro de la idea anterior se podría decir, por de pronto, que se trata más bien de planes de desarrollo subregional o de área "centrados fundamentalmente en la agricultura", que tienen por objeto el desarrollo de una región, sub-región o área natural claramente delimitada, tomando como base la revalorización agrícola 2/, o el "Desarrollo de áreas con potencial agrícola" como también ha sido definido 3/. Todo lo cual lo inscribirá también o al menos lo vincula' con el "ecodesarrollo" si éste ha de ser entendido como un "método de planificación... un proceso de desarrollo en los planos regional y local... congruente con los potenciales específicos de cada región, prestándose atención al uso adecuado y racional de los recursos naturales..." 4/ lo cual en cierta manera lo distingue de lo que propiamente puede llamarse o se ha llamado "desarrollo regional" pues aunque en algunos casos este desarrollo rural o de áreas de predominante vocación agrícola comprendiera toda una región puede tener un ámbito menor como podría ser y de hecho lo es en muchos casos, al tratarse de sub-regiones o simplemente áreas determinadas y específicas.

2. La idea de integrar los esfuerzos y las instituciones en orden a lograr un especial y rápido desarrollo de lo rural supone cierto cuestionamiento en algunos criterios que hasta ahora se habían tenido casi como indiscutibles. Porque basados en razones de evidente interés (economías de escala, productividad, etc.) se pensó por mucho tiempo que era signo de desarrollo la despoblación del campo, la disminución de la llamada población rural y el crecimiento del urbanismo "per se"; mucho más cuando se hizo un dogma la industrialización como única alternativa para el desarrollo y se pensó que eran sinónimos urbanismo e industrialismo, urbanismo y creación de empleo. La experiencia ha demostrado que estas no eran verdades absolutas. Que industrialismo (creación de empleo) y urbanismo no eran sinónimos porque en los países en desarrollo la gente se va a las ciudades no por la demanda de empleo que en ellas se presenta sino porque la situación del campo es tal que no se puede vivir en él o porque el señuelo de la ciudad sirve de atracción irresistible a los hombres del campo que se vienen a ella aun sin saber de qué van a vivir; con lo cual la miseria, y la pobreza rural, no se acaba sino que se traslada del campo a los cinturones de marginalidad de las ciudades modernas. De hecho aquellos criterios sólo condujeron al menosprecio de la vida rural, a políticas de corte excesivamente proteccionistas del sector industrial y de poca atención y respaldo a los productores agrícolas y sus problemas.

---

1/ "Se debe entender por área un espacio territorial continuo, más o menos homogéneo, con sus propias características y problemas, delimitado con criterio de unidad socioeconómica y que puede estar comprometido por un proyecto o un conjunto de proyectos coherentes que persiguen un fin común, por lo cual reciben un mínimo de autonomía operativa para asegurar el éxito del o de los proyectos. El área puede formar parte de un subsistema (zona, sector) dentro de un sistema regional (funcional o administrativo) de un país". Ortíz Jaime: "La Empresa Comunitaria como base para un reordenamiento territorial" en revista Desarrollo Rural en las Américas. Vol. VII N 2 pág. 110 - 1975.

2/ Gavilán Estelat, Marcelino: "El Plan de la Tierra..." cit. El Profesor Gavilán se refiere específicamente a una región, lade Tierra de Campos que él considera una región natural perfectamente definida, quizás una de las comarcas más individualizadas de España.

3/ Nucete H., Miguel: "Conceptos sobre desarrollo de áreas con potencial agrícola". Fudeco. Barquisimeto, Venezuela, 1975.

4/ "Ecodesarrollo" es un término usado para describir un desarrollo ecológicamente racional y fue acuñado por el Sr. Maurice F. Strong. Primer Director Ejecutivo de PNUMA. Las frases entre comillas son cita textual del trabajo "Ecodesarrollo", tema (b) del programa provisional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Nairobi, 1976.



De aquí que el desarrollo rural integrado tenga entre sus objetivos, si no evitar, al menos regular y no hacer tan intempestivo ni tan excesivo el éxodo rural; 1/ el fortalecimiento del sector agrícola tanto en los aspectos sociales como económicos; y la creación de empleo en el medio rural a través del establecimiento de industrias y servicios en el mismo, con lo cual se supera la temida antinomia entre tecnología agrícola y empleo, pues la tecnología al inducir mayor desarrollo puede que sustituya la mano de obra específicamente agrícola (siembra, cultivo, desyerbe, cosecha por ejemplo) pero sin embargo proporciona trabajo mejor y más seguro en las fábricas que se establezcan y en los servicios que surgirán como indispensables (transporte, distribución de insumos o productos etc). De manera que si bien se reduce el empleo agrícola propiamente dicho, aumenta el empleo rural; y así se facilita una mejor distribución de la población sobre la geografía de los países, lo cual a su vez es uno de los supuestos indispensables del desarrollo armónico y equilibrado que hoy se requiere.

Esto es lo que obliga a ese desarrollo de tipo horizontal que supone llevar hasta el medio rural todas aquellas infraestructuras (riego, drenaje, vialidad, urbanismo, vivienda, etc.), así como aquellos servicios (sanidad, higiene, educación, agua potable, letrinas, luz, deportes, etc.), que no son otra cosa que oportunidades de trabajo no propiamente agrícola pero sí rural, que en resumen hacen posible no sólo la producción agrícola y el aumento de estabilidad del ingreso en la gestión agrícola, sino la vida decente y humana al agricultor: en otras palabras que hacen del medio rural un habitat satisfactorio para el hombre, y de la agricultura, no sólo un medio de producción y de productividad e ingreso, sino un modo digno de vivir.

En resumen, al desarrollo rural integrado le corresponde cumplir una intensa coordinación que permita la concentración de esfuerzos públicos y privados, en orden no sólo al aumento de la producción y de la productividad, a la creación de empleo agrícola, y extraagrícola en el medio rural, sino a la construcción de infraestructuras y establecimiento de servicios que van desde la vialidad, el riego, los drenajes, las viviendas, el urbanismo y el equipamiento comunitario hasta los más importantes elementos de sanidad e higiene, o sea de salud en general, de educación y capacitación, de recreación y deporte, de luz y electricidad en general, de agua potable, comunicaciones (correo, telégrafo, teléfono) hasta tantos otros que en cada caso pueden aparecer como indispensables para el desarrollo normal de la vida familiar y de la actividad productiva en el medio rural. Todo lo cual le concede una especial importancia a las modernas normas de planificación física que permitan una adecuada previsión y selección de prioridades, un oportuno cálculo de posibilidades en relación a los recursos disponibles, así como una acertada localización de los diversos asentamientos humanos y oportunidades de trabajo en la zona escogida.

Esto es lo que podría denominarse un desarrollo de tipo horizontal, omnicompreensivo, que por lo demás podría aparecer relativamente fácil si fuese concebido como simple ejercicio teórico en ese tipo de "proyectos-paquete" en que algunos agotan la planificación; pero que no viene a resultar tan fácil cuando se trata, no solo de su ejecución material sino de la previsión y puesta en práctica, global y simultáneamente, con criterios prospectivos y sistemáticos. Dentro de lo cual la coordinación entre los planes y los organismos nacionales, regionales y locales de desarrollo, viene a resultar indispensable y requiere una estructura de funcionalidad eficiente y permanente 2/. Se define aquí como de tipo horizontal, en lo rural naturalmente, por cuanto está referido a programas y acciones que se desarrollen en el mismo plano y nivel, al lado de la actividad específicamente agrícola, para darle soporte, garantías y estabilidad al agricultor tanto en el orden de sus producción como en el de su calidad de vida, en forma que le permita arraigarse en el medio rural y por tanto contribuir a una mejor distribución geográfica de los asentamientos humanos y las oportunidades de empleo. Es decir, a un desarrollo espacial equilibrado. Así el objetivo ya no es sólo tener una agricultura eficiente sino también un agricultor satisfecho.

---

1/ Con el agravante de que es también selectivo: hoy día del sector rural emigran los jóvenes y los que se capacitan. Quedan los más viejos y menos preparados.

2/ Dentro del concepto y la praxis israelí, como se ha visto antes, esta coordinación y encaje entre los planes nacionales, regionales y locales se le designa más bien como integración.

3. Ahora bien, esta acción que llamamos de tipo horizontal, en lo que a veces se queda el concepto de desarrollo rural integrado, no bastaría. Porque no son suficientes para resolver el problema los logros de producción o productividad o la realización de una serie de programas de creación de empleo o de otros que, en último caso, también pudieran catalogarse como de bienestar rural o de desarrollo de la comunidad, por extensivos o amplios o coordinados que sean. Mucho menos si se trata como muchas veces sucede, de una simple yuxtaposición mecánica de determinados programas, al parecer más hechos para satisfacer apariencias que para realizar una nueva política de promoción del medio rural; lo cual en todo caso podría resolver algunos problemas aislados o constituir una solución provisional, a un determinado problema, pero no producen un cambio efectivo de la situación, ni la creación de una nueva relación de vida en el medio rural ni tampoco un ordenamiento equilibrado del territorio de un país.

Si se quiere una acción profunda, sólida, duradera, que con verdadera proyección de futuro resuelva las desigualdades que caracterizan la situación actual, no puede olvidarse el enfoque causal del problema. O sea, que si no se ataca el problema en sus causas no podrá evitarse la recurrencia de los efectos. O lo que es lo mismo: si se resolvieran muchos problemas en un momento dado, al olvidarse de establecer una base estructural que garantice a las relaciones de producción y de vida una base de justicia social y económica, que asegure una más justa distribución de las riquezas, de los bienes y de los servicios, todo plan resultará débil y vulnerable, carente de verdadera prospección y solidez. Además de que esta eficacia y proyección en el cambio deseado no se lograría jamás si los programas y medidas de aquel desarrollo de tipo horizontal no se articulan, como en una acción cruzada, que les dé trama y por tanto fuerza. Así se llega a la idea del desarrollo de tipo vertical a que se hizo referencia al principio.

3.1. El problema comienza por su base agrícola. Es la propia estructura de la producción agraria la que debemos poner sobre bases muy claras y firmes si se quiere un verdadero desarrollo rural. Porque la estructura de producción agrícola, de tipo capitalista, como la que ha predominado hasta ahora en el mundo, no ha dado lugar a otra cosa que a la concentración de la propiedad sobre la tierra, a los sistemas de latifundismo directo o indirecto, ya de tipo feudal, plutocrático o totalitario que <sup>1/</sup>, en resumen no hacen otra cosa que utilizar la tierra para esclavizar al hombre, confinar a las mayorías dentro de un ruralismo negativo y lanzarlas a un éxodo rural intempestivo. Esto impide el desarrollo de una agricultura eficiente y rentable por una parte y por otra, no permite una vida satisfactoria para quien trabaja la tierra, por lo cual no es de extrañar esa debilidad del sector rural que retrasa y lastra el desarrollo general y desarraiga al productor de su empresa agrícola.

---

<sup>1/</sup> Llamamos latifundismo directo aquel que se caracteriza por el acaparamiento y mantenimiento de tierras incultas, abandonadas, negadas a la producción y el desarrollo. Y latifundismo indirecto aquel que se expresa en la concentración de tierras que se hacen producir no por el trabajo, esfuerzo, dirección y gerencia del propietario sino por otros que (arrendatarios, aparceros, medieros, etc.), hacen el trabajo pagando una renta por utilización del suelo; o sea, donde se da la explotación del hombre por el hombre. Todo lo cual, ya sea directo o indirecto, configura lo que podría ser llamado en propiedad, latifundismo de tipo feudal. Latifundismo plutocrático o capitalista llamamos a la estructura de producción en la cual aunque haya capitalización, técnica y producción agrícolas, se basa en el acaparamiento de los medios de producción y en relaciones de dependencia económica y dominación social. Y de tipo totalitario viene a ser aquel latifundismo que, en base a una planificación no democrática, pone en manos del Estado exclusivamente todos los medios de producción e instrumentaliza políticamente a los productores y al hombre rural. Por eso, en general, decimos que latifundismo es todo sistema de propiedad o tenencia que utilice la tierra para esclavizar al hombre o para impedir su plena realización como ser humano. Ya sea de tipo o raigambre feudal, ya se produzca en su sistema moderno de tipo capitalista, plutocrático, que hace del hombre una simple máquina o una ficha de la producción o ya se exprese en el monopolio de todos los factores de la producción por el Estado que instrumentaliza políticamente a los cultivadores y los convierte otra vez en siervos de la gleba.

Es por esto que la reforma agraria, de verdadero sentido integral, viene a ser condición esencial del desarrollo, pues su objetivo no es otro que ese cambio de las estructuras de poder en las relaciones de propiedad, tenencia y empresa agrícolas, indispensable para superar los vicios de dominación y servidumbre, de explotación antihumana, de atraso y fatalismo en las relaciones de producción; para establecerlas sobre base de efectiva participación comunitaria, de plena realización humana, de emersión colectiva a los planos de la cultura y del desarrollo económico, social y económico de las mayorías; indispensable en resumen, para resolver el problema en sus causas y no sólo en sus efectos.

El cambio estructural es pues indispensable fundamento del desarrollo agrícola y del desarrollo rural, Y es lo primero a que se hace referencia al hablar del sentido de integración vertical que ha caracterizar al desarrollo rural integrado. Vertical porque se refiere a las estructuras de propiedad y de empresa sobre las cuales la producción agrícola se ha de realizar para que esta actividad no sólo contribuya a producir alimentos sino a elevar el nivel de vida para los productores e insertarlos sólidamente en el proceso de desarrollo de los países.

3.2 Por otra parte, está probado que el problema no es sólo agrícola y en concreto que la agricultura como actividad aislada, enfrentada más bien a los demás "sectores" o fases del proceso productivo, como son la industria, el comercio y los servicios, no podrá desarrollarse ni cumplir la función económico-productiva y social que el mundo moderno exige. Por eso en la estrategia del desarrollo rural integrado se está consciente de que existe un desequilibrio, un desbalance entre las diversas etapas, fases o "sectores" de producción, cada una de las cuales -agricultura, industria, comercio y servicios- se han hecho sus propios compartimientos estancos, que compiten y se combaten entre sí, y de que en esta competencia es el sector agrícola el menos favorecido, por lo cual un desarrollo que lo olvide sólo contribuirá a que se afirmen aquellas desigualdades.

De esta manera, al analizar esas relaciones ha quedado claro no sólo lo que ya advirtió Juan XXIII de que era la agricultura un sector "deprimido" sino que -como nos atrevemos a añadir aquí también es un "sector" comprimido y exprimido por los otros "sectores" de la economía. Y que por tanto, solo y aislado, y más que eso enfrentado siempre a esos otros "sectores" como son los de la industria, la comercialización y los servicios, en general mucho más desarrollados y poderosos porque tienen mayores márgenes de rentabilidad y menores riesgos, siempre será dominado por éstos, que no sólo se llevan las principales ganancias del precio de los productos finales sino que tienden inexorablemente a explotarlo.

Por ello el desarrollo rural integrado se propone, lo que pudiera llamarse la "dessectorización" de la economía 1/ o quizás la integración de los mismos si se quiere hablar con mayor propiedad. En todo caso se trata de eliminar la artificial y exagerada contraposición entre los llamados "sectores" primario, secundario y terciario, que quizás pueda justificarse en un terreno metodológico, pero no en la realidad, porque la economía es una sola como uno sólo es el desarrollo 2/. Por lo cual el objetivo más que acentuar la separación de los "sectores" está en buscar "su interacción y su integración" "en línea global, armónica y ascendente" 3/.

Se trata en consecuencia, de que los diversos "sectores" se integren en una sola estructura de producción agrícola, en su acepción más amplia, incluyendo no sólo lo pecuario y forestal, inclusive la pesca si fuere el caso, pero no sólo en su fase de producción directa sino en las de agroindustrialización, de comercialización de sus productos y de las empresas de servicios derivados, es decir, un esquema de integración vertical 4/. Pero una integración que debe ser participativa para que no se convierta en otra forma de dominación y

---

1/ Giménez Landínez, V.: "La Agricultura Necesaria". Cit. "La Reforma Agraria base de la Agricultura Nueva" Conferencias en San José de Costa Rica y Tegucigalpa, Honduras. En Seminarios del IICA, ediciones mimeografiadas, 1975.

2/ Pedone, Mario: "I criteri d'aggregazione e il concetto di settore nella teoria dello sviluppo economico". En Rivista di Política Economica. Año L, Separata de III Serie. Ed. Delle Fernue. Roma, 1960.

3/ Duarte Barros, Wanderbilt: "A engenharia agronómica nos programas de Reforma Agraria". Brasil, 1966. págs. 13 y 14.

4/ Giménez Landínez, V.: Ob. cit.

dependencia a través de monopolios o monopsonios y que pueda así garantizarse a los agricultores un ingreso justo a través de su participación en el valor agregado que a su materia prima le añaden la transformación y distribución de sus productos; y en consecuencia les ofrezca a dichos productores la posibilidad de capitalización, ahorro e inversión, elementos esenciales a los fines de productividad por una parte, y por otra evite corporizaciones piramidales que sometan la comunidad al interés de unos pocos 1/. Además en esta forma se contribuye a la creación de trabajo en el medio rural, disminuyendo por tanto la antinomia tecnología-empleo, a través de la ubicación de las industrias y los servicios en sede rural, 2/ y al crear empleo evita el éxodo intempestivo, arraiga la población, obliga a la creación de servicios vitales para un "habitat" satisfactorio de la misma y contribuye así a una mejor distribución de los asientos humanos en la geografía de los países.

Esta visión estructural del problema exige, en consecuencia, la integración vertical del proceso productivo, en todas sus fases, pero a la vez que en todas ellas se cumpla el cambio de estructuras. O sea que la sustitución de las estructuras de dependencia y monopolio por nuevas estructuras de tipo participativo, que den efectiva participación a todos los que contribuyen al proceso y en concreto al factor trabajo, no ha de referirse solamente a la propiedad y tenencia de la tierra, ni a la empresa solamente agrícola, sino también a la propiedad, tenencia y gestión de las empresas de tipo agroindustrial, de agro-comercialización y de servicios en el medio rural. En las cuales, dentro de fórmulas de copropiedad y cogestión, se pueda garantizar la efectiva participación de los productores agrícolas en el valor agregado que a su materia prima le añaden estas otras fases del proceso productivo y a los que en ellas trabajan la justa participación, igualmente en la dirección y en las ganancias de dichas empresas.

3.3. Pero hay más. Hoy ha sido claramente detectada y confirmada la existencia de otra relación de subordinación y dependencia que ya no es sólo entre los dueños de la tierra y quienes la trabajan ni de tipo sectorial y en concreto entre la agricultura como "sector" y los llamados "sectores" secundarios y terciarios de la economía sino también entre el campo y la ciudad, como se viene señalando.

En este sentido se ha advertido que no sólo existen "niveles de sueldos, de ingresos, de cultura y de vida" muy diferentes, en muchos casos abismalmente diferentes, entre la ciudad y el campo, sino que aquélla se ha venido convirtiendo en una real estructura de poder extraordinario que en cierta forma basa su poder y su riqueza en el exclusivo aprovechamiento que hace del valor agregado que aportan la industrialización, la comercialización y los servicios en relación a la materia prima que proviene del sector agrícola, extorsionándolo y por supuesto impidiendo el desarrollo del mismo; además de que el crecimiento macrocefálico de las ciudades ha ido arrebatando a dicho sector rural zonas de suelos magníficos que, al ser urbanizados, quedan definitivamente anulados para la producción agrícola. Por otra parte, el crecimiento excesivo e incontrolado de la concentración urbana ha repercutido en contra de la ciudad misma, porque al atraer excesivamente al habitante rural, su crecimiento poblacional se traduce en hacinamiento y su nivel de vida cada vez más se erosiona por la acción de la contaminación, la falta de servicios, el deterioro social 3/.

Por eso al hablar de integración vertical se parte de la idea de que el problema es más que puramente agrícola y más que simplemente "agrario" (aun aduciendo que este último vocablo sea más amplio que el primero) sino que hay que analizarlo y resolverlo dentro de un esquema más amplio todavía, más global: el de lo rural, el del desarrollo rural donde ambos sectores se integren y se compenetren. Y por otra parte, que no se puede continuar dentro de los esquemas dicotómicos de ciudad y campo, de lo urbano y lo rural, como dos mundos antagónicos, sino todo lo contrario concebirse y planificarse dentro de una acción integrada que permita con base en lo agrícola, conducir a un desarrollo regional sólido y por ende a un desarrollo nacional equilibrado.

---

1/ Sampaio, Plinio: "Notas sobre Organización Campesina" en "Reforma Agraria Chilena. Seis Ensayos de Interpretación". ICIRA, Santiago, 1970.

2/ "A fin de impedir la desintegración completa de las comunidades rurales, se deben incorporar las industrias dentro de la economía rural, a fin de suministrar nuevas oportunidades de empleo y elevar de este modo el nivel de vida de la población rural". Weitz, Raanan: "El concepto de Desarrollo Rural Integrado." Fondo de cultura Económica. México.

3/ Giménez Landínez, Víctor: "La Agricultura Necesaria". Cit.

Por estas razones el sentido de integración avanza -dentro de la estrategia del desarrollo rural integrado- hasta la idea de la integración campo-ciudad, lo cual de hecho viene a convertirse en uno de sus componentes esenciales. Es decir que es también uno de sus objetivos no solo favorecer y promover sino presentar fórmulas para lograr una interpenetración regular y ordenada -vale decir planificada- del campo y la ciudad lo cual, como se ve, lo vincula estrechamente con el desarrollo regional. Sobre esta materia se viene pensando y trabajando mucho en la actualidad, tanto que ha sido motivo de muy importantes trabajos y conferencias 1/.

4. Esta vinculación del concepto de desarrollo rural integrado, con el desarrollo regional con el cual, por lo demás, ya se explico la diferencia, es otro elemento básico en el marco conceptual que se analiza aquí. Exige algo más de fondo que la idea de insertar programas aislados de desarrollo rural en los planes regionales de los países, incluso de incorporarlo formalmente dentro de una planificación global. Se trata de una vinculación esencial con el desarrollo regional; más bien podría decirse que se trata de "informarlo" en su esencia, en el sentido que la palabra informar tiene de "tomar forma con" "hacer parte, o formar parte de"; lo cual en este caso significaría "formar una sola cosa con" el desarrollo regional para hacerlo genuino, verdaderamente tal. Porque hay cierta tendencia, especialmente en nuestro mundo latinoamericano, de orientar el desarrollo regional en un sentido que pudiera definirse como del desarrollo urbano de algunas poblaciones del interior de cada país. Así se ven muchos planes y programas donde todo pareciera reducirse al mejoramiento y crecimiento de algunas ciudades interioranas, tanto que en algunos países ya comienza a aparecer una especie de metropolitalismo intrarregional, dentro del cual, en cada región, una o dos ciudades absorben o acaparan la mayor parte de los esfuerzos o inversiones mientras la región como tal, en su integralidad, siguen tan o más marginada y atrasada que antes. De ahí la importancia de conceptos como los de "rurbanización" y "ruracordia" de que habla el Profesor Yalán, a que antes se ha hecho referencia; porque indudablemente no se trata sólo de expresiones semánticas sino de vocablos de profunda proyección y significado dentro del reclamo del mundo actual, en el orden de una integración campo-ciudad como base del desarrollo regional y el desarrollo equilibrado y armónico de los países.

Por eso, en la estrategia del desarrollo rural integrado y a los efectos del desarrollo regional, más que desarrollo de ciudades se trataría en todo caso de planificación espacial del territorio en lo que pudiera ser una red modular y jerarquizada de asentamientos humanos que, a través de núcleos y centros poblados establecidos al lado y en base al desarrollo agrícola, agroindustrial y de servicios conexos o derivados, aldeas, pueblos y ciudades planificadas integralmente, den base a un crecimiento celular orgánico, un tejido social coherente, sobre el cual sea posible la emersión de conjunto, del sector rural; y por tanto su inserción, su incorporación como un todo al desarrollo regional y de éste al respectivo desarrollo nacional.

5. Todo esto inserta igualmente el desarrollo rural integrado en la problemática de la conservación y fomento racional de los recursos naturales renovables y su vinculación intrínseca, vivencial, a la conciliación del hombre y la naturaleza y los problemas de la calidad de vida. Por lo cual a nadie causará asombro el que se constituya en factor esencial de dicha estrategia el de contribuir a las políticas que buscan la armonía entre el desarrollo y la naturaleza aquel "desarrollo optimun" de que hablaba Le Bret 2/.

En este sentido se piensa que al promover y establecer un marco de referencia tanto conceptual como espacialmente operativo al desarrollo regional se contribuya a una mejor distribución del peso del factor humano sobre la geografía que hoy parece sobrecargar desigualmente algunas zonas, ciudades y países ya dominados por el problema de macrocefalia o el hacinamiento y en esta forma se estaría contribuyendo también a un mejor balance en el consumo, ahorro y aprovechamiento de los recursos naturales y así como a ese mayor equilibrio y esa mejor armonía en el desarrollo que tanto se anhela.

---

1/ Conferencia del Habitat, Vancouver, Canadá, 1976.

2/ Le Bret, José Luis: "Manifiesto para una civilización solidaria." Ed. Pacífico. Santiago, Chile, 1975. El autor se refiere además a la búsqueda de una "civilización de progreso homogéneo", de una "civilización de desarrollo integral armonizado".

No hay duda de que dentro de ese tremendo reto de "actuar aceleradamente no solo en el producir sino en el acomodar de la humanidad dentro de moldes nuevos de vivir", el ordenamiento territorial y el ordenamiento regional constituyen hoy no solo una tesis sino una inevitable y urgente responsabilidad. En todo ello el desarrollo rural integrado, basado en áreas de común vocación agrícola, en orden a sus recursos naturales, y en una palabra al "ecodesarrollo", viene a constituir no solo un concepto sino una tecnología que, en razón del equilibrio espacial que propicia y de la valorización de lo agrícola de donde parte, mantiene vinculados al hombre y los recursos naturales, hace ver mejor sus relaciones o interdependencia, estimula la creación de técnicas y prácticas que en lugar de la mutua destrucción permiten su mutuo apoyo, disolviendo la aparente antinomia desarrollo vs. naturaleza, con lo cual desagobia al mundo y le ofrece perspectivas nuevas.

6. La participación efectiva de la comunidad rural a través de todos sus integrantes, pero en especial de sus clases trabajadoras y campesinas, constituye otro componente indispensable en la caracterización de la estrategia del desarrollo rural integrado que arriba se ha descrito, o mejor dicho, constituye un elemento esencial del mismo, por lo cual en el análisis conceptual que aquí se hace merece consideración aparte. Este carácter participativo no es fácil de imprimir. Supone un esfuerzo, sistemático, continuo, sostenido, de promoción, educación y capacitación en orden a la movilización y organización general de los integrantes del grupo como comunidad solidaria, cohesionada, coherente, así como en orden a la eficiente autogestión de sus empresas de diferentes tipos, tanto económicas y sociales como culturales. Pues sólo así estaríamos en presencia de un modelo de proyección autosostenida y no una acción provisional de corte y sostén paternalista.

Supone también una participación amplia y completa desde las primeras fases de la planificación, que en este caso arranca desde "abajo", a nivel de los propios beneficiarios, que son quienes orientan y dirigen el proceso en forma dinámica y pragmática, tomando las decisiones correspondientes. "Lo cual se opone, al desarrollo rural planificado desde arriba, de acuerdo con un modelo paradigmático preconcebido... algo que se le ofrece al campesino para que lo tome o lo deje... modelo que es indudablemente "participativo" en cuanto los beneficiarios del proceso pueden (y se espera que lo hagan) participar en la ejecución de los planes trazados por otros", pero que "tiene un sentido claramente paternalista" 1/. Esta tesis que, al exigir la plena y efectiva participación de la comunidad, lo hace antes que nada en la búsqueda de una garantía de desarrollo autosostenido, y que en el fondo surge de una clara y firme concepción de desarrollo humanista, admite sin embargo que el modelo, al menos en forma exclusiva "sólo plantea soluciones a nivel micro" y que "si bien tiene posibilidades de crecimiento a través de la agregación, confluencia o integración, no puede pensarse que llegue a sustituir la planificación a nivel macro o global".

Esto no resta mérito a la validez de la advertencia y el reclamo por la idea humanista del desarrollo "que pone al hombre como centro y razón de ser del mismo" y por evitar todo lo que lo distorsione o confunda con simples "concepciones tecnocráticas" 2/. En todo

---

1/ El Dr. Alfonso Castronovo, figura relevante del pensamiento social agrario latinoamericano, es actualmente Director de Desarrollo Rural Integrado en el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y en tal carácter y a mi solicitud el Instituto pidió su opinión sobre la primera edición privada y provisional de este trabajo. Muy útil ha sido para mí el conocer los siempre claros conceptos del brillante profesional y amigo. Y por cuanto sus ideas me parecen admoniciones y advertencias de especial interés, las he incluido entre comillas en este párrafo.

2/ Quizás no pueda estar de acuerdo en la calificación de "integral" al modelo paternalista que el autor critica y cuya crítica comparto. Ni en la identificación de "integrado" con "participativo" por que son conceptos o atributos que deben andar juntos pero que no son-sinónimos; pues si bien debemos admitir que la integración hace especial referencia a la integración de la comunidad misma al proyecto de que se trate, sin embargo puede ser referido a otros aspectos como de hecho aquí refieren a la integración intersectorial, la integración institucional, la integración campo-ciudad etc... De resto al transferir en este párrafo las advertencias sobre el carácter esencial de la participación en todo proyecto de desarrollo rural integrado, y sobre la esencial base humanista del mismo lo hago en la plena identidad con su autor. Especialmente si, una vez recibido el impulso inicial que consideramos indispensable en la situación de hoy, ese estímulo y soporte oficial inicial pueda ser promovido y continuado "en forma sostenida por la propia comunidad".

caso la estrategia de desarrollo rural integrado que aqui se analiza si bien presupone una especial intervención del Estado 1/ en orden a promover, incentivar y dar soporte al desarrollo (lo cual parece indispensable dada la urgencia de vida o muerte que significa la producción de alimentos 2/, así como el mayor equilibrio campo-ciudad y una mejor calidad de vida que exige el mundo), en ningún momento puede conducir a que esta intervención extraordinaria sea sustitutiva ni mucho menos anulatoria del esfuerzo propio y solidario del hombre. Entre otras cosas porque sería contraria a la esencia misma de la idea que se propone. En todo caso no hay duda de que iría al fracaso si "sacrifica en mayor o menor medida los valores de libertad personal, de dignidad del ser humano y democracia que habrán de ser más bien no solo su inspiración y motivo sino inclusive su mejor soporte."

### Los objetivos

La idea atrayente del desarrollo rural integrado, es por tanto, aquella que se inscribe en un concepto de globalidad y finalismo, que toma en su conjunto todos los factores físicos, tecnológicos, humanos y estructurales; y con base en un sistema justo de propiedad y empresa agrarias, mira a la zona o región seleccionada como un ser vivo, como un ente real; e internaliza en todos sus integrantes la idea del compromiso solidario hacia una emersión colectiva, no de individuos o partes de la comunidad; y hacia la idea de "una sociedad nueva, fuerte en su unidad de base y en su destino común". Es decir, que aplicando al desarrollo rural integrado los conceptos dichos sobre ordenamiento territorial (lo cual podemos hacer desde que advertimos que éste ha de partir de la valorización de lo agrícola), "se sitúa en el plano de una civilización nueva a crear y establecer" 3/. O sea que, con miras al indispensable y deseable equilibrio de los diversos sectores y factores que integran un país, el concepto de desarrollo rural integrado tiene entre sus características esenciales la idea de globalidad, la visión prospectiva, finalista y de conjunto, del desarrollo regional, a partir de áreas de vocación agrícola, pecuario o forestal y de la potencialidad de los recursos naturales; lo cual, por otra parte, lo coloca o acerca más al ecodesarrollo.

En otras palabras la idea del desarrollo rural integrado; se vincula y se inserta con el concepto de desarrollo regional que mira fundamentalmente al desarrollo de verdaderas "zonas humanas" (y por supuesto es mucho más amplio que una simple "yuxtaposición" de sectores o factores), dentro de las cuales se trata de "descubrir, para una región su estructura orgánica", de "delimitar sus unidades de vida, su contenido sintético", su "todo sociológico" a cuyos fines propone la idea de la valorización de lo agrícola y del desarrollo de lo rural, como plataforma de arranque, como "plataforma de expansión vital" 4/. Estos conceptos que, por cierto, están presentes igualmente en la idea española del "desarrollo de comarcas" y en la italiana de los "comprensori di sviluppo", contrastan en cambio con aquellos otros planes casi de emergencia en los que una clase en particular, "los más pobres", ven volcarse sobre ellos todos los recursos necesarios para mejorar sus condiciones a fin de que produzcan más y vivan mejor, pero en los cuales, quizás con la mejor intención, se consagra la dicotomía de destinos, funciones y finalidades de los distintos componentes del desarrollo a que se hizo referencia en el capítulo anterior.

---

1/ Sobre estos aspectos de intervención o papel del Estado y de participación de la comunidad se hacen más consideraciones en los capítulos II y V de la Segunda Parte de este trabajo.

2/ "El desarrollo espontáneo es demasiado lento y además tiende a concentrar sus beneficios en muy pocas manos, usualmente en detrimento de los débiles, agravando así los desequilibrios ya existentes. Se necesita cierto grado de intervención del gobierno, tanto para rectificar el balance urbano-rural como para estimular el progreso de aquellos individuos relativamente menos favorecidos. Desafortunadamente la búsqueda de un equilibrio entre campo y ciudad rara vez se pone en práctica...". José D. Marull, Subdirector General del IICA para la Coordinación Externa: "Desarrollo Rural en América Latina". Trabajo presentado en el Seminario Especial sobre Desarrollo Rural Integral. IICA. San José, Costa Rica, noviembre 1975.

3/ Caillot, Robert: "Urgence de l'aménagement regional en France" en "Aménagement régional et démocratie économique" en Economie et Humanisme N 127, Lyon, Francia, 1960.

4/ Lapraz, Yves: "Delimitation des unités rurales" en Economie et Humanisme, N° 108, Lyon, Francia, 1957.

Entendido de esta forma, dentro de la naturaleza y características que se han señalado en este capítulo, el desarrollo rural integrado, toma vigencia y proyección especiales en el momento actual al quedar claro como ya está admitido hoy, que el problema de producción ha llegado a ser muy grave pero que no solo es un problema de producción sino de consumo <sup>1/</sup> y algo mas todavía que no es ni siquiera en forma directa sólo de producción y consumo sino de integración humana y emersión cultural colectiva, así como de desarrollo regional, ordenación del territorio y conservación y ordenación de los recursos para el desarrollo.

Y en este sentido quedaría caracterizado como una estrategia de concentración de esfuerzos e integración de recursos, factores y sectores que, dentro de una visión globalista y estructural del desarrollo rural, permita optimizar las inversiones, potenciar el desarrollo, e integrar vertical y participativamente la agricultura con la agroindustria y agrocomercialización y los servicios que le son conexos o derivados, en orden a los objetivos finales de:

1. El incremento máximo, intensivo, acelerado y autosostenido del producto agrícola para responder al reto alimentario que hoy plantea el crecimiento poblacional del mundo.
2. Un ingreso justo del agricultor a través de su participación en el valor agregado que a su materia prima le añaden las fases llamadas secundarias y terciarias del proceso productivo, (estructura participativa de la agroindustria, el agromercadeo y los servicios del agro) a los fines de que el productor agrícola pueda ahorrar, capitalizar e invertir en orden a los indispensables logros de productividad y de bienestar personal y comunitario.
3. La consolidación exitosa de las estructuras modernas de propiedad y empresa que la reforma agraria propugna, en orden a la incorporación y efectiva participación de las comunidades rurales, no sólo en el producto agrícola sino en la toma de decisiones sociales, políticas y culturales de la nación.
4. La creación y distribución de las oportunidades de empleo en el medio rural en orden a la regularización de las migraciones internas y en especial del éxodo rural exagerado e intempestivo.
5. La ocupación rápida pero ordenada y racional de todo el territorio nacional en forma que conduzca al desarrollo regional homogéneo que reduzca las desigualdades entre campo y ciudad y propicie el equilibrio y la armonía del desarrollo nacional.
6. Una agricultura no depredatoria, que no agote sino fomente los recursos naturales renovables y concilie la acción del desarrollo con la salvaguardia de la naturaleza y de la calidad de vida.

Dentro de estos objetivos, y definidas anteriormente su naturaleza y sus características, el desarrollo rural integrado viene a servir de estrategia primaria a todo un concepto nuevo de la agricultura: la agricultura organizada, la agricultura estructural y participativa, a los fines de responder en todas sus exigencias al desarrollo regional y a la problemática integral del desarrollo.

---

<sup>1/</sup> Giménez Landínez, Víctor: "La Reforma Agraria en la próxima década", trabajo presentado en la Mesa Redonda sobre El Desarrollo Agrícola de América Latina en la Próxima Década, realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo en la Octava Reunión de Gobernadores del mismo y publicado en su primera edición bajo este título en la compilación de trabajos hecha por el BID. Washington, 1967. Después se han hecho varias ediciones por el IICA-CIRA de Bogotá, el Instituto Agrario Nacional de Caracas y la Universidad Central de Venezuela bajo el título "La Reforma Agraria Condición del Desarrollo".



## CAPITULO IV

### DESARROLLO RURAL INTEGRADO Y REFORMA AGRARIA

Establecido ya el concepto del desarrollo rural integrado, conviene responder en forma más directa al interrogante de sus relaciones con la reforma agraria, y en especial con el criterio de reforma agraria integral.

Sobre el particular existe la preocupación y temor de que algunos aprovechen la idea del desarrollo rural integrado como sustitutivo de la reforma agraria, en el sentido de que el desarrollo rural integrado sea una simple etapa de la "política de dispersión y camuflaje" <sup>1/</sup>. Por eso es muy importante dejar bien claro esas relaciones, tanto en lo conceptual como en lo factual y operativo, porque son dos campos de acción cuya compenetración es clara, resulta necesaria y por ello no debería haber confusión. De fijar bien algunos criterios sobre el particular se ocupará el presente capítulo.

1. Si seguimos la línea de antecedentes ya señalados en los capítulos primeros, no debería existir duda alguna en admitir que al menos a nivel latinoamericano y en relación a los más modernos criterios sobre el tema, el desarrollo rural integrado, incluye, a nivel de área, la profundización y consolidación de la reforma agraria, no su rechazo o desplazamiento.

En efecto, desde las reuniones del CIES, las recomendaciones de la FAO, y los pronunciamientos del IICA, cuyas citas se han hecho en el primer Capítulo, dejan ya bien claro que, al menos en este ámbito regional, la reforma agraria está en la base de todo cuanto en verdad merezca llamarse desarrollo rural integrado y que es con fundamento en la reforma agraria que este debe realizarse. Más aun que dentro de ciertas imprecisiones conceptuales, la idea general es que son dos conceptos distintos pero que no sólo se complementan sino cuya complementación es indispensable.

1.1. En lo que refiere al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) por ejemplo, además de todo lo recogido en el primer Capítulo sobre la estrecha relación entre el desarrollo rural integrado y la reforma agraria, cabe destacar la importancia que el mismo reconoce el principio de que "los cambios estructurales que la reforma agraria implica son condición fundamental para el desarrollo de los países de la región" y que ella "debe realizarse en corto tiempo y con carácter global e integral" para mejorar la estructura del poder mediante una real participación del campesinado en las decisiones y en las oportunidades políticas, económicas y sociales".

También recomienda:

"Que en cada país se seleccionen áreas estratégicas de desarrollo que sean núcleo promocionales y de irradiación para la transformación integral de la estructura rural". <sup>2/</sup>

Y por si quedara alguna duda, en el Examen del Primer Quinquenio de la Alianza para el Progreso que hizo la Cuarta Reunión del CIES, en la Declaración sobre los Aspectos Sociales del Desarrollo Rural se precisa en forma terminante primero que:

"Es evidente... que el Agro continuará siendo un sector deprimido en la casi totalidad de los países latinoamericanos en la medida en que subsistan las actuales estructuras de tenencia de la tierra. Igualmente el atraso tecnológico actual en las formas de producción agropecuaria permanecerá si no se encara enérgicamente su superación como

---

<sup>1/</sup> Oliart, Francisco: "Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral" en el Seminario Especial sobre Desarrollo Regional Integral que, con la participación del Gobierno de Israel, realizó el IICA, San José de Costa Rica, 5-11 de noviembre de 1975 (Edición privada). El Ing. José E. Araujo, Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, por su parte, ha recogido igual preocupación en su "Carta Semanal", donde alerta sobre el mismo problema.

<sup>2/</sup> Reunión de Buenos Aires, Argentina 1966. CIES. Ob. cit.

un factor decisivo en el atraso de este sector. En estas condiciones, es utópico plantear una solución de los problemas sociales que no contemple en forma decidida, las reformas estructurales necesarias. Todas las otras medidas que se adopten, muchas de ellas de indudable importancia serán ineficaces si no van acompañadas de este proceso de profundas reformas estructurales y sólo se estará actuando sobre los efectos dejándose intactas las causas".

Y segundo que:

"Cualquier política de mejoramiento del nivel de vida del sector rural tiene que fundarse sobre la existencia de planes nacionales, regionales y locales de desarrollo comunal integral. Si las causas de postración son múltiples, múltiples han de ser también los esfuerzos destinados a resolverlas. Si la reforma agraria es el principal instrumento para superar la postración del agro, ella debe ser integral, no limitándose a la sola redistribución de las tierras y el crédito necesario para su producción, sino acompañándola con políticas de vivienda, de salud, de educación y capacitación, de vialidad, de creación de fuentes de producción y otras, para un desarrollo integral".

1.2. Por otra parte, ya a nivel de 1970, la FAO y el IICA, al fijar de conjunto el marco conceptual de la reforma agraria consideraron conveniente advertir que "como parte de una estrategia de cambio, la reforma agraria no puede ser realizada aisladamente, fuera del adecuado sistema de modificaciones en los otros sectores de la estructura económica y social". 1/

1.3. Debe recordarse aquí que el Banco Interamericano de Desarrollo, según lo anotado en el Capítulo I, en relación a los criterios de elegibilidad para sus créditos, exigió desde el principio no sólo que las solicitudes estuvieran incorporadas dentro de un plan integral de desarrollo (criterio de globalidad), sino también que previamente estuviesen realizados los cambios estructurales que exigen una verdadera reforma agraria.

1.4 La OEA publicó un interesante documento que revela también no sólo el sentido globalista sino la exigencia de la reforma agraria previa o concomitante a los programas de desarrollo rural. En dicho trabajo se advierte claramente que aun cuando con la sola distribución de la tierra se puede quebrar la estructura de poder económico tradicional de los actuales terratenientes, por sí sola no logrará alcanzar un desarrollo rural de amplia base ni disminuir necesariamente la emigración hacia las ciudades. Y al mismo tiempo los autores recomiendan que "la reforma agraria", como estrategia de desarrollo, debe aplicarse por áreas ecológicas o regiones y no por unidades aisladas de explotación con lo cual "se favorece la formación de agroindustrias y el establecimiento de toda la infraestructura de apoyo que, al promover y crear nuevos empleos en la región, garantiza un ingreso" satisfactorio a una porción considerable de población no adjudicataria de la reforma agraria 2/. Lo cual revela claramente el criterio de que el desarrollo rural integrado, en el sentido y concepto que se ha definido en el Capítulo anterior, da por supuesto o parte de, y complementa, el cambio estructural que la reforma agraria involucra, o sea que se realiza en función de ésta, al servicio de la misma, no en su contra ni para sustituirla.

1.5 En el mismo trabajo del Banco Mundial sobre desarrollo rural se reconoce que la reforma de la tierra (land reform) es una parte necesaria en un programa de desarrollo rural 3/. Lo cual, aunque siempre dentro de un concepto restringido del desarrollo rural y por supuesto más

---

1/ Citas del Capítulo I.

2/ "Latin American Development Strategies for the 1970". Documento básico presentado por la Secretaría General de la OEA en septiembre de 1972 a la reunión de especialistas en desarrollo rural de OEA y el IICA, preparado por Peter Dorner y William C. Tiesenhuisen del Land Tenure Center de Wisconsin, resumido posteriormente por Otto Schulz, Jefe de la Unidad de Desarrollo Rural Integrado de la OEA y publicado en la Revista Desarrollo Rural de las Américas N° 1, Volumen 1, IICA-CIRA, Bogotá, 1974.

3/ Banco Mundial: "Rural Development", cit., pág. 6.

restringido aun de la reforma agraria (ésta en el simple sentido de "land reform o sea de reforma fundiaria) admite que, al menos en donde "la incidencia de sistemas viciados de tenencia es alto", el desarrollo rural debe ser precedido o acompañado por los programas de reforma agraria 1/.

1.6. El conjunto de declaraciones que se acaban de citar, forma un contexto donde quedan ubicados perfectamente los conceptos y deja confirmada, dentro de "todas las otras medidas que se adopten", la jerarquía de la reforma agraria como base de la problemática a resolver.

Todo lo cual es más evidente si se recuerda la advertencia contenida en el Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, de FAO, ya citado en el Capítulo Primero; en la cual se establece una definitoria muy clara del tema en los párrafos siguientes:

"En resumen -dice- la Reforma Agraria, considera como vínculo de estrategia del desarrollo socioeconómico general, cubre todo los aspectos del progreso de las instituciones rurales y abarca principalmente cambios en las tres estructuras siguientes: la de la tenencia de la tierra, la de la producción y la de los servicios auxiliares. A ellos debe agregarse,... los referentes a aquellas instituciones que tienen relación con las anteriores, como la administración pública, la educación y los servicios de bienestar en las zonas rurales".

Añadiendo que:

"Sin una reforma en la estructura de los servicios auxiliares se corre el riesgo de que el aumento de la productividad generada por la reforma de las dos estructuras de tenencia y producción y por el avance técnico, no se traduzca en beneficio para la mayoría de quienes trabajan la tierra. Si no se tiene fácil acceso al crédito y a los insumos y si las facilidades de almacenamiento, conservación, transporte y procesamiento primario, distribución y mercadeo escapan a su control y participación, o no se presentará el aumento perseguido de la productividad, o bien una parte desproporcionada del ingreso agrícola quedará, como hoy sucede, en manos de prestamistas, intermediarios o dueños de las plantas de procesamiento".

"La elevación del nivel de vida campesina exige, naturalmente, el progreso continuo de todas aquellas medidas que suelen conocerse con el nombre genérico de "desarrollo rural": obras de infraestructura; educación básica y especializada; saneamiento ambiental y asistencia médica; mejora en la composición de la dieta alimenticia; fomento de la artesanía y las industrias rurales; distintas formas de intervención en la marcha de la comunidad. Con él forzosamente se relaciona el ordenamiento racional del territorio, que incluye cosas tales como la mejor localización de los habitantes, las vías de transporte, la zonificación y la reserva de áreas para conservar o renovar los recursos naturales y para recreación".

Y concluye que:

"La reforma agraria no es sinónimo del desarrollo rural ni del ordenamiento racional del territorio; pero una de sus naturales consecuencias es la de promoverlos o darles un impulso más vigoroso, como lo prueba la experiencia de muchos países".

2. Cuando se habló de reforma agraria integral también hubo quiénes pensaron que era un mecanismo de desviación, distorsión o distracción de lo fundamental. A la fecha debe considerarse suficientemente aclarado el por qué la reforma agraria tenía que ser, y ha de continuar siendo, integral. La razón básica es porque el latifundismo se concretó en una estructura integral que necesariamente tenía que removerse integralmente 2/; y no sólo en lo relativo a las estructuras de tenencia, sino en las que servían de base a los sistemas de crédito de asistencia técnica y el mercadeo. Por ello no podría considerarse como "objetiva"

---

1/ Ibid.

2/ Giménez Landínez, Víctor: "Esquema para un Curso de Reforma Agraria Integral". IICA-CIRA. Bogotá, 1966.

la remoción de esa estructura integral, sino como algo "sustantivamente" inherente a la propia reforma agraria, si esperaba ser tal. Porque "dejando intactas" algunas de estas últimas, cualesquiera de ellas podría convertirse o abrir paso a la permanencia o aparición de otros instrumentos de dominación y servidumbre, tanto o más peligrosos aún que los desarrollados a través de las viejas estructuras de tenencia, como la experiencia ha comprobado. O sea, que el concepto de reforma agraria integral, lejos de reducir el ámbito o el ímpetu de cambio, lo hacía y lo hace más amplio y más profundo al exigir que ese cambio sea no solo en las estructuras de tenencia (su punto de partida) sino que abarque al crédito, asistencia técnica y el mercadeo agrícola.

En la misma forma es fácil entender que la idea del desarrollo rural integrado, en su genuina expresión, lejos de rechazar el cambio de estructuras, simplemente lo lleva más allá, lo profundiza y amplía mucho más, pues, como se acaba de señalar, viene a ser más bien la prolongación, una nueva dimensión de la reforma agraria integral, que parte del compromiso de sustituir las estructuras latifundistas por un sistema (o estructura) justo de propiedad y empresa agrícolas. Pero cabe darse cuenta y admitir además, que esas nuevas estructuras de propiedad y empresa no sólo deben referirse a las relaciones de producción agrícola (tenencia, crédito, asistencia tecnológica y comercialización), sino que, de acuerdo con las experiencias vividas en esta década y media de experiencia de reforma agraria, debe ir más allá y trascender -en la misma escala rural si se quiere- a un ámbito mayor; en el sentido de abarcar las empresas de agroindustrialización, de agromercadeo y de servicios derivados o conexos con la producción agrícola en su más amplia concepción. Y que, por lo demás, se debe buscar la integración de esos mismos "sectores" agrícola, industrial, comercial y de servicios en una sola estructura participativa de producción (con el sector agrícola), sin olvidar que de lo contrario "todos los esfuerzos encaminados a robustecer el sector agrícola como tal, irán a fortalecer sistemas de acaparamiento, especulación, dominio y servidumbre a través de tales sectores extra-agrícolas que hayamos contribuido a desarrollar en el medio rural".

En resumen, también en este sentido puede asegurarse que el desarrollo rural integrado, bien entendido, viene a ser una nueva dimensión, una nueva expresión de la reforma agraria integral que, (de acuerdo a lo que ha señalado la experiencia) no puede quedar sólo en lo agrícola sino que debe cubrir lo agroindustrial, la comercialización y los servicios derivados y anexos, como cualquiera otra actividad económica que pueda realizarse a nivel de área. Todo lo cual debe conformar una sólida estructura de participación real, de interés comunitario, de responsabilidad solidaria para la superación conjunta del todo social en las zonas rurales; es decir al servicio de esa nueva sociedad objetivo final de los procesos de cambio.

3. Uno de los autores que modernamente ha tratado con mayor acuciosidad el tema es, sin dudas, Herbert R. Kotter a través de sus estudios <sup>1/</sup> y actuación en la FAO. Ha merecido elogios y críticas. Sin entrar a juzgarlo y aun sin compartir todo su enfoque, es interesante anotar que en su línea de pensamiento están muy claras las ideas de globalidad del desarrollo integrado y la integralidad del proceso de desarrollo. "En el desarrollo rural integrado va implícito un programa global", dice desde el principio; y añade luego que "el desarrollo rural está inevitablemente relacionado con la transformación general de la sociedad".

Más tarde añade -en el estudio citado- que "una mayor justicia social, la participación intensiva en la vida de la sociedad, la eliminación de la pobreza absoluta o los cambios en la estructura de poder" no son "sencillas aspiraciones deseables por las que hay que luchar después de haberse logrado el crecimiento económico", sino que representan los requisitos fundamentales para poner en marcha el desarrollo económico. Esta es una afirmación que no deja lugar a dudas.

Más adelante aclara que "mayor justicia social" significa mucho más que la exigencia de una distribución más justa de la riqueza. Debe comprender "acceso a los recursos", distribución más equitativa de los beneficios derivados del desarrollo, distribución más equitativa del poder y una "mayor ordenación de los recursos naturales sustituibles y de la salvaguardia del medio ambiente".

---

<sup>1/</sup> Kotter, Herbert R. : "Observaciones sobre los principios fundamentales y la estrategia general implícitas en el Desarrollo Rural Integrado". FAO. Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas. Vol. 23, N° 4, abril de 1974.

Finalmente resulta terminante cuando afirma que "si el obstáculo fundamental para resolver el problema de la pobreza rural es la estructura de poder, entonces hay que cambiarla", por lo cual "por su misma naturaleza el desarrollo rural integrado exige una mayor participación de las masas rurales".

4. Sin embargo, en un meduloso análisis de la tesis de Kotter, Look y Orchard <sup>1/</sup> le hacen importantes críticas entre las cuales, la primera y principal, que quizás debido a un criterio estático de la sociedad "hace más énfasis en la necesidad de generar empleos que en el problema de la propiedad de los medios de producción"; y en general que no ve los aspectos estructurales de la problemática agraria o sea que, al menos en este aspecto, ataca los efectos pero no las causas del problema.

Igualmente critican los autores citados la tesis de la "integración funcional" de Kotter porque podría "pensarse que se está buscando crear una estructura similar al sistema corporativista en donde la representación en la sociedad no se daría por la vía de las distintas ideologías políticas, sino más bien a través de las organizaciones' relativas al tipo de trabajo que el sujeto desarrolla en la sociedad"; y porque "esta teoría -la de Kotter- aspira más a incorporar a los pobres y marginados de la sociedad al sistema existente que a atacar a las causas básicas de la pobreza y de la marginalidad".

Es indudable que el desarrollo rural integrado exige algo más que la coordinación de los diferentes planos horizontales y la necesaria integración vertical de los diversos grados o etapas del proceso productivo en una sola estructura de producción. Porque si bien esto es básico para el éxito de las políticas de reforma agraria integral y para acortar o resolver las distancias entre campo y ciudad, desarrollo y naturaleza, es cierto igualmente que si no se va al fondo estructural, a la creación de una estructura de propiedad participativa tanto de propiedad como de empresa, aun dentro de la integración de las funciones productivas, se podría crear, inclusive pudiera, ser propicio a ello, una "corporización" piramidal que igualmente constituiría una nueva forma de dominación y dependencia, lo cual sería el peor de los despropósitos.

Por eso., sin desaprovechar la interesante elaboración conceptual de Kotter, el análisis de Orchard y Morales de Look viene a ser elemento y complemento indispensable para aclarar y poner en su óptica causal y de fondo, global y finalista, el enfoque del problema: o sea su visión estructural y participativa que no sólo se comparte sino que se proclama en este trabajo.

5. Que el desarrollo rural integrado no es ni debe ser otra cosa sino una prolongación, una dimensión más amplia de la reforma agraria, se puede comprender mejor aún cuando se penetra al campo de lo operativo, de lo práctico. Porque esa integración vertical que lo caracteriza, y en el sentido de "verticalización participativa" que hemos explicado, es la forma como se puede garantizar el éxito de la reforma agraria pues, como señala la experiencia, a través de esa integración puede lograrse afectar partes hasta ahora intocadas de la estructura agraria, como por ejemplo las de la comercialización que "detentan mucho poder y ejercen sobre el campesino un dominio distinto pero no por eso menos efectivo que el de los terratenientes". En consecuencia, "si la reforma agraria no las alcanza, los beneficios logrados en la etapa cumplida pueden ser paulatinamente anulados" <sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Morales de Look, Adela y Orchard Pinto, Jorge: "La problemática de la investigación en torno al desarrollo rural integrado". FAO (mimeografiado). Chile, 1974.

<sup>2/</sup> Sampaio, Plinio: "Notas sobre la Organización Campesina", cit.

Quienes han-estudiado a fondo la materia advierten que, para resolver el problema de la dependencia de los agricultores en relación al comercio y la industria, las organizaciones campesinas de un modo u otro deberían participar en el control de los factores claves en el proceso productivo agrícola, con lo cual además se logra "incrementar la participación de los campesinos en el valor agregado de su producción". El autor que estamos citando 1/ lo explica así: a partir del instante en que sale de las manos del productor hasta llegar al consumidor, el producto agrícola pasa por diversas etapas de transformación y distribución. En cada una de ellas su valor inicial aumenta. Es indispensable que el productor pueda participar en este valor agregado, no sólo como un medio de aumentar sus ingresos, sino también, en muchos casos, como única forma de hacer rentable su producción". Por lo cual considera que la integración de las fases secundarias y terciarias del proceso productivo agrícola viene a ser "la prolongación natural de la reforma agraria" y que es "el proceso que sigue a las etapas de expropiación y asentamiento como exigencia lógica del proceso de cambios rurales"<sup>1/</sup>; pues así se garantiza el control sobre elementos estratégicos y la participación de los campesinos en el valor agregado de los productos.

Pero el mismo autor advierte que no se trata "de realizar una verticalización de empresas en el estilo clásico de los procesos de concentración monopolista, con la única diferencia que en vez de ser firmas privadas lo que se articulan son cooperativas de agricultores"; porque esto cuando mucho vendría a traducirse en una estructura de "organizaciones piramidales en base a cooperativas de segundo grado que entran a operar aisladamente sin relaciones unas con otras, sin un soporte administrativo y un mecanismo financiero adecuado" por lo que lejos de modificar la estructura están siendo social y económicamente sometidas a ella". Se trata en cambio de crear un "sistema de empresas", formar un "conjunto económico de unidades económicas... una cadena de unidades productivas... que deben complementarse y tener capacidad para la producción generada en el sector campesino..." Un "sistema de empresas destinadas a integrar a las organizaciones campesinas, (que) abarcaría por tanto, empresas de transporte, almacenamiento, de financiamiento, de abastecimiento de insumos, de transformación y de distribución"o

Esto en cierta forma, es la culminación de la reforma agraria, al menos en lo que refiere a los aspectos económicos y productivos, porque viene a ser la nueva estructura de propiedad y empresa que asegura la incorporación efectiva y la plena participación del proletariado rural a la economía del país. Y esto como lo destaca el citado autor supone "Un problema tan profundo y polémico como la propia reforma agraria" y "provocaría por lo tanto resistencias tan fuertes como ella". Ya que, si el desarrollo rural integrado ha de tener como uno de sus sus objetivos esa integración vertical de la agricultura, la industria, la comercialización y los servicios conexos, dentro de estructuras participativas en cada una de estas categorías, quiere decir que no es por camuflaje de la reforma agraria ni de los cambios estructurales que se justifica dicha estrategia o modelo, sino todo lo contrario, por representar y ofrecer una nueva dimensión para esos cambios y un nuevo reto para quienes lo propugnan.

---

1/ Sampaio: Ob. cit.

Y aunque habría que permanecer siempre alertas, con la debida conciencia de los objetivos y los riesgos para que esta integración vertical no se vuelva contra el sector agrícola, como podría suceder si se cristalizara arriba un nuevo grupo de poder 1/ vale la pena aprovechar esta estrategia, tratar de fijar bien su concepto y su naturaleza para que, puesta en práctica, se convierta no solo en un medio de acción eficaz sino en un paso de avance en los cambios estructurales que todos reclaman.

6. Hay otro hecho-argumento que refuerza la idea de que el desarrollo rural integrado no se opone ni puede pretender sustituir a la reforma agraria sino mas bien derivarse de ella y servirla. En efecto el desarrollo rural integrado necesariamente exige, como se ha dicho, una efectiva planificación. Ello supone, no propiamente fórmulas eximentes o de excepción a los criterios de reforma agraria normalmente vigentes sino que, en muchos casos, inclusive mas rigurosas y exigentes. En efecto, la utilización ordenada y planificada de los recursos implica verlos igualmente como un todo. Así como en materia de cuencas hidrográficas se ha hecho ya un axioma el de la "unidad del ciclo hidrológico" 2/, así no puede pensarse en otra cosa, al hablar de los recursos naturales en general y en orden a la planificación de área, que de por sí forman una unidad para el desarrollo. Tierra, agua, flora y fauna constituyen lo que podríamos llamar "una unidad ecológica" de vocación común para el desarrollo; y en razón de ello, precisamente, se considera indispensable transformarlos en conjunto, dentro de una planificación común tanto en lo espacial como en lo estructural.

Ahora bien, difícilmente, por no decir imposible, será que las estructuras de propiedad y tenencia respondan actualmente y por sí solas a un plan de interés colectivo, y menos a una planificación integral de la zona. Lo más corriente, lo seguro será que esta haya de exigir nuevos patrones de tenencia que, en determinados casos, podrán ser más estrictos o reducidos que los que las leyes agrarias establecen. O sea que, aun fincas que estén dentro de los límites de inexpropiabilidad que establezcan las leyes agrarias o que estén dentro de lo que podría llamarse su función social ordinaria, haya que afectarlas para que puedan adecuarse al plan concreto que para la zona se determine. O sea que, en más de un caso, por la simple exigencia de planificación física o zonificación agraria, se impondrá la necesidad de redistribuir la tierra, o los derechos de propiedad sobre la misma en forma más restringida o limitada. Es decir, que en estos casos el desarrollo rural integrado será una oportunidad para poner en vigencia los más estrictos criterios en lo que a función social de la propiedad se refiere. Casos en los cuales será la preeminencia, el derecho preeminente de la planificación, quien determine la necesidad de realizar un plan agrario en beneficio colectivo, califique o decida si un fundo está cumpliendo o no dicha función social 3/.

7. También es necesario salir adelante a la idea de que un desarrollo por área puede significar lo contrario de la globalidad que se quiere imprimir al desarrollo y a la integralidad de la reforma agraria en que el mismo se basa.

En este sentido hay que partir nuevamente de la idea de concentración de los esfuerzos. No hay duda acerca de la utilidad y eficacia de toda metodología que logre concentrar sobre un espacio concreto toda la acción del sector publico como del privado, en la solución de los problemas concretos que allí se presenten, vistos todos en una óptica global, atacados

---

1/ En el valioso y amplio estudio de Rodrigo Santa Cruz ("Rural Peasants Organizations in Chilean Agriculture". Harvard University, 1971) puede apreciarse la multiplicidad de formas bajo las cuales estuvo avanzando el proceso de organización campesina de segundo grado en la etapa de reforma agraria que entonces se cumplía; así como también las dificultades y complejidad del mismo y muy especialmente los peligros de que, en esta instancia de "integración vertical" necesaria en la reforma agraria, si no hay homogeneidad ni cohesión en los miembros que lo integran (si no hay en la base estructural una autenticidad participativa digamos) las Uniones tiendan siempre a quedar en manos de los grandes hacendados, o lo que sería peor de los intermediarios de siempre.

2/ P.P. Azpúrua, Gabaldón: "Recursos Hidráulicos y Desarrollo". Ed. Tecnos. Madrid, 1975.

3/ La Ley de Reforma Agraria venezolana (1960) además de los criterios normales para determinar el complemento de la función social (arts. 19 y 20) establece por vía especial que procede también la expropiación de un fundo cuando fuere necesario "establecer una organización agraria en determinado sitio" y el referido fundo fuese indispensable "para la buena realización del plan" (art. 33).

de consuno y simultáneamente. Ahora bien esto es muy difícil, por no decir imposible de lograr, si se pretende abarcar todo el territorio de un país: lo que se logre en amplitud de superficie se puede perder en profundidad, solidez y permanencia. Y ya se ha dicho que muchos de los fracasos que se achacan o imputan a la reforma agraria no deben imputarse al proceso de cambio de estructuras en sí mismo ni a las mismas estructuras nuevas propiamente hablando, sino mas bien a la falta de soporte o apoyo que posteriormente debió dárseles y no se les dio o quizás, hasta muy deliberadamente, se les negó.

Por eso desde el primer momento se pensó que la reforma agraria debía ser integral en el sentido de que necesitaba abarcar no sólo el problema fundiario (propiedad y tenencia de la tierra), sino cambiar también las estructuras de crédito, la asistencia técnica y la comercialización como aquí se ha venido recordando. Y la evidencia de ese planteamiento fue lo que dio acogida tan inmediata y general al principio de reforma agraria integral surgido de la Ley de Reforma Agraria Venezolana en 1960, que, presentado en la Reunión de Punta del Este en 1961, fue acogido con unánime entusiasmo.

Ahora bien, dentro de los criterios de tipo global que la reforma agraria integral supone, y reafirmada la tesis de la reforma agraria como condición esencial del desarrollo 1/, no hay contradicción en reconocer que en el momento en que se llega a las responsabilidades operativas, la experiencia ha demostrado que no hay sino dos alternativas: o se escoge un sistema de aplicación dispersa que lleve algo a todas partes o se toma partido por un sistema que lleve todo a algunas partes, de donde después pueda difundirse 2/. Es aquí donde los planificadores y los políticos no tienen más remedio que sopesar ventajas y desventajas y tomar decisiones precisas 3/.

Pero nadie dudará -a la vista de las experiencias existentes- que el camino a escoger es el de concentrar los esfuerzos de reforma agraria y desarrollo rural en zonas concretas, en donde se ejerza la acción a toda su profundidad e integralidad para producir allí el cambio total y de donde irradie luego a las demás zonas a fin de producir el cambio general.

Desde luego esto no significa que la vigencia de la reforma agraria tenga excepciones o exenciones de extra o intraterritorialidad. Todo el territorio de un país, por ejemplo, está sujeto a la política y la ley de reforma agraria. Pero para su consolidación es evidente que una dispersión de los esfuerzos y las inversiones resulta inoperante y negativa y que en cambio será mucho más efectiva la acción si se aplica por regiones previamente seleccionadas y planificadas. Esto parece inobjetable. Y por supuesto que esta selección de prioridades en lo espacial es distinta y preferible a la de aquella dicotomía del "sector agrícola" comentada en un capítulo anterior, que pretende mantener en todo el territorio de un país la separación entre los agricultores ricos y los agricultores pobres, agricultura empresarial y agricultura campesina, desarrollo agrícola y reforma agraria, pues eso sí impide la aplicación de la reforma quizás donde más haga falta realizarla.

Por tanto, el desarrollo rural integrado, es en sí, una estrategia de cambio integral, completo, profundo, a nivel de áreas o zonas ciertamente, pero que no trata de sustituir sino de sustentar el éxito de la reforma agraria en escala nacional. A esos fines concentra todos los esfuerzos públicos y privados en el área seleccionada para garantizar allí, el éxito de las nuevas estructuras de propiedad y empresa que en ella se establezcan. Y ello no sólo en lo agrícola como en lo industrial, comercial y de servicios en orden al desarrollo regional y nacional, sino en general en la creación de nuevas estructuras para el desarrollo rural.

Esta es y debe ser siempre la verdadera ubicación del desarrollo rural integrado en relación a la necesaria globalidad de una reforma agraria verdadera.

---

1/ Giménez Landínez: "La Reforma Agraria, Condición del Desarrollo", cit.

2/ "Este es el dilema dentro del cual, sin resolverlo jamás, nos debatimos hace muchos decenios: ¿Conviene concentrar en los próximos años los medios disponibles y los esfuerzos en pocos territorios necesariamente no demasiado extensos, o viceversa convendría diluirlos distribuyéndolos en territorios más numerosos y más vastos? La respuesta que propongo es muy concreta; la mayor parte de los recursos financieros, sean públicos u obtenidos a través del crédito, deben estar concentrados en pocos distritos ("compensori") de alta susceptibilidad, en los cuales se puede lograr en el espacio de un decenio la completa transformación fundiaria y un definitivo sistema intensivo de la agricultura." Manlio Rossi Doria: "Riforma Agraria e Azione Meridionalista". Ed. Agricola. Bologna, 1956.

3/ En la reforma agraria peruana, aun dentro del criterio global actual que sirvió de base al proceso, se reconoce el imperativo de actuar por áreas y regiones. Y si se recuerdan las citas del Capítulo II de este trabajo, Cuba igualmente ha considerado la necesidad de la "especialización de los territorios agropecuarios con la finalidad de obtener el máximo aprovechamiento".



8. Sin embargo es preciso estar consciente -por lo mismo- del peligro de caer en la tentación facilista de establecer una o dos zonas privilegiadas y dejar en consecuencia grandes zonas marginadas. El principio será siempre el de profundizar para irradiar y como lo han advertido ya numerosos autores: ampliar por la base para construir un "sistema" que vaya extendiendo su red hasta la transformación del todo rural como "plataforma de expansión vital", dentro y como base del desarrollo regional y nacional.

En todo caso la selección de áreas es proceso que debe realizarse con sumo cuidado y conciencia <sup>1/</sup>. Y aunque evidentemente habrá de tomar en cuenta muchos factores si priva, como posiblemente privará en mucho el criterio ecológico (ecodesarrollo) esta selección en cierta forma habrá de contribuir a la tan deseada zonificación agrícola, porque es bien sabido que una de las razones de los promedios bajos de productividad es esa agricultura que se realiza en zonas agrológicamente marginales, lo cual conduce a una dispersión de esfuerzos, contraria totalmente a los intereses de la misma comunidad productora.

9. Hay un punto que vale la pena tener en cuenta en lo que se refiere a relaciones de desarrollo rural integrado y reforma agraria integral. Es aquel que se refiere al problema del desequilibrio entre el sector urbano y el sector rural; lo cual, como ya se ha dicho antes, constituye una de las más grandes preocupaciones del momento y en cierta forma una de las motivaciones fundamentales de la vigencia del concepto de desarrollo rural integrado.

Un trabajo muy reciente del Instituto de Estudios de Desarrollo Económico y Social (IEDES) de la Universidad de París <sup>2/</sup> advierte que "si se quiere sustituir el desarrollo periférico directamente dependiente de las decisiones y de las coyunturas exteriores, por un desarrollo autocentrado, fundado sobre la autonomía de las decisiones y sobre la demanda interna, es indispensable aumentar la demanda y por lo tanto los ingresos de las poblaciones rurales", añadiendo más adelante que "el crecimiento de los ingresos campesinos puede ser también como un medio eficaz de combatir la congestión urbana...".

Pero también advierte muy claramente dicho estudio y esto muy dentro de las corrientes predominantes en el pensamiento europeo actual, que ese problema de los ingresos no es solamente un problema de ingresos monetarios sino que se refiere muy en concreto al conjunto de sistemas de repartición "des avoires, des savoirs et des pouvoirs"; o sea la desigualdad en el sistema de repartición en el tener, el saber y el poder, que existe entre los habitantes de la ciudad y los habitantes del campo.

Lo primero ("des avoires") se refiere evidentemente a la distribución espacial de bienes y. servicios, al equipamiento comunitario, a servicios como el agua potable, energía, cultura, diversiones, salud, educación, etc. En los segundos ("des savoirs") incluye la necesidad de comprender el nuevo lugar del hombre en el mundo y la sociedad, y la esperanza de escapar de una condición depreciada desde el punto de vista material y moral, lo cual en concreto para los campesinos y en general para los agricultores significa "dominar ("maîtriser") su técnica de producción... como condición para dominar su destino..."; esto supone "la implantación en el campo de todo un "reseau" estrictamente jerarquizado de ateliers y de pequeñas industrias, de centros rurales y de pequeñas aldeas. Finalmente, lo tercero, ("des pouvoirs") es referido a las posibilidades de influir efectivamente en los procedimientos de consulta y participación de las decisiones que conciernen a la comunidad.

---

<sup>1/</sup> La metodología de los programas de desarrollo rural integrado es materia asaz interesante que ha merecido y merece muy especial atención, sobre la cual hemos tenido inclusive la tentación de presentar algunas consideraciones. Sin embargo dado su carácter eminentemente técnico consideramos que a otros corresponde mejor tratarla. En todo caso puede verse "Criterios para seleccionar las áreas objeto de la Reforma Agraria" de Alberto Franco en la revista Desarrollo Rural en las Américas, IICA-CIRA, Vol. II, N° 2, Bogotá, 1970. También Nucete, cit.

<sup>2/</sup> Instituto de Estudios de Desarrollo Económico y Social (IEDES) de la Universidad de París: "Introducción al Desarrollo. Programa de iniciación a las Ciencias Sociales de Desarrollo". Estudio realizado bajo la dirección de Maxime Haubert e Ives Goussal. París, 1975. (Edición provisional).

Todo lo anterior tiene para sus autores la más estrecha relación con los medios de producción y muy en concreto con la propiedad y tenencia de la tierra. Lo que los lleva a concluir que "no puede haber un verdadero programa agrario (evidentemente se refieren a desarrollo agrario o desarrollo rural) sin una verdadera reforma agraria, advirtiendo en seguida que reforma agraria no puede ser considerada, de acuerdo con las premisas anteriores, como una "simple modificación de la situación jurídica de las tierras" sino que de hecho es todo el sistema de repartición del haber, del saber, y del poder que es necesario modificar no solamente entre ciudades y campo, sino también en el interior mismo de las sociedades rurales; lo cual por cierto, en su criterio supone que, si no puede haber un desarrollo agrario sin reforma tampoco puede haber una verdadera reforma agraria sin un programa de desarrollo de la producción de bienes y servicios, tanto privado como colectivo.

Lo cual, en fin de cuentas viene a coincidir con el Informe Especial de FAO ya citado cuando aclara como arriba se indicó, que "reforma agraria no es sinónimo de desarrollo rural ni de ordenamiento rural; pero una de sus naturales consecuencias es la de promoverlos o darles un impulso más vigoroso". En forma que permite afirmar, también con acierto, que la reforma agraria es prerequisite, condición indispensable del desarrollo rural y del desarrollo regional.

10. Si a estas alturas conviniera aclarar o precisar los diferentes conceptos que han estado en juego en este capítulo, nos atreveríamos a fijarlas y resumirlas así:

La reforma agraria, evidentemente, no es un fin sino un medio. El desarrollo integral sí lo es y sobre todo si se concibe en los términos de desarrollo integral "del hombre y de todos los hombres", según la frase del Pontífice Romano 1/. Una manera de lograrlo, un medio, una condición, que por lo demás hemos considerado como indispensable, al menos en nuestros países en desarrollo, es la reforma agraria; es decir, el cambio de estructuras de poder en las relaciones de propiedad y empresa agrícolas para que el desarrollo que se genere en este sector, en lugar de concentrarse en unos pocos, lo haga verdaderamente participativo y así incorpore y transforme al proletariado rural como factor de producción y de progreso individual y colectivo. El desarrollo rural integrado, que viene a complementar esta reforma agraria integral, tanto en lo conceptual como en lo operativo, es un instrumento, una estrategia, podría llegar incluso a considerarse -en su concepto ya explicado- como un modelo de acción concentrada y concertada a los fines de lograr ciertamente un desarrollo agrícola maximizado y autosostenido como se ha dicho en el capítulo anterior; pero al mismo tiempo de asegurar el éxito de estructuras de propiedad, tenencia y empresa agrícolas, agro-industriales, agrocomerciales y de servicios indispensables para garantizar la plena realización y participación de los protagonistas de aquel crecimiento, vale decir el éxito de las estructuras que la reforma agraria propugna y así el desarrollo integral de los países.

En este sentido el marco general de acción es la reforma agraria, decisión política de conducir el desarrollo agrícola dentro de esquemas y estructuras participativas. Y el marco de acción espacial y especial, a nivel de área, zona, subregión o región según el caso, es según aquí lo proponemos, el desarrollo rural integrado; que no sólo reconoce la necesidad de nuevas estructuras de propiedad y empresa agrícola sino que surge para ampliarlas e integrarlas a nivel de áreas. Por eso la conclusión es fácil: si los programas de desarrollo rural integrado se presentan como sustitutos de la reforma agraria o para desplazarla, retrasarla o minus-valorarla, ni son aceptables ni lograrán ningún efecto ni proyección trascendente. Si, en cambio, vienen como instrumento y complemento para reforzar y consolidar las estructuras que ella propugna, sí constituirán una verdadera contribución al desarrollo general de nuestros países.

---

1/ Paulo VI: "Populorum Progressio", cit.



## SEGUNDA PARTE

### IMPLICACIONES JURIDICAS

"Por medio de la manipulación consciente del sistema normativo en el cual el Estado tiene un instrumento -el Derecho- la sociedad hoy posee el poder para cambiarse a sí misma" 1/.

### INTRODUCCION

Si el desarrollo rural integrado en el orden de lo económico y lo social, de lo productivo y lo estructural, se inscribe en la línea del desarrollo de áreas, en lo jurídico se inscribe en la línea de la intervención extraordinaria del Estado.

Aunque se sabe que en su esencia esta la idea de la participación comunitaria, su razón de ser, la que lo caracteriza y justifica en el "estado de derecho" es la convicción absoluta e irrefutable -porque así lo señala la experiencia- de que sólo una intervención especialísima del Estado podrá lograr la meta que persigue, el extraordinario cometido que en los actuales momentos tiene señalado en el orden de la promoción y el desarrollo rural integral.

Ahora bien, esa estrategia de concertar y concretar esfuerzos para hacer realidad la planificación integral de áreas, dentro de planes generales de desarrollo regional, hasta ahora no ha pasado del plano de las buenas intenciones y de algunos esfuerzos aislados debido precisamente a la falta de un soporte jurídico, la ausencia de un basamento legal que le dé fuerza y funcionalidad operativa a los planes y que garantice en el tiempo el cumplimiento de los mismos.

Serían pocos los problemas y mínimas las dificultades si se tratara de un problema transitorio o circunstancial, que pudiera ser resuelto con una planificación a corto plazo o con alianzas o acuerdos circunstanciales para determinadas obras de bienestar social o de mejoramiento de una comunidad. Pero ya hemos visto que se trata de algo más de fondo, de concepción global y prospectiva, donde el desarrollo rural integrado, como la expresión estratégica de un programa integral de desarrollo regional a nivel de área, plantea u ofrece una nueva estructura socioeconómica, a los fines de edificar toda una nueva sociedad con base en la incorporación efectiva de ese mundo rural, vivo y real, a la economía y a la política en escala nacional.

Esto no es fácil. Supone una serie de problemas que van desde lo puramente conceptual y metodológico hasta problemas de tipo económico, social, institucional, político, que en fin de cuentas suponen y exigen toda una sistemática jurídica que hoy no existe.

Por eso el objeto de la segunda parte de este estudio es la de precisar algunos criterios jurídicos que sirvan de base para lograr un modelo, o al menos un esquema coherente, de las modificaciones e innovaciones que aparecen como indispensables si se quiere que los objetivos y planes de desarrollo rural integrado, que hoy casi unánimemente se recomiendan, pluedan tener aplicación concreta y efectiva.

Se trata en el fondo de un gran esfuerzo de planificación democrática pero de gran eficacia, profundidad y alcance. Lo cual supone un desafío, un reto generacional, realmente imperativo pues hasta ahora, en los países en desarrollo, las tentativas de integrar el desarrollo rural dentro de una planificación y prospección democrática a largo plazo, han sido en general un fracaso; inclusive muchos planes que han comenzado muy promisoriamente se han quedado, cuando mucho, a mitad de camino.

---

1/ W. Chambliss y R. Seidman, citados por Lorenzo Tolentino Tapia: ob. cit.

Además, en muchos países donde se rinde culto a la planificación ello ha supuesto el sacrificio de esos otros valores -libertad personal, dignidad del ser humano, democracia-cuya conquista ha costado mucho, tanto que donde se han logrado no se desea renunciarlos. Por eso el reto que está planteado es el de resolver esa antinomia dentro de esquemas jurídicos que, garantizando la eficiencia de la planificación, lejos de sacrificar aquellos valores, garanticen su vivencia y su vigencia efectivas 1/.

Es por lo tanto un reto a la planificación democrática lo que está planteado, dentro de lo cual es clave el papel que le corresponde a la ciencia jurídica, a la ciencia del derecho.

Todo lo cual pone en mayor actualidad y fuerza la necesidad de "conciliar la planificación y el derecho, la planificación y la libertad en el Estado de Derecho, porque solo así estará garantizado el éxito 2/.

Por demasiado tiempo sin embargo se mantuvo una actitud de ignorancia o desprecio del factor jurídico en la elaboración de los planes de desarrollo. Y esto precisamente ha sido una de las causas de la situación actual. "Quienes laboran desde los puntos de vista económico, social y técnico han tendido hasta ahora a ignorar el elemento jurídico por estimar que esto, más que un coadyuvante constituía un obstáculo para su realización" 3/.

Sin embargo es saludable constatar que "comienza a existir conciencia (especialmente) en los círculos competentes de America Latina". Primero al reconocer que la "formulación y aplicación de medidas de desarrollo económico y social, propugnadas en la región por los organismos internacionales como resultado de sus diagnósticos y recomendadas por los gobiernos, se encuentran obstaculizadas por la existencia de instituciones y estructuras jurídicas que no se hallan adaptadas". Y segundo, que por lo tanto, es necesario "una labor conjunta de redactores jurídicos con especialistas y técnicos de las diferentes materias de que se trate", ya que "no será posible formular ni aplicar efectivamente y conforme a sus fines, una legislación mediante la cual se planifique el desarrollo, sin reformar paralelamente esos sistemas institucionales y jurídicos que condicionen esa nueva formulación y aplicación" 4/.

Esta presencia del elemento jurídico dentro del desarrollo toma especial reclamo cuando se trata de desarrollo rural integrado que, como se ha visto, supone una serie muy compleja de cambios e innovaciones urgentes que requieren una formulación jurídica, momento en el cual es irrenunciable la actitud de "otear permanente del derecho vigente al futuro" para determinar "qué hay que modificar", "cómo hay que modificar" y "con que orientación o finalidad", según lo expresa un estudioso agrarista latinoamericano 5/. O sea que frente a problemas como los planteados es irrenunciable el uso del derecho, para los cambios que la sociedad necesita hacer de sí misma para sobrevivir, como es el sentido de la frase que sirve de epígrafe a este capítulo.

---

1/ Hace muchos años, en su juramento en el Monte Sacro, de Roma, (1806) Bolívar según versión de su Maestro, Simón Rodríguez, reclamó al mundo romano -el mundo del orden y el derecho- que si bien había logrado resolver muchos problemas, no había podido resolver "el problema del hombre en libertad". Hoy esta admonición parece actualizarse al contemplar cómo está en crisis no sólo la producción de alimentos y materias primas agrícolas, no sólo la supervivencia de los recursos naturales o la calidad de vida, sino que está en juego la existencia del hombre sobre la tierra, la vida misma del hombre, lo cual hace pensar a algunos pesimistas que para garantizarlo no se debe correr el riesgo de la libertad.

2/ Giménez Landínez Víctor: "Planificación y Reforma Agraria Integral". Separata. Edit. Giuffré. Milán, 1963.

3/ Moral López, Pedro: "Temas Jurídicos de la Reforma Agraria y el Desarrollo". ICIRA. Santiago, 1968.

4/ Moral López, Pedro. Ibid.

5/ Gelsi Bidart, Adolfo. "Papel del Estado en el Proceso de Cambio de las Estructuras Agrarias". Memoria de la Reunión Latinoamericana de Especialistas en Derecho Agrario. IICA-IIDARA, Mérida, 1974. Págs. 270 y 275.

## El derecho agrario y el derecho administrativo

Es en este momento, que algunos lo consideran el del "como institucional", vale decir de como hacer las cosas para que puedan ser realidades funcionales y objetivas, cuando vienen a darse la mano, en forma muy estrecha y obligada, esas dos ramas nuevas del derecho como son la del derecho agrario y el derecho administrativo.

En cuanto al primero no solo porque el campo de acción le es propio, desde luego que se trata de un desarrollo regional precisado a nivel de área, cuya determinación viene dada por la homogeneidad de su vocación agrícola y cuyo factor esencial de desarrollo se centra en la agricultura; sino por el carácter eminentemente finalista que como ciencia distingue al Derecho Agrario y lo califica como factor de cambio social y económico.

Así lo previo ese gran visionario y propulsor del Derecho Agrario, universalmente conocido y apreciado, como lo fue el Profesor Giangastone Bolla, cuando decidió convocar la Segunda Asamblea del Instituto Agrario Internacional y Comparado (1963) bajo el tema de "La Planificación y el Derecho Agrario"; en la cual se reunió una amplia gama de estudiosos de muy diversas e interesantes orientaciones por cierto, sobre tan importante tema 1/.

En la edificación del soporte legal que exige este modelo del desarrollo rural integrado, que no consiste sólo en una yuxtaposición de programas de infraestructuras físicas ni tampoco en una concepción simplemente mecanicista del desarrollo, es indispensable que se pongan de acuerdo agraristas y administrativistas, en la misma forma que los hechos lo exigen para la reforma agraria y el desarrollo rural en general.

En el campo del Derecho Agrario, porque aun en el criterio de que este se ubique principalmente en el campo del Derecho Público y en todo caso del Derecho Social, no puede olvidarse que se trata en concreto de resolver un problema de desarrollo agrario. Y esto no es posible, sin profundas modificaciones en las relaciones de producción y especialmente en las de propiedad y empresa agrícolas. Lo cual ubica y arraiga la materia en principios de justicia social. Y esta es materia privativa del Derecho Agrario, precisamente lo que le da su base filosófica propia y su específico campo de acción.

En efecto, dirigido el Derecho Agrario a establecer sobre bases de justicia social las relaciones hombre-tierra-comunidad, desborda el ámbito del derecho común, del derecho civil, y ha creado sus propias instituciones, entre otras las de la propiedad agraria, la afectación de tierras, la expropiación agraria, la dotación o el asentamiento. Que se afincan en terreno propio desde el momento en que buscan su raíz y su fundamento, no en las tradicionales formas de la justicia conmutativa y ni siquiera en la legal o distributiva, ni en la unión de estas dos últimas, sino que tienen su "jus proprium" en la justicia social, esa rama nueva de la justicia que tiende a darle al hombre aquello que necesita, no por sus méritos individuales, ni por concesión del Estado sino por su simple condición de ser humano. Concepto básico cuando se quiere plantear el problema de la autonomía del derecho agrario, y que por lo demás le brinda una permanente proyección hacia el futuro. Lo mismo habría que decir, dentro del desarrollo rural, a todo lo que refiere a la organización comunitaria que constituye el elemento esencial del mismo, y que encuentra su basamento axiológico y su expresión normativa en las normas específicas del derecho agrario moderno.

O. sea que el desarrollo rural, aunque se arraiga en el papel preeminente de la planificación, sin embargo en lo que se refiere a la participación personal y efectiva de la comunidad, toma su fuerza en muy concretos derechos subjetivos, como el derecho a la tierra, el derecho a la producción (vale decir al crédito), y a la productividad (vale decir a la cooperación tecnológica) así como al justo precio de los productos y el satisfactorio ingreso de los productores 2/. Derechos que han sido considerados como esenciales del hombre que trabaja la tierra, quien es su titular nato, a los cuales se unen, entre otros, el derecho de

---

1/ Bolla, Giangastone, Profesor Emérito de la Universidad de Florencia, fundador y Director por muchos años del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado.

Todos estos estudios están publicados en tres tomos bajo el título "Atti della Seconda Assemblea dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato". Edit. Giuffrè, Milán, 1963.

2/ Giménez Landínez, Víctor: "Derecho Agrario y Tenencia de la Tierra". Caracas, 1958.

asociación y el derecho a un "habitat" satisfactorio; que hoy han conquistado posición de primer orden y que constituyen principios básicos de derecho agrario, de los cuales en buena parte se origina, toma su razón de ser y su rango especialísimo este concepto o modelo de desarrollo rural integrado que aquí ha sido definido.

Dentro de esta línea, el derecho agrario, rige relaciones tan importantes para el desarrollo rural como son las normas que, por ejemplo, se refieren al derecho de propiedad en sus elementos básicos, pues afecta no sólo en lo relativo a la facultad de disponer, el famoso "jus abutendi" de los romanos, que modifica y transforma cuando limita, establece condiciones y nuevas normas para la transmisión de bienes "inter vivos" o "mortis causae", ya que de no hacerlo sería permitir la posibilidad de reconstitución de latifundios por una parte o la atomización de la propiedad por otra 1/; sino también en lo relativo al derecho de usar la tierra, lo que hoy día más que un derecho se considera una obligación, e inclusive modifica igualmente el derecho de "disfrutar" como se verá más adelante. Todo lo cual forma parte del contenido específico de esa rama nueva del Derecho.

Lo mismo cuando suprime, modifica o transforma los criterios relativos a instituciones muy antiguas como las del arrendamiento, la enfiteusis, el uso o comodato, o cuando se trata de los sistemas y organismos de crédito y dentro de ellos modifica los criterios de garantía, plazo y tipos de interés. Todo lo cual no vienen a ser sino ejemplos de cómo un programa de desarrollo rural integrado requiere en su base un fundamento de reforma agraria y de derecho agrario sin lo cual intrínsecamente estaría condenado al fracaso 2/.

Por su parte cuando ya el desarrollo rural integrado entra en la parte institucional y trata de poner en orden y funcionamiento todo el complejo de elementos humanos, políticos, sociales y económicos de que se ha hablado, el aporte y la significación del Derecho Administrativo es de una importancia imponderable.

Un ejemplo del papel del Derecho Administrativo, como colaborador en la planificación, lo constituye la profusa y profunda labor de creación y sistematización doctrinal levantada por un grupo de administrativistas motivados principalmente en razón del ordenamiento de los recursos hidráulicos; y cuya investigación fue dirigida muy especialmente a lo que pudiera concretarse como el "derecho de aguas" materia de sumo interés a los efectos del desarrollo rural 3/ y la cual, si bien en lo que se refiere a los aspectos de propiedad y uso de la misma seguramente compete al Derecho Agrario, en cuanto a la planificación y coordinación institucional que dicho uso requiere va ciertamente en la línea del Derecho Administrativo.

---

1/ Giménez Landínez, Víctor: "Exposición de Motivos al Proyecto de Ley Agraria". MAC. Caracas, 1960. "Hacia la Declaración de los Derechos del Campesino". Los Teques, Venezuela, 1961. "Concepto y Organización Institucional para la Reforma Agraria", Conferencia en la Paz, Bolivia, 1969.

2/ El aporte del Derecho Agrario desde sus primeros orígenes como ciencia moderna, que pone su raíz más profunda en esa justicia social base de su especificidad y su proyección, es suficientemente conocido e importante. Bastaría citar la obra del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado de Florencia, Italia, y en él la incansable labor de su insigne fundador, Profesor Giangastone Bolla, ya citado, y de sus continuadores: Profesores Bassanelli, Carrozza, Romagnoli, Parlagreco, Parlangeli, Frassoldati, en Italia; Megret, de Juglart, y Saint-Alary, en Francia; Moral López, Bailarín Marcial, Gavilán Estelat, Sanz Jarque, en España, para nombrar algunos europeos. Y en Latinoamérica Antonino Vivanco, Rodolfo Ricardo Carrera en Argentina; Pereiro Sodero, Bittencourt y Mello Alvarenga, en Brasil; Gelsi Bidart en Uruguay; Maldonado y Remo di Natale en Bolivia; Morales Benítez, Suárez Meló, Vidal Perdomo en Colombia; Rodrigo Santa Cruz, Orchard Pinto y Figueroa, en Chile; Francisco Oliart, Tolentino Tapia, Guillermo Figallo, en Peru; Alvarenga en El Salvador; De León y Castañeda en Guatemala; Casanova, Merchán, Duque Corredor, Venturini, Hernández Ocanto, Acosta, Soto, en Venezuela. Esto sólo por nombrar algunos de los que en nuestro Continente y en Europa en una u otra forma han dado su aporte al desarrollo del derecho agrario como ciencia y/o como docencia. Ello no implica desconocer los méritos de aquellos que en ambos continentes, o fuera de ellos, han hecho valiosas contribuciones a nuestra materia y cuyos nombres no aparecen en la enumeración precedente.

3/ Particular relevancia ha tenido al efecto la II Conferencia Internacional de Derecho y Administración de Aguas que, convocada por la Asociación Internacional de Derecho de Aguas se realizó en Caracas en diciembre de 1975 bajo el patrocinio del Gobierno de Venezuela y la participación de la ONU y FAO.

En efecto, es indudable que el esfuerzo hecho por los administrativistas para fundamentar toda una doctrina relativa a la planificación, coordinación y ejecución en materia del recurso agua, pueda aplicarse muy apropiadamente o quizás más apropiadamente que a ninguna otra cosa, a los recursos naturales en su conjunto. Sobre todo cuando se trata de planificarlos precisamente dentro del sentido integral del desarrollo regional, en el cual necesariamente se llega a la idea de áreas homogéneas por la calidad o cantidad de los recursos naturales, dentro de los cuales los recursos agrícolas son básicos y en concreto el agua es el principal.

Pero aun se justifica más y parece que tuviera mayor razón de ser cuando se aplica a la integralidad de los recursos naturales renovables de un área como un todo, como una sola unidad ecológica para su desarrollo, que cuando se refiere a solo uno de ellos así sea tan importante como es el agua.

Del mismo pensamiento de sus autores pareciera deducirse este criterio cuando se expresa que "el aprovechamiento de las aguas está íntimamente relacionado al desarrollo de otros recursos como los de la tierra y forestales" y por tanto "imponen la conveniencia de considerarlos estrechamente relacionados en cuanto a su planificación y aprovechamiento" 1/. cuando señalan que las normas que han de regir la administración de las aguas "se referirán al enfoque general de cómo los estudios de las obras hidráulicas deben llevarse a cabo de acuerdo a un criterio de funcionalidad, de conjunto".

Y es que, en realidad, la planificación misma del uso de aguas no puede hacerse si no en relación a la tierra, en concreto a aquella que recorre; o al menos primaria y principalmente en razón de este recurso de donde surge. O sea que así como se ha afirmado la interesante tesis de "la unidad del ciclo hidrológico", como punto de partida para la fundamentación jurídica del Derecho de Aguas, la más inmediata analogía nos lleva a pensar que esa misma idea, considerada en el espacio rural, vendría a estar representada por lo que pudiera llamarse "la unidad del área ecológica". Y esto, inclusive la ciencia administrativa, debería considerarlo como un logro propio: o sea el de la unidad del área ecológica como base para la estrategia del desarrollo rural integrado dentro del cual toda planificación tendría su base, precisamente, en la unidad vocacional de los recursos naturales renovables; todo lo cual vendría a caer como se advirtió en la Primera Parte, en el ámbito del ecodesarrollo.

O sea que el aporte del derecho administrativo y de los modernos administrativistas 2/ en lo que se refiere al desarrollo rural integrado comenzaría por el extraordinario aporte que significaría este principio de cuya propia enunciación emana una amplia y profunda proyección.

---

1/ Azpúrua, Pedro Pablo; Gabaldón J. Amoldo (con la colaboración de Cecilia Sosa de Mendoza): "Recursos Hidráulicos y Desarrollo". Edit. Tecnos. Madrid, 1976.

2/ Sólo en los países de habla hispana habrían de citarse figuras como las de Guillermo Cano en Argentina y Sebastián Martín Retortillo en España, así como en Venezuela Brewer Carias, Polanco, Cecilia Mendoza, Judith Bentata dentro del grupo del Instituto de Derecho Publico de la Universidad Central de Venezuela en cuya formación ha tenido mucha importancia la mente clara y ductora del Profesor Antonio Moles Caubet su Director; así como de la Comisión Nacional de Recursos Hidráulicos (COPLANARH) , que bajo el impulso y la motivación de su fundador y Asesor Principal, Ing. Pedro Pablo Azpurua, ha sabido convertirse en un "habitat" para el pensamiento y el trabajo en el estudio interdisciplinario de sus técnicos, muy especialmente en esta materia del Derecho de Aguas. Muy digna de nota es en esta misma materia la obra de la Subdirección de Legislación de. la Oficina Jurídica de FAO, gracias en buena parte a la iniciativa de su Jefe, Sr. Dante Caponera, el mismo conocido especialista en Derecho de Aguas..



Son muchos, en efecto, los campos en que el Derecho Administrativo y la Ciencia Administrativa habrá de tener el papel y la responsabilidad fundamental. Específicamente cuando se piensa en todo lo que significan las relaciones del desarrollo rural integrado con el desarrollo regional, el ordenamiento territorial, el equipamiento comunitario, por una parte. Y por la otra, las relaciones de las autoridades y competencias nacionales, estatales o provinciales y municipales; los problemas de financiación y presupuesto, de planificación y coordinación (a los cuales luego se hará referencia) y tantos otros que supone la organización y funcionamiento propiamente dichas, de la Administración Pública. Por lo cual fácilmente se puede ver que, una vez establecidas las bases estructurales en las relaciones de propiedad y empresas de producción dentro del Derecho Agrario, queda el desarrollo rural prácticamente en la específica órbita del Derecho Administrativo.

Sólo que es importante sin embargo, destacar que, así como se dijo arriba, el desarrollo rural integrado no es reforma agraria pero sí su complemento indispensable; en la misma forma ha de dejarse establecido que ambas disciplinas jurídicas -Derecho Agrario y Derecho Administrativo- han de cumplir su papel, cada cual en su área. Pues si bien no hay peligro en unir sus esferas de acción, sí podría haberlo en confundirlas.

Por lo cual no debe ser olvidado en ningún momento que si el desarrollo rural integrado supone fundamentalmente un gran esfuerzo de planificación, coordinación y organización institucional que como se dirá luego justifica, determina y caracteriza la intervención extraordinaria del Estado en orden a la funcionalidad y eficacia de los planes; sin embargo en lo que se refiere al hombre como sujeto de derechos dentro de ese mundo rural nuevo, el Derecho Agrario constituye la esencia doctrinal que siempre será la base para reordenar las relaciones de justicia entre los hombres que habrán de conducirlo 1/.

---

1/ En toda esta Segunda Parte se sigue por tanto, muy especialmente y como se ha dicho ya, la línea de los administrativistas citados. Especialmente de los venezolanos Allan Brewer Carías y Cecilia de Mendoza, con quienes desde ya hace tiempo se mantiene estrecho contacto a través del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela ya citado y con la última de las cuales se han realizado, conducido y dirigido seminarios y algunos trabajos específicos. Sin embargo quiero dejar claro que el reconocimiento que aquí se hace a la importancia de la Administración Pública en la implementación de un auténtico programa de desarrollo rural integrado, y por tanto al Derecho Administrativo, no significa admitir la tesis de que el Derecho Agrario, aun reconociendo que predominantemente está hoy en el campo del Derecho Social, pueda confundirse y diluirse dentro de la Ciencia del Derecho Administrativo, o sea que carece de propia personería. En este sentido, estamos en total desacuerdo con la tesis expuesta por el brillante Profesor Sebastián Martín Retortillo en su interesante trabajo "Derecho Agrario y Derecho Público". Rev. "Civitas", Separata N° 5, Madrid 1975, en el cual niega el carácter de "jus proprium" e inclusive de "jus specialis" al Derecho Agrario, considerando que todo su contenido pertenece a la esfera del Derecho Administrativo; lo cual, fácil de entender en el ardor y mística de toda ciencia nueva, no adquiere por ello validez. Pero este es un tema que escapa a los objetivos de este trabajo y que es preferible dejarlo para consideración especial en otra oportunidad. Por lo demás sería interesante profundizar las relaciones entre Derecho Agrario y Derecho Administrativo, ya que al menos en cuanto al desarrollo rural integrado no pueden menos de darse la mano y es evidente la necesidad de unirse para atender de conjunto los problemas que han de resolver.

## CAPITULO I

### LA ESPECIFICIDAD DE LO AGRARIO

Uno de los problemas que puede presentarse dentro de un proyecto de desarrollo rural integrado es el de la naturaleza y calificación jurídica de algunas actividades y empresas agrícolas, pero especialmente las empresas agroindustriales, de agrocomercialización y de servicios conexos, derivados o necesarios para el desarrollo rural, que de acuerdo con el marco conceptual se recomiendan y que de hecho han de constituir un objetivo específico de lo que dentro de dicho marco hemos llamado la "integración vertical y participativa". Naturaleza y calificación que resultan indispensables desde el momento en que, según se le califique, podrían recibir distintos tratamientos de favor en las políticas de desarrollo que fije el Estado, muy especialmente en lo que se refiere a los tipos de crédito y garantías que pueden establecerse o a determinados tipos de subsidios en beneficio del sector agrícola, así como a la política de tributación, impuestos, exención de tasas fiscales. También resulta de especial interés desde el punto de vista del derecho laboral, agrocomercial o de agroservicios pues de ello podría depender la calificación de empleado rural o industrial para quienes trabajan en dichas empresas. Y sabido es que en muchas legislaciones hay diferente trato para uno u otro caso.

Esto obliga a entrar en "la materia jurídica agraria" 1/ o sea el tema de la "agrariidad", de "lo específico agrario" sobre lo cual existe una profunda y profusa elaboración jurídica y muchos estudios publicados. Aquí sin embargo se tratará sólo en cuanto atañe e interesa a fines concretos de desarrollo rural integrado.

En dichos estudios 2/, se presentan con lujo de detalles los diversos criterios existentes para definir, establecer o delimitar el universo preciso de lo que podemos llamar "la especificidad del derecho agrario" en orden a precisar los alcances y contenido de esta disciplina.

---

1/ Alvarenga, Ivo: "La Materia Jurídica Agraria". En Rivista di Diritto agrario. Año LVI N° 1, 1977 (Estratto). Ed. Giuffrè, Milán.

2/ Sobre el particular vale la pena citar, entre otros los aportes de distinguidos agraristas como Bailarín Marcial, Alberto; Vivanco, Antonino; Carrozza, Antonio; Carrera, Rodolfo Ricardo; Alvarenga, Ivo; Pereira Soderó; Duque Corredor, Román en sus diferentes trabajos y ensayos. En esta materia como en general en todos estos capítulos que atañen al Derecho Agrario propiamente dicho aquí se sigue en buena parte el claro criterio de los autorizados colegas.

De mi parte y sin pretender sino más bien tratando de evitar preciosismos jurídicos o disquisiciones semánticas, he considerado siempre que si se quiere precisar el campo específico, los objetivos concretos y el contenido del Derecho Agrario moderno "es conveniente ...reconocer la diferencia entre lo agrícola y lo agrario, dos conceptos que a diario se usan indistintamente, pero que deben analizarse bien para buscar lo propio de la ciencia que nos interesa". Ahora bien "lo propio y expresamente agrícola -decimosestá representado por los problemas como ciencia y como práctica de cultivar adecuadamente el suelo...", lo cual daría o da lugar a lo que con propiedad podemos llamar "Derecho Agrícola", "Derecho de la Agricultura" y cuando mucho "legislación agrícola", que "en resumen, trata o mira a la regulación del fenómeno agrícola" como simple proceso de producción.

Pero "...además del hecho agrícola de la tierra, de la producción, de la productividad, de la rentabilidad, que interesan a la empresa misma, existe una serie de importantísimos problemas de tipo humano y social que configuran lo que hoy con buen criterio se viene definiendo como la "dimensión estructural del desarrollo". "Son las relaciones del hombre con la tierra, los problemas de apropiación y de acaparamiento, la excesiva concentración, la posesión o tenencia ociosa de la tierra, su utilización como instrumento

Pero si bien se examinan esos criterios (prevalencia, accesoriedad, normalidad, necesidad, finalidad, profesionalidad, etc.), se advierte que para el caso del desarrollo rural integrado, dentro del marco conceptual aquí adoptado, el problema se simplifica si se advierte de una vez que, si las actividades o empresas de que se trata forman parte de un plan global pero específico de desarrollo rural integrado es indudable que han de merecer, y por el tiempo que así sea, la calificación de actividades agrarias y merecen por tanto el trato especial que para estas se requiere.

En este sentido criterios como el de "finalidad", "integralidad" y "participación" serían de especial valor para definir la "agrariidad" de una empresa no agrícola específicamente sino derivada o anexa de la misma <sup>1/</sup>, en el caso concreto de que ellas se establezcan en el medio rural y sean creadas y organizadas como consecuencia de una integrada y efectiva participación de los agricultores, especialmente los de menores ingresos; y en los cuales los criterios de lucro individual busquen como objetivo final el desarrollo de la colectividad o de la comunidad dentro de una planificación específicamente dirigida al desarrollo rural.

Hay casos relativamente sencillos como el de la producción ganadera (bovina, avícola, porcina, etc.) que a pesar de que hoy tiende a hacerse sin vinculación directa con la tierra o con el cultivo de pastos y forrajes (pues el alimento viene de plantas industriales de

---

de renta, su instrumentación como aparato de dominación y servidumbre; el monopolio de los demás medios necesarios para la producción agrícola o el control de los mercados y los precios, tanto de los insumos como de los productos y los servicios, que esclavizan al productor dentro de complejas estructuras a la que es ajeno; el éxodo, la marginación y por supuesto la poca productividad y la baja capacidad de consumo que viene a resultar de aquellas viciadas estructuras. O sea, que la agricultura no es un simple hecho o una simple técnica de sembrar y producir, no es un simple hecho de producir, sino también un modo de vivir, una institución social, una estructura social de la cual depende el bienestar y progreso de los individuos que la ejercen como de las comunidades que la integran y de la sociedad en general".

"Estos son elementos fundamentales que caracterizan "lo agrario" y sirven para distinguirlo de lo puramente agrícola; o sea, que permiten captar la especificidad que exige una ciencia nueva. Si las normas o regulaciones jurídicas se refieren al hecho "agrícola" como tal, estaríamos en presencia del "derecho de la agricultura", del "derecho agrícola", que constituye y constituirá ciertamente un interesantísimo y cada día mas novedoso y nutrido ordenamiento legal. Pero cuando la norma penetra mas a fondo en los problemas de tipo social que el hecho agrícola presenta, cuando vaya mas profundo, hasta las raíces humanas de aquella actividad y determine los derechos que los hombres que la realizan tienen o pueden tener en relación a la tierra o a los ingresos que de ella se deriven; y trata de establecer principios, crear instituciones y dictar regulamientos para que esas relaciones se afirmen y mantengan sobre bases de justicia social; entonces sí estaremos en un campo diferente, en un terreno propio y específico: el del "Derecho Agrario". O sea que es lo estructural lo que define y distingue "lo agrario" de "lo agrícola". Giménez Landínez, Víctor: "Función del Abogado en los Procesos de Cambio Social". Conferencia en el Simposio Interamericano de Derecho Agrario. Lima, 1974. Edición del Colegio de Abogados del Edo. Carabobo, Valencia, Venezuela. Por lo demás también Sanz Jarque ("Actualidad y Fuentes del Moderno Derecho Agrario" en Rivista di Diritto agrario del IDAIC de Florencia, Año LVII, N° 1, 1978) distingue entre Derecho Agrario y Derecho de la Agricultura o Agrícola.

<sup>1/</sup> Pereira Sodero distingue así: 1. Actividades agrícolas propiamente dichas: las de producción o extracción agrícola vegetal o animal. 2. Actividades vinculadas o complementarias: conservación y/o preservación de recursos naturales. 3. Conexas: de trabajo (propio o ajeno) de técnicas para la producción, de transporte, de procesamiento y beneficio (agroindustriales) y de venta. Por lo demás con justicia y acierto el meritorio agrarista argentino Rodolfo Ricardo Carrera, advierte que la actividad agraria comprende dentro del proceso biológico no sólo a la explotación o producción de frutos sino a las actividades necesarias para consumirlos, comercializarlos o industrializarlos. (F. Pereira Soderos: "Actividade agraria e agrariidade" en Rivista di Diritto agrario, Florencia.)

alimentos concentrados para animales), sin embargo, al menos indirectamente, siempre guardará alguna vinculación con la agricultura. Pero en todo caso no dejaría duda alguna de su carácter por lo menos rural si se produjese en el contexto de un proyecto concreto de desarrollo rural, en donde la empresa o las empresas productoras, tanto en la materia prima como en las fases de industrialización, comercialización de los productos (leche, carne, pollos, huevos) y sus derivados, así como los servicios conexos, fuesen de propiedad y gestión de los propios productores y para beneficio de aquellas comunidades rurales y del desarrollo regional en general. Dentro de lo cual la calificación agraria no solo correspondería a las actividades y empresas de tipo pecuario sino incluso a las plantas que produjesen los elementos concentrados para animales, siempre que estuvieren localizadas en la misma comunidad y fuesen también de propiedad y gestión, o al menos de copropiedad y cogestión efectiva de los productores rurales 1/.

Este es el criterio que resolvería casos que teóricamente parecen más difíciles como pudieran ser los de esta nueva agricultura "fuoriterra", que hoy se está perfilando hacia el futuro y en donde, desde el punto de vista de su calificación jurídica se presentaría el dilema de "si debe darse prevalencia a la naturaleza indudablemente agrícola del producto, o si en cambio la metodología adoptada que caracteriza la actividad deberá conducir a considerarla como industrial". O el caso de empresas dedicadas más que nada a la comercialización (producción y venta de semillas, por ejemplo) en los cuales a pesar de que "el ciclo productivo se articulaba en una pluralidad de fases, cada una de las cuales (era) sin duda agrícola pero cuya finalidad era evidentemente comercial 2/". Casos como estos sin embargo, al menos en esta interpretación, no supondrían tampoco dificultad en su calificación agraria o rural si las actividades a que se refieren encajan dentro del contexto dicho de un proyecto de desarrollo rural integrado. Lo cual, por lo demás, parece tener suficientes y claros antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales en el proceso jurídico-agrario de diversos países, en especial de Italia, en relación a las actividades complejas y en muchos casos necesariamente integradas de las cooperativas agrícolas de transformación y venta de productos agrícolas, en los cuales ha quedado claro que la naturaleza agraria de dichas actividades se define y se afirma, no tanto por su conexión subjetiva con los productores rurales sino por la visión "global e integrada" y el interés comunitario que existe en una sociedad de cooperación agrícola, que en el caso de un proyecto de desarrollo rural integrado, constituye su razón de ser.

No habría duda de que, en el caso específico de la integración de que se trata, concurren los criterios de finalidad, accesoriidad, prevalencia y normalidad de que hablan los más exigentes agraristas, pues además de que el objetivo concreto es el desarrollo agrícola, en cuanto a aumento de producción y productividad de actividades tradicionalmente agrícolas, dichas actividades están en evidente conexión con lo agrícola y en todo caso pueden ser consideradas como actividades agrarias ya que precisamente se trata de establecer o fortalecer una estructura integrada de la agricultura con las demás fases del proceso productivo a los fines del desarrollo rural e incluso del desarrollo regional.

Esto mismo permite entender el amplio criterio de Vivanco, desde luego que el reconocido jurista argentino, al extender el criterio de agrariedad a muchas actividades que aparentemente no lo son, sólo puede basarse -dentro de la propia idea del autor- en la vinculación estructural que estas actividades secundarias o terciarias tienen con las que producen la materia prima y seguramente en cuanto los resultados de dichas actividades pueden beneficiar

---

1/ Los "impianti collettivi" de los institutos ("enti") de desarrollo, en Italia, son considerados como verdaderas "empresas agrícolas" a todos sus efectos y por tanto todas sus actividades, con algunas que de por sí no, lo fuesen se consideran como actividades agrarias. Ver Ció.Ma. Victoria en su trabajo: "La Regionalización de los entes de desarrollo y la modificación al régimen de las asignaciones de tierras de reforma agraria". Rev. Dir. Agr. Año LVI N° 2, 1977,

2/ de Pepe Gregorio Chiano: "Considerazioni in margine d'impresa agraria: un caso d'integrazione verticale in agricoltura". Riv. Diritto agrario, cit.

las empresas agrícolas que la producen y a la comunidad rural donde se producen. En otras palabras, se define la agrariedad de una actividad en cuanto la utilidad obtenida por las actividades conexas o derivadas, se transfiere, en la proporción adecuada, al sector primario como valor agregado que desde los "sectores" secundarios o terciarios va a beneficiar al agricultor individual o socio de las empresas asociativas y miembro de la comunidad rural en general, mucho más si -como sucede en el caso concreto del desarrollo rural integrados establecen y organizan con esa finalidad expresa. Lo cual una vez más nos revela que la vinculación estructural que está en la base de un proyecto integrado de desarrollo rural determina el carácter agrario de las actividades -por amplias que sean- que el mismo cubra.

Este criterio es definitivo, como muy bien lo advierte Alvarenga cuando distingue entre crédito agrícola y crédito rural con base en las tendencias actuales de los autores y la jurisprudencia francesa citada por él. Así, tenemos que, según este autor:

"b) El crédito agrícola francés habría introducido un concepto muy amplio de agricultor y agricultura (ayudado fuertemente por la jurisprudencia), pues ha dejado de beneficiar solo al agricultor tradicional y se ha extendido, entre otros, a quienes ejercen actividades de intermediación, a los "artesanos del medio rural" y hasta a los profesionales liberales que trabajan en el ambiente rural.

No estamos en la posibilidad de analizar las razones que la jurisprudencia francesa haya podido tener para cambiar en mayor o (menor) medida, pero nos parece que si el crédito agrícola ha llegado a incorporar como beneficiarios a quienes no serían agricultores conforme, por así decirlo, a criterios ortodoxos, no se puede afirmar que es el concepto de agricultor y agricultura lo que han cambiado sino que es el crédito que ha variado de naturaleza, pasando (volviendo probablemente) a ser crédito rural y ya no crédito agrícola propiamente dicho. Obviamente el "Credit Agricole" ya no es solo un instrumento de protección para el agricultor, sino un instrumento de protección al medio rural en general y un instrumento de planificación campo-ciudad. Así se desprende de las palabras del mismo De Juglart cuando preguntándose por qué el crédito agrícola se ha extendido al industrial-rural se contesta: "Porque él va a utilizar la mano de obra agrícola y luchar contra el éxodo rural. Es necesario por tanto ayudarle...". Cuando decimos que el crédito agrícola está "volviendo probablemente" a ser crédito rural, tenemos en mente que quizás se esté regresando a sistemas como el existente en El Salvador, por ejemplo, donde ha subsistido una Federación de Cajas de Crédito Rural, inspirada en modelos mutualistas europeos del siglo pasado que, aparte de otorgar crédito agrícola propiamente dicho, concede una amplia gama de préstamos a los habitantes del campo y las pequeñas comunidades" 1/.

Este ejemplo del crédito ilustra todo el caso. Es tendencia generalizada hoy el que se concedan una serie de beneficios al crédito agrícola expresado muy especialmente en cierta clase de subsidios que el Estado le otorga. Es sabido por ejemplo, que en países como Alemania e Italia, el Estado subsidia el crédito ("crédito agevolato") que se denomina en este último país, cubriendo parte de la tasa de interés bancario para que el agricultor pueda recibirlo dentro de topes que no lo arruinen. Igualmente se conoce que en diversos países se han establecido rebajas, deducciones o inclusive exención total del impuesto sobre la renta cuando se trate de intereses derivados de préstamos, créditos o inversiones o incluso a las inversiones mismas si están destinados no sólo a lo propiamente agrícola (en el sentido más amplio de la palabra: agricultura vegetal, animal, silvicultural y piscicultura) sino a las distintas fases del proceso productivo de cada uno de aquellos subsectores, es decir la producción de materia prima, las fases de elaboración, transformación y comercialización, almacenamiento, transporte, distribución y servicios o sea en general su industrialización, comercialización y mercadeo; más aun a las artesanías y cierto tipo de industrias siempre que se establezcan en el medio rural y para su desarrollo. Porque no hay duda de que, como acertadamente lo observa el mismo citado autor en base al criterio del autorizado agrarista francés, obviamente el "crédit agricole" ya no es (ni debe serlo podría añadirse) sólo un instrumento de protección para el agricultor, sino un instrumento de protección al medio rural en general y un instrumento de planificación campo-ciudad". A lo cual deberíamos añadir aquí que, inclusive el concepto de "lo agrícola" vendría a ser, como consecuencia de las realidades, sustituido por "lo agrario" que es más amplio como más global ha de ser la concepción del desarrollo rural si quiere tener éxito, según arriba se ha explicado.

---

1/ Alvarenga, Ivo: ob. cit., pág. 94.

Esto que en cierta manera se inscribe entre los criterios de "finalidad", es lo que aquí se quiere recoger y destacar: si la actividad está destinada al desarrollo rural, al mejoramiento deliberado del medio rural en la búsqueda de un equilibrio en el desarrollo regional, y sobre todo si forma parte de un proyecto concreto de desarrollo rural integrado que por definición se basa en la integración de actividades primarias, secundarias y terciarias en su más amplia escala, no habrá temor de que en esa actividad -en la cual haya duda de si es agrícola o no en el más riguroso sentido- el criterio a aplicar debe ser el más amplio a fin de que, gozando de aquellas exenciones o aquellos incentivos o políticas preferenciales que sean necesarios para su éxito en conjunto, también lo sean de lo agrícola en particular.

Dos advertencias sin embargo deben ser tenidas en cuenta. Una, de que al menos se cumplan en estas actividades los cuatro requisitos de que atinadamente habla Carrozza: 1) presencia en alguna forma de un ciclo o proceso biológico (animal o vegetal) 1/; 2) con base en la utilización o explotación de recursos y fuerzas naturales; 3) organización en orden a producir frutos vegetales o animales, a lo cual debería o podrían añadirse también los bienes para producir, transformar o conservar, distribuir y mercadear aquellos si lo hacen y hasta donde lo hagan los propios agricultores organizados, y 4) destinada no sólo al consumo directo sino al consumo en general, ya en forma directa o elaborada y a la producción de "insumos" de la misma producción agrícola o bienes -nos atrevemos a añadir necesarios al desarrollo de la comunidad rural. Todo ello, naturalmente, siempre que se trate de actividades en el marco específico de desarrollo rural integrado. Con lo cual quedarían descartadas, por supuesto y al menos en cuanto a determinados beneficios, aquellas actividades que, a pesar de establecerse en el medio rural no cumplan en absoluto ninguna de estas condiciones.

La segunda advertencia se refiere al necesario dinamismo que de por sí requieren estos criterios. Es decir que la calificación de actividad agrícola, así como no puede ser inflexible no puede ser tampoco algo estático y definitivo, como es fácil deducir de las consideraciones anteriores. Una actividad puede ser hoy agrícola, si de acuerdo a lo dicho, está enmarcada y destinada a un plan integrado de actividades en orden a promover o consolidar el desarrollo de un área rural o dentro de un plan de desarrollo regional con base en el desarrollo rural. Sería el caso del crédito a que se refieren De Juglart y Alvarenga que podría aplicarse con criterios muy amplios a actividades inclusive de artesanía y "hasta a las profesiones liberales que trabajan en el medio rural". Pero que, indudablemente dejarían de ser tales en el momento en que se haya logrado la promoción rural que se perseguía o la consolidación económico-social del área rural que en concreto se consideraba necesaria.

Por todo lo cual queda claro que toda esta materia está incluida dentro de la jurisdicción y competencia del moderno Derecho Agrario que no sólo ha venido a referirse a los problemas de la agricultura en su más amplio contenido como actividad agrícola productiva desde la materia prima vegetal, animal, silvicultural y piscicultural hasta la transformación, elaboración, industrialización y mercadeo de las mismas; sino también y muy especialmente a los problemas de propiedad, tenencia y empresas agrarias. Lo cual extiende su universo, al menos cuando se trata de proyectos de desarrollo rural integrado, a aquellas actividades que miran a "redistribuir el espacio (terrestre por supuesto) entre diversos usos", de acuerdo "a la moderna e irreversible tendencia a limitar o comprometer la propiedad... de acuerdo a las exigencias del adecuamiento racional del territorio" o como lo llega a decir el mismo autorizado Maestro de Pisa 1) de acuerdo al "derecho del territorio", a la "planificación global vinculante" que del mismo concepto de desarrollo integrado se deriva, "a los nuevos institutos del derecho agrario de carácter territorial". Aquí viene a destacarse la importancia del desarrollo rural integrado como instrumento del desarrollo regional equilibrado, el "progreso homogéneo" de (Lebret) 3/ y para lo que Carrozza llama "la necesidad de fijar sobre el lugar

---

1/ En el caso de los alimentos concentrados la presencia del ciclo está dada por la finalidad: se produce para alimentación animal.

2/ Carrozza, Antonio: "Localizzazione delle attività agricole e destinazione pubblica e privata delle terre all'agricoltura". Relación presentada a la 2a. Mesa Redonda italo-soviética de Derecho Agrario, 9 a 17 de junio de 1975. Moscú, URSS.

3/ Lebret, ob. cit.

la población ya dedicada a la agricultura desalentando ("scoraggiando") el éxodo rural, junto al imperativo de conservar íntegro el ambiente natural" y de un "regimen especial de ayuda en las zonas que se distinguen de las otras por una ventaja natural y permanente" 1/ lo cual, el avisado autor lo advierte, "añade una nueva dimensión a la política agrícola" refiriéndola a una "oportunidad de conciliar la política estructural con la política que podría llamarse regional". Esto, en la misma autorizada voz, representa una nueva relación: la "relación agricultura-territorio" en lugar de la "relación de la agricultura-tierra" o de la "relación agricultura-fundo" y expande por tanto el ámbito del Derecho Agrario en forma tan amplia como lógica.

El tema invade o penetra otro de mucho interés actual: el de saber si el Derecho Agrario rige el campo de los recursos naturales renovables y de ordenamiento territorial que ha venido tomando cuerpo últimamente 2/.

De hecho si lo específico agrario, si la especificidad del Derecho Agrario, si su campo propio reside en lo estructural de la problemática agraria y rural en general según aquí se expone, o sea en todo aquello que afecte, limite, condicione, en una u otra forma las relaciones de propiedad, el uso y la disposición de la tierra y los elementos ínsitos directa o indirectamente en la producción agrícola en el más amplio contenido como aquí se sostiene, no hay duda de que también se refiere a aquellos recursos naturales que en una u otra forma puedan o deban ser explotados en beneficio de la colectividad rural que se desea y necesita promover o mejorar; pero siempre y sólo en cuanto a los aspectos estructurales en que ellos puedan afianzarse u organizarse para su explotación, apropiación y beneficio. Por eso el criterio de Casanova adquiere validez porque la tierra y los recursos naturales son patrimonio de la comunidad rural que en ellos se asienta; y de su uso ordenado, racional y provechoso dependerá el arraigo y prosperidad de aquellos asentamientos humanos, por lo cual los criterios que se adopten para su ordenación y normatividad en cuanto a su apropiación, uso o distribución de los beneficios que de ellos se puedan derivar, es materia que cae dentro de la competencia del Derecho Agrario.

Lo que determina la competencia del Derecho Agrario, en el caso de los recursos naturales renovables, en consecuencia, es este carácter de recursos útiles al bien común, al bienestar de la comunidad, cuya propiedad, uso, disfrute y disposición deben ser por tanto objeto de un ordenamiento y muy en concreto de un ordenamiento orientado hacia la justicia social. Es ese su aspecto estructural 3/ en el que se define su alcance, por cuanto, que, siendo los recursos naturales renovables elementos que deben ser garantizados y organizados adecuadamente para asegurar la permanente y creciente producción de frutos y bienes, entran a formar parte del universo global agrícola, es decir de esa agricultura organizada integralmente que, por "su función de gerente y guardián del espacio viene a ser factor esencial del desarrollo de las regiones rurales" 4/. Y aunque esto, naturalmente, revela la amplia proyección que hoy tiene y ha de tener lo que el propio Carrozza denomina "la figura poliédrica del

---

1/ Criterio que como se recordará forma parte esencial del marco conceptual expresado en la primera parte de este trabajo.

2/ Casanova, Ramón Vicente: "El Derecho Agrario y los Recursos Naturales Renovables". Ponencia en las Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario celebradas en Zaragoza y Jaca, España, julio de 1976. El acucioso autor venezolano ha venido profundizando cada día más en este argumento en forma que hoy puede considerársele el más autorizado representante de esta tendencia. Su posición es tan definida sobre el particular que considera al Derecho Agrario el Derecho de la Tierra y la Naturaleza. También ha presentado interesantes estudios Franco García Jose María, también del IIDARA-ULA, Mérida, Venezuela, en la revista de Reforma Agraria y Derecho Agrario.

3/ En todo este trabajo la palabra estructura tiene, como es fácil ver, una importancia y utilización muy destacada. Tampoco aquí es del caso inmiscuirse en la semántica ni en el fondo de lo que esta palabra entraña. Sin embargo sí sería del caso relevar la calidad y profundidad del trabajo: denominado "Struttura, Strutture Agrarie, politica delle strutture agrarie" de Spinelli, María Luisa. En Rivista di Diritto agrario. Año LIV N° 2, 1975. Al menos en opinión de este autor, ese artículo resume con claridad y profundidad los diversos enfoques, económicos, sociales y jurídicos que existen sobre el tema.

4/ De Leuw Aimé: "Propriété foncière, exploitation agricole et aménagement du territoire en Belgique". Citado por Carrozza en "Risorse Naturali e D.A.", cit.

derecho agrario moderno", no hay duda que lo limita y lo concreta en orden a lo que aquí venimos llamando la "dimension estructural del desarrollo" 1/ . En resumen todo lo que refiere a la tierra y su cultivo o su uso, así como a los recursos naturales que en ella existen, pero solo en cuanto a las relaciones de apropiación, aprovechamiento y distribución de la riqueza que con ellos se genera por lo cual interesan al bienestar común (es decir sus aspectos estructurales) requiere de regulación a los fines de que se garantice en ellas la participación justa y efectiva de quienes los trabajan y de las comunidades donde tienen su asiento. Y por tanto cae en la jurisdicción y competencia del Derecho Agrario.

Lo anterior permite afirmar, finalmente que toda la normativa que ha de regir los proyectos de desarrollo rural integrado, en lo que refiere a los aspectos estructurales del problema agrícola y rural, es decir lo agrario, es "materia jurídica agraria" en su más amplio sentido, que, por lo demás cae - indudablemente- en jurisdicción específica del Derecho Agrario.

---

1/ FAO: Conferencia Regional 1970. Caracas, Venezuela.



## CAPITULO II

### LA PROPIEDAD AGRARIA

Es bien sabido que hoy existe una corriente, cada día más fuerte, hacia lo que se ha llamado la desprivatización del Derecho. Sin entrar a ese problema, puede admitirse como evidente que algunas materias, que anteriormente estaban en plena jurisdicción del Derecho Privado, hoy más que nunca habría que ubicarlas dentro de lo que también modernamente se viene conociendo como Derecho Social. Una de ellas es la relativa a la propiedad, institución tradicional como ninguna pero cuestionada hoy, quizás como ninguna también, que por lo demás viene a constituir uno de los objetos de atención básicos de esa rama nueva de la ciencia jurídica que hoy se reconoce con el nombre de Derecho Agrario.

En este ámbito del Derecho Agrario, el desarrollo rural integrado habrá de enfrentar una serie de situaciones, despejar una serie de problemas que, como allí también se ha dicho, hacen referencia especial al tipo o sistema de propiedad 1/ que habrá de reconocerse a los productores, a la actitud o decisión que habrá de asumirse con los diversos sistemas de tenencia y a la estructura que habrán de adoptar los diferentes tipos de empresa.

Por ello es importante fijar criterios claros sobre tan importantes materias a los fines de que, en el momento de definir políticas y de establecer normas, se pueda proceder con acierto. No otro es el objetivo de este capítulo. Aunque sobre el particular nunca será bueno el camino de los dogmatismos porque, frente a problemas tan dinámicos como los económicos y sociales la mejor actitud, establecidos los conceptos fundamentales con claridad, será la de atender siempre a las exigencias de la realidad que se enfrenta y sobre todo a las características e indiosincrasia de las personas humanas de que se trata pues no son simple números o fichas que el planificador puede mover a su antojo 2/.

En materia de propiedad a pesar de que algunos pudieran pensar lo contrario, el camino parece ya bastante despejado en el campo del Derecho Agrario. Durante largo tiempo es bien sabido que rigieron criterios absolutistas del código napoleónico que, acogiendo los postulados de la propia revolución francesa, habían llevado el concepto de la propiedad privada a su máxima expresión liberal, incluido al lado de las consignas básicas de la libertad, de la igualdad y la fraternidad, y sancionando incluso con pena de muerte, a quienes la violaran. Pero también es ya sabido que el concepto de propiedad privada ha ido regresando a conceptos más de acuerdo con su origen, naturaleza y razón de ser, con lo cual ha vuelto a adquirir una muy interesante proyección hacia el futuro.

---

1/ "La cuestión fundamental del Derecho Agrario no cabe duda que continúa siendo la del derecho de propiedad sobre la tierra en sus tensiones con respecto al trabajo; es decir, la cuestión propiedad-empresa". Bailarín Marcial, Alberto: "Propiedad y empresa en la base del Reformismo Agrario" en revista Derecho y Reforma Agraria N° 3, 1971.

2/ Giménez Landínez: "Bases Jurídicas en la Planificación de una Reforma Agraria Integral". Separata de "Atti della Seconda Assemblea". Vol. 1. Cit.

En este sentido conviene enfatizar acerca de las características de lo que en las corrientes modernas del Derecho, puede y debe entenderse como propiedad agraria, o lo que es lo mismo la propiedad como derecho subjetivo en el Derecho Agrario moderno 1/.

1. En primer lugar ha de partirse del principio de que no se trata de un derecho esencial, un derecho absoluto. Derechos de tal tipo serían aquellos sin los cuales el hombre no podría subsistir ni podría vivir en sociedad; por ejemplo, el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la dignidad de la persona humana: anteriores al Estado, inviolables por tanto. Pero es evidente que se puede vivir, o tener libertad y dignidad aunque no se sea propietario. Tampoco puede inscribirse en la categoría de los derechos primarios porque éstos serían aquéllos sin los cuales el hombre no podría comer, no podría vestirse, no podría educarse, por ejemplo,"que también son inviolables. Pues no hay duda que sin ser propietario y en concreto sin ser propietario de la tierra, el hombre puede vestirse, alimentarse, educarse. Y de hecho muchos lo hacen sin ser dueños de la tierra o sin ser dueños de otros bienes productivos: y tiene que ser así porque los bienes materiales son infinitos y no alcanzarían para todos, mientras que el vestido, la alimentación, la educación, en el caso citado, sí han de ser para todos y no pueden ni deben estar unidos a la condición de propietarios.

Hoy día el concepto propiedad, muy cuestionado en diversos sectores, negado incluso por la filosofía marxista como derecho privado en cuanto a los bienes productivos, se orienta y se afianza más dentro de aquellas concepciones que lo reconocen como un derecho natural de tipo secundario, o incluso como perteneciente "a una tercera clase de derechos naturales" que "no es un bien intrínseco en sí" y "que no es indispensable" 2/; es decir que está sometido a otros de naturaleza esencial o primaria como serían por ejemplo, el derecho de los demás a la alimentación o al trabajo, al ingreso justo, al bien colectivo. Por lo cual, aunque es un derecho natural como cualquier otro y como tal debe ser respetado por el Estado, está sin embargo sujeto a la norma positiva que lo regula, lo condiciona o aun lo puede afectar si esos derechos superiores lo exigen. Criterio que por lo demás no es nuevo, desde luego que de hecho así fue considerado en tiempos muy cercanos al imperio romano y que incluso filósofos, como el jesuita Suárez por ejemplo, en el siglo XVI, al considerar que no es un derecho natural "strictu sensu", concluía en que el Estado no podía obligarse moralmente a respetarlo en forma absoluta. Por otra parte ya desde tiempo atrás se admite la posibilidad de expropiación por causa de utilidad pública que fue dando paso en las nuevas constituciones modernas al criterio de interés general, hasta ser hoy admitida por causa de interés social o utilidad social. Es conocida también la tendencia en la cual coinciden las más variadas filosofías e incluso tradiciones históricas muy arraigadas, en el sentido de referir la propiedad privada a entes diferentes del individuo o del Estado, reconociéndola más bien a personas colectivas y en concreto a la comunidad; con lo cual se le ubica más que como un derecho privado del individuo o propiedad pública del Estado, en el ámbito de lo que hoy se llama la propiedad social.

---

1/ Como es fácil entender esta es una materia sobre la cual se ha escrito con prolijidad y profundidad. Aquí no se pretende otra cosa que hacer referencia a lo que, por su especial interés para el tema, hoy viene convirtiéndose o perfilándose como un nuevo concepto, sencillo pero denso en su base doctrinal: la propiedad agraria.

2/ Ryan, J.A. : "Justicia Distributiva", Edit. Poblet. Buenos Aires, 1950.

Inclusive si se analiza el concepto de León XIII en su *Rerum Novarum*, al referirse a los argumentos que la justifican, habla de que está en la naturaleza de las cosas el que una persona pueda en determinadas condiciones considerarse propietario de algo; lo cual referido a la propiedad de la tierra lo define solamente como un derecho natural dependiente, por lo demás, de algunas condicionantes, y en el caso concreto del trabajo que sobre la misma se realice. Más interesante aun es la secuencia que a partir de ese criterio se observa en las posteriores Encíclicas que se han dedicado al estudio y precisión del concepto de propiedad, entre las cuales serían de señalar el surgimiento y la afirmación del concepto de la función social de la propiedad en la "Quadragésimo Anno" de Pío XI, los conceptos de la "propiedad-deber" y "propiedad-institución-social" de Pío XII en sus Mensajes y el de "propiedad-trabajo" de Juan XXIII y Pablo VI en sus conocidas Encíclicas "Mater et Magistra" y "Populorum Progressio" 1/.

Todo lo cual si bien refuerza la idea de la propiedad como derecho natural y como derecho subjetivo, la sustrae sin embargo del derecho propiamente individual y la coloca dentro del ámbito del Derecho Social y en concreto del Derecho Agrario, que ven en ella más que un derecho un deber, una obligación. Y en todo caso un derecho sometido no sólo a limitaciones y restricciones determinadas, lo cual cabría en el ámbito puro del Derecho Civil, sino a funciones específicas que cumplir en orden al bien común, al bienestar de la comunidad 2/.

2. A la luz de estas ideas vale la pena hacer referencia a los elementos básicos que dentro de la tradición civilista conformaban el derecho de la propiedad sobre la tierra o sea las tres facultades clásicas: el "jus utendi", el "jus fruendi" y el "jus abutendi", y las modificaciones que hoy presenta. Porque en cierta forma alrededor de estos tres conceptos y su evolución se está definiendo lo que, en la corriente neojusnaturalista, pudiera entenderse hoy día como derecho de propiedad rural o la propiedad agraria,

2.1 En cuanto al derecho de usar -jus utendi- el término se aplicaba en su simple acepción etimológica: el uso de la cosa. Soy propietario de una cosa, luego tengo el derecho, la facultad de usarla; en lo cual iba implícito otro derecho; el de no usarla, desde luego que era una facultad privativa, que le pertenecía a su titular. Hoy día no se piensa así. "El propietario si bien tiene el derecho de usar la tierra de la cual se dice propietario, más que eso tiene el deber de usarla". O sea, que, en el sentido moderno de la propiedad, el derecho se convierte en obligación; más que derecho viene a ser un deber. Por eso se habla más que de la propiedad-derecho de la propiedad deber, al menos en cuanto se refiere a la tierra que es el objeto de atención del Derecho Agrario.

---

1/ Giménez Landínez, V.: "La Doctrina Católica sobre la Propiedad y la Justicia Social", en Memoria del Tercer Congreso Católico de la Vida Rural, Panamá, 1955. "Hacia la Declaración de los Derechos del Campesino" cit.

2/ Hernández Gil en su obra "Reflexiones sobre el Futuro Derecho Civil" al resumir los nuevos conceptos de las transformaciones sociales, destaca entre otras cosas: 1) "Una mayor penetración del Derecho y el Estado en la organización de la propiedad para regular el poder que atribuye"; 2) "... del límite puramente negativo se pasa al límite positivo" o sea a estas funciones (funcionalidad) a cumplir; 3) "asignación al derecho de propiedad de una función transindividual en doble sentido: función familiar ... y función social"; y 4) "desplazamiento del centro de protección jurídica de la titularidad independiente del goce de los bienes hacia el goce efectivo de éstos ...". Citado por Sanz Jarque, J.J. en "Más allá de la reforma agraria". E.P.E.S.A. Madrid, 1970.

Pero no solo ahí, en abstracto, se queda esta obligación. Se trata del deber de usar la tierra y además de usarla con determinadas características, dentro de las cuales habrían de anotarse como muy importantes las de usarla suficiente y eficientemente, por una parte; y y por la otra de usarla racionalmente, sin dañarla, sin deteriorarla, más bien beneficiándola, de acuerdo a las normas de conservación y fomento del recurso. Todo esto, por cierto, desborda ciertamente el ámbito del Derecho Civil y viene a constituir uno de los elementos donde se afina la especificidad del Derecho Agrario.

Inclusive hoy se llega a más, dentro de la misma idea: la propiedad agraria está sujeta a la obligación de ser usada dentro de una planificación y zonificación concreta, o sea que, traspasando ya el límite del Derecho Privado y aun del Social, e incursiona en el Público, al admitir al Estado la facultad de establecer una zonificación y una planificación que la afecta.

Pero aun hay más. Dentro de lo puramente social habría que admitir, y ciertamente es precepto ya admitido por las legislaciones modernas, el concepto de que el uso, el derecho de usar la tierra, está íntimamente ligado al hecho de que se le use directamente por su dueño, por quien alega la propiedad. Lo cual en cierta manera lleva implícita la idea 1/ de que quien la usa real y directamente es el verdadero titular o al menos quien tiene derecho a ser propietario y de que, siéndolo, dejaría de serlo en la medida en que deje de trabajarla, o la trabaje por intermedio de otro que le pague por ello renta o canon alguno.

En este sentido es verdaderamente admirable la frase de Juan XXIII cuando en su "Mater et Magistra" dice que la propiedad "halla su origen prevalente y su perenne alimentación en la fecundidad del trabajo". Es decir, que es un derecho en razón del uso útil que se le dé, que en ello toma su principal origen, es decir, su razón principal de ser; pero que es algo que necesita ser alimentado perennemente. Lo cual no quiere decir otra cosa sino que si el bien deja de usarse por su dueño, éste deja de serlo o se pone en camino de perder el mejor título de su derecho.

2.2 En cuanto al derecho de disfrutar o sea de aprovechar el fruto de la tierra que se trabaja -jus fruendi- pareciera a la luz de las ideas anteriores que no habría de sentirse afectado: si se trabaja y produce se es dueño de lo que se produce. Sin embargo, ni esto siquiera es un principio absoluto hoy día. Se parte de la idea de que el hombre vive en sociedad y de que el derecho de propiedad se ejerce dentro de una comunidad con la cual se tienen derechos pero también obligaciones. En las Leyes de Indias 2/ se encuentran antecedentes según los cuales, por ejemplo, se, otorgaba la propiedad de la tierra (que se consideraba una regalía de la Corona) no sólo dentro de la condición de no perjudicar a "terceros que mayor derecho tengan", y que el título fuese concedido "sin agravio de los indios" es decir no supusiese despojo de la propiedad que a los indígenas teóricamente se les reconoció, sino que aun se exigía que esas tierras fuesen trabajadas en un plazo prudencial, so pena de perder la propiedad. Pero lo que más interesa a los fines del "jus fruendi" es que, en algunos casos al menos, se le otorgaba la propiedad bajo la condición de producir determinados bienes para la comunidad a la cual debía ofrecérsele determinada cantidad de producto (ganado, en concreto) a los precios a que les fijaran los Cabildos 3/. Lo cual no hay duda de que suponía ciertas restricciones o limitaciones al derecho de "disfrutar" la cosa producida.

---

1/ Cuando en las legislaciones modernas de reforma agraria se trata de definir o precisar la idea del "sujeto" de derechos que esas legislaciones crean es indudable que este concepto del uso directo de la tierra adquiere especial importancia.

2/ La legislación dictada por España para las que eran sus colonias en América.

3/ Ravelo, Jesus R. : Cita hecha en su trabajo de seminario sobre Derecho Agrario en el Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974. Cabildos eran municipios.

Hoy se va más allá todavía. En algunos casos se establece que no todo lo que se produce es o puede ser para el dueño sino que éste solo puede disfrutar lo que necesita y, en todo caso, una parte debe dejarla para la comunidad a la cual pertenece. En otros casos se piensa que, dado que un trabajo igual en agricultura no siempre supone un igual ingreso pues muchas veces las tierras no son de las mismas condiciones, el producto y el ingreso' respectivos, deben prorratearse entre toda la comunidad productora aunque se origine en parcelas de distinta propiedad. Esto ultimo juega sobre todo con el caso de las tierras distribuidas o redistribuidas por el Estado donde quien recibe una parcela de condiciones agrológicas malas o regulares puede trabajar igual pero producir menos y por supuesto ganar menos que otro que tuyo la suerte de recibir una buena.

Otro caso similar sería el surgido con la ubicación de las parcelas, pues unas están más lejos que otras de los centros de consumo, por ejemplo, lo cual establecería diferencias en los costos de transporte, traducidos en diferencias de ingreso no completamente justas; y no hay duda de que todas no pueden estar a la misma distancia. Todo lo cual lleva a la idea de que, si bien se es propietario de lo que se produce y en concreto se respeta el "jus fruendi", sin embargo este tiene una limitación: se debe dejar una parte que sirva de margen compensatorio para aquellos que no estén en igualdad de condiciones o, en otras palabras, para un fondo que iguale las diferencias que por calidad de los suelos, distancias, etc.... pueden surgir. Lo cual, sin que signifique adhesión ni rechazo a determinada formula, señala las ideas y tendencias que hoy se suscitan y se introducen en el concepto de propiedad agraria que, manteniéndola como un derecho de la persona, no sólo le limita la ganancia sino que le señala a la comunidad como beneficiaría de parte de la misma. Lo que indudablemente, recuerda un poco la vieja teoría de lo superfluo 1/.

2.3 Es fácil entender que en el derecho de disponer, el "jus abutendi" de los romanos, es donde el derecho agrario ha establecido mayores diferencias y, naturalmente, lo que ha provocado mayores reacciones en el sector tradicionalista. Hoy no es libre, ciertamente, el derecho de disponer de la propiedad que otorgan la generalidad de las leyes de reforma agraria. Temerosos los legisladores (por la experiencia ya sufrida) de que se reconstituyan los latifundios si se deja a los beneficiarios de la redistribución el derecho de disponer libremente de la tierra o parcela recibida, las leyes agrarias han tenido buen cuidado de tomar precauciones. En primer lugar, cuando se trata de trasposos por acto entre personas vivas, se va desde la idea de ofrecer la venta previamente al organismo; que realizó la dotación a fin de que éste ejerza una especie de retracto implícito en la misma adjudicación para que luego este mismo organismo dote de dicha propiedad a otra persona que revista las condiciones que la ley exija como "sujeto agrario" 2/, hasta la autorización para la venta directa si el nuevo comprador reúne esas condiciones a juicio del organismo público competente,

---

1/ Es evidente que esta prelación del interés comunitario, sobre el individual, pueda restar incentivos a quien actué como propietario agrícola en determinados casos. Pero no hay duda de que, al menos dentro de la propiedad que el Estado otorga en programas de distribución previene la aparición de vicios o regresiones del proceso que serían mucho más graves. La experiencia es tal que muy serios autores han llegado a considerar que es peor el problema de las diferencias de ingreso y tal el de la "pobreza rural" que los sistemas tradicionales han producido que ello ha creado la convicción de que las políticas de desarrollo rural (no ya siquiera las de reforma agraria en particular) deben resolverlo "incluso si esto causara, por ejemplo, un crecimiento más lento del producto nacional bruto". La cita es de Kotter Herbert R. Ob. cit. pág. 3.

2/ Con esta expresión se quiere abreviar la idea del beneficiario de derechos en un proceso de reforma agraria, al sujeto de derecho a ser adjudicatario de tierras en un proceso de esa naturaleza; el cual entre otras cosas debe demostrar que no posee otras o que lo que posee no es suficiente, que está dispuesto a trabajarlas directamente, etc. En la legislación italiana, y a través de diversas disposiciones y condiciones se resumiría esta idea en la figura del "cultivador directo": el que cultiva directamente y habitualmente la tierra con el trabajo propio y de sus familiares. (Ver entre otros, Albertini Franco: La recente legislazione sui contratti agrari". J. de G. Pirella, Milano, 1974.

Si se trata de transferencia de propiedad "mortis causa", también es ya aceptada generalmente la intervención que va desde la reversion "ipso facto" al Estado cuando fallece el titular de la propiedad, hasta un sistema optativo como el que por ejemplo establece la Ley Venezolana de 1960. En efecto, según esta Ley, si los herederos se ponen de acuerdo para (Art. 73) designar un administrador, la parcela en propiedad pasa a manos de los herederos según el orden de suceder del Derecho Civil; pero si no se ponen de acuerdo o solo se ponen de acuerdo para dividir la parcela, entonces revierte la propiedad al organismo adjudicante para que éste designe, como beneficiario o titular, ya al heredero que demuestre mayor capacidad y dedicación o ya, a su falta, un tercero a quien se le traspase la propiedad, en ambos casos con las indemnizaciones que correspondan. Lo cual de paso, como podrá observarse, modifica la conocida disposición de que nadie puede ser obligado a permanecer en comunidad. Tal innovación está inspirada no ya en el propósito de evitar la reconstitución de latifundios sino, al contrario, de impedir la atomización de la propiedad 1/.

3. Como se ve la propiedad agraria tiene sus características especiales y distintivas de la propiedad quiritaria o civilista que se venía conociendo en la legislación tradicional. Y no hay duda de que ese concepto de la propiedad agraria es el que habrá de servir de marco jurídico a todo programa de desarrollo rural integrado. Sea cual fuere la filosofía que lo inspire, sea cual fuere el tipo de desarrollo general que se desee, aparecería como incongruente basar un programa de desarrollo rural integrado en criterios de propiedad completamente contrarios a lo que ella misma debe significar, es decir, una institución para el desarrollo integral del "hombre y de todos los hombres".

En todo caso ese concepto moderno de la propiedad privada que se define en los párrafos anteriores, de acuerdo con la verdadera tradición de la misma, no es un derecho individual absoluto sino lo que hoy se viene llamando con acierto "propiedad agraria", o sea una propiedad personal condicionada más que limitada por el bien común y que, por su propia naturaleza, queda definida como propiedad vinculada, es decir, comprometida, obligada a cumplir determinados objetivos de bien común, de interés colectivo: una propiedad-institución porque el propio desarrollo la necesita, porque está involucrada aunque no lo quisiera en el progreso común, está inmersa en la responsabilidad social de la comunidad, y no puede eludir la función social que es incita en su propia razón de ser.

4. Podría decirse por tanto que más que un derecho individual o privado se definiría como una institución social basada en la persona humana porque surge y se afianza en la vinculación personal del hombre como ser individual y social con la tierra, a través del trabajo que sobre ella realiza aquél; es decir que se justifica y se sostiene en "la fecundidad del trabajo" sobre la tierra y esto en orden al beneficio individual cierta mente pero también y fundamentalmente en orden al beneficio o provecho colectivo. Es quizás la idea de la "propiedad-institución" a que hacía alusión Pío XII. En esta forma ella es la base, no puede ser otra, de las estructuras o formas de producción dentro de los proyectos de desarrollo rural integrado. Dentro de los cuales podrá adquirir las características y las realidades de cada caso, pues es indudable que el planificador habrá de atender problemas muy concretos e inmediatos en donde circunstancias locales, sociales, históricas, culturales y políticas habrán de ser tomadas en cuenta.

---

1/ Lamentablemente, en los hechos y si no hay una sincera voluntad de reforma y una permanente vigilancia, estas disposiciones resultan burladas o violadas. Casos se conocen en determinados países en que, vista la prohibición de traspasar o vender o los requisitos que se exigen para estos traspasos de propiedad, se venden "las mejoras" o "bienhechurías" con lo cual se pueden reconstituir latifundios o en todo caso acaparar tierras ya no por la vía de la propiedad sino de la posesión y disfrute que en fin de cuentas es lo importante.

Este moderno concepto de propiedad personal basada en el trabajo y vinculada a los intereses de la comunidad no está sometido a un esquema exclusivo sino que puede darse ya en la misma propiedad individual cuando cumple su función social o ya en las distintas formas de propiedad asociativa que hoy con éxito bastante generalizado existen en el mundo. El modelo asociativo merece algunas consideraciones. Se conoce y se expresa originariamente en los modelos clásicos de propiedad cooperativa o en los modernos de propiedad social, propiedad colectiva o propiedad comunitaria 1/ pero no habrá duda de que el término y el concepto que aquí se considera exigiría como principal característica y como basamento esencial el más genuino sentido de libre, democrática, justa y efectiva participación de la persona humana. O sea que de verdad, en los hechos sea libre expresión de la tendencia asociativa del hombre. Más adelante se harán consideraciones concretas con relación a estos términos aplicados a la noción de "empresa". Por ahora y en relación a la propiedad rural de tipo personal y participativa de que aquí se habla quedaría caracterizada por los siguientes elementos:

1. Es propiedad privada desde luego que no es propiedad del Estado.
2. Es propiedad asociativa, social o de cooperación, desde luego que sus titulares no son los individuos aisladamente considerados sino la persona jurídica de los miembros libremente asociados para el trabajo agrícola.
3. Es propiedad comunitaria por cuanto puede ser y cuando sea su titular la propia y entera comunidad rural organizada, no sólo para el trabajo agrícola sino para todo tipo de trabajo de interés a la comunidad y en general para el desarrollo general de la misma 2/.
4. Es propiedad personal desde luego que la titularidad se basa en la vinculación personal del sujeto con la tierra a través del trabajo.
5. Es propiedad vinculada (más que condicionada) a una función básica: la función social que a la tierra le corresponde no ya sólo como factor de producción sino como modo y medio de vivir.
6. Es propiedad participativa porque se basa en la participación de todos en la titularidad de la tierra, en el trabajo, en los beneficios y en la toma de decisiones, pero no sólo para la actividad agrícola en sí, sino para todas las fases del proceso productivo, es decir en lo agroindustrial, agrocomercial y agroservicio.

Ahora bien, establecidas así las principales características de la propiedad asociativa y admitido que ella ha de estar en la base programática de los proyectos de desarrollo rural integrado, cabe la pregunta de si en la ejecución de los mismos ha de establecerse como única forma de propiedad o si es compatible con otras.

---

1/ En la URSS por ejemplo se usa el término cooperativa en el Koljós, en Israel en el Moshav, en Cuba en la primera etapa de su reforma agraria y también hoy en Peru y Honduras (vgr. el caso admirable de Guanchías). Pero es indudable que no todos representan la misma idea. Lo mismo puede decirse del término colectivo que también se aplica al Koljós ruso pero que igualmente lo usa la ley venezolana al hablar de dotación (léase propiedad) individual o colectiva. Inclusive el amplio término de "propiedad social" es usado en forma muy concreta en Yugoslavia para referirlo, dentro de las características de este país, a la propiedad rural que no es del Estado ni de los individuos sino de los trabajadores asociados. Y el término propiedad comunitaria también supone o puede suponer diversas acepciones, aunque en esencia es una propiedad privada cuya titularidad pertenece a la comunidad rural organizada. Al hablar de "empresa" se ampliarán más estos conceptos dada la vinculación de los temas "propiedad" y "empresa" agrarias.

2/ "Y es que la tierra no sólo es el centro de trabajo sino el medio natural en que se desarrolla la vida del campesino y de la comunidad y el aspecto económico sólo es una parte de un contorno vivencial más amplio." (T. Tapia, ob. cit.).

El Artículo 100 de la Ley de Reforma Agraria de Venezuela al explicar las funciones de los Centros Agrarios (expresión jurídico-formal de las dotaciones colectivas) otorga o reconoce funciones inherentes "al desarrollo económico, social y cívico del grupo" o sea de la comunidad asentada. El nuevo tipo de "ejido colectivo" en México se basa igualmente en una propiedad asociativa o colectiva de la tierra por parte de los miembros del ejido o sea de la comunidad ejidataria. (Sobre esto último ver: "La Agricultura Colectiva en México" de Iván Restrepo y Salomón Eckstein, Siglo XXI Editores. México, 1975.

Sobre este particular será siempre un buen principio el de no pretender "camisas de fuerza" en materias tan dinámicas como las que se refieren a esos fenómenos económicos y sociales. Siempre será mejor que un esquema mental rígido, otro que, firmemente afianzado en una filosofía clara, tenga en cuenta las características y la idiosincrasia del elemento humano que va a afectar, necesita utilizar y desea liberar y favorecer. Y así, aun cuando hoy se conocen las evidentes ventajas que en general presentan las formas p sistemas asociativos y cooperativas de propiedad y de producción es preferible no imponer en forma obligatoria o uniforme sino promoverlas, facilitarlas, darles prioridad, ofrecer diversos modelos, favorecerlas, precisamente para que sean más expresión de lo personal humano que de lucubraciones ideológicas.

Más aun, sin temor puede afirmarse que en la misma esencia de la filosofía que sirve de base a estos criterios está la idea, más que de eclecticismo o de pluralismo, de una sana lógica. De acuerdo con lo cual podemos comprender que por lo mismo que una propiedad es personal, no puede ser ni conviene que sea impuesta desde arriba sino surgida de la libre voluntad de los asociados. El Estado puede promoverla, estimularla, favorecerla, pero no imponerla. Además, de la misma naturaleza del hecho agrícola resulta que no siempre es la forma asociativa total la que más se adecúa al tipo de cultivo o de trabajo. Por eso no debe desconocerse la virtualidad de la propiedad individual por lo que representa de incentivo personal en orden a la producción, el sentido de arraigo y compenetración directa que produce y el cual en muchos casos, países y épocas, puede ser elemento, más que deseable, indispensable a una verdadera cultura agrícola y a los urgentes requerimientos alimenticios de los países del mundo 1/. Sin olvidar que una cosa es propiedad individual y otra propiedad privada. Y que las formas asociativas y participativas, como se acaba de decir son formas de propiedad privada aunque organizada (como siempre es lo deseable) de los que trabajan la tierra para sus logros productivos.

5. En todo caso, es claro que dentro de un proyecto de desarrollo rural integrado, aunque puede ser muy conveniente decidir (libremente) una forma de propiedad, común para todos, pueden convivir sin embargo diversos sistemas siempre que acaten las normas de la función social y se sometan a la planificación decidida por la comunidad. De lo contrario es evidente que procederá la expropiación de aquellos que no respondan al fin común. Esa expropiación regirá por de pronto para los casos de latifundismo directo o indirecto que existan dentro del área del proyecto, o sea los casos de tierras abandonadas o incultas, negadas al trabajo por una parte (latifundismo directo) y las que se cultivan a través del trabajo ajeno constituyendo la tierra, para el propietario, no objeto de trabajo sino de renta por el trabajo de otro (latifundismo indirecto) que se expresa a través de sistemas de arrendamiento, aparcerías, medierías, etc., como se ha explicado, pues de hecho no cumplen su función social. En cambio no sería necesaria para aquellas que estén cultivadas por sus dueños dentro de las normas con las cuales las leyes de reforma agraria definen la función social de la propiedad (cultivo eficiente, cultivo directo, cumplimiento a las leyes laborales, y a las de conservación y de catastro) y menos para los de propiedad familiar, propiedad mediana, propiedad asociada o cooperativa a quienes, en líneas generales respetará, ya que al país le convendría siempre la conservación de aquella fuerza de trabajo y producción representada por el cultivador directo que es en fin de cuentas el verdadero sujeto de derechos en un programa de redistribución de tierras 2/. En estos casos habría de exigírseles a los titulares la adhesión y cumplimiento, de su propiedad y su empresa, al plan adoptado (si posible con el aporte y consenso de todos) para el área en cuestión. Así como habrá de promoverse libreramente, reflexivamente hacia las formas asociativas que, según se acaba de decir, representan, en los países en desarrollo muy especialmente, evidentes ventajas.

---

1/ Conocido es ya cómo en la propia Unión Soviética se ha venido consolidando aun dentro de la más decidida voluntad colectivizante el reconocimiento a la especie de pequeña propiedad o posesión privada e individual para el cultivo en ciertos casos. También es conocido cómo en algunos países socialistas - Polonia, Yugoslavia, Hungría- la colectivización total funciona sólo en una proporción relativamente pequeña mientras que la agricultura descansa principalmente sobre una estructura de explotación privada promovida a la cooperación.

2/ "La piccola proprietà a conduzione diretta" de que habla Carrozza.



Habrá otros casos en que, aun reconociendo el mérito de algunos propietarios en particular y admitiendo que en algunos casos se este cumpliendo la función económica y aun la social en sus aspectos formales, habrá necesidad de expropiar las tierras que abarque el proyecto o todas las que se requieran para la buena ejecución del plan; dentro de lo cual entrar , ciertamente, no solo la necesidad de disponer de algunas tierras para obras físicas (diques, represas, caminos, centros poblados) sino la necesidad de tierras para redistribuir a los campesinos de la zona, o sea pequeños cultivadores directos que necesitan también tierras para trabajar, que solo viven del cultivo de las mismas; porque ello forma parte esencial -como es fácil comprender- de los propósitos y exigencias redistributivas de un plan de desarrollo integral de áreas. O sea que un justo y verdadero sentido de lo que es la función social no sólo dependerá de que una finca o un propietario en concreto trabajen directamente la tierra y la hagan producir eficientemente sino también de que no está acaparada, de que no configure un cuadro de concentración de la propiedad en pocas manos frente a la necesidad de los demás; porque en estos casos, al monopolizarse o concentrarse en pocas manos presentará por tanto un t pico y clásico caso de reforma agraria en el cual la necesidad o interés del bienestar común ha de privar sobre el interés particular, mucho más si la propiedad por exceso ha dejado de ser un derecho para ser convertido en privilegio. En estos casos el simple hecho de que tal propiedad se necesita dentro de la integral concepción del plan que en el área o la región se haya elaborado con fines de utilidad social, justifica plenamente la afectación y la explotación.

## CAPITULO III

### LA TENENCIA

Aun en la línea flexible y amplia que en materia de propiedad se ha señalado no hay duda, sin embargo, de que en un proyecto de desarrollo rural integrado hay ciertas normas relativas a la tenencia <sup>1/</sup> de la tierra que, habrá que imponer de manera inflexible. No se justificarían en ningún caso esquemas que configuren de algún modo la explotación del hombre por el hombre. Así como para el "propietario-cultivador" radicado en su tierra, dedicado a ella como su único y muy principal medio de vida, ha de actuarse con la debida comprensión pues él es a quien más se necesita en un proyecto de desarrollo; en cambio en el caso de propietarios que cultivan a través de otros, a quienes le exigen renta (ya en especie o dinero), no puede haber consideración alguna: eso no lo permite, no lo puede permitir un proyecto de desarrollo rural integrado pues va contra la esencia de la reforma agraria y de la justicia social.

Es conocido sin embargo el enfoque casi diametralmente opuesto que sobre la materia existe entre los pensadores del agrarismo europeo occidental y el de la opinión predominante en los países en desarrollo, en concreto predominante al menos en Latinoamérica. Se puede decir que, en general, los agraristas europeos sostienen la tesis de que, si bien la explotación indirecta de la tierra no es lo más deseable, no puede condenarse en forma absoluta pues constituye base fundamental de la estructura de producción en estos países y por tanto lo importante es establecer normas que la regulen en lo que se refiere al "aequo canone", al plazo del arrendamiento y a la seguridad de permanencia en la tierra; dentro de esta corriente se había llegado a la idea de que cuando el propietario de la tierra aporta capital, asistencia técnica, crédito y otros elementos como los de administración, manejo de la finca y organización del mercado y, si van "a partes" (aparcería) el propietario y el cultivador, no debería rechazarse este sistema sino más bien admitirlo como expresión de cumplimiento de la función social de la propiedad. Esta última forma, la aparcería, sin embargo, tiende a desaparecer tanto en la práctica como en la legislación europeas.

En desarrollo y particularmente en Latinoamérica, no podría decirse otra cosa sino que los sistemas indirectos de explotación de la tierra, desde los más conocidos por sus nefastas consecuencia como los "huasipungos" en el Ecuador, el "yanaconaje" en el Perú, el "inquilinato" en Chile, el "pisatario" en Venezuela, por sólo citar algunos casos, si bien fueron expresión de una época y podrían presentar en algunos casos ciertas ventajas de estabilidad y trabajo; en la mayoría de los casos formaron un sistema, que no sólo represento sino que de por sí condujo, y tenía que conducir a perpetuar esquemas de explotación y servidumbre tales que tipifican los más criticables casos de injusticia social, lo más lejano que pudiera concebirse de la "función social" de la propiedad.

Para que pueda entenderse mejor el pensamiento de los agraristas latinoamericanos y en concreto su rechazo de la idea de que algún sistema de explotación indirecta de la tierra pueda representar un criterio aceptable de función social, lo cual por lo demás parece ser

---

<sup>1/</sup> Aquí admitimos el término "tenencia" como el de forma de explotación y uso de la tierra por quienes no tienen propiedad o dominio sobre la misma.

también el pensamiento predominante en todos los países en desarrollo <sup>1/</sup>, conviene quizás una explicación o al menos una relación más precisa o más concreta de lo que en estos países han significado históricamente estos sistemas llamados indirectos. Es necesario que se conozca la realidad de los mismos, que no solamente estaba representada por el hecho de tener que pagar por el uso de la tierra sino que comprendía otros diversos aspectos en los cuales se realizaba una verdadera explotación del hombre por el hombre. En efecto el primero y más aparente aspecto del alquiler de la tierra, ya fuese su pago en dinero y según la superficie utilizada (arrendamiento propiamente dicho), o ya fuese su pago en especie y según el fruto cosechado o la ganancia obtenida (medierías, aparcerías) ya de por sí configuraron criticables sistemas donde el excesivo canon y la inseguridad unida a los sistemas de desalojo fueron sus principales manifestaciones. Al lado de ello debe tenerse en cuenta que funcionaban otros sistemas de explotación cuyos principales aspectos se pueden resumir de la siguiente forma:

- El uso de la tierra arrendada estaba condicionado en la mayoría de los casos a la obligatoria prestación de servicios al fundo o la hacienda del propietario, en algunos casos y, al menos en algunas épocas y países, sin remuneración alguna. Esto en cierta forma se apoyaba en el esquema del caciquismo <sup>2)</sup> político que imperaba donde operaba el sistema, según el cual, el no cumplimiento podía significar igualmente la pérdida de la libertad.
- En segundo lugar el pago por el trabajo obligatorio o por la prestación de servicios convenida era casi siempre en "fichas", especie de moneda de cartón, madera o incluso de metal, de circulación restringida al fundo o hacienda y que por lo tanto sólo eran aceptadas para adquirir mercancías o víveres en la "tienda", "pulpería", "abasto", o "bodega" del propietario que, importador o comprador de las casas comerciales metropolitanas o extranacionales que a su vez lo explotaban, le vendía a sus "peones" los "suministros" que requerían para trabajar (hachas, machetes, escardillas, "chícuras", etc.) o simplemente los géneros que necesitaban para vestirse o los víveres para comer; todo lo cual por supuesto suponía una nueva explotación al campesino que dejaba todo su salario, en el caso de obtenerlo, en dichos establecimientos comerciales propiedad del dueño de la tierra.
- Igualmente se explotaba al campesino con el sistema de crédito existente, pues no había otro que el que le facilitaba el propio dueño de la tierra quien, ordinariamente bien organizado para ello, cumplía la función de facilitar el crédito a los pequeños cultivadores sin tierra, es cierto, pero igualmente los explotaba a través de las tasas de interés, ordinariamente muy altas, que se utilizaban, así como en el tipo

---

<sup>1/</sup> En Etiopía (la Proclama 31 de 1975, Gaceta N° 26 de 29-4-75) prohíbe "transferir" la tierra, en cualquier forma que sea, inclusive por sucesión o arrendamiento (Art. 5) y concede a los actuales arrendatarios "un derecho posesivo" sobre la tierra que cultiva(n); declara que "quedan abolidas las relaciones entre propietario de la tierra y arrendatario" y, como consecuencia, el arrendatario queda libre del pago al propietario de la renta, las deudas o cualesquiera obligaciones (Art. 6). FAO: Colección Legislación, Vol. XXIV N° 2, 1975.

En la República Dominicana se prohíbe "adquirir" por compra, donación, arrendamiento, las parcelas asignadas a los agricultores a través de la reforma agraria (Ley de 22-11-74), Gaceta Oficial N° 9367 del 12-4-75, FAO: Ibid. Vol. XXV, N° 2, 1976.

En Zambia se da el particular caso de que "todas las tierras... se asignan incondicionalmente a título perpetuo al Presidente de la República quien las posee, por cuenta y en nombre de Zambia" y los antiguos derechos de propiedad quedan convertidos en arrendamientos como si los hubiere otorgado el Presidente. FAO - CL. Vol. XXV N° 1, 1976. En Sri Lanka se repite la idea de que todas las tierras vuelven al Estado y "los poseedores anteriores adquirirán el Estado Legal de arrendatarios estatutarios". FAO: Ibid, Vol. XXII N° 2, 1972.

<sup>2/</sup> "Cacique" es el término con el cual en Latinoamérica se denomina a los jefes de las sociedades precolombinas cuyo poder era casi absoluto. De ahí surgió la palabra "caciquismo" para designar a los jefes nacionales o locales con tendencias absolutas con posterioridad a la Independencia.

del mismo que en muchos casos era del llamado "interés compuesto". Este sistema, por lo demás, sirvió igualmente para la concentración de la tierra en pocas manos. En efecto, puesto este tipo de crédito al servicio de los pequeños propietarios en muchos casos, es cierto que en general y en principio le servía de instrumento de producción, pero al cabo venía a ser el instrumento de su ruina, pues dadas las condiciones que lo caracterizaban, los típicos riesgos de la agricultura y los pocos o nulos márgenes de capitalización y ahorro que ofrecía, bastaba una mala cosecha o cualquier contratiempo para arruinarlos, pues para pagar tenían irremisiblemente que ocurrir a la dación en pago o caer en la ejecución hipotecaria; salvo que por concesión graciosa, bondad del acreedor o circunstancias muy personales se le concediese algunos plazos.

- El sistema de comercialización de los productos obtenidos por el campesino en sus mini fundos alquilados, formaba parte de la trama en la cual el sistema latifundista le explotaba o mejor le expoliaba. Porque, oprimido por el peso de los intereses del crédito recibido y por el pago de los cánones de arrendamiento o por la participación que debía dar al propietario (mucho más en los casos en que este canon o esta participación se tenía que pagar en especie pero en razón de la superficie ocupada y no de la cosecha producida: sistema de "los pisatarios" que pagaban por "piso") el campesino, que por lo demás no tenía capital propio, apenas comenzaba a trabajar ya era deudor que garantizaba al propietario prestamista con la cosecha a obtener, o sea que "hipotecaba" la cosecha apenas sembraba la semilla en el surco, con lo cual quedaba obligado a entregar la producción al referido propietario y por supuesto a los precios que éste fijaba.
- Por si fuera poco, al cabo de algún tiempo, dos o tres años generalmente el campesino estaba obligado a desocupar el terreno que había trabajado a fin de que el propietario pudiera utilizarlo en sus siembras propias, generalmente con cultivos permanentes (que a veces tenía que hacer el propio campesino antes de entregar la tierra: caso de los "fundacioneros") o en todo caso con los cultivos temporales o semipermanentes y pastos que le garantizaban al propietario mayores ganancias. En esta situación el campesino recibía otras tierras para cultivar más adentro de la selva, donde cumplía otra vez para el propietario la función de talar, deforestar, desmontar para que una vez cultivado este nuevo lote otros dos o tres años por el campesino, este lo volviese a entregar al propietario para que este siguiese agrandando la superficie cultivable de su hacienda. O sea que, a cambio de tractores y arados que no había o no tenía, el papel de máquina lo hacía el campesino pero, en lugar de recibir algún pago por ello, debía más bien pagar por el favor de haber trabajado aquella tierra. De esta forma, el campesino, además de pagar por el uso de la tierra que cultivaba directamente y de prestar un servicio casi obligatorio en la finca del "amo" para poder utilizar aquella pequeña parcela, en lugar de recibir una indemnización por desocuparla y dejársela desmontada o cultivada para el uso o disfrute del dueño, tenía que entregársela gratis al mismo y pagar "piso" mientras la ocupaba.

En resumen, este sistema suponía una explotación del cultivador directo, del "campesino", por parte del propietario, al arrendarle la tierra a precios excesivos, al desalojarlo sistemáticamente por haber trabajado la tierra, al prestarle con intereses usurarios o en todo caso onerosos, al venderle los insumos de trabajo y los que podrían llamarse sus "insumos vitales", al comprarle y recibirle en pago sus cosechas y encima de eso al servirle de fuerza de trabajo obligatoria -de máquina- aparte de las muchas veces que también de satisfacción a sus caprichos y apetitos.

Es evidente que este sistema, que por lo demás representó una variedad incontable de modalidades y figuras a los cuales correspondió una complicada denominación en cada país, también podría presentar algunos aspectos positivos. Vino a representar cierta seguridad de trabajo para el agricultor, mano de obra más bien disputada en muchas oportunidades; y, recordando quizás aquello del "do ut des" del sistema feudal, representaba igualmente cierta garantía y defensa por parte del propietario, ordinariamente caudillo político también, frente a los abusos y desmanes políticos en que ordinariamente se vivía en aquellas épocas y lugares, entre otros la recluta militar, aunque por esa razón también el campesino venía a ser vasallo y soldado de aquél. Ciertamente también que en muchos casos podría hablarse de una actividad benévola, comprensiva, caritativa y hasta justa de determinados propietarios que, posiblemente por su estructura humana y su sentido de justicia, pero principalmente por la compenetración

que el vivir y el trabajar juntos proporciona, pueden presentarse como ejemplos de una relación humana entre propietarios y trabajadores o cultivadores directos de la tierra. Pero es fácil entender también que el sistema no puede justificarse por estas excepciones, que aunque pudiera hablarse de que fueron numerosas no dejaban por eso de ser tales; y finalmente que, el sistema como tal, era proclive, y será siempre proclive al establecimiento de una trama muy estrecha de instrumentos y aparatos de dominación y servidumbre que en forma total van dirigidos, por su propia dinámica, a la explotación del hombre por el hombre. Lo cual por cierto ha sido siempre el argumento básico de lo que se denominó reforma agraria integral ya que el latifundismo, al ser un sistema integral de expoliación humana, al ser un sistema que utiliza la tierra, el crédito y la comercialización para esclavizar al hombre, como se ha dicho, requiere ser eliminado en toda su integralidad para que pueda dar paso a un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra basado fundamentalmente en la valorización de la figura del propietario y del cultivador directo como ser humano, factor fundamental del desarrollo.

Dentro de este esquema de realidades en que han operado los sistemas indirectos de tenencias de la tierra es fácil entender que no pueda admitirse dentro de un proyecto de desarrollo rural integral, la idea de que sean expresión de justicia social sistemas como el del arrendamiento, la mediería, la aparcería y tantos otros que dentro de esta misma relación de producción puedan existir.

Sin embargo esta afirmación no desconoce lo difícil que pueda ser enjuiciar otras realidades como las que por ejemplo hayan tenido frente a sí los juristas del viejo mundo cuya doctrina refleja y resume un claro pensamiento, un largo y profundo análisis, una muy definida formación jurídica como la que ellos representan. En ese sentido es fácil entender que, frente al arraigo y a la tradicional e importante, función de instituciones como las del arrendamiento ("affitto") y la mediería ("mezzadria") italianos, por ejemplo, esa doctrina haya hecho mucho esfuerzo y reunido muy valiosa elaboración jurídica no tanto para procurar su supervivencia por sí misma sino por la función que realizaban; por lo cual al regularlos, modificarlos, modernizarlos, frente a las exigencias de los cultivadores directos, hoy la han sometido a tantas cargas y limitaciones que han venido a resultar tan poco atractivos a los propietarios que -como lo ha observado Carrozza- ya son éstos los que no los desean. Lo cual, por lo demás vendría a ser, en cierta forma, el mayor éxito de los jusagraristas europeos al lograr lo que casi podría llamarse una "autoeliminación" de estos sistemas.

La evolución de las legislaciones europea y mundial a favor del arrendatario, del aparcerero y en general de los ocupantes o tenedores en precario de la tierra, se ha venido expresando en numerosos y muy variados aspectos. Y representa, por lo demás un universal reconocimiento a la gravedad e injusticia que en todas partes presentaba e incluso aun presenta la situación. Entre otros podrían anotarse los siguientes 1/:

1. Carácter de "derecho necesario", es decir de orden publico a la legislación que rige la materia (Argentina, España, Francia, Uruguay, Filipinas y muchos otros);
2. Regulación numerosa y detallada en relación al precio (problema del "aequo canone") al desalojo que se prohíbe en sus distintas formas, a la duración del contrato, a la protección para los que no tienen contrato escrito y aun para los que son simples ocupantes en precario o de hecho, como es el reconocimiento del "derecho de permanencia" en la tierra que se está cultivando (Leyes Agrarias de Venezuela y de Brasil por ejemplo);
3. Creación de cierta categoría de arrendamientos "protegidos" (casos de Dinamarca, España, India, Suecia) o de "arrendamientos sociales" para los que tienen menos de 50 hectáreas (República Árabe Unida). La legislación italiana de 1964, por ejemplo, prohibía los arrendamientos y las aparcerías hacia el futuro si se trataba de "cultivadores directos", pero regulaba los existentes y dejaba libres los que pudieran llamarse arrendamientos "comerciales o empresariales".

---

1/ Sobre esta materia y muy en extenso puede verse el estudio sobre "Los Arrendamientos Rústicos - Principios de Legislación" realizado para la FAO por Enmanuel S. Abensour y Pedro Moral con la colaboración de Erich H. Jacoby en la primera edición y con la de Víctor Giménez Lándínez en la segunda (1966).

4. Establecimiento de cláusulas de opción de compra a todo arrendamiento rural y obligación para el Estado de dotar de tierras propias a quienes tienen que ser desalojados de tierra ajena que estuvieren cultivando por más de un tiempo determinado (Venezuela);
5. Prorroga automática en beneficio de algunos arrendamientos rústicos (España, Argentina) o de todos (Venezuela) u obligación de que una comisión especial autorice al arrendador para la simple notificación de que no desea prorrogar (Japón);
6. Amplia protección al arrendatario en materia de indemnización por mejoras a los fines de estimularlo a cultivar bien la finca arrendada, aun en los casos en que esas mejoras hayan sido hechas sin la autorización o consentimiento del propietario;
7. Reconocimiento de una indemnización al cultivador directo por su condición de obrero o trabajador del fundo rústico, la cual sirve para pagar la propiedad del mismo. O sea reconocimiento de la propiedad de la tierra que trabaja el campesino por indemnización de los trabajos que como obrero realizó en la misma (caso concreto del derecho reconocido al "huasipanguero" en la Ley de Reforma Agraria de 1964 del Ecuador).

Muchas de estas disposiciones sin embargo no han logrado una eficacia satisfactoria por lo cual se ve en muchos países que a pesar de existir leyes que los prohíben, en alguna manera viciada dichas formas de explotación se perpetúan dando lugar a un ejemplo más de lo que se viene denominando el "derecho informal vigente", como en el caso citado antes de venta de "mejoras" o "bienhechurías".

Esto revela una vez más que en materias de tanto dinamismo como son los fenómenos socioeconómicos, de por sí tan dinámicos y proteicos -podríamos decir- es muy difícil establecer y muy peligroso guiarse por dogmatismos exagerados que en todo caso chocan y al fin tienen que ceder muchas veces ante la fuerza de las realidades. Si alguna duda hubiera de esto bastaría comparar la evolución de esta institución del arrendamiento y de otros sistemas de explotación indirecta que como se indicó antes en Europa pareciera caminar hacia su auto-eliminación, con esta involución en los países en que, a pesar de que le ley los prohibió, en algunos casos en forma radical, la realidad ha hecho imposible su eliminación y tienden más bien a sobrevivir a través de distorsiones, corruptelas o faltas de aplicación de la ley. Lo cual a su vez contribuye a comprobar que el derecho no es ni puede ser una simple regulación surgida de esquemas mentales por brillantes que sean sino que es algo que debe responder a una realidad.

En el caso que nos ocupa la realidad ha sido a veces más fuerte que la norma. Por lo cual es indispensable hacer la recomendación especial de que se haga una sincera evaluación de las situaciones planteadas a fin de ver que criterios deben establecerse ya sea mejorando y corrigiendo la ley, estableciendo sanciones inclusive. O ya inclusive sustituyendo la norma por otra de mayor acierto o eficacia. Sea cual fuere no habrá de olvidarse nunca que las leyes exigen un apoyo contextual indispensable para su cumplimiento, y que si este no se da, la norma puede decaer y en efecto decae en simple declaración de buenas intenciones. En el caso de los arrendamientos la lección es clara en muchos países donde las leyes de reforma agraria han carecido del soporte político, financiero, institucional y programático, naturalmente los arrendamientos continúan o en todo caso no ha sido posible evitar que, en una u otra forma, encubierto en una u otra figura no legal pero sí de hecho, resurjan a veces con mucha frecuencia aun dentro de proyectos o programas de reforma agraria en donde se ha llegado al colmo de que los beneficiarios de la misma arriendan sus parcelas y viven más de las rentas que del trabajo directo de la tierra, repitiendo a escala menor el mismo o parecido esquema latifundista que la ley condena.

Existe en verdad el caso del Ecuador, que en la Ley de Reforma Agraria de 1964 quizás en un esfuerzo de moderación y madurez y en busca de crear y mantener ciertos estímulos a la producción, admitió en cierta forma -naturalmente modernizada- la aparcería. También es cierto que algunas reformas agrarias, incluso al parecer muy revolucionarias como la cubana, no condenó expresamente el arrendamiento teóricamente al menos 1/. Y no menos cierto es que con respecto al arrendamiento habría que considerar algunas modalidades, lo cual ha hecho

---

1/ Ley de Reforma Agraria de 1959.

que incluso legislaciones como la de Venezuela que por una parte lo condena en forma casi de anatema 1/ por otra se vio obligada a establecer (en beneficio de los cultivadores, no del propietario), algunas normas para regularlo; lo cual supone aceptarlo en ciertas condiciones y por supuesto contradice en cierta forma la norma general.

En todo caso, es evidente que no puede considerarse como una formula ideal ninguna forma de explotación indirecta y que siempre será preferible su erradicación total. Y por supuesto, en un programa de desarrollo rural integrado resulta anacrónico y totalmente desaconsejable, cualquier actitud que en forma alguna suponga aceptación de estos sistemas indirectos de explotación, llámese arrendamiento, mediería, aparcería o como fuese. No cabe otra forma -dentro de un verdadero proyecto de desarrollo rural integrado- sino aquella que este unida real y efectivamente al cultivo directo de la tierra y en lo posible a la residencia o vivienda del cultivador en la misma o en la comunidad a la cual pertenece. A efectos de lo cual, como se acaba de ver, no basta una ley sino voluntad política y sincera de cumplirla y una permanente vigilancia. Aunque es bueno advertirlo como conclusión: lo esencial será siempre la total y consciente adhesión de la comunidad a la norma y la finalidad que ella persigue. Por lo cual su vigencia está más garantizada dentro de los sistemas asociados de producción y las formas solidarias de vivir que para los proyectos de desarrollo rural integrado aquí se propugnan.

---

1/ Ley de Reforma Agraria 1960 - (Art. 20).

## CAPITULO IV

### LA EMPRESA AGRARIA

Tanto el concepto como el alcance de la empresa y en especial la empresa agraria, han venido a constituirse en una temática muy amplia, compleja e interesante, desde que los juristas europeos, concretamente la que podría llamarse la escuela italiana, junto a la española y la francesa, han realizado notables estudios y acuciosa elaboración, en el orden de darle al Derecho Agrario moderno un basamento especial y una filosofía distintiva. Sobre la importante tendencia jurídica que llega a concebir al Derecho Agrario como el Derecho de la empresa agraria, no se pretende aquí profundizar, ni lo que aquí se exponga pretende tomar partido por ninguna de las tesis que puedan estar en discusión 1/.

---

1/ Sobre esta materia merece citarse el valioso trabajo de Carlos Vatter Fuenzalida de recientísima aparición: "Concepto y Tipos de Empresa Agraria en el Derecho Español". Colegio Universitario, León, España, 1978, con prologo de Alberto Bailarín Marcial. En este trabajo el autor presenta una visión que creemos exhaustiva de la doctrina y la legislación existentes. Con base en su acucioso estudio queda claro que, por de pronto, "empresa" no es "un concepto unívoco" ni siquiera en lo económico. Podrá admitirse una interpretación sociológica del termino, como grupo social, organización o jerarquía. O una simplemente jurídica, como sería el de organización o actividad. Pero aun en lo económico tampoco habría que considerarse como concepto netamente mercantilista como sería el de confundirla con un simple "fondo de comercio" o como "la repetición profesional de actos de comercio sobre la base de una organización preestablecida" (Escarrá). Por lo demás en el campo del Derecho parece muy acertado el concepto que más generalmente usan los juristas italianos de "actividad económica en forma organizada y profesional", lo cual va dentro de la distinción que hace la misma escuela entre "fundo", "azienda" y "empresa". La última vendría a ser, como lo dice Carnelutti, "la fase dinámica" de la segunda.

En todo caso no debe olvidarse que si los factores de la producción agrícola son esencialmente tierra, capital y trabajo, en el concepto de empresa agraria, además del "fundo" (la tierra) y de la "azienda" (bienes patrimoniales organizados para la producción) existe no solo "el empresario" sino "la comunidad de trabajo" como (según la cita de Vattier Fuenzalida) lo destaca la doctrina alemana; lo cual en decir del autor con mucho acierto, la definiría como "la organización de capital y trabajo destinada a la producción de bienes (frutos), y servicios (agrícolas en general) para el mercado".

Aquí sin embargo, al hablar de empresa y siguiendo en general ideas de Carrozza citadas por el autor, se podría resumir la situación diciendo que: si el "fundo" es la propiedad o posesión de la tierra, "hacienda" es el conjunto de bienes productivos, útiles y necesarios para la producción, y el trabajo está representado por la comunidad que ordena y realiza las diferentes actividades (entre ellas las de dirigir y gerenciar), "empresa agraria" es la organización de esos elementos a los efectos no solamente de una actividad productiva de frutos para el mercado, ya sea de consumo directo o indirecto, sino de frutos, bienes y servicios necesarios para la estabilidad, el progreso social y la mejor calidad de vida de las comunidades rurales; entendiéndose así lo que, según Vatter Fuenzalida, Mossa denomina los "fines de la economía social". Con lo cual se podría concluir que si el factor utilidad que en el caso de una empresa en sentido comercial tendría una orientación prevalentemente individual o particular, al tratarse de una empresa agraria sería además y muy especialmente de tipo social o comunitario.



Tampoco se incursiona aquí en la discusión sobre si empresa siempre es una expresión de capitalismo, y preferimos pensar que son dos cosas distintas una empresa de capital y una empresa capitalista. Inclusive porque sería caer en la errada tesis de que los campesinos y en general pequeños cultivadores directos no tienen capacidad empresarial, vale decir, organizativa y emprendedora 1/.

Hechas estas aclaraciones, en este capítulo se toma y se trata la idea de la empresa, solamente en los aspectos que la definen como la organización económica de los cultivadores del agro y en todo caso de las comunidades rurales, en orden a la producción y al desarrollo, por cuanto ello es lo que interesa en lo que refiere a las implicaciones concretas y prácticas del desarrollo rural integrado en el orden de lo jurídico.

Dentro de este enfoque cabe decir de una vez que la empresa agraria, en un proyecto de desarrollo integral y dentro del modelo conceptual que se ha explicado en la primera parte, puede y debe cubrir todos los aspectos del proceso productivo y del desarrollo del área, zona o región a que se refiera. Pero, cualquiera que fuese la orientación que tome y el campo que cubra, no hay duda de que al menos la empresa agraria, por la esencia misma del sujeto y del objeto de que se trata, tiene un definitivo sello de asociativismo, de comunitariedad, de participación y de solidaridad, que la ubica por cierto, dentro de la corriente de lo que Bailarín 2/ ha definido como de "la personificación de la empresa". De lo cual más adelante se hará mayor referencia.

Pero no hay duda de que, en el orden de lo práctico, los criterios habrán de ser necesariamente amplios y flexibles. O sea que, en un proyecto de desarrollo rural integrado podrían producirse y aceptarse diversos tipos de empresa según la extensión del área, el tipo de cultivo, las diferentes actividades que puedan o quieran abarcarse, los planos en que actúe, según sean de primero, segundo o tercer grado.

Así, dentro del "sector primario" podría haber una o varias empresas para la producción agrícola en general o una para lo agrícola vegetal y otra para la producción ganadera o forestal, o una para cada rubro dentro de estas ramas de la producción; en fin todas y cuantas fuere necesario o conveniente establecer en cada comunidad, localidad, zona o región según el caso. Podría haber, además, una o varias empresas para la elaboración, transformación o industrialización de los o cada uno de los productos agrícolas, según fuere necesario. En el plano de la integración vertical podría haber una o varias empresas agroindustriales e incluso agrocomerciales y de agroservicios separadas, o bien una sola en donde ya estarían integrados los "sectores" primario, secundario y terciario en una única estructura de producción. En cuanto a la estructura de esas empresas lo deseable sería siempre -aunque sin ser obligatorio- el modelo asociativo y participativo, en donde lo esencial es que la propiedad y la empresa, es decir, la titularidad y la gestión sean siempre de tipo personal y asociativo. En otras palabras que sea una integración asociativa y participativa en función del verdadero agricultor, de los "cultivadores directos de la tierra" de que se viene

---

1/ El Ing. Agr. Gómez da Silva, José, uno de los más valiosos representantes del empresario rural exitoso en Brasil y quien ha dedicado buena parte de su vida al estudio de los problemas agrarios, en su tesis presentada al X Congreso Brasileiro de Agronomía, habla de la "falacia del concepto de empresa rural vigente", propiciado por la "tecnocracia dominante", "asociado a la gran superficie de la explotación agrícola" y que "es falso y engañoso" ya que los pequeños y medianos productores rurales "utilizan mejor la tierra, invierten más, producen el grueso de nuestras cosechas, presentan mejores rendimientos físicos y hasta en lo pecuario representan un mayor valor del rebaño por área de pastaje". O sea que en Brasil, según esta autorizada voz, el concepto de empresa no está ni debe estar amarrado a la idea de la gran propiedad latifundista - capitalista como algunos allá parecen pretenderlo a través de algunas políticas que el autor considera pueden conducir a "la creación de Estados dentro del Estado" y al restablecimiento de lo que el denomina "las capitanías hereditarias". (Gómez da Silva, José: de la Nota de "Jornal de Brasilia" en la Revista de Reforma Agraria, Año VII, Brasilia, sept. oct. 1977.

2/ Bailarín Marcial, Alberto: "Derecho Agrario". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1965.

hablando siguiendo la feliz expresión de los agraristas italianos, en orden a la cual se organizan los agricultores no sólo para la propiedad y empresa agrícola propiamente dicha sino para la autogestión y cuando menos la co-gestión de las empresas agroindustriales, agrocomerciales y de servicios derivados o conectados con la materia prima que ellos producen. Y esto si se quiere en verdad acoger la idea de la integración vertical y participativa que se propone.

Este tipo de empresas caracterizadas fundamentalmente por su carácter asociativo y participativo que son las que aquí venimos denominando "empresas agrarias", aceptan otros calificativos como los de empresas comunitarias, colectivas, de cooperación, etc. <sup>1/</sup> siempre que cumplan los elementos ya señalados. El autorizado jusagrarista peruano que hemos citado antes, Tolentino Tapia, en su notable trabajo también mencionado y con base en los de Mario Suárez Melo (Colombia) y Jorge Orchard Pinto (Chile) con Jaime Ortiz Egas (Colombia) resume admirablemente lo que él llama las "notas distintivas de las Empresas Asociativas de Producción, o sea sus elementos esenciales:

- (a) Se trata de personas jurídicas, morales o colectivas cuyos socios son campesinos de escasos recursos. Una fórmula más comprensiva incluiría como socios de la persona moral a todos los que intervienen directamente en la producción: ("trabajadores del campo y de las plantas de transformación así como los profesionales, técnicos y personal administrativo").
- (b) El patrimonio del ente jurídico es único e indivisible y está constituido por la propiedad o usufructo de la tierra y demás elementos destinados a la explotación. (La hipótesis del usufructo pertenece a aquellos modelos que reservan para el Estado el dominio eminente sobre los medios productivos).
- (c) No existe condominio sobre los medios de producción que pueda resolverse mediante la división o participación material en cuotas o hijuelas y tampoco el disfrute individual del bien común. No cabe confusión entre el patrimonio personal del socio y el patrimonio social.
- (d) Esta persona jurídica cumple finalidades de orden económico para lo cual se organiza como empresa con miras a una racional y eficiente explotación y a la obtención de rendimientos económicos. Por lo general los estatutos contemplan el ingreso de nuevos socios con la sola limitación de la capacidad de asentamiento de cada unidad.
- (e) Cumple asimismo fines sociales y políticos al propiciar la igualdad y la solidaridad de sus integrantes y su participación efectiva en la gestión empresarial. Parte de los excedentes económicos se destinan al desarrollo de la propia empresa y del sector campesino (rural) en su conjunto. Además la empresa asociativa está ligada a la estrategia del cambio global de las estructuras nacionales.
- (f) La participación de los socios en las utilidades generadas está en relación directa con el trabajo personal aportado. El empleo de mano de obra extraña se produce sólo por excepción <sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> En Venezuela, a los fines de precisar mejor su carácter se han denominado simplemente como "empresas campesinas" a aquellas organizadas por pequeños productores directos, sujetos por lo demás de los programas de reforma agraria.

<sup>2/</sup> Sobre estos puntos podría tener alguna discrepancia. Especialmente en lo que atañe a la connotación de clase a que parece atarse la expresión "campesinos de escasos recursos", principalmente porque pudiera parecer que al mejorar de condición el sujeto o tener mejores recursos ya deja de ser campesino. Y esto no sería justo pues la condición de "campesino" debe referirse fundamentalmente a la idea de trabajador en el campo o trabajador de la tierra, el "pequeño cultivador directo" de los italianos, que por lo demás se desea hacer productor y empresario eficiente, por una parte; y por la otra, a la idea de trabajador del campo, que vive en el propio campo. O sea: cultivador directo de la tierra y residente efectivo del medio rural.

A las características anteriores debe añadirse, después de la experiencia de los últimos lustros y dentro del concepto del desarrollo rural integrado, el criterio de la integración agroindustrial que ciertamente ha venido a aparecer modernamente como característica típica de la empresa agraria, de lo cual un interesante ejemplo vendrían a ser los combinados agroindustriales yugoslavos (dentro del contexto político especial que rige en el país) así como el nuevo concepto del Kibutz israelí 1/.

En resumen, no hay duda de la virtualidad y la proyección que ofrece un sistema de empresas de integración vertical y participativa para el desarrollo agrícola. Y es indudable la ventaja que ello representaría para los agricultores como tales, y muy en concreto para los de menores ingresos, especialmente si actúan en forma organizada y asociada en cualquiera de las formas de cooperación libre de que aquí se trata. De hecho así se garantizaría mejor que nunca la efectiva participación de ellos, no sólo en la conducción de las empresas y las políticas de las mismas, sino en el valor agregado que a sus productos se añade en las fases de industrialización y comercialización especialmente, como se explicó antes. En esta forma al asegurarles un ingreso mayor los hace partícipes de las ganancias, hace posible los logros de productividad, capitalización, ahorro e inversión, a los más amplios estratos sociales, lo que es esencial al desarrollo. Además de que se garantiza la posibilidad de las economías de escala, la economía y facilidad en los servicios de asistencia técnica que requieren, el sentido de solidaridad, la responsabilidad del bien común y hasta un aspecto muy importante: la formación y el ejercicio de la función gerencial. Pero no hay duda de que el sistema ha de tener como base la adhesión libre y la vigencia democrática, vale decir realmente participativa, por lo cual, siendo válido el impulsarlas, promoverlas y ayudarlas, no lo sería la compulsión ni la coerción del Estado.

En esta materia se puede decir que cada reforma agraria ha tratado de presentar un tipo o sistema de propiedad y empresa agraria puesto que la finalidad no era ni podía, ni puede ser, la exclusiva de eliminar el sistema latifundista sino fundamentalmente la de lograr, como lo dice el texto de muchas leyes agrarias, un "sistema justo de propiedad y explotación (empresa) de la tierra". Puesto que "la finalidad trascendente y fecunda de la Reforma Agraria ciertamente no está en la eliminación de un sistema caduco sino en la creación de una nueva estructura (de producción podría añadir aquí) para una nueva sociedad" 2/.

En este sentido el ejido mexicano, el Koljós soviético 3/, el Kibutz o el Moshav en Israel, las comunas chinas, las "cooperativas" cubana o peruana, y tantos otros, sibienhan sido formas o sistemas nuevos de propiedad, y en una u otra forma buscan servir de base de una nueva sociedad, desde el punto de vista económico son antes que nada "empresas" de producción, distintas formas de organización para la producción, dentro de diversos contextos políticos.

---

1/ Los nuevos Kibutzin ya no son creados con el concepto agrícola viejo y estático, sino con el concepto enteramente moderno de elevar al máximo los rendimientos. Se trata de maximizar el rendimiento de todos los factores de que dispone el Kibutz, meta que desemboca frontalmente en la agroindustria. No es sorprendente, pues que en el período 1950-1965 la producción agrícola total de Israel haya aumentado en un 500 por ciento... Y más adelante... "Hoy el Kibutz se ha convertido en una próspera operación agroindustrial ..." ... "El éxito del Kibutz se debe en gran medida a que siempre ha sido protegido y financiado por el Estado." Flores Edmundo, en el prólogo a "Desarrollo Agrícola" (Selección de Autores). Fondo de Desarrollo Económico. México, 1974, Págs. 17, 19 y 20.

2/ Giménez Landínez, Víctor: "Organización Campesina y Reforma Agraria". Conferencia en la Tercera Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria 1970. Publicaciones de la Fundación CIARA. Caracas, Venezuela, 1974.

3/ Sobre los cambios habidos en el Koljos soviético de acuerdo a las exigencias que la realidad le ha impuesto, vale la pena ver el trabajo "La Agricultura de la U.R.S.S. y el nuevo estatuto-tipo del Koljós" de A.N. Sakoff en el N° 9, Vol. 19, del Boletín Mensual de Economía y Estadísticas Agrícolas de la FAO. Roma, Set. 1970.

Una clasificación de las mismas no resulta fácil 1/. Además que las tipologías no dejan de ser en buena forma y en cierta manera la expresión de apreciaciones subjetivas. Pero conviene recoger algunas que resultan aclaratorias.

En una primera época quizás pueda decirse que aparecía como una especie de contradicción entre lo que se entendía por fórmulas cooperativas y fórmulas colectivas. La palabra cooperativa era reservada a aquellas organizaciones inspiradas y reguladas por el pensamiento y el sistema rochdaliano. Algunas reformas agrarias modernas modifican este esquema. Por una parte se impuso una actitud crítica con respecto a la fórmula cooperativa clásica cuya bondad siempre se reconoce pero cuya inoperatividad -al menos para la masividad, globalidad y urgencia que las actuales situaciones requieren y en especial para la producción y el desarrollo general- era y es cuestionada.

Lo mismo podría decirse con respecto al término colectivo. Característico al principio de todo cuanto significara negación de propiedad privada y expresión de colectivismo como sistema único, fue perdiendo su etiqueta política y hoy se aplica a cualquiera o algunas fórmulas o formas de propiedad o empresas asociativas.

Por eso hoy, sin preocuparse mucho por las etiquetas, pero quizás buscando un término más exacto por flexible y posible, al referirse a las "empresas agrarias" se prefiere hablar de cooperación 2/ y no tanto de cooperativas (sin rechazar tampoco el derecho, la posibilidad e incluso la conveniencia de adoptar esta fórmula en determinados casos); así como de formas asociativas más que de colectivas, de asociativismo y no de colectivismo 3/.

En este mismo sentido y contexto, el término "propiedad social", que de por sí es muy amplio, se refiere más que nada al caso de formas asociativas -autogestionarias o cogestionarias de los trabajadores de una empresa; y "empresas comunitarias"- cuando, especialmente en el medio rural, se trata de empresas en que la propiedad y gestión es de la propia comunidad rural libre y formalmente organizada.

En todo caso cualquiera sea la fórmula que se escoja, la empresa agraria supone la adhesión libre a alguna fórmula de cooperación o asociatividad, así como a las de integración que existen o puedan surgir como eficaces para garantizar el sentido de lo personal, lo participativo y lo comunitario 4/, que es lo que ha de ser esencial en ella.

---

1/ Entre la abundante literatura merece destacarse, además de los ya citados, los trabajos de Duque Corredor, Román: "La Empresa-Institución como Forma Participativa del Derecho Agrario Moderno" y de Franco García J.M. : "La Agricultura de Grupo", publicados en el N° 9 de la revista Derecho y Reforma Agraria de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, por cuanto contribuyen a clarificar conceptos en esta materia;

2/ No hay duda de que "cooperativas" como las actuales de Perú y Honduras (Guanchías) de hondo sentido de transformación, son más amplias y flexibles que las clásicas, y van más en la línea de "cooperación". En Italia se habla expresamente de "empresas de cooperación". Y en Israel, el moshav, o sea la cooperativa va en la misma línea. "La cooperación, sobre una base regional -dice Eckstein- ofrece la solución óptima. Si no se quiere llegar a haciendas de Estado, la cooperación funcionará mejor si los campesinos están persuadidos no solamente a implementar o llevar a cabo la planificación regional, sino, inclusive, contribuyen a elaborarla y forman parte de la junta planificadora y ejecutora".

3/ En esta materia por supuesto habría mucho que decir. Pero indudablemente no es el objeto de este trabajo,

4/ Es a esta idea de empresas agrarias asociativas y participativas en esquema de libertad personal y juego democrático a que -indudablemente- se refiere el Director del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas Ing. José Emilio González Araujo en sus publicaciones "La Empresa Comunitaria, una sistemática reformista en el proceso agrario latinoamericano" (1975) y "Una opción humanista en el Desarrollo Rural de América", IICA, San José, Costa Rica, 1974.

2. Aquí cabe la pregunta de si podría admitirse la figura de empresas bajo la forma de sociedades anónimas, dentro de un proyecto de desarrollo rural integrado. Sinceramente creemos que no; al menos cuando no son nominativas las acciones. Porque si en el marco conceptual ya se ha expresado que el desarrollo rural integrado es una nueva dimensión de la reforma agraria, es porque se parte de la base de crear estructuras nuevas de poder en las relaciones de propiedad y empresa tanto agrícolas como agroindustriales, agrocomerciales y de servicios que, en su propia naturaleza y características, garanticen una más justa retribución del ingreso, la desaparición de fórmulas de dependencia y dominación económicas y sociales y la plena participación del trabajador en la toma de decisiones de la comunidad.

Y no hay duda que en la sociedad anónima, sociedad de capital por excelencia, la propiedad y la gestión se despersonalizan y el lucro se convierte en la única razón de existir <sup>1/</sup>. Y si esto se acepta en la base legal de las empresas agrarias que se establezcan dentro de un proyecto de desarrollo rural integrado, se constituye en el elemento deformatorio de las mismas, precisamente lo contrario del sentido personal y autogestionario de la empresa que es lo que se requiere.

Claro que para muchos sería una tentación el aceptar estas formas de asociación de capitales. Inclusive se ha dado el caso de que, por interés de competencia se organicen, por propios campesinos u organizaciones campesinas, empresas de tipo netamente mercantil que, aun con la mejor de las intenciones, terminan o terminarán por volverse contra el interés del campesinado y, en todo caso, lejos de contribuir a su liberación tienden a cristalizar nuevas estructuras de poder y de dominación con lo cual ya dejan de ser útiles al desarrollo integral que se persigue.

Por tales razones creemos que, no sólo en materia de producción agrícola cuando se trate de empresas asociativas de propiedad privada (ya se denomine cooperativa, comunitaria o colectiva), sino también en el caso de empresas de segundo o tercer grado, aunque sean y conviene que sean, generalmente, de propiedad y administración privada de los productores y manejadas como empresas privadas, en lo que ofrecen y en cuanto ofrezcan de eficacia gerencial <sup>2/</sup>, han de ser siempre, en el fondo, empresas de tipo personal, comprometidas, vinculadas al desarrollo general de la comunidad. Por lo cual no conviene la fórmula de la sociedad anónima que en la misma definición niega o minimiza la participación personal en que aquél se basa, especialmente -como se ha dicho- cuando no son de tipo nominativo sus acciones.

3. Ello no niega -y también parece que esto es necesario decirlo- que en toda empresa es indispensable el espíritu empresarial (aunque esto parezca una perogrullada). Y por tanto que, aun la empresa participativa y de autogestión más auténtica, debe actuar como tal, es decir como verdadera empresa, como "unidad generadora de bienes y servicios". Inclusive aun dentro de los incentivos y objetivos sociales y comunitarios, debe actuar como una verdadera "organización de actividades destinadas a la materialización de un fin económico", si se quiere admitir que es la misma colectividad la que exige metas muy concretas de producción de bienes y servicios en los cuales es indispensable "generar un

---

<sup>1/</sup> Según el mismo autor (T. Tapia) y el mismo trabajo ya citado "las empresas societarias tradicionales se caracterizan fundamentalmente por el hecho de que el capital es el factor fundamental de la producción y retribuye a los demás factores" (pág. 3) mientras que en las empresas que aquí venimos denominando "empresas agrarias" (asociativas, participativas, colectivas, de cooperación, comunitarias) "el trabajo es la fuente principal de la riqueza y retribuye a los otros factores: la tierra y capital" (pág. 20). Por otra parte el Instituto Interamericano de Investigaciones Agrícolas (IICA) ha venido realizando una intensa labor de estudio y promoción de las empresas comunitarias en la región de su competencia.

<sup>2/</sup> También sobre esta materia se ha dicho mucho y habría mucho que pudiera decirse, pero no es del caso aquí.

modelo de empresa con cierto grado de eficacia"<sup>1/</sup>. Porque de lo contrario estarían destinadas al fracaso. Lo único es que, en una empresa agraria o si se quiere utilizar un vocablo más concreto, en una empresa participativa, ni el objeto es solo el económico, ni el interés económico de la misma es el de un individuo en particular ni siquiera de la suma de todos los individuos en particular sino también y principalmente el interés social, es decir del grupo o comunidad, como un todo, como ser vivo y real. Y esto sí es lo que ha de distinguirla como empresa agraria que es. O sea que la empresa agraria, participativa, quedaría definida así como la organización de la comunidad -como ente privado, no público para un fin productivo de interés individual y social. Por lo cual queda claro que en esta empresa agraria ha de darse "manifiesta preferencia a las formas asociativas donde el elemento preponderante sea la persona y no el capital" <sup>2/</sup>.

4. Otro punto interesante de aclarar es el de si dentro del esquema señalado cabría la idea de que el Estado pueda asociarse a la empresa de producción agrícola, en forma de sociedades mixtas en donde éste se comprometa a aportar el crédito y la asistencia técnica. Sobre el particular podría decirse que se justificaría en casos en que lo recomienden las especiales características de tipo humano, económico, incluso físico del proyecto <sup>3/</sup> pero siempre que la participación del Estado no traduzca a su vez en formas de instrumentación política o imposición de una asociación única, lo cual especialmente habría de ser evitado si se quiere efectivamente la liberación del proletariado rural. Pero, por lo mismo, esta sociedad-agricultor-Estado no es lo más común ni nos atreveríamos a decir que lo más conveniente a nivel primario, o sea de producción agrícola.

En cambio parece ya más explicable y conveniente la fórmula de la empresa mixta entre las empresas privadas de los cultivadores dueños de su tierra y el Estado, ya no para la propiedad de la tierra sino cuando se piensa que un proyecto de desarrollo rural integrado, como se ha explicado antes, abarca o cubre las etapas de la agroindustrialización, de la agrocomercialización y los servicios derivados o conexos. En estos casos las asociaciones de segundo y tercer grado vienen a ser de por sí mucho más heterogéneas y complejas. Y por lo mismo lo deseable será que los propios dueños y empresarios de la tierra se capaciten para serlo también de sus propias agroindustrias derivadas, así como de las empresas de comercialización y de servicios conexos, o sea para la eficiente autogestión de sus empresas de segundo y tercer grado. En estas circunstancias no se puede rechazar y en algunos casos puede convenir la participación de los industriales e incluso comerciantes de la localidad o área ligados a esa producción, que pudieran aportar su conocimiento, su experiencia de tipo empresarial y comercial en una materia en que ello viene a ser indispensable. En estos casos, según se ha dicho arriba, hay que tomar previsiones a fin de que el "sector" industrial o el comercial no introduzcan elementos de predominio o privilegio <sup>4/</sup>, y a esos fines la participación del Estado pueda ser deseable, entre otras cosas, en orden a garantizar que no haya desviaciones ni distorsiones. Por eso en el caso de algunas empresas agroindustriales, 'agrocomerciales y de servicios la presencia del Estado puede ser más que conveniente necesaria, aunque igualmente habrá de establecer mecanismos para evitar, también en este caso, no sólo la instrumentación política a que se ha hecho referencia, sino el burocratismo y paternalismo que acabarían con el concepto genuino de una empresa participativa.

---

<sup>1/</sup> Soto, Oscar David: "La Empresa y la Reforma Agraria en la Agricultura Venezolana". Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria. Fundación para la Cultura Campesina - Talleres Gráficos Universitarios, Mérida, Venezuela, 1973.

<sup>2/</sup> Soto, Oscar David: ob. cit.

<sup>3/</sup> Caso del Asentamiento Chileno en la Ley de 1964, por ejemplo.

<sup>4/</sup> En el Capítulo IV de la Parte Primera se ha hecho referencia al trabajo de Rodrigo Santa Cruz donde se pone de manifiesto el peligro de que en estas empresas de segundo o tercer nivel, al darse participación a industriales y comerciantes o simplemente al incursionar en el campo de la industrialización y del comercio, priven más los intereses mercantiles y de lucro que aquéllos de interés colectivo que deben estar en la esencia de un verdadero desarrollo rural integrado. Por lo cual, si no se quiere caer en una nueva forma de capitalismo con sus secuelas de dependencia y explotación, habrá que estar muy alertas y firmes en la vivencia y vigencia participativas de estas empresas de agroindustrialización, agrocomercialización y servicios agrícolas.

## CAPITULO V

### LA INTERVENCION DEL ESTADO

El derecho no puede ser políticamente "aséptico", es decir, inmune a las ideologías, al margen de la política de los Estados, porque todo ello implicaría extrañarse de la realidad 1/. Hoy se reconoce cada día más la necesidad de intervención del Estado cuando se trata de alcanzar objetivos que se consideran indispensables. En concreto puede decirse que el desarrollo exige, en términos generales, una creciente intervención del Estado, inclusive una mayor participación del Estado en orden al logro de sus metas fundamentales.

Hoy se reconoce entre los administrativistas que es "inimaginable el desarrollo sin un papel activo y decisivo del Estado" ya que es el, "hoy por hoy, el primer responsable del desarrollo y a quien cada día se le exige más en ese sentido", pues tiene "entre sus fines la conformación del orden económico y social y la conformación del medio físico" 2/.

Siguiendo la línea del mismo autor puede añadirse que esa creciente intervención y participación del Estado se hace más evidente en orden a las siguientes perentorias exigencias:

1. Darle más seguridad, mayor estabilidad y rapidez al proceso de cambio.
2. Darle mayor identidad a la sociedad, a la colectividad misma, con su cuerpo organizador. O mejor, darle "mayor identidad a la justicia con el desarrollo".
3. Darle un impulso mayor, un ritmo más rápido al desarrollo en forma que pueda suplir, cubrir la brecha que existe entre los pueblos desarrollados y subdesarrollados. En una palabra gerenciar el desarrollo, lo cual es una obligación del Estado moderno.
4. Ordenar mejor los recursos y potenciar las inversiones.
5. Garantizar la planificación, la programación y la coordinación que de todos los sectores es indispensable para el "arranque", para el "despegue".
6. Garantizar el compromiso de la administración pública en el desarrollo y terminar así la dicotomía entre la política como postulado y la administración.
7. Lograr una relación adecuada entre el desarrollo nacional, regional y local, evitar la dispersión entre las diversas unidades organizativas para que "en base a las regiones del desarrollo se redefine uniformemente el ámbito de acción de la administración pública nacional, a nivel local y por tanto se comience a redefinir el ámbito de acción estatal y municipal, en base al criterio regional".

---

1/ "El momento actual parece exigir la intervención cada vez mayor del Estado en el proceso de cambio y desarrollo, para que se realice conforme la orientación de la época. Basta pensar en la unificación del mundo, que se traduce en una interrelación cada vez más acentuada, en la multiplicación o acentuación de los problemas, que exigen esfuerzos de solución cada vez mayores y más intensos; en el requerimiento de soluciones de conjunto, para que puedan darse y abarquen y satisfagan las necesidades crecientes... para que se advierta cómo el impulso ordenador e impositivo del Estado, puede ser universal en lo que abarca y en los elementos que conjuga, resulta indispensable para promover y llevar a buen término el proceso de cambio... "sólo que el Estado habrá de conjugar, sin confundir o fusionar forzosamente..." Gelsi Bidart. Ob. cit. pág. 274.

2/ Brewer Carias, Allan Randolph: "Derecho y Administración de las Aguas y otros recursos naturales renovables". Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1976. Págs. 17 y siguientes. En todo este capítulo, por lo demás, se siguen las líneas de pensamiento de dicho autor en este y otros trabajos que ha publicado, así como de la Dra. Cecilia Sosa de Mendoza en sus diversos trabajos que aquí se citan.

8. Adecuar los presupuestos a los programas.
9. Responder a la "amplitud de los objetivos", a "la complejidad de los medios" y para que no pierda en intensidad, para que se realice en forma "sucesiva" o programada.
10. "Asegurar la rentabilidad de las inversiones" y garantizar el control, ya que, corrientemente, su acción "ha de consistir preferentemente en estímulos económicos ofrecidos a expensas del erario público".

Todo lo cual asume mayor importancia si se piensa que, dentro de la normativa jurídica actual, el Estado no tiene los instrumentos necesarios para el cumplimiento de aquellos objetivos, porque estos instrumentos fueron establecidos para otro tipo de Estado liberal de hace 200 años, con algunas modificaciones por supuesto, pero un Estado en definitiva abstencionista, un Estado que no intervenía en el orden económico y social 1/.

La argumentación anterior, referida a los problemas de desarrollo en general, viene a ser no solamente aplicable, sino especial y mayormente explicable en el caso del desarrollo rural integrado. A estos efectos basta partir de la idea, ya suficientemente confirmada en este trabajo, de que el desarrollo rural integrado, en su concepto moderno, reviste características muy especiales de globalidad y prospectiva que exigen soluciones extraordinarias.

### La experiencia

Ya es admitido suficientemente que la "política de regionalización del desarrollo únicamente tiene su razón de ser en el contexto, de intervención" 2/, lo cual ha de entenderse fundamentalmente en el sentido de que exige una intervención, plantea una intervención especialísima del Estado; lo mismo puede decirse para la nueva agricultura estructural y participativa que hoy hace falta, y en concreto para el desarrollo rural integrado. Porque la experiencia lo demuestra. En el sentido de que si se pretende una acción de tal carácter dentro de las normativas ordinarias existentes, el fracaso es inevitable. Mientras que cuando ha habido la decisión de innovar, de cambiar, de descubrir la novedad de las situaciones y empeñarse en darle soluciones apropiadas, entonces puede hablarse de éxito y sólo entonces, se estaría en camino de resultados concretos.

No otro es el ejemplo de los famosos "interventi straordinari" a que hubo de recurrir la ciencia jurídica del país latino por excelencia. Frente a la desesperada situación que atravesaban las zonas deprimidas del sur, los juristas italianos, exigidos por el Estado para descubrir y diseñar fórmulas y sistemas jurídicos que permitieran una actuación de fondo y de frente a los problemas, que permitieran precisamente cumplir también aquella "acción meridionalista" de transformación urgente que pretendía y que en buena parte ha logrado suprimir o en parte corregir al menos, el desequilibrio entre las regiones del sur y el resto del país; comprendieron -lo primero- que la situación no admitía tardanza dado el carácter de particular gravedad que presentaba 3/ de donde se derivó todo ese extraordinario complejo de formulaciones jurídicas que, desde la legislación de "bonifica" y los "consorzi agrari" ha llegado hasta las más avanzadas de los "enti di sviluppo" y el "piano verde" que 4/ ha servido de base a la creación de instituciones como la "Cassa per il Mezzogiorno" y de tan especiales políticas y tan interesantes como 5/ las de financiamiento y crédito subsidiados, el desarrollo

---

1/ Brewer Carías, A.R. Ob. cit.

2/ Chi-Yi Chen, Y.: "Estrategia del Desarrollo Regional Caso Venezuela". Ed. Arte. Caracas, 1976. Pág. 11.

3/ "Il grosso problema delle trasformazioni fondiare del Mezzogiorno non ammette, cioè, ulteriori rinvii: o esso verra affrontato e risolto nei prossimi decenni o il Mezzogiorno non potrà sottrarsi a un avvenire di miseria e di disordine". Rossi Doria, Manlio: ob. cit.

4/ Parlangeli, Giovanni: "Gli enti di sviluppo in agricoltura". Anales de la 2a. Asamblea, cit., Tomo II, págs. 759-794.

5/ Pescatore, Gabrielle. "L'intervento straordinario nel Mezzogiorno d'Italia".



agroindustrial y otras que han servido de soporte y estímulo, al esfuerzo organizado y participativo de los productores y en general de las comunidades del sur de Italia.

De lo cual es fácil concluir que, si a nivel de varias décadas atrás se vio claro por eminentes juristas la necesidad de pensar en forma "extraordinaria" para atender el carácter también extraordinario del problema, en el caso de un país determinado; hoy, cuando a escala mundial pudo decir una de las mas autorizadas voces del mundo 1/ que el sector agrícola era un "sector deprimido" que requería una atención especial, y si hasta ahora tenemos la experiencia del fracaso de la normativa ordinaria, para resolver los problemas del desarrollo agrícola y del equilibrio campo-ciudad y población-recursos; es fácil entender el por qué de la exigencia de dar paso a la imaginación para buscar modelos nuevos, para concebir, diseñar, modelar, formular y aplicar principios, normas y sistemas que permitan darle solución a esos problemas en forma eficiente y oportuna.

Pero esto, que aparece como evidente y que en forma general será admitido por todos, en el momento en que pretenda concretarse en decisiones, normas y directrices legales o administrativas, habrá de encontrarse, solapada o abiertamente con muchas dificultades y muchos enemigos. No es nada fácil eso de "movilizar" todas las estructuras de una sociedad al cumplimiento de determinados fines de progreso. Y menos si se trata de un campo donde ha sido la característica la "dispersión administrativa" 2/ la tradición de indiferencia, la competencia entre instituciones, y en donde por otra parte no sólo se trata de reformar estructuras sino de eliminar privilegios, recortar ambiciones, suprimir monopolios, en lo personal y por otra parte, mas difícil aún, a nivel de desarrollo general, si se trata de "romper el proceso acumulativo de desequilibrio" 3/, especialmente referido a la situación de dependencia y exacción que existe entre campo y ciudad que amenaza la vida misma del hombre en el planeta.

Es pues necesario abordar el problema con la conciencia clara de que los medios y sistemas ordinarios no dan hoy' resultado, de que el problema es difícil en sí, y por tanto de que, si es necesario resolverlo, se requiere trabajar muy empeñosamente y sin perjuicio ni ataduras, en la búsqueda de soluciones estructurales. Innovar es por tanto una obligación para resolver problemas nuevos. Ciertamente es que hay que tener cuidado de estar innovando a cada instante. Que el Derecho no puede estar al servicio de circunstancias momentáneas ni problemas locales. Ni olvidar que, como ha sido advertido muy atinadamente "resolver un problema local o concreto a nivel de área no tiene mayor dificultad, pero diseñar un modelo de desarrollo rural integrado de ámbito nacional" que sirva de base a la agricultura estructural de un país, a un desarrollo regional significativo e inclusive a una nueva sociedad, sí supone un gran esfuerzo, una muy seria elaboración jurídica. Y de esto se trata.

### Las razones de la intervención

Por tanto, el carácter extraordinario de la intervención del Estado en orden al desarrollo rural integrado tiene plena justificación en razón de la necesidad, de la especialidad, de la complejidad y de la urgencia que reviste el problema que pretende resolver.

Razón de necesidad porque está probado y unánimemente aceptado que el desarrollo general de los países, (lo cual de por sí ya es una necesidad), no se logrará mientras subsista el desequilibrio, la desproporción entre los niveles de vida y de ingreso entre el sector urbano y el rural, y sobre todo mientras continúe el "proceso acumulativo" de esa diferencia. El desarrollo rural busca en la esencia equiparar los niveles. Y si la estrategia del desarrollo rural integrado resulta útil a ese logro, es necesario que pueda llevarse a la práctica. "Para poder mantener un estado coherente en las zonas rurales es indispensable eliminar la diferencia que existe entre el standard de vida urbana y rural en su sentido más amplio, contrarrestando de esa manera a la ciudad" 47. "Para contener la emigración a las ciudades

---

1/ Juan XXIII: "Mater et Magistra", cit.

2/ Brewer Carias, ob. cit.

3/ Myrdal Gunnar: "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas". Fondo de Cultura Económica. México, 1962. Citado por Chi-Yi Chen Y. Ob. cit.

4/ Weitz, Raanan: "De Campesino a Agricultor". Fondo de Cultura Económica, México.

(lo cual en forma intempestiva resulta ser una de las más graves manifestaciones del problema actual), es necesario establecer un equilibrio en el sector urbano y rural" 1/. "Y el desarrollo del sector agrícola en los últimos diez años ha demostrado claramente... que la única forma viable de ejecutar su transformación duradera en el sector será el desarrollo rural integrado" 2/. Y si el ordenamiento rural, el desarrollo rural integrado es una necesidad, es entonces obligado también a involucrar todas las posibilidades para la obtención de ese futuro deseable 3/.

Razón de especialidad porque el problema principal no está solamente en el hecho de que hasta ahora han fracasado todos los intentos de realizar proyectos de desarrollo rural integrado por la falta de correspondencia entre planificación y administración, sino porque la administración y las instituciones jurídicas, en general, han de entender que se trata de un tipo muy especial de planificación, como se verá más adelante. La concepción del desarrollo rural integrado necesariamente se inscribe dentro de lo que se ha venido llamando planificación global y prospectiva. Esto le imprime características propias y exige normativas especiales, que le imponen la necesidad de una "organización administrativa a la que hay que imponer la responsabilidad de planificar, ordenar y administrar los recursos porque "no se concibe una administración racional de futuro (planificación prospectiva), sin un adecuado sustento técnico-jurídico".

Razón de complejidad porque en el caso concreto la dificultad sube de panto si se piensa que, como también ha quedado visto, en razón de los objetivos que se propone, el desarrollo rural integrado debe resolver conjunta y simultáneamente -en dimensión de tiempo y espacio- relaciones de planificación y ejecución, de estructuras y sistemas, coordinación e integración, producción y distribución, conservación y fomento, industrialización y comercialización, organización y participación, financiamiento y presupuesto, en todo lo cual van implícitos problemas conceptuales, administrativos, jurisdiccionales, sociales, económicos, institucionales, legales y políticos, lo cual como metodología, también nueva 4/ fácil es admitir que no es problema a resolver con una legislación que no ha nacido bajo la necesidad y la conciencia de resolverlo como un todo y al mismo tiempo.

Razón de urgencia, porque el momento es crítico y por lo mismo debe resolverse sin tardanza. "Nunca como antes, dicen los más reputados autores, ha sido tan seria la crisis alimentaria 5/, y en los últimos tiempos, nunca fue tan grave la crisis de los recursos. Y aunque siempre" el Estado se ocupó de la conservación de los recursos naturales, no hay duda de que como nunca en nuestra época, tal preocupación revistió características de tanta universalidad y profundidad 6/. Nunca como hoy fue tan peligroso el desequilibrio poblacional, la diferencia

---

1/ Nucete H., Miguel: Ob. cit.

2/ CIES: Resoluciones citadas en el Capítulo I de la Primera Parte.

3/ Mendoza, Cecilia: Ob. cit.

4/ "... se trata de integraciones que van desde la concentración, pasando por el equipamiento y financiación de explotaciones y la constitución de agrupaciones, hasta la edificación de estructuras de transformación industrial y de comercialización, la formación técnica de los agricultores, la animación sociocultural y el equipamiento y promoción de Centros Rurales". Barbero Giuseppe y otros: "Evaluación del Programa de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural en España". PNUD-FAO-IDYRA. Madrid, 1974. Este concepto lo refieren los autores a los programas de ordenación rural, cuya evaluación "a posteriori" hicieron en el interesante estudio citado. Pero no hay duda de que, guardando las distancias, puede aplicarse el concepto de desarrollo rural integrado, pues tiene mucho que ver con el mismo.

5/ "Le monde actuel fait face aujourd'hui à la plus sérieuse crise alimentaire qui se soit produite depuis la deuxième guerre mondiale". Chonchol, Jacques: "L'accélération de la croissance agricole dans les pays sous-développés: seule réponse à la crise alimentaire mondiale", en Revue Tiers Monde, T. XVI, N° 63, julio-setiembre de 1975.

6/ Gelsi Bidart, Adolfo: Ob. cit.

entre el campo y la ciudad 1/. Todo lo cual hace que la situación no pueda esperar mas, no admite más postergaciones como se cito antes 27, e inclusive impone un cambio jurídico en el cual el Estado como tal, tiene cada día mayores responsabilidades.

Por eso es que se insiste en la necesidad de que el Estado intervenga -aunque por supuesto conforme a sanos principios- en "sectores que cada día se amplíen más", de que "es necesario e indispensable que el proceso (de cambios), sea rápido, que sea lo más rápido posible y que se realice con los resultados más eficientes posibles". Todo lo cual supone "un proceso provocado, un proceso dirigido, en definitiva un proceso planificado" en donde es básico el "papel preponderante del Estado en la promoción, fomento, dirección y planificación de ese desarrollo" 3/. Mucho más si se piensa en que ese desarrollo no sólo supone la acción coordinadora y ordenadora del Estado sino donde al Estado se le exige -y se le impone inexorablemente- una acción continua y significativa de lo que otros han llamado "inversiones impulsantes". Y si esto puede ser aplicado a diversos sectores o problemas de un país, con mayor razón ha de ser válido para lo que se ha convenido en llamar el "sector deprimido": el rural.

### Características de la planificación

Las mismas razones sirven para entender que la intervención del Estado debe ser rigurosamente planificada, si no se quiere caer otra vez en los programas aislados o simplemente yuxtapuestos.

Esa planificación habrá de ser:

- Integral en cuanto a los objetivos y las metas e integrada en el sentido de que ha de reunir a todos los elementos que conforman el conjunto: sus aspectos físicos como humanos, sociales como económicos, culturales como políticos, individuales como colectivos, organizativos y estructurales; integrada horizontalmente en cuanto a la acción de sus componentes tanto públicos como privados, y verticalmente en cuanto a las estructuras y relaciones de producción y económicas en general.

- Prospectiva en el sentido de que no puede mirar sólo a lo circunstancial o al futuro inmediato sino que mira a mantener "un intento organizativo, consciente y continuo de seleccionar las mejores alternativas disponibles para lograr metas específicas" convencidos de que "la planificación a mediano y corto plazo no tiene sentido si no se inscriben en un cuadro de previsiones y objetivos a largo plazo" 4/.

- Humanista en el sentido de que, alejada de totalitarismos que pretendan poner camisas de fuerza a problemas tan dinámicos como los económico-sociales, trate de ser fuerte pero flexible, precisa pero viva y activa, que no cierre caminos sino que los abra a la comprensión y al progreso, que no ahogue al hombre sino que lo promocióne, que garantice eficacia al desarrollo colectivo pero que en el mismo se reconozca a la persona humana en su presencia y su valor insustituibles a los fines de una efectiva y democrática participación. Participación y movilización de los interesados que ha de estar en la base de todos los programas y proyectos si se quiere un desarrollo autosustentado y permanente.

---

1/ Exkholm Erik en su libro "Losin Ground" según la cita del diario "El Impulso" de Barquisimeto, Venezuela, abril 10 de 1976 y bajo el título "Vaticinan catástrofe para el mundo si no se atiende a la producción agrícola". En el resumen del mismo se señala que "el desmedido crecimiento urbano va en detrimento del campo", y "que el mundo ha entrado en proceso de autodestrucción en que las enormes ciudades crecen a expensas del campo".

2/ Rossi Doria, Manlio: ob. cit.

3/ Brewer Carias: ob. cit.

4/ Valls, Mario F., comunicación a la Conferencia de Asociación Internacional de Derecho de Aguas. Caracas, 1976.

- Complementaria, porque el desarrollo rural integrado no es un fin en sí, es un medio, una estrategia que tiene razón de ser en cuanto sirve a consolidar tanto en lo económico, como en lo social, los procesos de cambio, es decir, la reforma agraria y las nuevas estructuras que de la misma surjan, el desarrollo rural en el sentido más amplio, el ordenamiento del territorio en orden al desarrollo regional equilibrado y la armonía entre desarrollo y naturaleza.

Queda claro en consecuencia la importancia de la ciencia jurídica como base para la realización de la estrategia del desarrollo rural integrado dentro de la decisión política de buscar una nueva sociedad, así como la necesidad de una intervención extraordinaria del Estado al efecto. Igualmente la necesidad de que la ciencia del derecho acepte la necesidad de renovarse, para colocarse en la posibilidad de responder a los requerimientos que, de ella, el momento actual plantea. Esto por una parte; y por la otra la necesidad de admitir que no con actitudes mentales demasiado rígidas sino más bien con imaginación y cierta audacia, el jurista -que antes que nada sea jurista ciertamente- ha de enfrentar la responsabilidad de crear el marco legal adecuado que no solo permita tímidamente o con cierta resistencia algunos cambios que los hechos le impongan, sino que sea capaz -en régimen de Derecho, en base genuinamente jurídica- darle forma, orientación y sostén a las nuevas realidades que las urgencias rurales del mundo presentan y a las cuales hay que darles pronta respuesta.

## CAPITULO VI

### PLANIFICACION Y LEY

Las dificultades comienzan desde el mismo momento en que aparece el desarrollo rural integrado como algo necesariamente ligado a la planificación a largo plazo. De hecho el desarrollo no es cuestión de un día para otro, Y no se conoce ningún plan de desarrollo que pueda realizarse a plazos cortos, y mucho menos en el caso de desarrollo rural, en el cual la planificación supone las características que se acaban de señalar en los capítulos anteriores. De donde es fácil entender que;

1. La problemática que presenta la aplicación en el tiempo y en el espacio de una programación ordenada de un proyecto de desarrollo rural integral, es la misma que existe en relación a la planificación a largo plazo y los mecanismos de elaboración jurídica, y de ejecución y control gubernamental de esta planificación. Y lamentablemente pocos son los estudios en relación a esta materia, ya que el Derecho de la planificación apenas comienza a desarrollarse como una nueva rama de Derecho Administrativo y del Derecho Publico Económico. Dentro de lo cual sin embargo, se tratara de fijar algunos criterios 1/.
2. La planificación a largo plazo es la traducción a nivel operativo de los nuevos estudios e investigaciones sobre el comportamiento futuro de la sociedad y de la economía, que hoy se conoce bajo la denominación general de Estudios Prospectivos. La prospectiva como el arte, la técnica y la ciencia de vislumbrar el esquema de organización social o económica de una sociedad con horizonte de 20-30 años, ha influido sobre técnicas de planificación, induciendo a políticas administrativas y técnicas en general dedicadas a concebir igualmente una programación de mediano y largo plazo.
3. Estos estudios se han venido realizando en el campo de la educación, del desarrollo poblacional, de la economía y sobre todo de los recursos naturales, del ambiente y de la ordenación del territorio.

En materia de desarrollo agrícola, hoy se tiende a ver el problema en toda su amplitud y globalidad y por tanto a unificar y coordinar los criterios económicos, sociales y culturales que lo forman, y por ello se habla de desarrollo rural integrado. No se trata, por tanto, del sólo problema de la producción agrícola para satisfacer necesidades elementales de la población; se trata de que esa problemática se suscriba en un contexto muy amplio, como ha sido explicado en la Primera Parte de este estudio.

Dentro de lo cual es fácil entender que se requiere de una planificación a largo plazo, pues los efectos de la norma no pueden cumplirse en períodos cortos ni medianos, ya que supone una radical transformación de comportamientos, tanto por parte del Estado como de los particulares. Esta transformación en líneas generales incidiría sobre la propia planificación económica del Estado, así como sobre los programas y proyectos del sector agrícola y del propio sector industrial y de servicios, vistos como una sola estructura de producción.

Esto supone una implementación jurídica, es decir, un ajuste de principios, reglas y disposiciones en general que hagan viable esta nueva concepción. O sea que plantea una problemática jurídica que de hecho presenta muy variados aspectos. A los efectos de este trabajo se pueden anotar tres muy importantes:

---

1/ En este capítulo se siguen algunos criterios elaborados conjuntamente con el estudioso del Derecho Enrique Meier, Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas.

- 3.1 Lograr una continuidad en los programas de desarrollo rural integral, a pesar de que los mismos exceden períodos constitucionales de un gobierno determinado. En la mayoría de los países de América Latina y, en Venezuela particularmente, la planificación esta asociada al período gubernamental, porque es el instrumento fundamental para la realización del programa de gobierno.

En los regímenes presidencialistas, el plan de la nación tiene el mismo período de vigencia de la Presidencia de la República (5, 6 ó 7 años). Pero el desarrollo rural integral en la mayoría de los casos, por no decir todos, supone plazos que exceden el periodo constitucional.

Por otra parte hay otro grave interrogante: si el plan de la nación, que es jerárquicamente la columna vertebral de la institución de la planificación en aquellos países donde la misma existe, tiene esa misma duración de 5, 6 ó 7 años, ¿como podría otra planificación sobrepasar los límites temporales de la misma planificación gubernamental en que se apoya?

- 3.2 Otro problema es el del financiamiento. En la actualidad el instrumento fundamental para financiar los programas del sector público es el presupuesto plurianual. En muchos países se admite el instituto de financiamiento especial de programas o proyectos de desarrollo, a través de leyes adicionales de crédito público. Sin embargo, las leyes especiales de crédito público para financiar determinado programa de desarrollo, o para atender emergencias económicas del Estado, generalmente tienen un período de aplicación inferior al de la planificación gubernamental, y a lo sumo se suscriben dentro del período de la misma. En los proyectos de desarrollo rural integral que son a largo plazo: 10, 15, 20 ó mas años ¿cómo podría garantizarse su financiamiento continuo, más allá de los períodos gubernamentales? Problema también delicado que no tiene en la actualidad una respuesta clara y que se analizará en el siguiente capítulo,
- 3.3 El desarrollo rural integrado supone por otra parte una fuerte coordinación de las actividades económicas del sector público, y por supuesto de los organismos e instituciones que participan en el desarrollo agrario y agroindustrial y rural en general. ¿Cómo realizar la coordinación? ¿Quién habrá de gerenciar ese desarrollo de conjunto, dónde habrán de intervenir tantos organismos públicos e incluso privados? ¿Qué mecanismos nacionales e internacionales podrían ser necesarios para que la planificación y ejecución de los programas sea efectiva? Este problema de ciencia administrativa también se analizará más adelante.

Por ahora, de estos tres interrogantes, el primero es el objeto de este capítulo.

### Planificación a mediano plazo

En la mayoría de los países que cuentan con la planificación como método de gobierno, esta se inscribe en las atribuciones del Jefe del Estado.

Esto es así por cuanto la misma naturaleza de la planificación requiere de un conjunto de acciones de carácter técnico y administrativo que sólo el Poder Ejecutivo es capaz de realizar por sus atribuciones y estructuras. Por otra parte, sólo con la autoridad del Jefe del Estado se puede aplicar el plan de desarrollo obligando al sector público.

Por esta razón en la mayor parte de las naciones latinoamericanas, la planificación es atribución presidencial, es decir, del Jefe del Estado.

Ahora bien, puesto que la máxima autoridad política del Estado tiene otras atribuciones que cumplir, sobre todo garantizar el efectivo cumplimiento de la ley, el orden y la estabilidad de las instituciones, la defensa de la soberanía territorial y, en general la dirección

de la administración; la actividad de planificación se encomienda generalmente a un órgano técnico, especializado, auxiliar de la Presidencia de la República. Este órgano constituido por funcionarios de alto nivel, integrado en equipos interdisciplinarios, debe acometer el objetivo de estudiar y analizar las tendencias económicas de la sociedad, a fin de esbozar en un cuadro de probabilidades y tendencias, los objetivos del desarrollo económico y social. Esto constituye, "grosso modo" y en su esencia, la actividad planificadora que, por supuesto, no se agota en la elaboración del plan requiriendo, así mismo, de un permanente control en su ejecución y de una revisión continua, por cuanto este debe ajustarse a las modificaciones de la dinámica realidad socioeconómica, así como de un control financiero muy eficiente.

Esta planificación incluso prevista ordinariamente en las propias constituciones, en la actualidad no constituye el instrumento fundamental para la toma de decisiones en el orden económico y social, tal y como debiera ser su objetivo fundamental.

Y ello por las razones siguientes:

1. Porque la ciencia de la planificación está poco desarrollada, tanto en sus aspectos técnicos y principales, como en sus mecanismos prácticos y de aplicación. En los países no industrializados se cuenta con poca experiencia propia en este campo y la mayoría de los análisis sobre la realidad socioeconómica, se realizan a través de esquemas y metodologías elaboradas en países ya desarrollados. La ciencia económica, y, en especial la planificación que se estudia y aplica en aquellos países, tiene su origen en la teoría y experiencias de naciones como Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética.

La mayoría de los economistas y planificadores, se han formado bajo las enseñanzas y metodologías de estos países avanzados. Mientras los países jóvenes no cuenten con principios y metodologías propias, para analizar y sistematizar los datos de su propia realidad, difícilmente podrán efectuar diagnósticos socioeconómicos que permitan establecer objetivos y estrategias para un desarrollo económico y social que responda a sus más profundas y verdaderas necesidades. Aunque en esto se viene avanzando mucho últimamente.

Por supuesto que cuando falla la fase previa de la planificación, es decir, el estudio y análisis de las necesidades nacionales, falla también el proceso de selección de objetivos; de estrategias y de directivas de política para obtener los objetivos, así como la ordenación de los recursos de la sociedad (naturales, técnicos, administrativos), en función de esos objetivos, estrategias y directivas.

Por eso en muchos países en desarrollo, se carece de auténticos objetivos nacionales, y la planificación se limita a esbozar programas y proyectos sectoriales de crecimiento, en los que no se toman en consideración los recursos disponibles para llevarlos a cabo, y menos aún el impacto de sus programas sectoriales, sobre la sociedad en general, sobre las condiciones de vida y de medio ambiente, en general de la población. Estos planes constituyen en algunas oportunidades, la suma de proyectos sectoriales, elaborados por la administración pública y empresas del Estado, o por las propias empresas particulares, sin que exista una visión de conjunto de carácter integral, y sin una real filosofía económica y política que la sustente.

2. Porque todavía no se ha aclarado la relación entre plan y ley. No se conoce la naturaleza jurídica de los planes de desarrollo y de la planificación en general. Partiendo del esquema de un Estado de Derecho, los actos del gobierno y de la administración pública en general, para que surtan efecto, es decir, sean válidos, deben encuadrarse dentro de actos jurídicos; es decir, constituirse en manifestación de voluntad del Estado, bajo fórmula y cumplimiento de requisitos orgánicos necesarios para producir modificaciones y efectos en la realidad social, sin perturbar los derechos de la ciudadanía y respetar, en consecuencia, la seguridad jurídica y los elementos fundamentales del orden público y social.

En resumen la planificación, que tiende a modificar la realidad socioeconómica de la colectividad, constituye sin lugar a dudas una auténtica manifestación de voluntad del Estado, y, por consiguiente, para que sus efectos sean válidos, requiere de instrumentos jurídicos que la constituyan.

En tal sentido diversas posiciones han surgido en relación a esta materia. Una primera corriente pretende ver en la planificación y en los planes, simples orientaciones de carácter político, sin ningún valor jurídico, sólo estrategias y directrices que el Estado puede cumplir potestativamente, de acuerdo a las conveniencias políticas. Para otros, el plan de desarrollo constituye una autoregulación gubernativa o administrativa, es decir, que vincula solo la actuación de los organismos y entidades del sector público. .

En fin, algunos consideran necesario la existencia de una estrecha relación entre la función legislativa y la planificación, procurando que los planes gubernamentales tengan valor y fuerza de ley mediante su aprobación por el órgano parlamentario, a través del procedimiento de la ley formal.

No existe por tanto un criterio uniforme y claro sobre la naturaleza jurídica de la planificación y el valor jurídico de los planes de desarrollo.

### Planificación a largo plazo

Si esta es la problemática de la planificación a mediano plazo, que incluso tiene posibilidad de recibir real aplicación, por inscribirse en un lapso concordante con el período gubernamental ¿qué sucede, entonces, con la planificación a largo plazo? ¿Cuál es su valor jurídico y político?

Hasta ahora la planificación a largo plazo no pasa de ser un conjunto de estudios y probabilidades, orientaciones y perspectivas, cuyo valor consiste en servir de marco de referencia a la planificación gubernamental a mediano plazo.

Cuando esa planificación a largo plazo, se transforma en proyectos concretos con asignaciones financieras, como sería el caso de los proyectos y programas de desarrollo rural integrado de determinadas áreas, se plantea el problema, que aparentemente no tiene una solución, de cómo mantener la continuidad en la aplicación de un programa de desarrollo económico, social, cultural y físico, más allá del período gubernamental. Este es en esencia el problema.

En países, por ejemplo, donde la planificación tiene rango legal, ya que ha sido consagrada así por la constitución política y por la legislación ordinaria, por lo general no existen disposiciones que permitan darle fuerza y vigencia más allá de los presupuestos anuales de gastos e ingresos públicos. Lo cual se refiere tanto al Plan de la Nación como a los planes sectoriales o regionales. Y aquí, justamente, reside el problema. Cualquier plan de desarrollo regional, por modesto que sea, sobre todo si se trata de un plan de desarrollo rural, y más si es de desarrollo rural integrado, supone un mínimo de 10 a 15 años, es decir, mayor, como ya se ha expresado, que el que pudiera tener de vigencia el mismo Plan de la Nación. Pero ni siquiera este tiene fuerza de Ley. ¿Cómo dársela a un proyecto o plan que es jerárquicamente inferior? Sobre todo si se trata de darle una vigencia y obligatoriedad por un plazo mayor que el del plan nacional.

Pero por otra parte, se sabe del fracaso de los planes de desarrollo cuando se interrumpen o son afectados por soluciones de continuidad y sobre todo cuando se trata de planes definidos a través de programas, proyectos y actividades concretos que requieren una secuencia y coordinación precisas, que suponen el mutuo apoyo de unos con otros, como es el caso de que se trata.

De ahí la importancia de cuanto arriba se ha anotado en el orden de destacar el carácter especial que reviste la intervención del Estado, implícita en la base misma de estos planes, así como la toma de conciencia en el sentido de liberarse de temores y tomar la decisión de



innovar en materia jurídica, a fin de que con base en una seria investigación empírico-sociológica pero también principista y finalista, se pueda llegar a la definición de principios y al establecimiento de normas que permitan modificar la rigidez existente y sea posible diseñar un modelo de normativa jurídica que pueda dar fuerza y eficacia a la planificación o al menos a los planes concretos que la misma exige.

### La ley-plan

A estos efectos es preciso reconocer la preocupación existente. Aparte de lo que sobre el particular está contenido en los estudios y polémicas que el mundo europeo ha sostenido en materia general de planificación, así como en determinados países en materia concreta de planes y políticas de desarrollo, hoy día están planteados algunos interrogantes que al menos señalan posibles caminos de solución.

Dentro de esta problemática, una de las soluciones que aparece con mayor fuerza es la idea de que el plan pueda ser revestido con el carácter de ley. Sin embargo, esto no ha encontrado todo el respaldo que era de imaginarse. Se supone (y este es el argumento de muy distinguidos tratadistas) 1/ que este sistema, aparte de crear problemas al sistema nacional de planificación (puesto que sería darle mayor fuerza a un plan particular que al plan general de desarrollo del país), presentaría dificultades insalvables desde que viene a suponer una previsión en detalle que es imposible e inconveniente hacer a tan largo plazo.

Este tipo de objeciones, ha conducido a mantener la situación actual, atemperada tan sólo por una especie de acuerdo que se propone al más alto nivel político en todo lo que se refiere a la planificación del país 2/. Es decir, que a nivel de los diversos sectores políticos se debe crear la conciencia de que la planificación debe estar liberada de los vaivenes e inestabilidad que producen los avatares políticos, y debe estar por encima, inclusive, de los cambios naturales que de período a período se producen por el mismo juego de los sistemas democráticos. Lo cual, en consecuencia, viene a servir de magnífica oportunidad para que, dentro de la divergencia de los partidos triunfe la conciencia nacional, otorgándole al desarrollo y por tanto a la planificación que le es indispensable, una carta de crédito a largo plazo a fin de que puedan cumplirse las metas que en períodos cortos se sabe que es imposible alcanzar. Todo lo cual se ve reforzado por el argumento pragmático de que, si no hay este acuerdo, si no hay esta toma de conciencia, también serían inútiles las más firmes decisiones del Poder Legislativo en orden a dictar muy completas "leyes-planes" porque, ni aun esto, otorgaría seguridad alguna en el momento en que se sucedan cambios de gobierno.

Esta interesante argumentación contra la idea de la ley-plan sin embargo dejaría intacto el problema. Y de hecho podría caer en un círculo vicioso que de por sí conduciría a la inacción y la esterilidad. Pues no se acoge la tesis de la ley-plan porque los planes pueden ser anulados por los desacuerdos políticos posteriores pero podemos estar seguros de que los acuerdos no se cumplirán si no hay una ley que los obligue o por lo menos les de más fuerza. Esto parece evidente a la luz de las experiencias existentes. Este es precisamente el problema y por eso es que se requiere una solución, no dejar las cosas como están.

Además se sabe que para los acuerdos políticos hay que aprovechar momentos y situaciones favorables que normalmente no son permanentes. Y por eso conviene que los acuerdos o consensos políticos que surjan en esas momentáneas tomas de conciencia colectivas, se aprovechen para traducirlos en leyes y se logre así hacerlos más efectivos y duraderos.

---

1/ Polanco, Tomás: prólogo al libro "La Planificación en America Latina" CORDIPLAN, Caracas, 1973.

2/ Ibid.

De hecho se sabe que, lograda en el parlamento la aprobación de una ley y su promulgación ejecutiva, ya hay un mayor respeto y es más fácil el acuerdo para mantenerla que el que se tuvo para dictarla. Por eso la vía de los acuerdos políticos no es desechable pero la tesis del acuerdo ley-plan no lo contradice sino que vendría a reforzarla. Sobre todo a los efectos de la coordinación ejecutiva y la asignación de recursos.

### El acuerdo internacional

Una salida, siempre en la idea de reforzar los acuerdos políticos, es la fórmula que ha sido utilizada con buenos resultados, de vincular el plan a un financiamiento internacional. Como en la mayoría de los casos esto supone un acuerdo de asistencia multilateral, o bilateral, estos acuerdos requieren la aprobación del Poder Legislativo, quien al cumplir este trámite otorga al plan indirectamente, fuerza de ley. Lo cual por Cierta vendría a dar a la cooperación internacional un interesante y útil cometido: el de garantizar no sólo la permanencia del plan sino la obligatoriedad de asignación de fondos y de coordinación institucional que, como se acaba de señalar, normalmente son la base del éxito.

Pero indudablemente no es del caso contentarse con esta solución; y aun esta a su vez presenta problemas. Porque no todos los planes podrán suponer o necesitar financiamiento externo lo cual entre otras cosas supone la creación de una deuda pública exterior y esto tiene naturalmente sus limitaciones; y porque no siempre habrá disponible este financiamiento, con lo cual muchos planes se quedarían sin poderse llevar a la práctica. En todo caso es utilizable la fórmula, inclusive por el aspecto educativo y de fortalecimiento de las instituciones nacionales que involucra. Sólo que siempre cabría pensar que si puede funcionar el compromiso a largo plazo, y pueden encontrarse caminos para asegurar la asignación de fondos y la coordinación institucional en razón de un compromiso externo (garantizado con los mecanismos de supervisión y control que los respectivos institutos financieros establecen), no se ve por qué, en ámbito interno, no puedan, igualmente, obviarse las dificultades.

### Organismos especializados

También habría otros caminos. Uno de ellos sería precisamente la creación de determinados organismos con el fin específico de poner en ejecución el plan concreto de, que se trate. Esto tiene la ventaja de que lleva implícito el reconocimiento de la importancia y trascendencia del plan y, dentro de la inevitable limitación de los cambios políticos (que indudablemente pueden cambiar todo), supone cierta garantía de estabilidad. Es el caso ya referido de los "enti di sviluppo" en Italia o más aún, de instituciones como la "Cassa per il Mezzogiorno", que nacen con el compromiso concreto de realizar específicas funciones que por cierto, en ese caso, se refieren fundamentalmente a lo que hoy llamaríamos el desarrollo rural integrado; lo cual por lo demás supone un serio compromiso de alto nivel, de respaldarlo y financiarlo a tiempo largo. Como también sería el caso, por ejemplo de los institutos o corporaciones de reforma agraria que, a partir del 60, se han venido constituyendo en Latinoamérica. Aunque sin embargo este último ejemplo no es del todo asimilable al caso, por cuanto estos institutos son de tal manera generales que, aunque estuvieran comprometidos a un proceso de cambio, no tienen la posibilidad real de concentración de esfuerzos e integración de instituciones y recursos, que vendría dada precisamente de la presentación y aprobación de planes específicos o de objetivos muy concretos y determinados como serían los del desarrollo de áreas.

En una u otra forma, el desfase evidente entre las perspectivas a corto plazo y la planificación a largo plazo, es algo que requiere decisiones si se desea potenciar el desarrollo y optimizar las inversiones como ya se ha explicado. Se está perdiendo mucho tiempo y existe ya hasta un cierto grado de frustración en planificadores y políticos, sobre la capacidad de la democracia y del Derecho para efectivizar el desarrollo, pues los mejores y más estudiados planes no pasan del papel a la práctica o se quedan a mitad de camino. Con lo cual las conclusiones podrían ser muy peligrosas. De frustración, de que no vale la pena esforzarse en elaborar proyectos o iniciarlos para que se queden después como desechos inservibles. O de impaciencia que, en el deseo de hacer y de crear, busque la violencia como salida ante un Derecho o una ley que se convierten en barreras infranqueables.

Por eso la urgencia de concebir formulas jurídicas que, lejos de entorpecer, favorezcan el desarrollo acelerado y optimizado que se requiere. Por eso, en el caso concreto, se expresa aquí una opinion francamente favorable a la idea de las leyes-plan o leyes-programas que si bien nopueden por sí solos ser suficientes, constituyen una evidente plataforma para la creación de estructuras, instituciones o sistemas que den una mayor garantía de permanencia y eficiencia a la planificación; lo cual de paso y como se dira más adelante, ofrece una nueva dimensión a nuestras formales instituciones parlamentarias.

En todo caso, como en otras ocasiones lo hemos sostenido, siempre sera preferible la revolución del Derecho al hecho de las revoluciones.

## CAPITULO VII

### UN CASO: EL FINANCIAMIENTO

Uno de los puntos donde el desfase entre la planificación a largo plazo y la ley es más evidente, es el relativo al financiamiento, por lo que dada su importancia, se trata especialmente en este capítulo.

Como se acaba de indicar, la moderna planificación exige largos plazos, y en concreto lo exigen más que ninguno los planes de desarrollo rural integrado que, por su propia naturaleza, suponen una planificación prospectiva. Pero el ordenamiento legal existente en materia de financiamiento, no presenta coherencia con esta realidad. Porque, como ya está dicho, las asignaciones de fondos públicos no vienen dadas sino a través de las leyes de presupuesto de ingresos y gastos públicos, que dentro de nuestros Estados de Derecho, requieren aprobación anual por parte del Poder Legislativo. Y este es el problema fundamental que debe ser resuelto. Porque el mejor estudiado y el más completo plan de desarrollo de área, zona o regiones, adolece, de entrada, de una precariedad jurídico-financiera muy grave; pues siendo de proyección y ejecución plurianual solo tiene seguridad anual en sus asignaciones. O sea que no sólo dichos planes están expuestos a los cambios periódicos de Gobierno, sino que aun dentro de un mismo período quedan a la decisión anual de las cámaras legislativas e incluso a los cambios de titulares en las carteras o despachos ministeriales de los cuales dependen. La región latinoamericana, se ha visto más que ninguna sometida durante mucho tiempo a esos avatares políticos. La planificación a largo plazo siempre tuvo -por eso- grandes dificultades, y dentro de ella la asignación de recursos, o la inseguridad en los mismos, fue causa muy importante de discontinuidad y abandono de muchos y muy buenos planes de desarrollo. De ello podrían con seguridad anotarse muchos ejemplos, especialmente en el campo de los planes de desarrollo hidráulico o de cuencas hidrográficas <sup>1/</sup> que, iniciados con mucho entusiasmo, después se han quedado a mitad de camino o han muerto de inanición por la vía de la interrupción del flujo financiero que les era indispensable, especie de soluciones de continuidad "decretadas" por razones de subdesarrollo político.

Es evidente que este factor político estará siempre presente. Y como se ha dicho en el capítulo anterior, no se podrá evitar del todo ni siquiera con el sistema de las leyes-plan o leyes-programas que también pueden ser arrastradas por los cambios de signo en las políticas nacionales. Pero, aun dentro de la mayor estabilidad y conciencia de desarrollo que se logre, y precisamente para colaborar con ello, es preciso plantear y dilucidar algunos de estos problemas jurídicos que se suscitan frente a los planes de desarrollo rural, porque "cuando llega el momento de tomar decisiones lo fundamental es saber si existen o no los recursos financieros para poder llevarlos a cabo" <sup>2/</sup>.

2. Sobre el particular hay un punto que previamente parece indispensable resolver: ¿Son autopagables los gastos de desarrollo rural y concretamente de un plan o proyecto de desarrollo rural integrado? Este es un punto que ha merecido mucho análisis de los administrativistas cuando han aplicado sus conocimientos y experiencias jurídicas al caso del desarrollo

---

<sup>1/</sup> Entre los antecedentes se anotó al principio, el caso de la Represa de Arroyo Duro, región de Camacúa (Río Grande do Sul) en Brasil. En Venezuela han sido famosos los casos de El Cenizo, Las Majaguas, Valle de Aroa y otros.

<sup>2/</sup> Boecio, Ernesto: "Administración de Ciencias Jurisdiccionales". En el Seminario de Administración de Ciencias Jurisdiccionales. Mendoza,. Argentina, 1975.

de cuencas hidrográficas o en concreto de obras hidráulicas 1/, u obras en general. Quizás la síntesis en este caso conduce a la conclusión de que en obras de este tipo puede y debe aplicarse el criterio de que la "primera forma de financiamiento (debe ser), el esfuerzo que la entidad responsable puede realizar mediante variaciones en el nivel y estructura de todos los recursos y gastos corrientes que administra", lo cual, aplicado a algunos casos de "cuencas interjurisdiccionales" lleva a la idea de que "cualquiera fuera el mecanismo que se adopte, mecanismo financiero, la entidad que administra el recurso tiene la responsabilidad insoslayable de generar recursos" 2/.

Sin embargo, esta tesis que por lo visto parte de la idea de una "entidad responsable", es de relativa facilidad en el caso de algunas obras de riego, o desarrollo de cuencas y las obras que las mismas requieran. Dentro de lo cual encajan bien ideas como las de exigir que todo proyecto deba ser "precedido necesaria e imprescindible por los estudios de prefactibilidad no solo financiera sino de cuál ha de ser la rentabilidad de esa obra", de la "capacitación del reintegro por parte del beneficiario (del) mayor valor o plusvalía", de la "renta dominial" 3/, canon o tarifa, por el uso que hace el beneficiario de determinadas obras y en concreto las de riego que es lo más común; o incluso por el drenaje como se hace en algunos países 4/.

Sin embargo, no serían totalmente aplicables estas ideas o sistemas a los programas de desarrollo rural integrado. Muy interesantes son en sí y las hemos transcrito por cuanto representan fórmulas que pueden ser aplicadas parcialmente o a determinadas obras dentro de un proyecto de desarrollo integrado. Pero indudablemente que estos tienen un ámbito o universo más amplio que el de simples obras públicas y de que, en su conjunto al menos, resultará bastante difícil individualizar responsables o beneficiarios. Por lo cual en esto será preciso admitir, como la norma general, la de que la mayoría de las obras sea más bien a cargo del Estado quien, aun sin abandonar la idea de la recuperabilidad, puede pensar en que algunas inversiones no sean directamente recuperables. Quizás, y cuando las circunstancias lo permitan o aconsejen, se podría pensar en formas de tributación especial o directa para el área escogida, aunque esto en muchos casos aparecerá como contradictorio con la situación actual de atraso y necesidades de la misma que es en donde se origina la decisión del Estado de darle ayuda especial para salir adelante. Las inversiones del Estado en este sentido, lejos de ser, al menos al comienzo, del tipo propiamente reproductivas, muchas tendrán el carácter de inversiones sociales o "inversiones impulsantes" para el despegue o el arranque indispensable, y éstas en la mayoría de los casos se sabe que no son directamente recuperables.

En la legislación española se resuelve el problema sobre la base de una clasificación de las obras a realizar. Si son de interés general "serán íntegramente sufragadas con cargo al presupuesto" (del Ministerio de Obras Públicas). Si son de "interés común" las realizará el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario en las zonas cuya transformación haya sido declarada de interés nacional y se aplicará una subvención (subsidio) del 30 por ciento de su coste. Y si son de "interés agrícola privado" tiene también un doble tratamiento: si son en zonas declaradas de interés nacional y las hace el Instituto se les aplica el mismo subsidio o subvención, pero "las demás obras e instalaciones de interés agrícola privado, obligatorias para los interesados, serán realizadas por éstos en sus expensas, beneficiándose con carácter preferente de los máximos auxilios técnicos y económicos", establecidos por la Ley. Finalmente, si son "obras complementarias solicitadas por los agricultores, directamente o a través de cooperativas, grupos sindicales de colonización y otras agrupaciones sindicales de agricultores, podrán disfrutar de una subvención máxima del 40 por ciento de su coste". Todo lo cual forma parte del derecho positivo vigente en dicho país 5/.

---

1/ II Conferencia Internacional de la AIDA, Asociación Internacional de Derecho de Aguas, Caracas, 1975.

2/ Boccio, Ernesto: ob. cit.

3/ Boccio, E.: ob. cit.

4/ Giménez Landínez, Víctor: "Informe de un Viaje a Yugoslavia". IAN. Caracas, 1970.

5/ "Ley de Reforma y Desarrollo Agrario". Colección Textos Legales. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1973.

Pero incluso este tipo de medidas que se refieren y dan solución al problema de determinadas obras del plan suponen una aprobación legal, a nivel superior, de la planificación a largo plazo. Lo cual en el caso español parece deducirse, aunque solo en lo relativo a la planificación de tipo general y no a planes concretos, del conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones que sobre la materia de desarrollo regional han venido dictando sistemáticamente y con bastante sentido orgánico los legisladores hispánicos.

3. Esto plantea otro interesante problema que a su vez puede representar una vía o al menos un aporte de mucha utilidad en la resolución del problema financiero del desarrollo rural integrado. Es la diferencia que en el campo del Derecho Administrativo se viene haciendo entre los diversos pisos o niveles de la planificación 1/.

Una vez concebido, instalado e insertado el plan dentro del plan de la nación, tendríamos tres niveles de planificación concreta: un primer nivel, donde estaría el plan a largo plazo (20 o 30 años o más), contenido del conjunto de estrategias y directrices que forman la política a seguir, el instrumento básico de orientación para la administración que ha de ejecutarlos, el marco de referencia donde se integran los subproyectos en forma ordenada, y de todo ello se establece la vinculación con el plan nacional. En este sentido se mantiene la idea de globalidad ya que así el plan concreto no viene a consistir en la suma o yuxtaposición de programas sino que "el Plan se desglosa en ellos".

Un segundo nivel, es el nivel del programa o de programación, entendido como el "conjunto de medidas que instrumentan esas estrategias y permiten alcanzar dichos objetivos en los plazos previstos". Son los objetivos concretos, la elaboración de los programas de implementación e inversiones de mediano y corto plazo a través de planes quinquenales, cuatrienales, etc., así como los sistemas de coordinación, concertación, vigilancia, control y evaluación.

Y un tercer nivel, el del presupuesto-programa que viene a ser la "síntesis financiera" a plazo de un año, y que contiene a su vez el plan donde "se desagregan las distintas actividades (así como los proyectos) que componen el programa".

4. A la luz de estas ideas se facilita la aceptación de la fórmula de las leyes-plan o leyes-programas. Porque aun dentro de ese esquema es necesario admitir que cada proyecto, y más que nada si se trata de un proyecto de desarrollo rural integrado, habrá de requerir una ley especial. Solo que dicha ley, si adopta esta metodología de planificación ajustable periódicamente, podría encontrar mayor posibilidad de aceptación y aprobación por parte de los legisladores así como la previa aceptación dentro del plan de la nación y por los responsables de dicha planificación a nivel nacional. Por de pronto es un reconocimiento a esta jerarquía planificadora. En segundo lugar ofrece no sólo la visión global a largo plazo sino que, a nivel de programa, la concreta y detalla; lo que a los legisladores complace.

Y por lo demás ofrece la posibilidad de una fórmula flexible para la asignación de recursos desde luego que, fijados al primer nivel en forma global, permite y presupone ajustes al segundo y tercer niveles o sea dentro de los planes de mediano y corto plazo.

Lo cual se adelanta -inclusive- a responder o satisfacer la pregunta de si al aprobar por ley un proyecto de desarrollo que supone compromiso a un gasto plurianual, estaríamos en la presencia de un sistema dual de presupuesto: uno anual, el de la ley general de ingresos y gastos públicos, que exige una aprobación cadañera, y otra que se aprueba cada varios años y se aplica para varios años. Porque si se trata de un plan de desarrollo integral que se presenta en su conjunto, el Poder Legislativo lejos de considerarlo un menoscabo a sus funciones o una burla a su indispensable control, lo habría de ver más bien con satisfacción. Porque jerarquiza sus funciones al darle participación directa en la planificación del desarrollo nacional, lo cual viene a ser una nueva dimensión para su función legislativa. Por otra parte, lo inserta en el desarrollo nacional y sin peligro de la distorsión un tanto anárquica o casuística con que a veces sucede esto a nivel parlamentario, le permite hacerlo en forma planificada. De hecho las leyes generales del gasto público desagregan partidas

---

1/ En esta materia se hace referencia principalmente a las ideas contenidas en la citada obra de Pedro Pablo Azpúrura y Cecilia de Mendoza y en la de Pedro Pablo Azpúrura y Amoldo Gabaldón (con la colaboración de Cecilia Mendoza), también citada.

según los Ministerios, Despachos o Secretarías de Gobierno. Y aunque esto es natural hoy día, quizás es necesario que a nivel regional se integren otra vez, y a esos efectos resulta bien homogeneizarlos alrededor de proyectos, como en el caso vienen a ser, según se ha visto a través de todo este estudio, los proyectos de desarrollo rural integrado, centrados en la vocación agrícola de áreas determinadas.

En todo caso vale la pena advertir que si, incluso, hubiera que admitirse que esta fórmula rompe la estructura y concepción tradicional del presupuesto anual, está bien que así sea en fuerza de las razones -las razones de necesidad, complejidad, de especialidad y urgencia del desarrollo que están planteadas en el mundo moderno, según se viene explicando-y que exigen esa planificación global, prospectiva y finalista a que se ha hecho referencia. Todo ello, sin menoscabo del Derecho, pero sí buscando en esta disciplina la respuesta adecuada, inteligente y suficiente a los problemas a resolver. Sin olvidar que en todo caso, siempre será mejor resolverlos por vía de ley que no por simples decisiones de hecho o cuando mucho por la vía de simples resoluciones administrativas.

Sobre el particular no se olvida, sino todo lo contrario, se tiene muy presente, que toda planificación a largo o mediano plazo supone la implementación de mecanismos de vigilancia para el análisis o evaluación permanente que permitan la actualización progresiva por una parte y el control financiero muy estricto por otra. Pero eso mismo va mejor por la vía de la ley especial que se dicte en cada caso que por la vía de las leyes generales que sobre el particular existan 1/.

5. Otra vía que también puede ser utilizada, no por cierto en forma excluyente sino concomitante, es la de constituir los proyectos de desarrollo rural integrado en reales y verdaderos "entes jurídicos" con personería jurídica propia y capaces por tanto de obligar y de obligarse, a lo cual se hará referencia en el próximo capítulo. Y los cuales por su propia razón de existir y ser aceptadas dentro del orden institucional del país, les vendría reconocido un derecho a ser tomados en cuenta en las asignaciones anuales del gasto público.

Sobre esta materia existe una interesante elaboración jurídica, muy especialmente a través de los "enti di sviluppo" de la legislación italiana a que se ha hecho referencia con anterioridad. Dentro de esta tendencia se podrían distinguir dos vertientes. Una que los concebiría como verdaderos institutos autónomos, o sea parte de la administración pública descentralizada, y lo cual encaja precisamente dentro de la temática italiana de "l'intervento straordinario" de que se ha hablado. Dentro de esta figura y a los efectos de la reforma agraria, el Estado carga con la obligación de suministrar los fondos neoesarios a los distintos "entes", los cuales tienen propia administración y balances autónomos; y quienes por otra parte están autorizados para contratar empréstitos, incluso en el exterior, a descontar de anualidades futuras y a la emisión de obligaciones por un montante limitado al valor de varios ejercicios financieros sucesivos. Incluso los empréstitos al exterior podrían tener como garantía al Estado hasta ciertos límites y condiciones que como todo lo demás establece la ley. Lo cual aunque al parecer no se llevó a la práctica o muy poco, revela la preocupación de asignar fondos con vista a planes superiores al sistema de asignación anual, como lo exige la planificación plurianual.

A los efectos del financiamiento, de la asignación y consecución de recursos para los proyectos de desarrollo rural, también resulta interesante la otra vertiente que mira no solo la acción del Estado, sino la contribución y participación de los miembros de la comunidad y de la comunidad misma. O sea que no se circunscribe al ámbito de la administración pública sino que los proyectos integrados se orienten o inscriban como empresas particulares.

En efecto, el problema de financiamiento lleva de la mano a otro o sea el de la naturaleza del ente que gerencie los programas de desarrollo rural integrado. En este sentido pudiera pensarse que si el Estado desea o si se desea que el Estado tenga el control absoluto del proceso, sin participación directa de los particulares, entonces parece lo correcto que

---

1/ Esta es la razón por la cual hemos pensado que es más fácil darle carácter de ley a un plan de desarrollo regional, subregional o de área que al plan de la nación. Inclusive quizás deba ser así, pues éste no debe ni puede entrar en demasiados detalles por una parte. Y si es ley general no debe ser tan susceptible de cambios, sobre todo de reajustes, como quizás sea necesario en la práctica.

sea el Estado quien asuma toda la carga financiera. Pero si en cambio pretende descargar en los particulares parte de las responsabilidades o se está dispuesto a reconocerles su derecho a participar activamente en la planificación y ejecución de su propio desarrollo, como es lo deseable, entonces la organización pudiera llegar hasta la idea de que los "entes" sean de carácter privado, un poco al estilo que caracteriza la experiencia francesa de lo cual se hablará en el siguiente capítulo.

6. Es muy interesante la experiencia que, al menos en su concepción y formulación, presenta el proyecto de Tierra de Campos en España ya citado en lo que se refiere a la primera vertiente. Este plan se basa "en la creación de un organismo que aunque no aparece perfectamente perfilado, tiene una misión específica muy clara: financiar el plan, Y cuya misión consistirá en servir de organismo ejecutivo coordinador y administrador del programa y "dirigirá en forma activa los negocios financieros suscitados por el ejercicio de sus actividades" 1/. A estos efectos se le concederán privilegios tributarios, fiscales y de cualquier otro orden a las diversas clases de operaciones que administrase directamente, por concesión, por delegación o como delegante.

Para conseguir un máximo rendimiento de todos los recursos disponibles y dada la importancia del programa para el desarrollo económico de Tierra de Campos, se propugna "la creación de un organismo autónomo que presida todas las actividades para la ejecución del programa muy especialmente la financiación". El cual organismo se denomina "Corporación Operativa y Financiera Tierra de Campos" (COFINCA), el cual tendrá entre otras actividades -y esto es una novedad interesante- "emitir cédulas hipotecarias con la garantía de un reducido porcentaje de los bienes inmuebles afectados por la ejecución del Plan que quedarían gravados, a cuenta de su plus valía, suficiente para atender a gastos de amortización, intereses y gastos de emisión 2/, con cuyo sistema de financiación se pretende que Tierra de Campos, por sus propios medios, realice, por lo menos, en parte, la transformación.

Por otra parte las entidades suscriptoras de cédulas abrirán una cuenta de crédito por el importe nominal de las mismas no pudiendo disponer más que hasta un determinado límite; cédulas que por lo demás se podrán amortizar en un plazo máximo de 25 años y a las cuales se crearía demanda al exigir las para fianzas, depósitos y garantías, en todas aquellas actividades que lo requiriesen y estuviesen relacionadas con el programa.

Entre otros privilegios "el Estado debe ceder todos los impuestos derivados de las actividades económicas y financieras del programa en favor de COFINCA, durante 25 años en un 90 por ciento y ordenar la cesión de otras cargas como seguros sociales y cuotas gremiales".

No es, en fin de cuentas una empresa o ente privado desde luego que todas las características anotadas parecen configurar a COFINCA como un organismo estatal con carácter autónomo, con cuyas cédulas que haya creado podrían incluso pagarse las expropiaciones que sean realizadas en la ejecución del programa. Es mas bien una fórmula interesante para darle al programa un instrumento para su propio desarrollo y muy especialmente para el propio financiamiento de las obras que debe realizar, brindándole todo el respaldo que el caso necesite, desde el aporte del Estado a través de las cesiones de impuestos así como de otras cargas, y la facultad de emitir cédulas, a la corporación o cooperativas que para estos fines de financiamiento se constituyan.

Pero por otra parte, parece que no se ha querido pasar de allí, que únicamente se ha pretendido una fórmula original de financiamiento sin configurar de una manera completa las funciones del organismo, lo cual hace concluir al distinguido autor 3/, que "el programa no se inclina claramente a la creación de un ente especial que asuma toda la función del desarrollo de la zona, como la "Cassa per il Mezzoioimo", ni se limita a un órgano puramente coordinador como la Comisión Permanente de Dirección del Plan Badajoz. Tampoco se inclina por la forma mas permanente y con facultades más limitadas de una S.A.F.E.R. francesa que serían las tres formulas mas conocidas de intervención legal, dentro de los países occidentales, que han sido adoptadas para el desarrollo regional rural".

---

1/ Gavilán Estelat, Marcelino: 0b. cit.

2/ Ibid.

3/ Ibid.



7. Personalmente me he inclinado por la idea de leyes especiales de financiamiento para los planes de desarrollo rural integrado que el mismo Estado propone. Si esa ley hubiese de llegar hasta la idea de crear "entes" especiales para el autodesarrollo comunitario, rural y regional, con facultades específicas de fmandamiento e inclusive de planificación y ejecución del plan, es cosa que podría ser admitida y conveniente de ir ensayando en casos concretos. Pero por de pronto una ley, la alternativa de una ley especial de financiamiento a largo plazo, para cada proyecto que así lo exija:

Un ejemplo concreto podría ser el que fue elaborado en Venezuela para el desarrollo de una extensa zona y en vista de una prospección que por sus características exigía un financiamiento a largo plazo. Entonces se concibió un plan de desarrollo integral a 15 años de plazo y una inversión global, de inversión por parte del sector publico, de cuatrocientos cincuenta millones de bolívares 1/, para unos resultados previstos de inversión, creación de empleo, tasas de producción, etc. Con base en la producción agrícola y pecuaria y según el uso recomendado de los suelos, se estudiaron las obras de riego., drenaje, vialidad, organización de los productores, construcción de una red modular de centros poblados alrededor de una pequeña ciudad o un centro urbano racionalmente localizado y planificado: en resumen, un plan muy completo, muy detallado y de gran alcance en lo económico, social, ecológico, educativo, poblacional e incluso cívico. Todo lo cual exigía una garantía de financiamiento en todas sus etapas. Y por supuesto se consideró indispensable un soporte jurídico que garantizase la asignación de fondos y las inversiones que el proyecto en todos sus aspectos y fases suponía.

A esos efectos se escogió un Proyecto de Ley Especial de Financiamiento a 15 años para el Proyecto de Desarrollo Integral de Valle de Aroa 2/. En dicho proyecto de ley se dividió en tres etapas la planificación así como la asignación correspondiente de recursos. Dentro de la aprobación de un compromiso general por el monto total de los 450 millones de bolívares dentro de los 15 años se dividían las actividades en tres etapas quinquenales de 30 millones cada año, los cuales por lo demás no eran propiamente recursos nuevos que se exigían sino el aporte comprometido de otros organismos (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Instituto Agrario Nacional, Banco Agrícola, CIARA, etc.), de modo que en el fondo no suponía mayores sacrificios para ninguno sino su compromiso en la alícuota del plan que le correspondiese, lo cual quedaba obligatoriamente establecido a través de esta Ley Especial. Los controles y ajustes periódicos vendrían hechos por la vía de los planes o programas quinquenales cuya secuencia era la siguiente: en el primer momento y junto con la presentación de la Ley que contenía el Plan en su globalidad y proyección total, se acompañaba el primer plan quinquenal con todos los detalles de la programación, sus costos, sus objetivos, y todo cuanto fuere necesario para la información satisfactoria y aprobación tanto de los representantes del Poder Ejecutivo en cuanto les competía, como de los representantes del Legislativo y del Poder Contralor. Esta aprobación quinquenal a nivel de programa se desglosaba anualmente a los efectos del presupuesto anual, pero ya dentro del compromiso establecido. En el cuarto año del primer quinquenio quedaba creada la obligación de presentar el programa del segundo quinquenio a los fines de su aprobación, en ese momento, para evitar soluciones de continuidad. Y lo mismo en el cuarto año del segundo quinquenio cuando debía presentarse para su aprobación el programa de los últimos 5 años 3/.

---

1/ Instituto Agrario Nacional - FUDECO: "Plan para el Desarrollo Integral del Valle de Aroa". San Felipe, Yaracuy, Venezuela, 1972.

2/ Mendoza, Cecilia y Giménez Landínez, Víctor: "Proyecto de Ley Especial de Financiamiento para el Desarrollo Integral del Valle de Aroa". IAN, Caracas, 1972.

3/ Esta materia ha merecido una profundización mayor en los estudios de la Dra. Cecilia de Mendoza, especialmente dentro del trabajo de Azpúrua y Gabaldón sobre "Recursos Hidráulicos y Desarrollo", ya citado.

Esta combinación, de una aprobación general desde el principio para todo el plan en todo su período y el ajuste y aprobación de los planes detallados -programa o presupuesto-para cada quinquenio, fue considerado como verdaderamente satisfactorio a los niveles técnicos e incluso hasta jurídicos.

Y aunque este Proyecto de Ley no logro vencer las resistencias políticas e institucionales que eran necesarias para convertirlo en ley, con lo cual fue víctima posterior de las aniquilantes soluciones de continuidad que tan comunes son dentro del subdesarrollo político de muchos países, su concepción podría representar un aporte de interés para la solución jurídica del problema de financiamiento de los proyectos de largo plazo que la planificación moderna exige.

Sea este el sistema más apropiado o cualquiera de los anteriores u otros que puedan acometerse con más éxito, queda claro que sí pueden resolverse, con base jurídica, problemas que parecen tan difíciles como el del financiamiento a largo plazo. Pero igualmente que, para resolverlos, como se dijo ya en los capítulos anteriores, hay que tomar la decisión de cambiar ciertos atrincheramientos mentales que, de hacerse inexpugnables, se convertirían en verdaderos obstáculos para el desarrollo.

## CAPITULO VIII

### ASPECTOS INSTITUCIONALES

Cualquiera que fuese el sistema jurídico escogido para darle fuerza y permanencia legal a los planes de desarrollo rural integrado, cualquiera que fuese la fórmula que se decida para asegurar a largo plazo la asignación de fondos que ellos requieran, hay algunos aspectos institucionales, de tipo operativo, que habrán de servirles de base y sin los cuales ningún sistema funcionará satisfactoriamente. Por eso en esta parte final del presente estudio se hacen algunas recomendaciones especiales en relación a los problemas de la coordinación, la planificación y la organización.

1. A través de los diferentes capítulos la palabra "coordinación" ha venido repitiéndose inevitablemente, ha estado presente en todas las situaciones analizadas. Porque dada la globalidad de fines y objetivos, la multiplicidad y la complejidad de sus componentes, incluso habida cuenta de los elementos humanos y políticos de los cuales depende, es fácil entender que, antes que nada, cualquier programa de desarrollo rural integrado supone un intenso y permanente esfuerzo de coordinación institucional. Esa coordinación requerirá sin embargo de un soporte legal muy claro, lo cual por lo demás parece que ya se va logrando a nivel continental, desde luego que en la mayoría de los países no sólo existe el reconocimiento constitucional de las exigencias que supone 1/ sino que se han venido dictando leyes y reglamentos sobre el particular.

Sin embargo es necesario tener en cuenta que hay experiencias suficientemente concluyentes para advertir que no basta la mejor ley ni el más alto soporte constitucional y ni siquiera político 2/. Por eso ha de tenerse presente lo siguiente:

1.1. La legislación que la establece debe partir desde el principio con la idea de que, si pretende algunos resultados objetivos, posiblemente necesitará reformular y ordenar los organismos de ejecución que habrán de coordinarse. Porque es un cambio total, una ordenación total del sector, desde su concepción hasta sus instrumentos, lo que se necesita, a fin de darle a cada organismo público comprometido la conciencia del lugar que ocupa y del compromiso que adquiere dentro del marco general de la planificación y la ejecución de un

---

1/ Venezuela, Constitución Nacional, Art. 118.

2/ El caso de la vigente Ley Venezolana de Reforma Agraria es un ejemplo claro de que la coordinación institucional y la integración presupuestaria no puede lograrse simplemente a través de una disposición legal. En efecto ordenaba y ordena (Art. 162) a los diferentes Despachos Ejecutivos e Institutos Autónomos involucrados en el proceso, reunirse "con el fin de proyectar y coordinar las partidas de inversiones que deben incorporarse a los respectivos proyectos para cooperar en la realización de los planes anuales de la Reforma Agraria, y posteriormente con motivo de la elaboración final de Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos". Pero esa acertada disposición encontró como principal inconveniente para su cumplimiento el hecho de que la reforma agraria, a pesar del empeño que se tuvo en destacar su integralidad, no fue considerada, en su implementación, como un plan o programa de todos (al menos fue dejando de serlo cada día), sino como un programa o plan de "otro" a cuyo éxito todos "los demás" debían entregar su alícuota de ayuda anual. No podía funcionar así y en efecto, aunque algo se ha logrado, en algunos casos, una coordinación efectiva no ha funcionado de verdad. Experiencia que con toda seguridad encontraremos repetida en muchos casos y países.

programa de desarrollo rural integrado. A cuyos efectos será indispensable "una clara delimitación de funciones a través de relaciones verticales, jerárquicas y una red de comunicaciones horizontales basada en una estrecha colaboración para que dinamice y haga coherente el proceso" <sup>1/</sup>.

1.2. La coordinación no se traducirá en acciones concretas si no esta respaldada por una efectiva integración y entrega de los presupuestos, o sea de las partidas que cada organismo asigne o disponga como su aporte al plan o planes comunes, si se quiere como en fideicomiso, en manos del organismo o ente escogido o creado como ejecutor, a los fines de que pueda tener la directa y concreta disponibilidad de fondos que supone la responsabilidad ejecutiva y gerencial que se le encomienda.

2. Pero además la coordinación por sí misma no funciona. Requiere de otros elementos dentro de los cuales la planificación ha de ser más que su compañera inseparable, la fuente donde se origina. Ya se dijo hace poco que la coordinación exige una clara delimitación de funciones para que cada quien sepa el lugar que ocupa, la responsabilidad que le corresponde en orden a una meta prevista y aceptada. Y esto lo da precisamente el plan, la planificación.

En este sentido uno de los cometidos de las oficinas presidenciales de coordinación y planificación es el de tener, a ese alto nivel, una sección o departamento interdisciplinario e interinstitucional de planificación para que de él fluya, sin dificultades iniciales por lo menos, la coordinación operativa. Además de ese organismo de planificación-coordinación a nivel nacional, es indispensable otro a nivel de los organismos de planificación sectorial, en este caso, los despachos de agricultura. En estos despachos debe funcionar en forma institucionalizada y permanente un organismo de planificación y coordinación, incluso de supervisión, a los efectos de la ejecución anual de los proyectos del tipo indicado -es decir interdisciplinaria e institucional- cuyas decisiones sean de obligatorio cumplimiento para el sector público e indicativas ciertamente y aun promocionales para el privado, a través de las medidas ya conocidas de los estímulos e incentivos fiscales, las exoneraciones impositivas, las facilidades de financiamiento, las bonificaciones, subsidios o subvenciones que en forma directa o a través de la acción concertada (los "cuasicontratos" de la administración francesa, por ejemplo), pudieran ser establecidas para el logro de la colaboración de tipo privado.

No debe olvidarse que si, para la reforma agraria integral ya se considera necesario el camino indicado, mucho más fácil es entenderlo para programas de desarrollo rural integrado. Se trata de que, una vez establecida la orientación y la normativa sobre las estructuras de propiedad y empresa de producción agrícola, se comience a pensar, crear y hacer funcionar, como segundo grado, las estructuras nuevas de propiedad y empresas agroindustriales, de comercialización y de servicios, así como las de desarrollo rural en general. En ellas habrían de combinarse la acción de los particulares (productores medianos, pequeños, individualmente o asociados), con la acción del Estado, en las regiones, municipios y otros niveles de diverso orden. Y todo ello ha de ponerse, en su conjunto y de acuerdo a su complejidad, tanto en lo espacial como en lo estructural (lo horizontal como lo vertical), en función de producción y en proyección de vida.

Es necesario advertir igualmente que no se trata de planificación por la simple planificación sino por lo que ella aporta como fundamento futuro de coordinación y ejecución conjunta. En este sentido se comprende fácilmente que lo primero o lo más obvio sería hacer que la planificación fuese el resultado de un trabajo común de los sectores afectados. Si el plan no es de un solo despacho sino que ya comienza desde su inicio a ser de todos, es fácil que surja espontánea y fluidamente, la idea de poner todo para hacer lo posible, para convertirlo en realidad. Y aunque ciertamente no es lo único, al menos es el comienzo, la base fundamental de la catálisis.

---

<sup>1/</sup> Mendoza, Cecilia de: en Azpúrua y Gabaldón, ob. cit.

Con lo cual queda claro que la clave del triunfo esta en "obtener la coordinación por la planificación conjunta" 1/. Conclusion a que se ha llegado no solo por lógica sino porque también la experiencia lo señala.

3. La organización viene a ser la forma a través de la cual se debe concretar la planificación y hacer efectiva la coordinación. Es preciso definir una organización que reúna en un solo haz de voluntades todos los elementos institucionales, políticos y económicos que constituyen elementos básicos del desarrollo del plan o proyectos concretos. Porque si se mantienen aislados y separados como compartimentos estancos, no solo físicos sino mentales, no sera posible coordinar o la coordinación se perderá en detalles a través de una red tan intrincada que la hará inoperante. "Estamos persuadidos -dice uno de los tratadistas ya citados- de que más que disgregar competencias para luego coordinarlas es preferible mantenerlas unidas, lo más unidas posible", a fin de hacer fuerte el vínculo y la acción poderosa y eficiente.

La pregunta en este sentido, es por tanto la de quién ha de gerenciar el desarrollo rural integrado. A estos fines, debe comenzarse por entender que ha de ser una organización que logre vincular a todos en torno a un proposito común. Esto es fundamental. Pero la tendencia -quizás por cuestión atávica- es que cada organismo de la administración pública quiera marchar independientemente; nadie quiere someterse a la esfera de acción de otros y mucho menos renunciar a su propio pensar y hacer, para ofrecerse al servicio de otros programas. Ahora bien, para vincular a todos en un propósito común -aunque parezca obviólo primero es definir el propósito común. Aquí juega otra vez un papel inigualable la planificación. Es el plan, que al evidenciar la multiplicidad de piezas a poner en juego y al coordinar los factores para llegar a una meta, el que hace ver e internalizar la idea de que todos están comprometidos en una acción conjunta. De modo que al expresar que "la coordinación es el elemento oranicomprensivo de la organización" 2/ hay algo" más importante de entender: que el principio rector, el elemento creador y sustentador, tanto de la organización como de la coordinación es la planificación. Sólo que a su vez es necesario aclarar que también esta última pudiera perderse en el vacío si no existe una adecuada organización institucional como se dijo antes. O sea, en resumen, que son tres los factores que deben actuar interligados en relación a una meta común, a un proyecto concreto, para que cada uno de ellos alcance la funcionalidad necesaria: planificación, coordinación y, en forma indispensable, organización. O sea un sistema o un organismo que permita con base en la planificación y la coordinación, gerenciar, es decir, poner en marcha con eficiencia cada proyecto y así dar cuerpo a la estrategia del desarrollo rural integrado como sistema e instrumento del desarrollo regional.

El planificador político no necesariamente ha de encasillarse en formulismos demasiado rigurosos. Existen diversas experiencias que pueden ser utilizadas, o de las cuales pueden tomarse algunos aspectos o ideas para concebir un sistema propio; o puede inclusive pensarse en ideas diferentes, siempre sobre la base de que no se trata de crear un archipiélago de proyectos u organismos sino un verdadero sistema que, basado en "el desarrollo rural integrado como modelo", "responde ya al ámbito nacional" 3/. Sobre el particular la convicción más generalizada parece ser la de crear entes especializados y la primera selección habría que hacerla entre la idea de crear un solo ente único de tipo general a nivel nacional o inclusive regional, o de crear entes diferentes para cada proyecto a realizar. Es suficientemente conocido el caso de la "Authority", creada específicamente para la puesta en marcha del conocido proyecto del Valle del Tennessee en los Estados Unidos y lo cual parece haber sido la clave del resonante éxito allí obtenido. Originado quizás en experiencias anteriores, los creadores de la "Authority" partieron de la idea de que, dentro de formulas ordinarias no era posible obtener los resultados previstos en toda la complejidad de sus objetivos y en el tiempo requerido. Por eso se decidieron a innovar, dentro de lo cual llegaron a la simplicidad grandiosa que ha caracterizado a aquella empresa. En la cual por

---

1/ Mendoza, Cecilia de y Giménez Landínez, Víctor, ob. cit.

2/ Mendoza, Cecilia de, en ob. cit.

3/ Idem.

cierto la coordinación estuvo íntimamente ligada a un proyecto concreto debidamente precisado en sus metas, cuantificado en sus inversiones, y precisamente delimitado en las atribuciones que a cada quien le correspondían, dentro de la coherencia administrativa que lo caracterizo. Pero en esta materia hay otras experiencias también de fecundas enseñanzas. La ya varias veces citada experiencia italiana que desde los planes de "bonifica" hasta los "enti di sviluppo" han tenido su punto de anclaje y de partida en la "Cassa (Caja) per il Mezzogiorno", es algo que merece estudio y conocimiento a fondo en toda la amplitud y profundidad de su estructura jurídica; y la cual va por la idea de un solo organismo responsable de una política especial de desarrollo para una zona muy amplia, dentro de la cual, a su vez, varios "entes" zonales o regionales tienen sus objetivos y proyectos específicos 1/. En este sentido pareciera que la "Cassa per il Mezzogiorno" viene a ser como una base, uña plataforma de apoyo institucional, crediticio y técnico especialmente, para cada uno de los "entes" de reforma agraria y desarrollo rural que son autónomos entre sí. Experiencia que es tanto más interesante cuanto también está vigente y es fácilmente evaluable. La experiencia española que a través de los planes de concentración parcelaria y de los planes comerciales ha logrado la creación y funcionamiento de instituciones jurídicas de mucho interés, como las que ya han sido igualmente citadas con anterioridad (Badajoz, Tierra de Campos, etc.) también representan hitos importantes para el conocimiento y evaluación de quienes hoy con tanta razón se interesan en el desarrollo rural integrado y lo aceptan como modelo para el desarrollo regional, y en concreto para los problemas de financiamiento que este modelo plantea.

También está en la misma idea de proyectos concretos la experiencia de las sociedades de economía mixta para el ordenamiento territorial que han sido puestas en práctica en las Sociedades de Ordenamiento Fundiario y Establecimientos Rurales (S.A.F.E.R.), así como también en las empresas mixtas para el ordenamiento regional de las ciudades, en Francia y cuya filosofía parece estar representada en la Compañía Nacional de Ordenamiento de la Región de Bajo Ródano y del Languedoc 2/ que resulta ser un ejemplo típico. En estos casos el sistema descansa en la figura de sociedades de carácter privado, verdaderas compañías anónimas, aunque "sui generis", no solo por el hecho de que el objeto es el cumplimiento de una obra de interés social (el ordenamiento de una región determinada o la ejecución de un plan concreto de desarrollo) sino por la participación accionaria del Estado como mayoría que, sin embargo, deja la administración en manos de un Consejo designado por los accionistas, "sin control ni procesos previos de autorización y de compromisos de gastos" y solo sometido a un control de gestión y control financiero por parte del Estado. O sea donde el Estado con mayoría accionaria en la sociedad, fija ciertas directrices básicas, dentro de una planificación general donde se establecen metas y atribuciones, pero entrega, sin embargo, a los accionistas particulares, la administración y gestión ejecutiva del plan a través de una organización y autoridades por ellos manejada. Por otra parte, el Estado, como accionista mayoritario, conservaría el derecho de libre remoción de las autoridades máximas así como el control de ejecución y financiero de los planes. Sistema que parece ser en líneas generales el escogido por los "polders" en Holanda y que en cierta forma podrían definirse como verdaderas empresas publicas de régimen privado.

---

1/ En su citado trabajo sobre la regionalización de los entes de desarrollo, la Dra. María Vittoria Cio señala que se ha avanzado mucho en la política de los entes de desarrollo hasta considerarlos (Ley de 30 de abril de 1976) como verdaderos "enti regionali di diritto publico", en lo cual-añade- no tanto grandes innovaciones específicas como una insistencia en "el principio de globalidad y de sistematicidad en la cual ha tratado de informar la acción económica pública en la agricultura". Ahora -dice- los "enti" de desarrollo son regionalizados. Por supuesto, ha de entenderse que la idea de una autoridad única para gerenciar el desarrollo habría que admitirla en diversos niveles en cuanto pudiera ser una "autoridad" en el plano nacional o regional y otra -adscrita a aquélla- en el plano local o de proyecto.

2/ Perronet, R.: "La Sociedad de Economía Mixta de Ordenamiento Regional". Traducción de Rossignol Jeannette. Coplanarh, Caracas, 1971.

De otra parte, en la temática del Derecho Público hoy es un importante capítulo este de los entes descentralizados del Estado. A los fines del desarrollo rural conviene aclarar el máximo conocimiento de ser útil a los efectos de la organización institucional y financiera que supone. Tienen en general la ventaja de que ofrecen muchas posibilidades a la planificación interdisciplinaria, a la coordinación interinstitucional e intersectorial. Nacen dentro de la idea de una mayor agilidad administrativa. Permiten o dan base a la integración de los presupuestos interministeriales. Y se orientan específicamente en la idea de la acción concentrada y concertada de los organismos públicos en orden a las metas "comprehensivas" de programas como los de desarrollo regional y de desarrollo rural integrado.

Sería interesante estudiar y evaluar con mayor profundidad de la que aquí cabe, las distintas facetas y modalidades que pueden presentar, a fin de precisar sus características y apreciar aquellos aspectos que pueden ser más apropiados o útiles a los países en desarrollo.

4. Ya se ha dicho en el primer capítulo que la participación de los interesados, del hombre como persona humana, en la acción que se realice, es un principio fundamental en un esquema de desarrollo rural integrado cualquiera sea la fórmula que éste adopte y la situación a que se aplique <sup>1/</sup>: participación que, como es bien sabido se refiere tanto a las ganancias o beneficios que la empresa agrícola, agroindustrial, agrocomercial o de servicios agrícolas genere, como en la toma de decisiones en todas aquellas actividades que en la comunidad le competen. Esto es básico, es esencial si no queremos una simple acción paternalista y superficial. Sin embargo allí se advirtió que tampoco podía expresarse esta participación en "soluciones a nivel micro" y que era indispensable "un marco más amplio y complejo". En este sentido es necesario pensar en la gestión de las comunidades mismas, como un todo, con entes con personería especial en la administración y gerencia del desarrollo. Si esto requiere alguna explicación bastaría decir que, así como hoy se aprecian resultados positivos en la fórmula de la "autogestión de empresas" de producción, este concepto es del más apasionante interés cuando se trata de aplicarlo a esa "empresa" fundamental, urgente y perentoria del desarrollo rural que, en marco de desarrollo regional, viene a ser posiblemente la primera exigencia para el desarrollo general de los países del tercer mundo. Aquí se ha destacado que, dado los criterios de necesidad, urgencia, y especialidad, es indispensable una "intervención extraordinaria" del Estado, pero no puede olvidarse que el modelo admite y proclama al mismo tiempo que esa intervención será tanto más efectiva cuanto logre en mayor escala el aporte de los propios interesados, cuanto más se base en una verdadera participación de los integrantes de la comunidad <sup>2/</sup> y de la

---

<sup>1/</sup> "El modelo "integrado", siempre dentro de nuestro concepto, implica una participación amplia y completa desde las primeras fases de la planificación que en este caso arranca desde "abajo", a nivel de los propios beneficiarios, que son quienes orientan y dirigen el proceso en forma dinámica y pragmática, tomando las decisiones correspondientes. Esto implica, desde luego, la organización de los campesinos, posiblemente en empresas asociativas, y puede tener, como punto de arranque, la redistribución de la tierra. Pero la esencia del modelo, particularmente si la intención es transformar los campesinos en empresarios (yo diría, tal vez, en miembros plenos de la sociedad) es su naturaleza plenamente participativa." Castronovo Alfonso: ob. cit.

<sup>2/</sup> El énfasis se debe poner sobre la planificación y ejecución integrales, cubriendo todas las necesidades del desarrollo regional: a partir de la construcción de la vivienda y de la granja familiar, de obras e instalaciones de riego, pasando por todos los procesos y fases de producción, asegurando el crédito adecuado y oportuno y la comercialización en condiciones óptimas, todo ello impulsado por un eficaz servicio de extensión y orientación. Este servicio no podrá funcionar bien si no es apoyado en una organización campesina que cuente con la entusiasta cooperación de todos los integrantes del plan. Al igual que éste, la organización debe también cubrir todas las fases del desarrollo y lo más viable en su implementación por medio de cooperativas integrales locales asociadas, a su vez, a cooperativas regionales.

"Cuando se desea lograr el desarrollo agrícola mediante la planificación y ejecución regional integral -y este parece ser el camino más prometedor en los países que nos ocupan- la organización cooperativa ya no es una ventaja alternativa, sino el único instrumento viable de implementación". Eckstein, Salomón: ob. cit., pág. 28.

comunidad misma, cuanto más se promueva y se insista en ese compromiso de responsabilidad solidaria que de fuerza a cada comunidad y al total de las mismas y cuanto más rápidamente las acerque, promocióne y capacite para la verdadera autogestión, es decir, para la gestión democrática, participativa, de su propio desarrollo.

El desarrollo rural, en esta forma, vendría a tener su mejor soporte en un sistema, una trama orgánica de "entes de desarrollo rural", los cuales serían o deberían ser los receptores del amplio respaldo del Estado a los fines de esa planificación de tipo macro o global que haría posible una proyección verdaderamente profunda y de amplitud nacional; como en cierta forma parece haber sido la intención de los que la Ley Venezolana de 1960 llamó "Centros Agrarios", encargados del "desarrollo económico, social y cívico" de las comunidades rurales que surgen de los programas de reforma agraria <sup>1/</sup> pero a los cuales faltó la sistematización y organicidad regional indispensable, que parece estar presente en las Sociedades Agrícolas de interés Social (SAIS) del Perú. Todo ello con el respaldo del Estado dentro de cierta normativa general de política y planificación que el mismo Estado podría establecer, entre otras cosas, para comprometerse y garantizar la asignación de recursos que fueren necesarios.

No hay duda que esta fórmula contaría con innegables ventajas. Pone, como base, el concepto de la comunidad como un "ente", como un ente de servicio, con todo el sentido de globalidad integralidad y responsabilidad solidaria que es necesario para el autodesarrollo rural, como se ha dicho antes. Reconoce y estimula la iniciativa, el espíritu de superación e inclusive el sano interés emulativo a nivel subregional. Se libera de problemas burocráticos paralizantes. Permite la estructuración de organizaciones de segundo y tercer grado en los aspectos en que pudiera ser conveniente y con la fuerza y amplitud que de ellas así puede derivarse. Y se garantiza así mismo una seguridad programática y una estabilidad funcional que no sólo promueve, reclama y compromete al sector público en sus aportes presupuestarios, sino que inclusive deja abierta la puerta para el financiamiento propio a través de empréstitos, créditos agroindustriales, emisión de bonos y otros que pudieran ser estudiados. Todo lo cual, naturalmente, supone un grado avanzado de conciencia comunitaria, de la cual habría que estar pendiente permanentemente para su formación y consolidación.

Sobre las bases anteriores, el punto conclusivo de este trabajo quiere hacer referencia a la convicción, deducida de las experiencias conocidas y vividas, de que la planificación y la coordinación para ser eficaces y la participación para ser trascendente, deben ser concebidas en forma orgánica, sistemática y coherente; es decir, insertas en y surgidas de la misma realidad que se pretende modificar y sobre todo aplicadas con sinceridad y con decisión -sin soluciones de continuidad por lo demás- a casos o proyectos concretos concebidos ellos mismos como verdaderos "entes de desarrollo comunitario"; donde sea posible promover la acción de la voluntad colectiva en orden a la transformación deseada, así como el sentido de responsabilidad solidaria del conjunto social.

---

<sup>1/</sup> Al recibir el Proyecto de Ley de Reforma Agraria, en 1959, el entonces Presidente de la Cámara de Diputados, después de la República, Dr. Rafael Caldera, analizando las amplias proyecciones de los Centros Agrarios, vislumbró cierta semejanza, en cuanto son entes para el desarrollo económico, social y cívico, de las comunidades rurales, como una nueva concepción del municipio, especie de "Municipios Agrarios" que, de cierta raigambre europea en alguna manera prevé la actual Constitución Venezolana y que en cierta forma pudieran servir de base institucional de esa "nueva sociedad" que se desea. Ha faltado, sin embargo, en la ejecución de la reforma agraria venezolana, tomar esta idea con fe y convicción creadoras, ponerla en práctica, ampliarla en este sentido de organicidad que puede darle alcance y sentido de transformación y desarrollo regional y nacional.



O sea que si bien es preciso la visión y el esquema amplio y nacional, es indispensable que la planificación surja y se haga sentir a nivel regional y de área a través de la acción impulsante y creadora de los proyectos concretos. A cuyos efectos dos factores son indispensables. Uno que los organismos de planificación estén en la región para que así los propios interesados puedan participar en la concepción y confección de los planes de la región. Pero al mismo tiempo es necesario y conveniente que el desarrollo regional y nacional que se propone se exprese a través de proyectos de área <sup>1/</sup>, a partir de estudios de factibilidad en cada caso, donde desde el principio las propias comunidades vean claras y precisas las metas a lograr y las ventajas concretas y directas a obtener. Porque así es más fácil de lograr su comprensión, su motivación, su adhesión a los planes y las políticas a establecer en el sentido de que cada quien y todos sepan de qué se trata, conozcan no sólo las metas, sino los objetivos y la metodología, conozcan la cronología de ejecución del plan, su "ruta crítica" y se divida el trabajo en forma que cada uno de sus componentes, tanto del sector público como del privado de la respectiva región, zona o localidad, sepa bien claramente lo que le corresponde en la ejecución del plan, el puesto que en él ocupa, la responsabilidad que se le asigna y el momento en que cada quien debe actuar. Porque todos conocen el problema, el problema es de ellos mismos y ellos son los más interesados en resolverlo.

Si esto se precisa y se planifica en conjunto, y de ser posible, dentro de organismos propiamente regionales, no hay duda de que el plan no sólo aparecerá efectivamente como el plan de todos sino que todos se sentirán comprometidos y lo que es más, motivados y entusiasmados para dar su aporte. Lo cual señala que una de las más importantes ventajas de la planificación y la coordinación a base de proyectos integrales de desarrollo o sea del sistema, estrategia o metodología que nos ocupa, es la de que, además de todas las ventajas señaladas, permite motivar el elemento humano en el sector, en su sede, en su propia región, y promover a la comunidad misma por el conocimiento y estudio de conjunto de los problemas a resolver; por lo concreto de los objetivos a lograr, lo cercano de sus responsabilidades y lo integral de sus propósitos. O sea que permite y auspicia la concientización, la motivación, la promoción, con lo cual hace posible la efectiva participación, clave del éxito.

En otras palabras, así como la coordinación, la planificación y la organización constituyen la base institucional a través de las cuales podrá hacerse efectivo y eficaz el desarrollo rural integrado, éste, como metodología de acción y de trabajo, sobre todo si se conduce con base en la efectiva participación comunitaria, y se aplica a proyectos concretos, será a su vez, el mejor instrumento y la mayor garantía de la misma coordinación, la planificación y la organización que se requieren.

Y así debemos aceptar los proyectos integrales de desarrollo, sin reticencia pero entendidos en su proyección estructural. Es decir, como un formidable instrumento, no solo para lograr la optimización de las inversiones en el medio rural y la maximización del producto y la productividad agrícolas, sino para la consolidación de las nuevas estructuras participativas que son indispensables para que ese desarrollo se realice sobre una base de auténtica justicia social.

Con lo cual, llegando al final, volvemos al principio. Puesto que, el desarrollo rural integrado, surgido como una simple estrategia o metodología para la ejecución práctica de programas de desarrollo de área, viene a resultar en su misma esencia, la base de motivación más efectiva e importante para poner en marcha el desarrollo regional de donde surge.

---

<sup>1/</sup> "La aplicación de la estrategia de Desarrollo Rural Integrado... lleva ... al establecimiento de ... proyectos específicos aplicados a un espacio rural que puede incluir asentamientos campesinos, explotaciones particulares, tierras baldías y ejidales, ocupadas o no, centros poblados rurales y semiurbanos. El proyecto deberá establecer las relaciones entre los distintos explotantes, así como entre estos y otros grupos o sectores; y desde luego, la articulación del área del proyecto y su población con la región y el país." Alegrett Raúl: "Planificación y Ejecución de Proyectos de Desarrollo Rural Integrado-Técnicas y Problemática" en Seminario sobre Desarrollo Rural Integrado.- Anellez. Barinas, Venezuela, 1979.

## SINTESIS FINAL

Las ideas y tesis que en estos capítulos se han expuesto parten de una convicción muy profunda, de una fe indeclinable en la inmensa capacidad del hombre para resolver sus propios problemas.

Crear en el ser humano y en sus valores creativos, organizativos y productivos, es razón que impide inscribirse en la carrera del pesimismo con que se enfocan los problemas del crecimiento demográfico, de la nutrición humana, de la producción de alimentos y del deterioro de los recursos.

Son problemas muy graves los que existen hoy. Hay que comenzar por percatarse de su existencia y de su real dimensión. Pero por lo mismo hay que resolverlos. No puede ser la actitud la de lamentarlos y vestirse de luto antes de tiempo.

En la Conferencia de la FAO en Roma, año 1959, se dejó oír la voz autorizada de uno de los grandes pensadores de este siglo, -Toynbee- quien abrió la plenaria planteando la terrible perspectiva del hombre, traducida en la angustia porque cada ser que nace es una nueva boca que alimentar.

En los días siguientes, en la misma plenaria, reconociendo la validez de tal advertencia, algunos delegados no pudieron menos de advertir también que si cada recién nacido era ciertamente una boca mas para comer, era también un cerebro más para pensar y dos brazos más para trabajar.

Esta es -quíerese o no- la realidad completa. El problema presenta esas dos vertientes. Y si bien abisma a veces el crecimiento ineluctable del consumo de alimentos, no puede menos de pensarse que, al fin y al cabo, mientras la capacidad de consumo del hombre es limitada y en todo caso calculable, la capacidad de crear y producir es en el mismo hombre ilimitada e incalculable. Hoy es difícil sospechar, inclusive, las fuentes, las formas de producción y consumo de las generaciones futuras. Por eso lo importante es aceptar el compromiso de pensar, de buscar soluciones, de estudiar métodos y técnicas, de ensayar modelos, de trabajar, en fin, para encontrar el camino. Y no inhibirse por temor de errar, en la presentación de ideas, proposiciones, combinaciones o advertencias que por modestas o sencillas que sean se consideren útiles.

La metodología, estrategia, el modelo que aquí se presenta, responde o al menos aspira responder a esa búsqueda. Ella se encuentra referida a una forma práctica y concreta, de hacer más efectivo el esfuerzo que los países deben realizar para maximizar el producto agrícola, para garantizar las condiciones de vida de los hombres que asumen el riesgo y la responsabilidad de producir, y para conservar y mejorar los recursos de la naturaleza; objetivos que sólo pueden alcanzarse a plenitud si se buscan y alcanzan de conjunto.

No se pretende -por supuesto- inventar ni consacrar una fórmula. Puede haber y habrá muchas otras metodologías y estrategias a utilizar, posterior o simultáneamente. Por otra parte no se pretende tampoco, con lo propuesto, sustituir la insustituible fuerza creadora de la iniciativa y la empresa personal, motor tradicional y evidentemente indispensable del progreso humano. El momento que vive la humanidad es realmente dramático y en el esfuerzo casi agónico que a esta generación le corresponde -para resolver estos problemas de población y alimentos, campo-ciudad, desarrollo y naturaleza- sería suicida obcecarse en imponer formulismos o ideologías, surgidos de esquemas mentales viciados de unilateralidad, sectarismo o emotividad. Pero sería absurdo por otra parte no utilizar y movilizar mejor y con mayor eficacia todos los factores y elementos que pueden conducir al éxito. Y de esto es de lo que se trata.

Por eso no se ha dudado en realizar este trabajo que sólo pretende destacar la utilidad de la metodología o estrategia que se describe, como una vía válida para que, al menos en lo que a la acción del Estado se refiere, se puedan aprovechar mejor los recursos, optimizar

las inversiones y potenciar los esfuerzos a los fines de lograr, en los países en desarrollo, ese despegue y excepcional ritmo de crecimiento y profundidad que el desarrollo rural y el desarrollo regional exigen en los actuales momentos.

Hace algunos años, precisamente en 1959 y en la misma oportunidad arriba señalada, nos atrevimos a presentar la idea de la reforma agraria integral como respuesta a la exigencia de hacer exitoso el cambio de estructuras de tenencia. Para 1962, en foro parecido, nos sentimos en la necesidad de reclamar -ante el avance de un modelo industrialista que descuidaba la agricultura- un trato especial, una atención especial para el sector agrícola pues sin el desarrollo del mismo veíamos imposible el desarrollo general 1/. En 1965, ante el escepticismo aparecido después del primer impulso originado en la Conferencia de Punta del Este, consideramos indispensable advertir y destacar que la reforma agraria era y es condición esencial del desarrollo, pues no habrá desarrollo agrícola ni desarrollo general sobre bases estructurales viciadas de propiedad y tenencia de la tierra 2/.

Hoy nos hemos atrevido a atender la solicitud de FAO, de escribir estos apuntes, por cuanto hemos sentido la necesidad de recoger y destacar otro punto de vista de carácter estructural también, que la experiencia de estos años revela con sencilla evidencia y que aquí se trata de reforzar: que la agricultura no podrá desarrollarse aisladamente, que una visión y atención sectorizada de la misma la mantendrá siempre oprimida y subordinada, por tanto débil y atrasada; y que sólo se salvará y cumplirá su papel si sabemos entenderla y atenderla como una sola estructura de producción y desarrollo participativamente integrada en proyectos concretos -a partir del hecho primario que es el agrícola- con las demás fases de la producción, es decir con la industrialización, la comercialización y los servicios, y dentro de esquemas de desarrollo regional.

La integración verdaderamente participativa que se postula debe garantizar al agricultor no sólo el acceso a la propiedad del fundo y a la empresa agrícola sino también de las empresas de agroindustrialización, agrocomercialización y servicios conexos. Así en primer lugar se le asegura su participación en el valor agregado, que a su materia prima le añaden estas fases posteriores del proceso, con lo cual aumenta su ingreso y con ello sus posibilidades de ahorro, capitalización e inversión, indispensables a la productividad. Y en segundo lugar, desde el punto de vista nacional, se promueve la desconcentración y mejor distribución espacial de las industrias y por tanto del empleo, se mejora la relación campo-ciudad, se ofrece una base firme al desarrollo regional, al ordenamiento y desarrollo cabal del territorio, y se propicia la conciliación entre el desarrollo y la naturaleza, como se ha tratado de explicar en el curso de este trabajo.

Esa agricultura organizada, planificada, integrada, concentrada, a los fines de su eficiencia productiva y su rentabilidad económica: regionalizada, personalizada y humana a los efectos de su proyección social y nacional; es la agricultura que hoy requieren nuestros países en desarrollo. Pero para realizarla no basta diseñar su estrategia: requiere y exige un marco jurídico inteligente, adecuado y en cierta forma audaz o al menos compenetrado de la función del Derecho como instrumento de cambio. Porque aun en la sencilla evidencia de lo que se propone -pues son ideas de todos las que recoge este trabajo- hay claras razones de necesidad, de complejidad, de especialidad y urgencia que obligan a importantes cambios en la orientación y la normativa jurídicas que, tanto en el Derecho Privado, como en el Público y Social, son las que permitirán una acción efectiva y rápida. A esos efectos y a simple manera enunciativa, se han incluido en este trabajo, algunos aspectos de esta problemática jurídica a través de los cuales queda evidenciada la importancia del Derecho para la formulación, formalización y consolidación de los cambios estructurales que necesita la humanidad en su permanente tarea de contribuir a la creación de una civilización de justicia, de paz y de progreso constantes.

---

1/ Giménez Landínez, Víctor. "Agricultura, Reforma Agraria y Desarrollo", cit.

2/ Idem "Reforma Agraria, Condición del Desarrollo", cit.