

**ALGUNAS REFLEXIONES PRELIMINARES
SOBRE EL DERECHO AGRARIO Y LA
PLANIFICACION AGROPECUARIA**

*JOSE M. GIMENO SANZ
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales
de la Universidad de Montevideo
Experto en Derecho Agrario*

ALGUNAS REFLEXIONES PRELIMINARES SOBRE EL DERECHO AGRARIO Y LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

JOSE M. GIMENO SANZ

*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales
de la Universidad de Montevideo
Experto en Derecho Agrario*

1.— CONSIDERACIONES GENERALES.

Dentro del mundo moderno, no sólo en el ámbito de los países socialistas, el Estado adopta, cada vez más, una actitud intervencionista. Asimismo, al margen de la ideología de los Gobiernos, las exigencias actuales del desarrollo económico y social planificado y las nuevas perspectivas que abre una tecnología renovada, imponen un activo proceso de cambio.

Todo ello va estrechamente ligado a un rediseño de la legislación positiva. Pocas veces ha existido un proceso más dinámico de transformaciones sucesivas a nivel jurídico, el que ha alcanzado, inclusive, a los textos constitucionales tradicionalmente inmutables. Las revoluciones socialistas son, ante todo, revoluciones jurídicas, en la medida que transforman las relaciones de derechos y obligaciones entre hombres y alteran, sustancialmente, el complejo normativo vigente.

Curiosamente, el derecho como disciplina y el abogado como experto en el manejo de la misma, han quedado relegados a un plano secundario. A los juristas se les asignaba primera prioridad, en un período de consolidación normativa, inmutable en el tiempo (en la medida que muchas instituciones han mantenido su formulación originaria a través de los siglos) y el espacio (latinoamérica heredó muchas veces, sin alteraciones significativas, las soluciones del derecho francés y español). Entonces el abogado era importante, porque conocía el derecho, identificado con la legislación positiva y sabía aplicarlo.

Pero el mundo actual plantea otras exigencias. Sigue siendo importante conocer las leyes y los códigos y saber aplicarlos, pero mucho más lo es recrearlos y rediseñarlos en función de toda una problemática moderna en el orden político,

económico y social. Es en ese ámbito de acción, donde existe una generalizada tendencia a no reconocerle al abogado otra competencia que la formal; traducir en palabras que respondan a un cierto léxico las decisiones de base que otros, políticos, sociólogos y economistas (en el campo específico del agro podría agregarse ingenieros agrónomos, veterinarios, etc.) han tomado.

Esta subvaloración de la profesión es imputable a razones de orden interno y externo.

A razones internas, básicamente, por dos motivos. Primero, porque no se ha capacitado al abogado en lo que yo llamaría una actitud abierta de crítica hacia la relación norma-realidad. Los abogados en general, en gran parte porque los planes de estudio, con honrosas excepciones, así lo imponen; están demasiado preocupados en conocer las normas de conducta que imponen los preceptos legales, para profundizar en la relación ley— realidad a fin de detectar en qué medida, se adecúan aquellos a un determinado contexto político, social y económico, o a su necesaria transformación. En otras palabras: la profesión no ha sido imaginativa, ni creativa, contrastando con un mundo en permanente y múltiple proceso de cambio.

La segunda objeción, dentro del mismo ámbito profesional, tiene que ver con una adecuada capacitación interdisciplinaria. No se trata de que el abogado se transforme en un ingeniero agrónomo o un economista, pero sí de que tenga una serie de conocimientos básicos que le permitan el diálogo con otros técnicos, así como la comprensión de los problemas del desarrollo. El abogado no tiene por qué saber proyectar una oferta o una demanda, pero debe ser capaz, por ejemplo, de leer e interpretar cuadros, conocer el contenido de una serie de expresiones económicas básicas y comprender el alcance y significado de determinados indicadores del desarrollo.

La capacitación interdisciplinaria implica, no sólo el trabajo conjunto de profesionales diversos, sino también la formación polifacetada de dichos profesionales.

Pero en todo caso es de destacar que este marginamiento de la disciplina jurídica de los procesos del desarrollo se ha debido, no sólo a culpas propias sino también ajenas. Un desconocimiento generalizado del aporte que la misma puede hacer, ha impedido su adecuada valorización, por la ignorancia de las riquísimas posibilidades que encierra el juego de dos elementos (norma-realidad) a través de sus dos variables cronológicas (presente y futura).

Toca pues a la disciplina jurídica y a los hombres a través de los cuales se aplica, una enorme y trascendental tarea: capacitar hacia "adentro" y promover hacia "afuera" una efectiva valorización de sus posibilidades creadoras. Desarrollar el derecho, para que el derecho sirva al desarrollo.

Las consideraciones de orden general vertidas ut-supra serán acompañados de algunas precisiones conceptuales en el campo específico del derecho agrario y la planificación lo que, a nuestro criterio, tiene una doble justificación. Primero, porque la planificación es uno de los campos donde el jurista tiene una

más apasionante y moderna expectativa de participación aún desaprovechada. Segundo, porque el derecho agrario es, en cierto modo, un derecho pionero y "revolucionario", donde toda la problemática de cambio en el orden político, económico y social se plantea con más intensidad.

No procede terminar éstas puntualizaciones preliminares sin señalar que la FAO, con fecha reciente, ha sido receptáculo de todas las inquietudes planteadas con precedencia, habiendo su Undécima Conferencia Regional celebrada en Caracas el año pasado, aprobada una resolución por la que acordó "recomendar al Director General de la FAO: a) estudiar un sistema de cooperación regional que posibilite la capacitación de personal técnico destinado a actuar, a distinto nivel, en el campo del derecho agrario; b) estudiar y analizar los ordenamientos jurídicos agrarios de los distintos países de la Región con miras a acelerar la ejecución de programas de desarrollo agrícola o reforma agraria; c) estudiar la cooperación inter-institucional o entre países de la Región para la programación, diseño, coordinación y ejecución de investigaciones empíricas sociales en derecho agrario.

La próxima Conferencia Regional a realizarse en 1971, examinará un informe que servirá de base para la concreción de la resolución antedicha.

De éste modo la asistencia técnico jurídica en los procesos de desarrollo, alcanzaría una generalidad y trascendencia desconocida hasta la fecha la que se proyectaría a los respectivos países del área, en la medida que éstos aprobaran dicho informe.

2.— DERECHO Y DERECHO AGRARIO.

Aún cuando no se desea orientar el presente artículo, en función de consideraciones de orden jurídico-filosófico que harían derivar al mismo lejos de su objetivo básico, una afirmación previa, a nuestro criterio, parece imprescindible y debe constituir el punto de partida para el jurista planificador. No hay una "verdad jurídica" inmutable en el tiempo y en el espacio.

El derecho puede ser definido como todo orden normativo y coactivo, tendiente a regular la conducta humana dentro del grupo social.

Esta orden normativo responde a las concepciones e ideologías dominantes en cada época, región o país. Como conjunto de preceptos traduce determinados postulados de orden económico, social, técnico, moral, político, filosófico y, aún, religioso. En la medida que dichos postulados cambien, cambiaría o debería cambiar, el complejo jurídico normativo que regula la vida de la colectividad.

No hay material que pueda ser regulada por el derecho que, teóricamente, y aún en los hechos, a través de la historia, no haya sido objeto de soluciones jurídicas diversas.

Bajo el Imperio Romano quienes trabajaban la tierra eran los esclavos. Con Napoleón se estructura un concepto absoluto de la propiedad rural. La esclavitud y la propiedad privada absoluta sobre ciertos bienes de producción son, hoy, cosas del pasado. No obstante, nadie puede discutir la trascendencia e impor-

tancia del derecho romano y napoleónico. Aquel, se enseña en las Facultades de Derecho del Continente, este inspiró la mayoría de los Códigos civiles de los países de latinoamérica.

Interrogantes tan fundamentales como quién debe ser el propietario de la tierra, o quiénes pueden acceder a ella admiten, actualmente, las respuestas más disímiles según las ideologías imperantes en los distintos países del área socialista y capitalista. Ello no significa que en unos u otros no exista un régimen de derecho. Tampoco, como es obvio, que cada uno de ellos pueda merecer juicios de valor distintos, según el enfoque que se haga de los mismos.

El incremento sustancial de la intervención estatal en diversas áreas, que es dable apreciar en el correr de este siglo, jerarquizó la importancia del derecho público respecto del privado. Nuevos inventos, como la aviación, gestaron la aparición de nuevas disciplinas jurídicas como el derecho aeronáutico. Factores religiosos también inciden en la formulación de los cuerpos legales. Así no es razonable pensar que en India e Israel se puede, por la vía del texto jurídico, promover el consumo de carne de vacuno, o de cerdo respectivamente.

El jurista planificador, por consiguiente, no puede encarar con un criterio moderno su tarea si parte del presupuesto que las ideas sustentadas por ciertos codificadores son verdades reveladas, inmutables en el tiempo y en el espacio.

De lo expuesto resulta una primera conclusión fundamental. El derecho en términos sustanciales, respecto a las normas de conducta que fija, no tiene justificación en sí mismo, sino que está comprometido con el esquema socio-económico al que sirve.

Es en ese sentido, precisamente, que el derecho agrario es un derecho comprometido con determinados objetivos de orden económico y social tales como: la adecuada conservación de los recursos productivos, la eficiencia empresarial, la equitativa distribución del ingreso, el establecimiento de justas relaciones laborales en el sector, etc. Lo que no implica, obviamente, identidad de fórmulas a nivel de los distintos países, para la obtención de dichos objetivos. Así a vía de ejemplo, algunos países consideran que la adecuada redistribución del ingreso sólo puede lograrse a través de una activa reforma agraria; mientras otros entienden que debe actuarse exclusivamente en función de determinadas políticas tributarias y salariales.

Otro aspecto fundamental a destacar, es que el derecho agrario regula integralmente las relaciones jurídicas que afectan al hombre de campo. El sector agropecuario, por su importancia y características específicas, requiere una regulación armónica y coherente integral. La tributación, las relaciones laborales, la comercialización de productos agropecuarios, pueden interesar al derecho tributario, al derecho laboral y al derecho comercial, pero inciden sustancialmente en el desarrollo del agro y en la planificación del sector.

La tributación es, tanto en los países del área socialista como capitalista, una de las políticas de estímulos utilizada para promover incrementos en la producción y cambios en la estructura productiva. Inclusive se ha recurrido a fórmu-

las, tales como la imposición a la renta potencial, inexistentes en otros sectores económicos.

La comercialización, por su parte, es en muchos países, el principal cuello de botella para un desarrollo agropecuario importante en beneficio del campesinado y no admite planteamientos generales, que no tengan en cuenta las especiales características de la producción agropecuaria.

3.— VALORACION DEL DERECHO EN EL PROCESO PLANIFICADOR.

La importancia que el derecho tiene dentro de los procesos de planificación y el desconocimiento de la misma en sus verdaderos términos y alcances, exige una serie de precisiones y puntualizaciones, encaminadas a ubicar adecuadamente a la disciplina jurídica, en este ámbito fundamental del desarrollo agropecuario.

Corresponde reiterar, en primer término, que se trata de una de las áreas sobre la cual existe una mayor subvaluación, respecto a la contribución que sobre el particular puede realizar el jurista. Se entiende que éste es especialmente apto, en el conocimiento del complejo jurídico normativo vigente, o en la aplicación del mismo, pero que su intervención no es fundamental en el rediseño y reformulación de dicho complejo, a la luz de determinados postulados y objetivos de orden político, económico y social.

La relación derecho-planificación inviste al jurista con la condición de legislador. El conocimiento del derecho vigente, es sólo el punto de partida para la debida evaluación de en qué medida el mismo constituye "un cuello de botella", para el logro de los objetivos y metas de la planificación, determinando las modificaciones que corresponde introducir en éste, para que instrumente adecuadamente dichos planes.

Pocos campos de acción para la disciplina jurídica están exigiendo una mentalidad más creadora, una imaginación más fértil, un más aguzado sentido común y una correlación más estricta entre las normas vigentes y la realidad existente y la que se quiere crear, en función de determinadas metas de orden político, económico y social.

Interesa más que lo que la norma dice, lo que debiera decir, para obtener determinados resultados, lo que exige, como es obvio, una previa evaluación de los efectos que se obtienen en función de la legislación vigente. Y es precisamente en el campo de la interpretación global de los efectos sociales y económicos del régimen positivo y en la formulación, partiendo del diagnóstico, de los nuevos esquemas legales en función de una planificación determinada, donde la ciencia jurídica tiene amplia e inexplorada cabida, al servicio de los países y su desarrollo.

4.— AMBITO DE ACCION DEL DERECHO SEGUN LOS TEMAS TRATADOS POR EL PLANIFICADOR.

La planificación implica el ordenamiento de los recursos disponibles, para el logro de ciertas metas y objetivos de orden económico y social, a lograr en función de determinados postulados de carácter político.

Ello significa que, por lo menos en términos ideales, integran los procesos de planificación, las regulaciones y limitaciones al derecho de propiedad, los programas de reforma agraria, las políticas de precios, crédito, tributación, comercialización y laboral, los aspectos institucionales y de organización campesina, etc.

Si por otro lado se tiene en cuenta que el complejo jurídico normativo dice relación, no sólo con la constitución y las leyes, sino también con los decretos del Poder Ejecutivo y las resoluciones Ministeriales, cabe concluir que el derecho tiene que ver con casi todos los temas y materias relativos a un diagnóstico y a un plan de desarrollo agropecuario.

La relación del derecho con algunos temas del desarrollo agropecuario, aparece como obvia. En este sentido puede citarse, sólo a vía de ejemplo:

a) Las limitaciones al derecho de propiedad, en atención a su función social. Así la legislación comparada ha establecido limitaciones en materia de superficie, transferencia y arrendamiento de tierras, cultivos, uso del suelo, formas de organización empresarial, etc.

b) Los programas de reforma agraria, que constituyen, en último término, una limitación al derecho de propiedad, han dado lugar, en atención a su importancia, a toda una legislación específica.

c) Las políticas tributarias, que deben ser sancionadas a través de cuerpos legales.

d) Los aspectos institucionales, en la medida que la creación de organismos, su coordinación, su importancia y su financiamiento, es materia jurídica.

e) La regulación del uso del agua dentro del sector, de importancia fundamental en las agriculturas de riego, requiere, también, de normas de derecho.

f) Por último, para no multiplicar los ejemplos, la materia laboral se regula a través de leyes y aun de códigos, que determinan las condiciones de los contratos de trabajo, en función del cumplimiento de una serie de objetivos de orden económico y social.

En otros casos la relación del derecho con los temas del desarrollo agropecuario, es menos obvia pero igualmente cierta.

Así, la investigación agraria tiene que ver con el derecho en la medida que trata aspectos tales como: asignación de recursos financieros, autonomía de los entes de investigación, trámite para la contratación de investigadores, vinculación con los organismos de educación y extensión, etc.

No obstante, la importancia del derecho en las distintas materias reguladas por los procesos de planificación no es uniforme en todos los campos. Su trascendencia depende, básicamente, de dos aspectos:

a) De la jerarquía normativa de las disposiciones a través de las cuales se regula la materia en cuestión: constitución, ley, decreto, resolución, etc.

b) De la importancia de la norma jurídica para el cumplimiento de los objetivos propuestos. En otras palabras: según los objetivos que se persiguen, se efectivizan o no y en qué medida, con la sanción de la norma jurídica.

Algunos ejemplos permitirán aclarar, con precisión, los conceptos emitidos.

En materia de regulación del derecho de propiedad, la norma jurídica tiene primerísima prioridad: Primero, porque esa regulación se hace, generalmente, a través de la ley y aún de la constitución. Segundo, porque sancionado el texto se logra el objetivo perseguido, que es condicionar el ejercicio del derecho de propiedad individual a ciertos postulados sociales y económicos fundamentales. Conclusiones similares pueden extraerse, en general, en materia laboral, cuando la norma jurídica fija un salario, o establece la duración de la jornada de trabajo.

Una reforma agraria y una tributación eficiente requieren, también, básicamente de leyes y aún de textos constitucionales adecuados. Pero no basta para realizar aquella o lograr ésta, sancionar normas jurídicas, en armonía con los objetivos buscados. Una reforma agraria, obviamente, es más que una ley de reforma agraria y sus correspondientes decretos reglamentarios. Por su parte la tributación eficiente, en términos socio-económicos, puede requerir, por ejemplo, acabados estudios sobre la capacidad potencial de uso de los suelos, cuya realización compete a especialistas en la materia. En los ejemplos antedichos, no se logra la totalidad de las metas perseguidas, con la sola sanción de los textos legales y se pone también de manifiesto la importancia de la integración interdisciplinaria, para el desarrollo planificado del sector.

Por último, en otras materias, investigación y educación rural por ejemplo, la trascendencia de la legislación puede ser menor, en la medida que es menor la jerarquía normativa de los preceptos que la regulan (decretos, simples resoluciones) y que, en mayor grado, el logro de las metas perseguidas, se relacionan con la eficiencia con que hayan actuado otros especialistas del desarrollo agrícola.

5.— EL DERECHO AGRARIO Y LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PROCESO PLANIFICADOR.

En el numeral anterior se destacó la importancia del derecho en la planificación, según los temas y materiales considerados en la misma.

Procede ahora puntualizar su jerarquía, en atención a las distintas etapas del proceso planificador.

En tal sentido, cabe afirmar que el elemento jurídico tiene marcada significación, desde el diagnóstico que precede a la formulación del plan, hasta su

adecuada implementación, requisito indispensable para el logro de las metas y objetivos propuestos.

Así, la eficiencia empresarial, la distribución del ingreso, el uso alternativo de los factores productivos, y la participación campesina en los procesos de desarrollo, dependen del sistema jurídico vigente y que se diseñe. Sólo a vía de ejemplo, la eficiencia empresarial se vincula con la legislación tributaria, el régimen legal a que están afectos los arrendatarios y los sistemas jurídicos que regulan la producción y comercialización de productos e insumos agropecuarios. La distribución del ingreso, con los preceptos jurídicos conforme a los cuales se estructuran los sistemas impositivos y las políticas salariales y se formulan los programas de reforma agraria. La participación campesina está condicionada a la legislación, en la medida que ésta determina los canales a través de los cuales el campesino puede hacerse oír, e imponer sus opiniones y diseñar la competencia de sus organizaciones de base. El uso de los factores productivos (capital, mano de obra) dependen de las políticas laborales, tributarias y de reforma agraria que consagren las normas vigentes.

5-1 El diagnóstico.—

El diagnóstico, en términos jurídicos, importa un complejo proceso integrado por diversas etapas. En primer lugar, corresponde la recopilación ordenada de toda la legislación vigente que, directa e indirectamente, dice relación con el tema que se analiza.

En segundo lugar, puede anticiparse algunas conclusiones de carácter teórico respecto a los efectos que, racionalmente, deberían provocar las disposiciones existentes. Por ejemplo, un impuesto sobre la tierra ociosa, debería provocar una mayor eficiencia empresarial, una disposición que limita la superficie que a cualquier título puede explotar una persona física o jurídica, debería contribuir a limitar el grado de concentración de la tierra, etc.

En tercer lugar, corresponde detectar en qué medida los efectos reales coinciden con los teóricos y cuáles son las razones de ese desajuste, en caso de que éste exista. Es decir, si son imputables a la misma norma dictada por falta de claridad, complejidad excesiva, inadecuación con los medios extrajurídicos con que se cuenta para asegurar su cumplimiento, etc. (por ejemplo, los impuestos a las tierras ociosas, no son, en general, operativos porque se estructuran en forma excesivamente compleja), a otras normas jurídicas (así, son irrelevantes muchas de las disposiciones que se dictan en materia de limitación de superficie, en la medida que se admita la existencia de sociedades de capital con acciones al portador), o a razones de orden extrajurídico (el fracaso de una reforma agraria, puede no ser imputable al sistema jurídico que la hizo viable, sino a la forma como la administración la hace efectiva).

A través de todo este proceso, se diagnostica la realidad del sector en términos jurídicos, para la formulación de planes posteriores. Por los conocimien-

tos que requiere, por las técnicas que corresponde aplicar, por el manejo orgánico y conceptual de toda la estructura jurídica que impone, sólo puede ser realizado con eficiencia por expertos en derecho.

5-2 Instrumentación del plan.—

Formulado el diagnóstico, en el ámbito específico del plan, no cabe duda que las normas jurídicas constituyen, básicamente, un mecanismo de instrumentación de los medios habitualmente utilizados para la adecuada implementación de los planes de desarrollo agropecuario.

Ello es así, en la medida que fija normas de conducta a productores, propietarios de tierras, trabajadores agrícolas y también para la comercialización de productos e insumos agropecuarios.

Supone pues, por lo general, la previa determinación de los objetivos, la estrategia y las metas de los planes de desarrollo. Y se inscribe dentro del ámbito de lo que constituye el verdadero cuello de botella de la planificación sectorial: la aplicación de los planes de desarrollo.

La instrumentación jurídica de los planes de desarrollo se realiza:

a) A través de fórmulas directas e indirectas.

Directas.—en la medida que imponen determinadas conductas: en materia de transferencia de la propiedad de la tierra, uso de ésta, formas de organización empresarial, comercialización de productos e insumos agropecuarios, etc.

Indirectas.—cuando sugiere, promueve, estimula o desestimula ciertas actitudes por la vía, por ejemplo, de subsidios, exenciones, recargos, prioridades, o indemnizaciones.

b) Por medio de un solo cuerpo normativo o de varios.

La adecuada comercialización y producción de ciertos insumos básicos, tales como las semillas y los fertilizantes, se regula, por lo general, en un solo texto legal.

Pero otras decisiones fundamentales para lograr determinadas conductas empresariales, acorde con los postulados de los planes que se diseñan, se alcanza por diversas normas jurídicas que dicen relación con materias también distintas.

Así normalmente se recurre al instrumento jurídico, para incrementar en términos cuantitativos y modificar en términos cualitativos, el monto de las inversiones. Ello se logra por intermedio de cuerpos jurídicos que dicen relación con distintas materias.

En el orden tributario, fijando impuestos a la renta potencial, a las tierras ociosas, exenciones tributarias en beneficio de ciertas inversiones, subsidiando el precio de ciertos insumos, derogando algunos impuestos que castigan la mayor eficiencia empresarial, etc.

En el campo de la reforma agraria: marginando de las expropiaciones a las tierras mejor explotadas, acordándole última prioridad a tales efectos, pagando las mejoras al contado, estableciendo distintos plazos de pago, montos de in-

demnización al contado y reajustes e intereses diversos, en atención a la calidad empresarial del productor.

En el campo de los arrendamientos; promoviendo plazos especiales de permanencia en el predio en beneficio de los buenos arrendatarios y asegurando a estos la adecuada indemnización, cuando deben hacer abandono de la tierra que arriendan, por las mejoras que introduzcan.

Igualmente, si se desea alterar la relación entre los distintos factores productivos, puede recurrirse a fórmulas directas tales como: prohibir o contingentar la importación de maquinaria agrícola, e imponer a los productores un cierto número de trabajadores rurales en función de la superficie y avalúo de los predios que ocupan. Pero también es posible actuar a través del procedimiento indirecto de la tributación, gravando la importación de la maquinaria agrícola y trasladando la carga por concepto de provisión social a la imposición territorial, convirtiéndola así en un integrante fijo del costo, que determina una carga tributaria para el productor, independientemente del número real de trabajadores que ocupa en el fundo. En otros casos los gravámenes a que están sujetos ciertos productos en su estado natural, tiene también implicancias de orden ocupacional, por cuanto promueve la industrialización del mismo, o la explotación de otros rubros de la producción de naturaleza más intensiva, con mayor empleo de mano de obra.

c) Por disposiciones que fijan normas de conducta y por aquellas encargadas de asegurar un adecuado cumplimiento de éstas determinando las sanciones, tribunales, procedimientos y controles que regirán a tales efectos.

6.— LA TECNICA JURIDICA EN LA FORMULACION DE LAS NORMAS QUE INSTRUMENTAN LOS PLANES.

Los textos jurídicos que se sancionen para la adecuada instrumentación de los planes, deben tener en cuenta ciertos principios de técnica jurídica que tienen, en este campo específico, importancia fundamental para el logro de los objetivos deseados.

Así, las leyes que se promulgan deben considerar todas las materias fundamentales para la regulación integral del tema a que hace referencia el texto legal. Leyes incompletas equivalen, indefectiblemente, a leyes ineficientes.

Es posible estructurar para temas específicos, tales como reforma agraria, tributación, conservación de suelos y aguas, semillas, fertilizantes, forestación, cooperativas y arrendamiento, esquemas legales que constituyen una verdadera pauta jurídica cuyo contenido variará de un país a otro.

Corresponde diseñar textos legales claros en su formulación jurídica, que no den lugar a interpretaciones diversas, de las que se beneficiarán, en definitiva, las clases poderosas por contar con un mejor asesoramiento profesional. Sobre el particular existen también fórmulas o esquemas de aceptación general que aconsejan, a vía de ejemplo, incluir un capítulo definiendo los términos técnicos de mayor importancia.

Procede poner especial énfasis en asegurar la coherencia de todo el complejo jurídico normativo, de manera que las distintas disposiciones legales no produzcan efectos contradictorios entre sí.

Esta correlación debe lograrse, no sólo a nivel de la legislación que tiene que ver con una misma materia (tributación o arrendamiento por ejemplo), sino en relación a aquellas que regulan materias diversas.

Por ejemplo, de nada valdrá establecer impuestos progresivos en atención al avalúo total de la tierra que controla en forma directa o indirecta una misma persona física, si no se sancionan determinadas disposiciones en materia de Registros. Tampoco podrá lograrse por la vía impositiva que los arrendatarios incrementen sus inversiones, si no se les asegura un adecuado régimen de plazos e indemnizaciones por las mejoras que incorporen al predio que explotan.

La legislación es una fórmula de instrumentación esencialmente dinámica. Primero, porque la aplicación de la ley, muchas veces pone de manifiesto una serie de imperfecciones que es necesario corregir. Segundo, porque en pocos años pueden imponerse ciertos correctivos, en atención a las variaciones producidas en la realidad socio-económica que la gestó.

En todo caso, procede investigar si se trata de deficiencias en los textos, en los sistemas de control establecidos, o en el aporte con que los economistas, sociólogos u otros especialistas, deberían haber contribuido para asegurar la plena eficacia de las normas sancionadas.

Como norma de principio debe evitarse la sanción de disposiciones de difícil e imposible control, en atención a la propia complejidad de las mismas o a la falta de medios adecuados para hacerlo. La fijación de precios diferentes para un mismo insumo en atención al destino del mismo (combustible para maquinaria agrícola) o a la naturaleza del productor (precios distintos para los fertilizantes según el tamaño del producto que lo adquiera) puede tener inobjetables justificaciones técnicas pero en los hechos carece de incidencia práctica, por la facilidad con que se burla la norma sin que cuente la Administración con los medios adecuados para evitarla.

Junto a las disposiciones de fondo debe darse primera prioridad a la formulación de las normas encaminadas a asegurar su cumplimiento.

La composición de los Tribunales, las normas de procedimiento y control y el régimen de sanciones, son fundamentales para asegurar que las normas sustanciales dictadas, no resulten desvirtuadas, en su letra y espíritu, en la práctica.

Las normas de implementación jurídica están requiriendo un conocimiento exacto de las posibilidades de cada país en materia técnica, de recursos humanos y eficacia administrativa. Las disposiciones que se dicten deberán estar, en último término, en estrecha consonancia en éstos aspectos.

Es siempre procedente un análisis completo de la legislación comparada, para determinar en que medida sus soluciones son aplicables y en que grado dichas legislaciones han logrado los efectos deseados.

Pero, en todo caso, la legislación deberá ajustarse a las particularidades sociales, económicas y culturales de cada Estado, aún cuando se promueva en varios de ellos soluciones sociales y económicas similares, en función de concepciones filosóficas y políticas semejantes.

Por último debe buscarse la sanción de normas que den fluidez al esquema jurídico, para que pueda adaptarse, sin dificultad, a los requerimientos de los Planes de Desarrollo. En todo caso procede, cuando es especialmente difícil la modificación de los preceptos jurídicos de mayor jerarquía, actuar a través de las fórmulas de derecho que puedan dictarse con menor dificultad.

Todo el diseño de este conjunto normativo diverso, la adecuada ponderación de las posibilidades e implicancia globales de las normas que se dicten, la selección de las fórmulas que permiten obtener mejores resultados atenuadas a la existencia de una serie de limitaciones, inclusive de carácter jurídico, solo pueden quedar en manos de los que dominan la disciplina jurídica y la ciencia del derecho.

7.—EL JURISTA Y LA PLANIFICACION.

Una afirmación a la que en el mejor de los casos se le da un alcance exagerado, debe ser brevemente analizada.

Se dice que no compete al jurista la formulación de las nuevas estructuras jurídicas en sus aspectos conceptuales, en la medida que quienes deben indicar las determinantes del nuevo sistema son los políticos, los economistas y los sociólogos. Sobre el particular cabe tener presente:

a) El jurista puede hacer un aporte sustancial en el mejoramiento del derecho positivo, destacando imperfecciones del mismo que obstaculizan un proceso planificado integral, muchas veces sin que políticos, economistas y sociólogos deban aportar sus ideas, o promover las orientaciones básicas.

Un adecuado diagnóstico jurídico al servicio de una planificación, pone de manifiesto, casi sin excepciones, complejidades, contradicciones e incoherencias incompatibles con cualquier meta u objetivo.

Un ejemplo contribuirá a demostrar la exactitud de la afirmación precedente. El Plan agropecuario elaborado para el Uruguay en 1965 incluía entre sus políticas de instrumentación, la tributaria. Ello obligó a analizar el sistema jurídico impositivo vigente que confería competencia a los Departamentos para fijar impuestos territoriales. El examen, hecho básicamente por juristas, de las incongruencias que ello generaba, incompatibles con toda planificación racional, fue suficiente para que se tomara conciencia del problema llegándose, inclusive, a la modificación del texto constitucional para resolverlo.

b) Ciertos objetivos son muchas veces indiscutibles y puede partirse de ellos como presupuestos en las investigaciones que se realicen. Así la mayor eficiencia productiva y la necesidad de una adecuada conservación de los recursos naturales,

aparecen, por lo general, como postulados cuya obtención no es controvertida en atención a criterios disímiles.

c) Otras veces, economistas, sociólogos o políticos, se limitan a dar la tendencia en términos muy globales. Por ejemplo, cabe acordar al campesino una mayor participación a todos los niveles. Pero la concretización racional y efectiva del principio queda en manos de la capacidad, imaginación y sentido común del jurista.

d) El jurista con una capacitación interdisciplinaria adicional básica, está en condiciones de dialogar con los especialistas de otros campos, en la toma de decisiones fundamentales. Debe en todo caso tenerse muy presente, que profesionales de diferentes disciplinas aportan no sólo conocimientos distintos, sino formaciones y enfoques diversos que enriquecen el conjunto.