

La intervención pública en la agricultura: razones que obligan a la administración a incidir en la relación jurídica agraria

Hernán M. Icochea Ricse*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL RIESGO BIOLÓGICO COMO DETERMINANTE DE LA ACTIVIDAD AGRARIA. 2. EL MERCADO AGRARIO. LA OFERTA Y DEMANDA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. 3. PRESENCIA DEL ELEMENTO PREDOMINANTE: "FUNDO". 4. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Introducción

Es especialmente grato para un docente colaborar con iniciativas gestadas, desarrolladas y logradas por sus estudiantes, de quienes, sin duda alguna, obtiene la energía necesaria para emprender su labor. Es así como ponemos a disposición de los integrantes del Círculo de Derecho Administrativo este modesto aporte que, en alguna medida, pretende colaborar con la reactivación, desde la óptica del Derecho Administrativo, del debate jurídico de temas agrarios en nuestro país, cuyo retraso ha ocasionado que las normas agrarias de los últimos años se encuentren muy alejadas del rigor jurídico esperado.

Largo ha sido el enfrentamiento

doctrinario sobre la autonomía del Derecho Agrario y su escisión del Derecho Civil. Este enfrentamiento ha concluido, hoy por hoy, sin resultados favorables para las distintas posiciones; sin embargo, han tomado importancia aquellas otras que, alejadas de la profundidad de los temas abordados por sus predecesores, se han concentrado en la actividad agraria misma y los agentes que participan en ella. Nos referimos ciertamente, a la orientación administrativista del Derecho Agrario, para la cual tiene sentido abordar el estudio de la relación jurídica agraria en razón a la intervención del Estado en la materia.

Así, ha sostenido Galloni que el Derecho Agrario constituye una parte del

* Profesor titular de Derecho Agrario de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Academia de la Magistratura

derecho público que tiene por finalidad regular y disciplinar la intervención de la Administración Pública, restablecer el equilibrio del mercado y la libre competencia, y corregir el desequilibrio entre el sector agrario y otros sectores económicos¹.

El presente trabajo pretende, en consecuencia, describir y esbozar las razones por las que la actividad agraria es merecedora de la preocupación del Estado, más allá de las corrientes intervencionistas y las corrientes liberales o neoliberales que, conforme advierte el maestro argentino Fernando Brebbia, se vienen sucediendo hasta nuestros días, principalmente en lo que atañe a la comercialización de los productos agrícolas, pero también en cuanto a su producción².

En tal sentido, centraremos nuestro estudio en tres razones fundamentales: la referida a la naturaleza de la actividad agraria, la razón ínsita en el mercado y que concierne al juego de la oferta y la demanda, y la derivada de la presencia del elemento predominante “fundo”.

Esperamos que las siguientes reflexiones sirvan para ayudar a comprender la necesidad de contar con una política agraria adecuada, que ilustre la acción administrativa, respetando las particularidades de la actividad.

1. EL RIESGO BIOLÓGICO COMO DETERMINANTE DE LA ACTIVIDAD AGRARIA.

El maestro italiano Antonio Carrozza es quien logra darle un giro

copernicano a la concepción de actividad agraria. Hasta ese momento, pocos cuestionaban la concepción clásica que identificaba la “materia agraria” con el trabajo del hombre aplicado a la tierra para producir frutos destinados a la satisfacción de sus necesidades. Es así como Carrozza elabora su “Teoría de la Agrariedad”, a través de la cual explica la esencia de la actividad productiva que consiste en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado, directa o indirectamente, al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales, y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos³.

La “Teoría de la Agrariedad” nos revela también la fragilidad de la actividad agraria por la necesidad de controlar este ciclo biológico que se desarrolla por sus propias normas y principios naturales, a los que sólo la ciencia a pasos cortos va robando espacio.

Resulta válido concluir entonces que la agricultura se encuentra sometida a un “riesgo biológico”, propio y exclusivo de esta actividad. Según Carrozza, no es exagerado decir, teniendo como denominador común la naturaleza biológica de los actos agrarios, que ella está enteramente dominada por dicho riesgo y también por otros riesgos propios del ambiente en que se desarrolla, tales como el granizo, las heladas, las lluvias, inundaciones, sequías e incendios y otras calamidades que no afectan a la actividad industrial⁴.

Dejemos establecido que el

¹ GALLONI, Giovanni. *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*. Liguori, Napoli, 1984, p.17.

² BREBBIA, Fernando y Nancy Malanós. *Derecho Agrario*. Astrea, Buenos Aires, 1997, p.636.

³ CARROZZA, Antonio. *Lezioni di diritto agrario*. Giuffrè, Milano, 1988, p.15.

⁴ CARROZZA, Antonio. Op.cit. p.19.

empresario agrario es el sujeto de la relación jurídica agraria y la empresa agraria, por ende, constituye el objeto de la misma. Atrás dejamos las concepciones que sitúan al trabajador de la tierra o, en general, al “productor” como sujeto por cuanto sólo quien desarrolla la actividad agraria bajo los principios de economicidad, organización, profesionalidad e imputabilidad, principios básicos y aplicables a cualquier actividad económica, merece la atención del Derecho Agrario⁵.

Es entonces, como afirmamos, que el empresario agrario asume un doble riesgo en el desarrollo de su actividad: el riesgo empresarial y el riesgo biológico. El primero, compartido con toda empresa, es también conocido como el “riesgo de mercado”, en el cual una inversión puede resultar infructuosa por aquellas inaprensibles fluctuaciones del mercado, o bien puede ser un éxito por obtener sustanciosas ganancias con una mínima inversión. No obstante, como hemos dicho, el riesgo biológico es exclusivo de la actividad agraria, y es que no existe otra actividad cuyo objeto provenga del control de un ciclo natural contra el cual no se

puede atentar. Los alimentos se descomponen, las plagas destruyen cultivos, las plantas tardan un plazo determinado en crecer y comenzar a dar frutos, las crías tienen un periodo de gestación, y así, por donde se mire, el ciclo biológico le impondrá reglas al empresario agrario que harán difícil de transitar el camino hacia la obtención de ganancias.

El profesor Brebbia⁶ concluirá que se ha pretendido, a veces, subestimar este aspecto de la actividad agraria, sosteniéndose que el trato legislativo de favor dado a esta actividad no puede fundarse en el mayor riesgo, y que, por lo tanto, no se justifica el complejo normativo que convalida a priori una agricultura asistida. También se ha dicho que cada actividad económica presenta su propio riesgo originado en casos fortuitos ordinarios o extraordinarios; pero a ello puede responderse que el caso fortuito supone una situación excepcional que, por lo tanto, sale de lo común y corriente, y que, en cambio, el riesgo biológico es un evento normal y propio de la agricultura, por lo que ambas situaciones parecen difíciles de equiparar.

⁵ MILLÁN SALAS, Francisco. *Hacia un concepto de empresa agraria*. En: Actas del Congreso Español de Derecho Agrario y Ordenación Rural. Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 1998. Conforme señala el Prof. Francisco Millán Salas: El requisito de economicidad supone que la actividad agraria es una actividad económica, esto es, realizada de acuerdo con criterios técnicos, económicos, agrarios, de buena administración, ahorrando gastos, ha de ser, en fin, una actividad rentable. Esta característica de la empresa agraria es la que la diferencia de la agricultura recreativa o de la ciencia, cuya finalidad principal no es la producción económica, sino el recreo o la investigación. El requisito de organización comprende una serie de elementos materiales e inmateriales, objetivos y subjetivos que combinados intervienen en la producción de bienes y servicios y en sus fases complementarias. Esta organización ha de ser empresarial, en cuanto que los elementos que la integran están unidos por la organización y por la finalidad económica que persiguen los mismos, por lo que la empresa agraria es una organización productiva de todos aquellos elementos. La organización como requisito de la empresa agraria pretenderá obtener el mayor rendimiento con los elementos que la componen. La profesionalidad implica más tres elementos distintivos: la explotación conforme a un plan, exteriorización de la actividad y finalidad de lucro. Finalmente, la imputabilidad supone que el empresario tiene que responder por la actividad económica que realiza, vale decir, asumir los riesgos de la empresa, que bien pueden ser trasladados a terceros (seguros, delegación) sin quedar exento.

⁶ BREBBIA, Fernando. Op.cit. p. 638.

El riesgo proveniente del ciclo biológico hace necesaria la intervención pública para equilibrar esta aparente desventaja, máxime si la evolución de los mercados ha dejado de lado la supuesta "inelasticidad" de los productos agrícolas, en virtud del avance de las teorías sobre calidad alimentaria y agroalimentaria.

Como ejemplo, podríamos citar la casi universal presencia de una banca de fomento destinada a las actividades agrarias, aunque, en nuestro país, haya tenido y tenga una insignificante presencia, sobre todo por su escaso apego a los principios mercantiles antes esbozados, en especial el principio de imputabilidad de la empresa, en virtud a manejos políticos abiertamente populistas.

2. EL MERCADO AGRARIO. LA OFERTA Y DEMANDA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS.

A esta causa de fragilidad de la agricultura, que decide e impone la intervención del Estado, se añade una segunda que concierne al juego de la oferta y la demanda, que explica y justifica un tratamiento particular. En la industria, la oferta se concentra en grandes y poderosos centros de producción, y la demanda aparece fragmentada; en cambio, una tendencia inversa se advierte en la agricultura, ya que, en ella, la oferta está diseminada, fragmentada en numerosos centros de producción, y la demanda aparece concentrada en mercados ubicados en las ciudades. De ello resulta que el mercado industrial está dominado por monopolios y oligopolios en condiciones de

regular la oferta y los precios, y, por el contrario, el mercado agrícola es dominado por quienes organizan la demanda, es decir, por intermediarios, o bien por aquellos que transforman la materia prima o dominan la oferta de bienes industriales necesarios para la explotación agraria⁷.

En otras palabras, la oferta de productos agrarios la encontramos en las numerosas parcelas de nuestro territorio agrícola. A menudo se ha sostenido que la proliferación del minifundio es uno de los principales males que aqueja nuestra agricultura, unido al fracaso de las fórmulas asociacionistas ensayadas desde muy antigua data, en especial durante la década del 70' del siglo pasado, durante el apogeo de la Reforma Agraria peruana. Cabe señalar aquí que no compartimos esta idea, puesto que el minifundio, en sí mismo, no es un problema del agro; bastaría con analizar experiencias extranjeras, tales como la holandesa, donde parcelas de muy baja extensión logran una inmensa productividad. Se trata, obviamente, de políticas agrarias de las que no nos ocuparemos en estas líneas, pero que, sin duda, han utilizado el efecto negativo del minifundismo como excusa para su ineficacia.

En cuanto a la demanda, a la evidente predominancia de los intermediarios y transformadores, cabría añadir, en el particular caso de nuestro país, la dificultad de acceso a los mercados por parte del empresario agrario, traducida en la inexistencia de vías de comunicación adecuadas, en altos costos de flete e

⁷ BREBBIA, Fernando. Op.cit. p. 638-639.

inseguridad en las carreteras, todo lo cual debe ser analizado a la luz del antes comentado “riesgo biológico”, ya que el transporte de productos agrícolas no tiene la posibilidad con que cuentan otras mercancías, de poder esperar oportunidades, solución de conflictos o, incluso, mejores ofertas.

La intervención pública en esta materia, sin embargo, no siempre ha sido la más feliz. No podemos dejar de mencionar, por ejemplo, que el empresario agrario se enfrenta también a la incompreensión por parte de la autoridad administrativa de la realidad del campo. Así, medidas tales como la imposición de detracciones al comercio de determinados productos agrícolas, que sin duda alguna sirven para combatir la elevada informalidad de nuestras empresas, obligan igualmente al empresario a asumir elevados costos de transacción ante la obligación de trasladarse desde su centro de producción al banco autorizado más cercano, debiendo además llenar formularios de difícil comprensión para él. Este traslado no sólo puede medirse en costos inmediatos, sino que debemos considerar el riesgo que supone abandonar el centro de producción y el incremento del mismo ante el aumento del tiempo necesario para realizar la transacción comercial (refiriéndonos siempre al riesgo biológico).

3. PRESENCIA DEL ELEMENTO PREDOMINANTE: “FUNDO”.

Además del riesgo biológico, propio e inescindible de nuestra actividad, y las particularidades del riesgo económico que

la caracteriza e impone una actitud del Estado que no puede ser de prescindencia, debe agregarse que, en la mayoría de los casos, existe en la empresa agraria un elemento predominante sobre cualquier otro, el fundo destinado y preparado para la producción; mientras que en la empresa mercantil la relación entre los distintos elementos constitutivos de ella es diferente, y ello no puede menos que influir sobre su estructura especial. Por eso, se ha podido decir que la actividad agrícola se agota enteramente en su fase de producción y, por tanto, el derecho al goce sobre el fundo tiene una función instrumental⁸.

El elemento “fundo”, más conocido en nuestro medio con la impropia terminología de “tierra”, ha sido sobreestimado y hoy prácticamente abandonado en la doctrina moderna del Derecho Agrario. En efecto, la “tierra” no es más que un elemento del patrimonio de la empresa agraria y su importancia radica en constituir la base natural de la actividad. Ello marca una clara línea divisoria con la industria, en la que el suelo no es más que el soporte físico de la actividad y, por tanto, no interesa su mayor o menor fertilidad, ni su aptitud agropecuaria, ni tampoco su preservación y conservación.

Es preciso señalar que el concepto de “fundo” como unidad productiva o como hacienda agraria ha sido abandonado por la doctrina, pasándose a un concepto más amplio (*fundus instructus*) comprensivo de la “tierra” y las demás cosas ligadas a él por un vínculo pertenencial como verdadera y típica institución⁹. La persistencia de

⁸ BREBBIA, Fernando. Op.cit. p. 649.

⁹ BOLLA, Giangastone. *Scritti di diritto agrario italiano*. Giuffrè. Milano, 1963p.221.

colocar en el centro de nuestra materia al derecho de propiedad de la tierra ha tenido como consecuencia dejar en la penumbra o en la sombra a los otros institutos del Derecho Agrario, debiéndose tener en cuenta, además, que la propiedad agraria es instrumental respecto de la empresa y debe ser considerada al servicio de aquella.

Este aspecto nos sirve para introducir una crítica a la tendencia generalizada en el país de considerar imprescindible culminar el proceso de "titulación" de las tierras del territorio nacional. A nuestro entender, resulta errado concluir que un fundo incrementa su valor por contar con un título de propiedad o que este último es un instrumento necesario para el acceso al crédito, ambas afirmaciones resultan ambiguas si consideramos que el fundo vale en realidad por la vocación agrícola del suelo, su disponibilidad de recurso hídrico, cercanía a carreteras o medios de transporte, entre otros aspectos alejados de la titularidad. Asimismo, la desaparición de la banca de fomento, la evolución del financiamiento para actividades agrarias basado en niveles de producción y garantías comerciales propios de la banca privada, o la escasa productividad del fundo, hacen difícil el uso de la garantía hipotecaria como modo generalizado de crédito agrícola.

Son, en este sentido, ampliamente criticables los esfuerzos administrativos por otorgar títulos de propiedad, con altos costos operativos por cierto, a fundos sin mayor valor agrológico. En todo caso, podemos afirmar que el título de propiedad será relevante cuando así lo requiera la empresa agraria y no cuando el Estado lo considere pertinente.

En este mismo orden de ideas, llama la atención la identificación de los criterios para la prueba del derecho de propiedad, vale decir, los documentos que prueban el "título" como derecho subjetivo, que rigen el desarrollo urbano con aquellos aplicables al desarrollo rural. Consideramos que esto proviene de la marcada tendencia de nuestro legislador a identificar la actividad agraria con el trabajo del hombre aplicado a la tierra, teoría clásica esbozada en las primeras décadas del siglo XX y que, lamentablemente, perdura hasta nuestros días en la mente de algunos funcionarios públicos.

Como venimos afirmando, la tierra constituye, en una amplia mayoría de los supuestos, la base natural de la empresa agraria. Ello marca una clara línea divisoria con la industria, en la que el suelo no es más que el soporte físico de la actividad, y, por tanto, no interesa su mayor o menor fertilidad, ni su aptitud agropecuaria, ni tampoco su preservación y conservación. Como bien señala el profesor Brebbia, además de factor de producción, de recurso natural por excelencia del cual derivan y al cual se integran los demás recursos llamados naturales (agua, flora y fauna), el suelo es un bien limitado y no reproducible; ello torna imperativa e irrenunciable la obligación del Estado de protegerlo y resguardarlo imponiendo su conservación, como también la abstención de prácticas agrícolas que puedan menoscabarlo y disminuir su aptitud. Debe tenerse presente, además, que ha dejado de ser cierto que sea un recurso renovable, porque también la tierra sufre un paulatino empobrecimiento que puede llevar a su destrucción como cosa productiva. Cuando

el suelo es víctima de la erosión y parte de él se precipita en el mar o en los grandes ríos, o se produce su desertización por exceso de pastoreo o por otras causas, se toma conciencia cabal de que la tierra es también –o puede ser– un recurso no renovable cuando es objeto de explotación irracional¹⁰.

La agricultura se comporta desde sus comienzos como una causa disruptiva del equilibrio biológico y agresora del suelo, y la creciente degradación edáfica se transformó en la última mitad del siglo XX en un problema de alcance mundial por la fantástica expansión de la producción, consecuencia de los enormes y espectaculares avances tecnológicos, y por el empleo discrecional de los productos agroquímicos, la mecanización, el riesgo del uso de híbridos mejorados y otros factores de no menos importancia. Como señala Coscia, paralelamente a esta notable expansión, se operó y se sigue operando una marcada reducción del potencial productivo de los recursos naturales y de la calidad del medio ambiente; es decir que, si bien los adelantos tecnológicos posibilitaron un aumento notable de la producción, al mismo tiempo impactaron negativamente en la conservación de los recursos y del ambiente¹¹.

El Estado tiene aquí un papel rector en el desarrollo tecnológico del agro y el uso prudente de esa tecnología. El *National Research Council* de los Estados Unidos de América produjo en 1984 un informe desolador, porque llegó a la conclusión de

que la agricultura moderna se ha transformado en una importante fuente de contaminación del agua, del avance de la erosión, de la resistencia de las plagas a los plaguicidas químicos. Asimismo, ha traído consecuencias dañosas la desertización por exceso de pastoreo, la salinización del suelo, el agotamiento de acuíferos por abusiva extracción de agua, la disminución de la diversidad genética, la alteración del equilibrio biológico y, en definitiva, la pérdida del potencial productivo del suelo¹².

En nuestro país son altamente significativos los casos de las pampas de la Yarada y Hospicio en Tacna, y de Villacurí en Ica, donde la ineficiente acción administrativa para el otorgamiento de licencias para perforación de pozos para extracción de aguas subterráneas, y el escaso o nulo control de la autoridad de aguas, ha originado una incontrolable proliferación de pozos ilegales que vienen originando un daño irreversible a la capa freática y que concluirá en la destrucción de estas zonas que el día de hoy se consideran altamente productivas por su destino a cultivos de agroexportación.

El aumento de la producción y la necesidad de obtener mayor rentabilidad de la actividad agraria impiden al empresario medir las consecuencias ambientales de sus acciones. En los casos antes señalados, la autoridad administrativa se enfrenta a la disyuntiva entre tomar las medidas drásticas que permitan la conservación del acuífero en beneficio de

¹⁰ BREBBIA, Fernando. Op cit. p. 640.

¹¹ COSCIA, Adolfo. *Agricultura sostenible*. Hemisferio Sur. Buenos Aires, 1980. p. 24.

¹² COSCIA, Adolfo. Op.cit. p. 24.

las generaciones venideras o continuar evadiendo la responsabilidad para no perjudicar a las eficientes empresas que han logrado convertir estos arenales en zonas verdes, con tecnología y técnica agrícola avanzada, que brindan, además, oportunidad de trabajo para muchas personas.

Son así de particular importancia las conclusiones de Brebbia en tanto el interés del Estado en la preservación de los recursos naturales debe traducirse en una legislación dirigida al establecimiento de restricciones al dominio privado y limitaciones a la autonomía de la voluntad. En cuanto a lo primero, no sólo prohibiendo la explotación irracional, sino también la división excesiva de la tierra, que no debe autorizarse si de ella resultan fracciones que no permitan realizar una explotación adecuada y que la familia agraria pueda subvenir a sus necesidades y lograr una evolución favorable de su empresa; una parcela que no alcance la superficie mínima de explotación conducirá inexorablemente al agotamiento del suelo. Asimismo, la injerencia del Estado debe existir en el ámbito contractual, estableciendo plazos mínimos de duración de los contratos mediante los cuales se cede el uso y goce de la tierra, lo que permitirá al concesionario planificar su gestión mediante oportunas y adecuadas rotaciones de cultivos y también compensar el resultado desfavorable de los ciclos agrícolas¹³.

Insistimos en criticar los denodados esfuerzos administrativos por "titular" las tierras agrícolas como parte de una política agraria de promoción de la actividad. En

realidad, se exige la existencia de un catastro rural actualizado y ordenado que sirva, efectivamente, como instrumento de política agraria, dejando para el interés particular y la necesidad de la empresa la culminación del proceso de formalización de sus títulos a través de procedimientos sencillos y eficientes. La acción del Estado en esta materia no sólo ha venido desarrollándose en forma desacertada, sino además ha llegado a ser perjudicial, no sólo para intereses privados sino también a intereses colectivos, al otorgarse títulos de propiedad en zonas de protección o de reservas forestales, o incluso el indiscriminado otorgamiento de tierras eriazas a través de las excepciones al mandato de la Ley Nº 26505 que obliga a transferirlas únicamente a través de una subasta pública.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Conforme hemos querido esbozar hasta el momento, las causas que determinan y legitiman la intervención del Estado en la agricultura son diversas, siendo las tres antes descritas las más importantes. Asimismo, son igualmente diversos los remedios que en cada caso han utilizado los Estados para, como también tenemos dicho, regular y disciplinar la intervención de la Administración Pública, restablecer el equilibrio del mercado y la libre competencia, y corregir el desequilibrio entre el sector agrario y otros sectores económicos.

Se ha dicho, por ejemplo, que la política de ayuda a la agricultura fue lo que condujo a los Estados Unidos de América y

¹³ BREBBIA, Fernando. Op.cit. p. 642.

a la Comunidad Económica Europea a un elevado grado de desarrollo y competitividad de sus respectivas agriculturas, pero también a la saturación de la demanda en los respectivos mercados. Es así como los remedios o medidas han variado desde los importantes subsidios directos hasta el incentivo a la retirada de tierras del cultivo (*set aside*) o a la promoción de la reforestación.

La manipulación de los precios, otro de los remedios más utilizados por los Estados, ha constituido el corazón de las políticas agrícolas y alimentarias, y la reacción de los gobiernos se ha caracterizado por una suerte de obsesión acerca de los precios considerados como un instrumento de control, en oposición, sea con la economía dirigista, fundada en la planificación cuantitativa, sea con una economía liberal, para la cual el control mismo es confiado a las fuerzas del mercado¹⁴.

Cada diferente concepción de la política agraria genera diferentes instituciones públicas que a ella sirven, muchas de las cuales se perpetúan o desaparecen dando paso o coexistiendo junto a nuevas formas. Numerosos son los ejemplos de ello en nuestro país, basta recordar imponentes instituciones como la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, creada y concebida para llevar adelante el proceso de Reforma Agraria durante el gobierno del General Juan Velasco Alvarado; en la misma línea el Sistema Nacional de Movilización Social

(SINAMOS), el Banco Agrario, la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos –(ENCI), y más recientemente el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), entre otros tantos.

Por otro lado, frente a la tradicional exclusión de los referentes jurídico públicos de los alejados terrenos de la propiedad agraria y los derechos de ella derivados (uso, conservación, transmisión, etc.), resulta que el Derecho Agrario desde una lógica administrativista se viene a fijar cada vez en mayor medida en lo que son manifestaciones típicas de la propiedad, pasando a regular situaciones que desde siempre se consideraron estrictamente privadas. Como muestra serviría la regulación de las “cuotas nacionales” de productos como la leche, tan difundidas en la Unión Europea e incluso en países latinoamericanos como la Argentina, la cual ha salido del ámbito de la libre disposición, hasta el punto en el cual tener la propiedad de los animales o las tierras no garantiza que se puedan obtener de ella los productos que desde siempre garantizó el Derecho civil¹⁵.

La realidad del espacio agrícola varía aceleradamente dejando a la zaga a la norma jurídica, máxime si ésta es imperfecta e inmatematista. Es preciso que los Estados, y en particular el Estado

¹⁴ BREBBIA, Fernando. Op.cit. p. 643.

¹⁵ Para una visión general del Derecho Administrativo Agrario vid. PALMA FERNÁNDEZ, José Luis. “Hacia un Derecho Administrativo Agrario”. En: Revista Actualidad Administrativa. Nº 30, julio-agosto 1999. p. 821.

peruano, adecuen la participación de la Administración Pública en aplicación de las situaciones descritas, puesto que éstas constituyen el aspecto fundamental para trazar una política agraria acorde con las necesidades de cada país, relegando la triste costumbre de “importar” normas jurídicas con la esperanza de “adaptarlas” a otra realidad.

Sea cual fuere la orientación del gobierno de turno, éste debe tener siempre presente las razones que motivan prestar una especial atención a la actividad agraria

y, a partir de ello, formular políticas adecuadas que permitan a la empresa agraria mantenerse en el mercado y, al menos, equipararse en rentabilidad y beneficios con las demás actividades productivas que no cuentan con las particularidades que hemos descrito. Urge en nuestro país contar con una política agraria realista, que centre su visión en la empresa como objeto de la relación jurídica y garantice que el desarrollo de la actividad no ponga en peligro el espacio rural que nos pertenece a todos.