

LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES LEGALES EN EL DESARROLLO AGRARIO

Por

JOSE M.^a FRANCO GARCIA, M. S., Ph. D. c.
Profesor Investigador del Centro de Estudios del Futuro de Venezuela
Universidad Católica "Andrés Bello", Caracas

S U M A R I O :

1. INSTITUCIONES LEGALES PARA EL DESARROLLO AGRARIO. 1.1. *Introducción.*
1.2. *El fin de la Ley y el concepto de propiedad.*—2. EL PROCESO HISTÓRICO EN AMÉRICA. 2.1. *La tierra estadounidense: una filosofía con desarrollo.*
2.1.1. La tierra americana. 2.1.2. La herencia rural americana. 2.1.3. El sistema de explotaciones familiares como producto de un cambio institucional. 2.2. *La tierra hispanoamericana: una filosofía sin desarrollo.*—3. LAS REFORMAS AGRARIAS COMO EXPRESIÓN DE LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LA TEORÍA DEL DERECHO.—4. LA REFORMA AGRARIA COMO MEDIO HACIA UN FIN. 4.1. *Objetivos, procesos y efectos de las Reformas Agrarias.* 4.2. *¿Política económica sobre eficiencia o distribución?*—5. NECESIDAD DE INVESTIGACIÓN EMPÍRICA DE LAS INSTITUCIONES LEGALES PARA FOMENTAR EL CAMBIO Y EL DESARROLLO.

1. INSTITUCIONES LEGALES PARA EL DESARROLLO AGRARIO

1.1. INTRODUCCIÓN.

LOS países comprometidos en programas de reforma agraria se ven obligados a barajar una serie de conceptos, la mayoría de los cuales va más allá de su significación tradicional. En respuesta a las cambiantes necesidades y a los diferentes valores asignados por la sociedad, aquéllos exigen una interpretación que muy frecuentemente se omite por los legisladores y por los encargados del proceso de hacer decisiones políticas.

La mayoría de las Leyes de reforma agraria de Iberoamérica tienen como objetivo principal el de transformar la estructura agraria de cada país e incorporar la población rural a la vida política, social y económica de la nación. Se quiere llegar a ello mediante la sustitución del sistema del latifundio por otro justo de propiedad, tenencia y explotación, que asegure los derechos de propiedad privada a una mayor parte de la población. Para conseguir estas metas se han creado instituciones legales nuevas y se han modificado otras ya existentes, con el objeto de favorecer el desarrollo y el bienestar general.

Para nosotros, el término desarrollo, muy frecuentemente usado en toda clase de literatura científica moderna, tiene un triple significado en el contexto agrario a que nos vamos a referir. En él se incluye el significado de crecimiento económico (aumento real del ingreso "per cápita"), "progreso social" (creciente participación de las masas en la vida de la nación) y "estabilidad política" (cambio en orden al progreso social y al bienestar económico) (1), aun cuando por definición aceptaríamos el concepto schultiziano de crecimiento económico como un "tipo particular de equilibrio dinámico durante el cual la economía absorbe diferentes grupos de recursos productivos" (2).

Si pretendemos averiguar el papel de la Ley en el desarrollo agrícola, debemos analizar el marco en que se crean, modifican o interpretan las instituciones legales relevantes en la materia. Trataremos de saber, pues, si la Ley promueve el cambio, forma o propaga la voluntad de la colectividad.

Para entender los conceptos de propiedad incorporados a los pronunciamientos legales, tenemos que prestar alguna atención a los fines últimos de la Ley en la sociedad y valernos de un adecuado marco legal de referencia dentro del que estos conceptos operan, pues hay que tener en cuenta que las Leyes de reforma agraria tienen muchas veces más de declaraciones de política y de formulación de la misma que de ordenamiento positivo de situaciones reales.

(1) John F. TIMMONS: «Agricultural Development Through Modifying Land Tenure Institutions», en *Economic Development of Agriculture*, Iowa State University Center of Agricultural and Economic Development, Ames, Iowa, 1966; p. 37.

(2) Theodore W. Schultz: «Connections Between Natural Resources and Economic Growth», en *Readings in Resource Management and Conservation*, por Ian Burton y R. Kates, ed. The University of Chicago Press, 1965; p. 397.

1.2. EL FIN DE LA LEY Y EL CONCEPTO DE PROPIEDAD.

En primer lugar, ¿qué es la Ley? La Ley no sólo existe para conservar la paz y el orden en una sociedad dada; tampoco para mantener el "statu quo" social, donde cada hombre tiene un lugar en la sociedad y por ello trata de evitar mayores problemas.

La Ley no se promulga para conservar la igualdad natural amenazada o modificada por restricciones tradicionales a la actividad individual (los juristas-teólogos españoles DE SOTO y SUAREZ). Esta igualdad natural se concebía como un ideal hacia la igualdad de oportunidades; de aquí que se pudiera pasar fácilmente a una concepción de libre autoafirmación individual y de que el orden legal se concibiera como existente para hacer posible lo máximo en un mundo abundante en recursos sin descubrir, en tierras sin explotar, en bienes naturales sin usar.

En un mundo completamente ocupado, cuyos recursos ya han sido descubiertos y están siendo explotados, el sistema que promueve el máximo de derechos individuales tiene que producir más fricciones y molestias que alivios. Por ello hay necesidad, si no de igualar, al menos de armonizar la satisfacción de necesidades.

La Ley es, entonces, una "institución social para satisfacer las necesidades sociales, la demanda de expectativas envueltas en la existencia de una sociedad civilizada, dando lo más que se pueda con el mínimo de sacrificio" (3); concepto que define el fin de la Ley para nuestro trabajo, desechando otras acepciones liberales prevalentes que definen la Ley como una compilación de principios o reglas universales dirigidas a la conducta humana, por lo que la libre voluntad del actor puede coexistir con la libre voluntad de cualquier otro (KANT).

La Ley, por consiguiente, tiene por objeto una "continua eliminación del daño, completa y efectiva, para evitar fricciones al disfrute humano de los bienes de la existencia; en otras palabras, supone actividades de ingeniería social que sean más eficaces" (POUND) (4).

Dentro de este marco de referencia, la propiedad privada, como institución social y legal que es, se puede explicar por tres o cua-

(3) Roscoe POUND: *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven, 8.ª ed., 1966; p. 47.

(4) *Ibidem*, p. 47.

tro teorías principales. En las de Derecho natural, es un conjunto de principios de razón natural que se deriva de la naturaleza de las cosas (concepto humano). Se llega a ella por ocupación o por una labor de creación (GROCIO, LOCKE); también por razón de la naturaleza económica del hombre (derecho natural socialista que trata de volver toda la propiedad al régimen de "res publicae" o "res communes").

Las teorías metafísicas fundadas en la naturaleza del hombre abstracto (KANT) trataron de justificar la idea de la propiedad como un derecho, un sistema de lo "mío" y lo "tuyo", por el que la primera adquisición de posesión era un "título de derecho", siendo el ejercicio de la voluntad igual a un "acto jurídico". HEGEL desarrollaría después en su metafísica el concepto de propiedad como una realización de la idea de libertad, haciendo objetiva la voluntad personal e individual.

Las teorías históricas sostienen el concepto de propiedad privada como una evolución lenta, pero firme, del Derecho, primero a través del control físico de las cosas sin otra intervención (la posesión natural de Derecho Romano, la custodia en el "common law", el "corpus"); en segundo lugar, añadiendo la intención (la Ley asegura la relación de la voluntad con el objeto, el "animus"), y en último lugar, el control del objeto más allá de la capacidad de poseer o de tener en custodia, como una pura relación de hecho, independiente de sus orígenes legales, pero protegido por la Ley.

Finalmente, las teorías sociológicas —unas positivas, otras socio-utilitarias—, que tratan de demostrar cómo el derecho de propiedad se ha ido socializando, lo que no quiere decir que se colectivice. Significa que se deja de pensar en términos de derecho privado para pensar en términos de función social; que hay una subordinación de los derechos personales individuales y de propiedad a los intereses colectivos; que las limitaciones sociales impedirán que perjudiquen el derecho de los otros, que tienen uno similar a disfrutar de la propiedad; que menoscaban los derechos de la comunidad (DUGUIT).

El derecho de propiedad responde entonces a la necesidad económica de aplicar ciertas riquezas a usos definidos individuales o colectivos y a la consiguiente necesidad de que la sociedad garantice y proteja su aplicación. De este modo, la propiedad se convierte en una institución social basada en una necesidad económica, dentro de una sociedad organizada según la división de trabajo.

Las teorías socio-utilitarias explicarán y justificarán la propiedad como una institución que asegura un máximo de intereses o satisface un máximo de necesidades (ELY); también como sistema que “conduce a la conservación y fomento de la civilización, al desarrollo de las potencias humanas, hasta el máximo de su posibilidad” (POUND) (5).

2. EL PROCESO HISTORICO EN AMERICA

2.1. LA TIERRA ESTADOUNIDENSE: UNA FILOSOFÍA CON DESARROLLO.

Cuando estudiamos el desarrollo agrario de los Estados Unidos y tratamos de hallar qué instituciones ayudaron al extraordinario progreso de su producción agrícola, solemos pensar, en primer lugar, en las Leyes, en la investigación, en la educación y extensión agrícola. Sin embargo, también se tienen que tener en cuenta otros factores institucionales y de conducta social, incluyendo las características físicas de la tierra americana, la herencia rural y el sistema de explotaciones familiares.

2.1.1. *La tierra americana.*

Grandes extensiones de tierra con excelentes suelos fueron ocupadas por grupos de colonos que desembarcaron en costas extrañas, donde se las arreglaban para sobrevivir, a pesar de la dureza inicial del medio. La inquietud social de aquellos días se dirigía hacia la conquista de las tierras vacantes y al libre horizonte de interminables espacios abiertos, más bien que hacia conceptos de productividad y de tecnología. Gran parte de los hechos posteriores estarían influidos por aquella evolución inicial. Importante entre éstos fué el carácter que los primeros pioneros hubieron de desarrollar. Se necesitaban recursos e independencia para tener éxito en la frontera de la colonización. El pionero se orienta hacia lo inmediatamente práctico, por exigencias forzosas de su vida independiente. Estas actitudes eran comunes a todos los aspectos de la vida política, social y económicos.

(5) Roscoe POUND: Op. cit., p. 132.

Durante la primera mitad del siglo XIX, la venta de tierras fué casi el único modo en que la propiedad federal se transformó en propiedad privada. Otra fórmula era la de "bonos agrarios", en recompensa de servicios militares.

La tierra se podía adquirir en virtud de un derecho prioritario ("pre-emption"), reconocido en favor de aquellos que primero la habían ocupado y colonizado, sobre una extensión de 160 acres. Legalmente, la situación de esta gente era la de meros ocupantes de tierras públicas. Una de las cuestiones de mayor controversia política en su tiempo fué la de cómo debían ser tratados, especialmente en lo que respecta al precio y a la propiedad, sobre otros presuntos compradores.

En 1841 se pasó una Ley general sobre la materia, por la que a cualquier colono se le reconoció el derecho a comprar, a 1,25 dólares el acre, la tierra que ocupaban, sin que excediera de 160 acres.

Las Ordenanzas del Noroeste de 1785 y 1787 establecían que una sección, ó 640 acres, de cada municipio o comunidad rural, se destinaría a mantener escuelas públicas. Más tarde, a muchos Estados se les hicieron donativos de tierras federales para mantener otras instituciones públicas. Los más importantes fueron los concedidos a las escuelas de agricultura y artes mecánicas, después conocidas como "land-grant colleges", que proporcionaron un gran respaldo público a las ideas por las que fueron creadas. Estos donativos federales fueron el precedente de otra característica muy común en las relaciones actuales entre el Estado Federal y los Estados de la Federación, que hoy se conocen como ayudas federales a los Estados ("grants-in-aid").

Otra fecha trascendental fué la de 1862, en que se promulgó la Ley Morrill, creadora de los "land-grant colleges", origen de las grandes universidades del Medio Oeste americano, donde los estudios e investigaciones agrícolas no han tenido superación en el mundo, y la Ley de Patrimonios Familiares ("Homestead Act"), que extendió los derechos prioritarios a cualquier colono que quisiera adquirir en propiedad 160 acres a 1,25 dólares acre.

Con posterioridad se promulgaron Leyes que posibilitaron las disposiciones de tierras públicas de distinta naturaleza que la agrícola, como la Ley Forestal de 1873, por la que se podían conseguir 160 acres para plantar árboles, al menos, en una extensión de 40 acres, y a 175 árboles mínimo por acre; la Ley de Tierras Desiertas, de 1877, por la que cualquier colono tenía derecho a

640 acres si irrigaba, al menos, un octavo de su superficie; la Ley Carey, de 1894, por la que se facilitaron donativos a los Estados para proyectos de irrigación, y otras (6).

2.1.2. *La herencia rural americana.*

La era del maquinismo de la agricultura científica "es, principalmente, el despliegue de una herencia de creencias políticas y éticas que emergieron por primera vez con los trastornos revolucionarios de la Europa de fines de los siglos XVI y XVII" (7). Estas creencias se insertaron de tal modo en el carácter americano que han llegado a ser instituciones dominantes en los problemas vitales de la organización social del país.

Llegaron a ellas poniendo los valores feudales al servicio de fines democráticos, ayudados por la fácil ocupación de dos millones de acres de tierras vírgenes (primera condición). "La república o cualquier forma de gobierno descansa tanto en constituciones políticas como en Leyes que regulan la herencia y la transmisión de la propiedad", decía BREWSTER (8). La gente vino a un país nuevo donde no había rentas lucrativas o usureras, ni colonos que prestaran servicios a otros.

Surgidos de un viejo sistema de amos y criados, con valores e instituciones creadas al efecto, lo transformaron al servicio de fines democráticos, combinando dentro de cada familia el hasta entonces papel gerencial, que correspondía a los propietarios feudales, con el laboral, que pertenecía a los siervos, al convertirse en América los colonos en propietarios e identificarse con las mismas virtudes cívicas que una civilización de amos y criados se reservaban sólo para aquellos señores feudales que vivían sin trabajar.

Esto dió origen al nacimiento y desarrollo de una institución después denominada sistema de explotaciones agrícolas familiares (segunda condición del desarrollo americano).

Tomaba cuerpo la filosofía de LOCKE sobre la imagen igualitaria de una sociedad hecha de acuerdo con la Naturaleza. En el "estado de Naturaleza los hombres son reyes, pues cada uno es

(6) Vid. Marion CLAWSON, *Man and Land in the U. S.*, University of Nebraska Press, Lincoln, 1964; Benjamin F. HIBBARD, *History of the Public Land Policies*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1964; Howard W. Orrosón, ed., *Land Use Policy and Problems in the U. S. S.*, University of Nebraska Press, Lincoln, 1963.

(7) John M. BREWSTER: «The Evolution of the U. S. Agriculture as Related Political Thought and Action», en *World Food Forum Proceedings*, U. S. Department of Agriculture, 1962; p. 16.

(8) *Ibidem*, p. 24, citando discurso de Daniel Webster.

señor absoluto de su propia persona y de sus posesiones, par del más importante, súbdito de nadie... sin un superior común sobre la tierra que tenga autoridad para juzgarlo" (9).

En la frontera del Nuevo Mundo, cada hombre en su "estado" actuaba en completo dominio y responsabilidad para su propia seguridad económica (soberanía económica); y como unidad con derechos absolutos, cada individuo o cada familia era a la vez legislador, juez y policía (soberanía política).

En cuanto a la creencia y valores de esta herencia rural americana, BREWSTER las categoriza en tres grupos conceptuales básicos: la Ética de Trabajo, el Credo Democrático y el Credo Empresarial, todos incluidos en la alegoría lockiana del Buen Mundo (el gran orden natural, caracterizado por la ausencia de controles colectivos sobre las acciones individuales: "el gobierno mejor es el que gobierna menos", decía JEFFERSON).

1. La Ética de Trabajo, diferente de la ética protestante, equivalente a ascetismo por razones de autocastigo, llevó al pueblo a tener una imagen más amplia de él, a sus propios ojos y a los ojos de los demás, por medio de la mayor iniciativa e industria para cualquier empleo de su propia elección. Incluía responsabilidad de la sociedad para: a) proporcionar a sus miembros acceso a puestos productivos acordes con su capacidad; b) daba a cada uno una contraprestación justa por sus contribuciones, y c) hacía disponibles los medios necesarios para desarrollar su capacidad al máximo posible, todo de acuerdo con la comúnmente denominada "justicia de la igualdad de oportunidades".

2. El Credo Democrático, expresado en dos premisas esenciales, a saber: todos los hombres tienen el mismo valor y la misma dignidad, y nadie es lo suficiente bueno o sabio para ser investido con un poder arbitrario sobre los demás, lo que, a su vez, generó un gran respeto por los disidentes, como sujetos que aplican conocimientos y prácticas nuevas que enriquecen la vida de todos, al presentar a sus comunidades otras soluciones a sus problemas.

3. El Credo Empresarial, en el sentido de que al individuo o a su familia inmediata corresponde o debe corresponder absoluta responsabilidad por la propia seguridad económica, y que a los propietarios pertenece o debe pertenecer poder absoluto para fijar las reglas que elijan para administrar sus propios negocios.

(9) *Ibidem*, p. 21.

2.1.3. *El sistema de explotaciones familiares como producto de un cambio institucional.*

Aunque el concepto y evolución institucional de la explotación familiar estuvo en su comienzo íntimamente relacionado con el concepto americano de frontera siempre en movimiento —gente siempre avanzando hacia tierras inexploradas y sin colonizar, regiones escasamente pobladas—, es en el contexto de sus ulteriores implicaciones donde podemos observar sus efectos para un gobierno democrático, para la movilidad de la población, desprecio a los formulismos, continuo optimismo hacia lo que se debe cumplir, males que se deben eliminar, barreras que se deben franquear.

El sistema de explotación agrícola familiar se desarrolló no como resultado de una política oficial, en protección de un objetivo rígido de buena organización económica dentro de un régimen de propiedad privada, libre empresa y pura competencia. Fue una evolución natural de la colonización de frontera, sancionada por la Ley e implementada por otros dispositivos institucionales que permitieron fomentar el "sueño americano", la seguridad de que la Naturaleza y la Providencia por igual acomodaban las condiciones del momento a las aspiraciones de las gentes (10).

2.2. LA TIERRA HISPANOAMERICANA: UNA FILOSOFÍA SIN DESARROLLO.

El origen de la distribución de tierras en gran escala en la fase formativa del Nuevo Continente se retrotrae a los patrones medievales de la Castilla del siglo XII (11), cuando grandes extensiones de territorios recuperados al moro forzaron a los reyes de León y Castilla a dividirlos en grandes bloques que se distribuían entre las Ordenes militares, la Iglesia y la Realeza, factores importantes de la Reconquista. En la lucha secular contra el Islam, el noble castellano se formaba prestando su mayor admiración a las virtu-

(10) John M. BAEWSTER: «The Relevance of the Jeffersonian Dream Today», en *Land Use Policy and Problems in the United States*, por Howard W. Ottoson, ed., University of Nebraska Press, Lincoln, 1963; pp. 86-136.

(11) Decimos Castilla porque la expansión hacia el Sur, y más tarde hacia el descubrimiento, conquista y colonización de América, fue una empresa exclusiva de Castilla, como la conquista y relaciones comerciales con Nápoles, Sicilia y Grecia, fue una empresa de Cataluña, que persistió en las dos primeras hasta fines del siglo XVII.

des militares de valentía y honor, y respeto al hombre que ha ganado riquezas con el manejo de las armas, que a los que se destacaban por el sudor de su trabajo manual. Estos conceptos, extendidos en toda la sociedad castellana, fomentaron un desprecio popular por la vida sedentaria y la riqueza establecida, que conduciría a hazañas espectaculares del siglo XVI, siglo de expansión y de descubrimientos mundiales, aun cuando, por otra parte, muchas ciudades españolas ya habían alcanzado una gran libertad y progreso económico en aquella misma Edad Media, que viera en el año de 1185, con el Fuero de León, el primer monumento a la libertad promulgado en el mundo europeo, anterior a la famosa Carta Magna inglesa (12).

El origen histórico de instituciones tales como las "capitulaciones" —acuerdos expedicionarios entre la Corona y sus súbditos—, "mercedes" —donaciones territoriales en recompensa a pasados servicios en favor de la Corona—, "repartimientos" —distribución de tierras entre colonos— y "cabildos" —organizaciones municipales o consejos de población—, se encuentra en la Castilla medieval. Ellas fueron trasplantadas fielmente a las colonias de ultramar, aunque desde el punto de vista legal también pronto se estableció que los indios seguirían propietarios de las tierras que poseían, y que el subsuelo y toda "res nullius" (tierras sin ocupar, bosques, aguas, etc.) serían propiedad de la Corona.

La "encomienda", sin embargo, institucionalizada por los sucesores de Colón, se convirtió en una creación de señoríos, de base estrictamente temporal y no hereditaria, sobre un determinado número de indios, para protegerlos e instruirlos en la fe católica y en los modos de la civilización. En compensación, los "encomendadores" se reservaron el servicio del trabajo, que frecuentemente degeneró en una explotación laboral (13) y en adquisición de pro-

(12) Considerar a España, como casi siempre se ha hecho, como un Estado unitario, más que plural, como ha sido la mayor parte de su historia, es injusto para las otras regiones de la Península, que nunca tuvieron parte en la creación y evolución posterior de América, y para el crecido e importante número de disidentes del destino austriaco-borbónico fijado por soberanos de este origen. Levantamientos tan tempranos como el de los Comenidos en 1520, las Germanías de Valencia en el mismo siglo, los levantamientos de Cataluña y Andalucía en el siglo XVII, y todo un cuerpo de doctrina y crítica interna hecha a partir del siglo XVI, que ha llegado hasta los siglos XIX y XX —que finalmente condujo a una confrontación por las armas de ideología y sentimientos múltiples—, son hechos sustanciales que sólo en parte han sido estudiados.

(13) Una especie de «coloni adscripti» romano, o servidumbre legalizada, que formaba el colonato del bajo imperio romano, y posiblemente origen legal de los «gañanes» mejicanos (nombre todavía usado en el campo andaluz), de los «conuqueros» venezolanos, de los «yanacunas» peruanos, de los «inquillinos» chilenos, etc., a través de la transferencia hispana, acomodando la esclavitud y servidumbre previa hallada en la América pre-colombina a las instituciones de origen romano.

pedades bajo diferentes subterfugios legales (derechos de prescripción sobre tierras ocupadas, composición de tierras usurpadas por medio de subastas públicas, etc.).

Todo esto fué la causa de un Decreto real, en 1530, que prohibió la esclavitud de los indios. Después, tratando de hallar un compromiso entre la actitud teórica de libertad e igualdad y la necesidad política de hacer trabajar, ello dió origen a todo un grupo de reglas y Leyes estableciendo que el trabajo se limitaría a ocho horas, que los domingos serían libres, que en caso de accidente los trabajadores hospitalizados tendrían derecho a la mitad de los salarios, etc. (verdadera promulgación de las primeras Leyes de trabajo modernas, muy por delante de su tiempo en la misma Europa (14).

Aun cuando las instituciones y las Leyes establecidas para proteger a los indios fueron frecuentemente los instrumentos principales para su opresión, convirtiendo a los protectores en explotadores, esto sólo se puede evaluar dentro de un adecuado contexto humano puesto en relación con experiencias similares de otras naciones en circunstancias semejantes, que nunca fueron mejores.

Grandes innovaciones culturales se reflejaron en las "Leyes de Indias", al establecer, por ejemplo, que la tierra ocupada tenía que ser mejorada, el suelo cultivado, construirse viviendas, etc., lo que, en caso contrario, acarrearía pérdidas de la propiedad; reglas todas ellas que en sí mismas se anticiparon a la Ley de Patrimonios Familiares ("Homestead Act") de los Estados Unidos en más de tres siglos (David WEEKS) y que han sido la base del concepto moderno de la acción social de la propiedad, incorporada a todas las Leyes de reforma agraria hispanoamericana.

Por eso, difícilmente podemos decir que a la tierra hispanoamericana no se le haya dado una filosofía. Lo que sucede es que no tuvo un desarrollo práctico. Cualquier estudio del conjunto de

(14) Cif. Salvador DE MADARIAGA: *The Rise of the Spanish American Empire*, The Free Press, New York, 1964, cap. VI. Madariaga dice que «es indispensable, para discriminar, distinguir entre las infracciones, muy frecuentes, cometidas contra el sistema, por sí bien significativo, y el sistema mismo» (p. 98). Continúa diciendo que durante los tres siglos de gobierno español en las Indias, la tendencia al orden, a la legalidad, al buen trato con todos, vino principalmente de la Corona; que la tendencia a la anarquía, a la explotación y mal trato de los nativos, al disfrute egoísta de los frutos inmediatos de la vida, sin demasiada consideración a las cuestiones morales envueltas, vino del hombre blanco asentado en las Indias» (p. 103). Véase también Jacques LAMBERT: *Estructuras sociales e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona-Caracas, 1964; J. H. ELIOT, *Imperial Spain, 1469-1715*, The New American Library, New York, 1966, cap. VI, 5, y David WEEKS, «The Agrarian System of the Spanish American Colonies», en *The Journal of Land and Public Utility Economics*, may 1947, pp. 153-68, The University of California. Berkeley.

leyes, decretos e instituciones incorporados bajo el nombre de "Leyes Indias" puede fácilmente conducir a la elaboración de una interpretación racional que fundamente la filosofía legal de algo hecho desde arriba y afuera (el Gobierno español y las oficinas coloniales en la España peninsular), en oposición a la desarrollada en la parte Norte del continente americano, que evolucionó desde dentro, herencia de unos valores políticos y éticos surgidos en oposición a los hábitos y costumbres feudales tradicionales.

Mientras el desarrollo americano fué el respaldo de trastornos revolucionarios ocurridos en Europa a finales del siglo XVI y siglo XVII, la contraparte hispanoamericana, nacida con cierta ordenación, estuvo sujeta a toda clase de limitaciones y restricciones políticas y sociales que no permitieron el surgimiento de instituciones nuevas e independientes —pues todo era reglamentado por la Corona—, limitaciones y restricciones que perjudicaron notablemente a la evolución posterior hacia la modernización y crecimiento económico, por haberse corrompido, sin evolución, los fines originarios.

Frenos, rigideces, estratificación social, carencia de movilidad y otros muchos males, condujeron al colapso de la civilización imperial. Crear nuevas instituciones lleva siglos a sus sucesores, igual que modificarlas o adaptar las extranjeras a las características peculiares del elemento humano indoamericano. Sin embargo, los cambios están en marcha. Se ha propagado ampliamente un descontento sustancial al estado de cosas prevalente. La evolución y la modernización se ha reflejado positivamente en todos los sectores sociales, constituciones políticas e instituciones económicas. Leyes recientes, principalmente agrarias, donde la estructura era más rígida, reflejan las nuevas tendencias sociales de la actual Teoría del Derecho.

3. LAS REFORMAS AGRARIAS COMO EXPRESION DE LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LA TEORIA DEL DERECHO

Están en juego dos importantes tendencias:

1.^a La Ley como una respuesta a las necesidades económicas y sociales de nuestra actual civilización, fomentando el crecimiento y el desarrollo, moldeando los deseos humanos y promoviendo el máximo bienestar individual, en tanto que no colida con el bienes-

tar de los demás —relación interdependiente de derechos y deberes en una sociedad civilizada con toda clase de controles, frenos y contrapesos—; y

2.^a La Ley como instrumento en manos, no del legislador que la promulga, sino en las del intérprete, que a su vez se puede conducir de dos modos: el subjetivo, por el cual el intérprete sólo aplica la intención del legislador que la promulgó, siendo la “mens legislatoris” el elemento dominante, y el objetivo, por el que el intérprete de Derecho busca por lo que está expresamente previsto; “mens legis” y no “mens legislatoris”.

Ahora bien, hemos de decir que una forma de interpretar disyuntiva no nos daría esa flexibilidad que la vida del Derecho en el contexto dinámico de nuestro mundo —cambio continuo de valores, hábitos, costumbres, necesidades, deseos, el perplejo fenómeno humano, diario, que mantiene a nuestro mundo en un proceso sin fin— ha de tener y que, a la postre, prevalecerá.

Bajo las nuevas tendencias en la teoría del Derecho (15), la propiedad, los contratos y todas las instituciones legales se entenderán dinámicamente. Las viejas doctrinas nacidas en un estado de “laissez faire, laissez passer”, propia de la filosofía liberal europea del siglo pasado —donde el concepto de propiedad se entendía como un “ius utendi, fruendi et abutendi”, según el Código Napoleónico—, desaparecen bajo el concepto de la función social de la propiedad. Es importante conocer la intención del legislador al tiempo de la promulgación legal, su motivación y las circunstancias ambientales (“ratio legis”), pero sin aislar el texto de la realidad existente al tiempo de su aplicación, ya que ésta se tiene que adaptar a las circunstancias sociales que existan en un momento dado (16).

Al estudiar los antecedentes sociales en que se promulga la Ley, la ocasión de su formulación (“ocassio legis”) y su acomodación a las convicciones dominantes del tiempo, nacionales y extranjeras, la Ley se convierte en una herramienta para el desarrollo económico y social —la Ley y todas las instituciones legales creadas por el principio de Derecho—, en un elemento dinámico de nuestra sociedad.

(15) *Supra*, pp. 5-6.

(16) Esta concepción dinámica de las leyes se ha aceptado por todas las Constituciones políticas hispanoamericanas, iniciada por la mejicana de 1917, que incluyó por primera vez el concepto de función social de la propiedad.

Los cambios en las relaciones de tenencia de la tierra han sido facilitados después de la adopción del principio de la función social de la propiedad. Los dogmas económicos sobre productividad y eficiencia, y la propaganda política sobre la distribución de la tierra, concentración parcelaria, agricultura individual o de grupo, modificación de la contratación agrícola, etc., se han acomodado a los nuevos conceptos que prevalecen en la teoría de derecho.

La propiedad es en parte un bien social, y no sólo un bien económico. Como bien social, los propietarios están sujetos a un creciente número de obligaciones hacia sus conciudadanos.

Más que ningún otro grupo de reglas de derecho, esta nueva teoría ha sido aceptada e incorporada a las Leyes de reforma agraria promulgadas y judicialmente interpretadas en todos los países iberoamericanos.

4. LA REFORMA AGRARIA COMO MEDIO HACIA UN FIN

4.1. OBJETIVOS, PROCESOS Y EFECTOS DE LAS REFORMAS AGRARIAS.

Hace siglos, dejar la tierra sin cultivar no era un problema serio, porque el crecimiento de la población y la escasez de alimentos no eran ningún desafío. Hoy, con presiones de población en todas partes y más de la mitad del mundo viviendo con dietas inadecuadas, el concepto de que la propiedad permite a su titular hacer lo que quiera, de una forma absoluta y exclusiva, no tiene ya más aplicación. Las nuevas instituciones para controlar, liberar o extender la conducta individual, mediante la acción colectiva, tienden a satisfacer metas sociales, políticas y económicas elaboradas para el bien de la sociedad. El bien público y el interés social imponen restricciones a los antiguos derechos absolutos. Una mayor conciencia y una creciente revolución cultural, junto con las fundamentales demandas del pueblo —derechos humanos—, ha conducido a la promulgación de las Leyes de reforma agraria, siendo las iberoamericanas las últimas en el tiempo (México fué una excepción aislada). Los objetivos, el proceso y los efectos —en contraste con aquellos que siguen el modelo socialista donde se ha eliminado la propiedad privada—, son materia especial de nuestra preocupación.

El primer objetivo de las reformas agrarias en Hispanoamérica no es económico. Los conceptos de eficiencia, productividad, maximización de insumos, etc., se han subordinado a los objetivos políticos y sociales. Sin embargo, a la larga, se busca el crecimiento económico y tendrán que prevalecer los principios de "asignación de recursos", distribución del ingreso y organización del crecimiento económico, muy probablemente con una fuerte intervención estatal. Los países de la periferia económica nunca serán capaces de aplicar un sistema puro de precios, que no existe ni aun en las economías centrales altamente capitalizadas. Como en la mayoría de los países de América, y de otras partes del mundo, la producción agrícola aumenta, poniendo más tierra baldía en cultivo, más bien que debido a aumentos unitarios de productividad (17), se necesita crear una agricultura más eficiente, mejorar mercados, aplicar la tecnología (semillas selectas, fertilizantes, pesticidas, rotaciones de cultivo), usar maquinarias y equipos más modernos. Tiene que haber incentivos (en cuanto a los precios, a mejores contratos de aparcería, arrendamientos más largos), más y mejores carreteras, caminos, canales, y más inversión de capital para facilitar las necesidades del transporte, de la vivienda, de la salud y demás.

También son de extraordinaria importancia aceleradores tales como la educación, el crédito supervisado, las actividades de grupo, las mejoras de tierra y la coordinación nacional de medios para alcanzar los fines implícitos en la palabra "desarrollo" (18). En otras palabras, se requieren insumos convencionales (tierra, trabajo y capital), así como los no convencionales (educación, incentivos y actividad de grupo).

Objetivos específicos que no sean los de la estabilidad política, el progreso social y el crecimiento económico —que se pueden pensar como metas intermedias en el sentido de que son medios hacia fines últimos—, tales como distribución de la tierra a los que no la tienen, concentración de parcelas diminutas, protección a las explotaciones agrícolas familiares y a la agricultura de grupo, pa-

(17) William E. HENDRIX: «The Experience of the More Rapid Developing Countries», en *Economic Development of Agriculture*, Iowa State University Center for Agriculture and Economic Development, Ames, Iowa, 1966; pp. 12-24.

(18) Cif. A. T. MOSHER, *Getting Agriculture Moving*, Praeger, New York, 1966, y Erick THORBECKE, «Agrarian Reform as a Conditioning Influence in Economic Growth», en *Agrarian Reform and Economic Growth in Developing Countries*, Papers for a Seminar on Research Perspectives and Problems, United States Department of Agriculture, Washington, 1962; pp. 1-16.

ridad con otros sectores económicos, demandan una actividad más intensa.

Objetivos hacia el mantenimiento y promoción de la tenencia y propiedad privada —para una democracia basada en conflictos, con frenos y contrapesos—, requieren el proceso gradual de reforma de las instituciones de tenencia de la tierra (arrendamiento, rentas, aparcería, crédito, etc.), así como una mayor inversión en los insumos económicos (mercadeo, precio, clasificación de los productos, capital) y humanos (ciencia, investigación, formación, extensión).

A pesar del esfuerzo de los pensadores de la reforma agraria, del continuo conflicto de clases, de las crecientes reclamaciones ante la desigualdad y concentración de riquezas e ingresos, escaso es el cambio, en general, en la distribución de la tierra (especialmente en América Central, Colombia, Ecuador, Perú) y cada vez hay más evidencias de lo poco que se viene efectuando para cambiar la estructura social y económica de la mayoría de los países iberoamericanos. Quizá se intente conseguir la creación de una infraestructura básica que a la larga pueda ser positiva. Sin embargo, los pobres siguen pobres, el binomio latifundio-minifundio sigue casi lo mismo, como lo demuestra la literatura relevante sobre la materia (19). Sólo en los países donde ha habido reformas agrarias revolucionarias violentas (México, Bolivia y Cuba), se muestran ciertos cambios sociales impresionantes y una nueva redistribución de poder.

Todo esto nos lleva a creer que un programa efectivo y verdadero de reforma agraria tardará varias décadas en demostrar efectos evidentes, si acaso cambios estructurales. Si para entonces el proceso creciente de industrialización, de integración económica regional, de comercio internacional y desarrollo, no han conducido a la creación de empresas agrícolas en forma de sociedades mercantiles, integración vertical y otras formas asociativas que conduzcan a una producción agrícola en masa, que crezca "pari passu" con los otros sectores de la economía —aunque todavía una fracción importante siga anquilosada en una agricultura tradicional y de subsistencia, principalmente en los países andino y mesoamericanos—, ello significará que las innovaciones institucionales

(19) Cif. Oscar DELGADO, *Reformas Agrarias en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, y Antonio GARCÍA, *Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina*, Ediciones ICIHA, Santiago de Chile, 1967.

deseadas son insuficientes, que habrá lugar a modificaciones drásticas, que se impondrá por la fuerza la exigida y necesaria redistribución de poder, que, en suma, un proceso por resolución, más que evolución, será la constante histórica de esta reforma.

4.2. ¿POLÍTICA ECONÓMICA SOBRE EFICIENCIA O DISTRIBUCIÓN? EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EL DE HISPANOAMÉRICA.

¿Justicia social o eficiencia económica? Porque la justicia social —la mayor conciencia de la dignidad humana y de la libertad— no se puede medir, los economistas tienden a no tener en cuenta otros factores que no sean los de productividad, mayores rendimientos por unidad de insumo, que conduzcan a la eficiencia económica.

Los resultados posibles de cualquier política se pueden clasificar en:

1. Efectos en eficiencia (correcta asignación de los recursos existentes a través de políticas alternativas o dispositivos institucionales que conduzcan al aumento de los ingresos nacionales, regionales o locales), y

2. Efectos en la distribución: ¿quién lo qué?

Los economistas tienen algo que decir sobre las consecuencias distributivas de las distintas alternativas, pero no pueden decir qué interés "se debe" preferir. La mayoría de los estudios económicos se refieren a la eficiencia de las políticas alternativas dentro de un grupo de dispositivos institucionales (frecuentemente un tanto estáticos), pero no a los efectos distributivos de la cuestión: esto es, político o ético (frecuentemente más dinámico) (20).

Los institucionalistas agrícolas americanos han insistido en que si hay seguridad de expectativas y recompensas al esfuerzo, a través de apropiadas reglas de trabajo sancionadas por el Gobierno, habrá productividad agrícola (PARSONS) (21); que la seguridad de la tenencia puede ser más importante que la productividad agrícola cuando no hay oportunidades de empleo en otro lugar

(20) Cif. Jack HIRSLEIFER et al., *Water Supply, Economics, Technology and Policy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1960; pp. 36-37.

(21) Kenneth H. PARSONS: *The Tenure of Farms, Motivation and Productivity*, United Nations Conference Paper, Geneva, Switzerland, 1963.

(KANEL) (22), y que la contribución de la reforma agraria al desarrollo agrícola se realiza mejor a través de dispositivos institucionales que aseguren la tenencia de la tierra (RAUP) (23).

Parece ser que un sistema de explotación agrícola administrada por el propietario de tal manera que sólo requiera el trabajo de la familia —principio ampliamente aceptado y reconocido por las políticas de reforma agraria hispanoamericanas, aunque muy en oposición al prevalente binomio latifundio-minifundio—, contribuirá al máximo de la estabilidad política y social (LONG) (24).

Este fué el sistema seguido en las primeras explotaciones agrícolas americanas, hasta que la tecnología y las economías de escala han ido creando gradualmente explotaciones agrícolas comerciales más grandes, lo que pone una seria amenaza al sistema familiar, que camina hacia su desaparición por causa de las nuevas categorías rurales, tales como la integración vertical, las explotaciones agrícolas por el sistema de sociedades mercantiles, las explotaciones agrícolas altamente comercializadas, etc. (El viejo sueño americano, tan enraizado, de dedicarse a la agricultura como un modo de vida independiente, está desapareciendo.)

En otras palabras, la agricultura comercializada, la fase más avanzada en el proceso de desarrollo agrícola, “pone mayor énfasis en el aspecto de la producción para el bienestar económico... (mientras que) la teoría de la explotación agrícola familiar insiste en los aspectos de equidad distributiva, “status” social y seguridad del bienestar de la comunidad” (THORBECKE) (25). Por tanto, la teoría de la explotación agrícola familiar parece tener aceptación en Hispanoamérica por su misma naturaleza de estabilizador social.

Hablando ahora en términos de eficiencia económica o productividad, como otra de las metas establecidas por las Leyes de reforma agraria hispanoamericanas, en un ambiente distinto al norteamericano, que permite mayores resultados, nos encontramos con una diferente clase de eficiencia, dados los costos de capital

(22) Don KANEL: *Agricultural Productivity and Land Tenure*. Land Tenure Center of the University of Wisconsin, dic. 1965 (mimeo).

(23) Philip M. RAUP: *The Contribution of Land Reforms to Agricultural Development: An Analytical Framework*, Paper prepared for an SSRC Conference on Relations Between Agriculture and Economic Growth, Stanford, nov. 1960.

(24) Erven J. LONG: «The Economic Basis of Land Reform in Underdeveloped Economies», en *Land Economics*, Vo. 37, n. 2, 1961; pp. 113-23.

(25) Erick THORBECKE: «Theories Concerning Land Tenure», en *Journal of Farm Economics*, Proceeding Number, V. XXXIV, n. 5, 1952; pp. 734-44.

y de disponibilidad de otros insumos aplicados al proceso agrícola en estos países.

Cuanto mayor es la intensidad de trabajo en las explotaciones agrícolas y menor la inversión de capital, menor sería el tamaño de la explotación agrícola (Japón es un buen ejemplo), y viceversa (Estados Unidos). Si el tamaño está en función de la proporción de los factores, el nivel de vida y las oportunidades de empleo en otra parte, el tamaño óptimo de las explotaciones agrícolas está, por consiguiente, en íntima relación con la combinación óptima de los factores de producción, la existencia del nivel de vida deseado de acuerdo con las instituciones nacionales y el estado de desarrollo económico y de industrialización.

“Varios estudios indican que el promedio de los rendimientos agrícolas es mayor en las explotaciones pequeñas que en las grandes... Los países que han alcanzado un progreso rápido en el mejoramiento de la productividad agrícola en décadas recientes lo han hecho en explotaciones relativamente pequeñas bajo formas seguras de tenencia” (CHRISTENSEN) (26).

“Cuando faltan oportunidades de empleo en otro lugar y hay gran subdesarrollo en el trabajo agrícola, las ventajas de aumentar las explotaciones para aumentar la productividad agrícola es pequeña, si llega a ser positiva” (HEADY) (27). Sin embargo, aun en estos casos, el aumento de tamaño de las explotaciones puede aumentar la productividad laboral si existen economías de escala para el capital, siendo la tierra un factor decreciente de la producción.

¿Se puede aplicar esta hipótesis de HEADY a cualquier país hispanoamericano con gran riqueza de recursos naturales todavía sin desarrollar? Si no, debido a posibles estrangulamientos externos (baja capacidad para atraer la inversión, balanza de pagos negativa, etc.) y falta de posibilidades fuera de la agricultura, ¿puede ser posible en algunos países (Venezuela, por ejemplo, con una economía nacional diferente y una población altamente urbanizada)? No parece razonable actualmente, debido quizá al bajo nivel de oportunidades en otro lugar que prevalece en Hispanoamérica.

Aunque parece que no hay evidencia concluyente con relación

(26) Raymond P. CHRISTENSEN: «Agricultural Progress in Less Developed Countries», en *Economic Development of Agriculture*, Ames, Iowa; pp. 44-45.
 (27) Earl O. HEADY: «Priorities in Adoption of Technology», *idem*; p. 166.

a la separación administración-trabajo y organización industrial en gran escala en los procesos de producción agrícola, que parecen dar en conjunto unos resultados económicos superiores, nadie puede prever barreras mayores al desarrollo siempre creciente de la tecnología moderna y de los procesos de la automoción. Los problemas aparecen mayores en cuestiones de administración y finanzas, pero el tamaño medio continuará creciendo al compás del desarrollo económico y del avance tecnológico (BUTCHER y WHITTLESEY) (28).

En resumen, la meta inmediata de las reformas agrarias, como se expresa en las Leyes correspondientes y en toda clase de disposiciones administrativas, es la redistribución de la riqueza (objetivo social). Sólo después de que se consiga esto, parece ser posible pensar en términos de eficiencia económica y productividad (objetivos económicos). Las políticas de reforma agraria implican, en breve plazo, políticas de distribución. Las políticas económicas sobre eficiencia vendrán y presionarán intensamente después, aunque a menudo parezcan estar mezcladas desde el principio.

Vemos de nuevo el papel importante que las instituciones legales tienen en la promoción del cambio y del desarrollo. La seguridad de la tenencia parece ser un factor estratégico en la promoción del crecimiento. Se deben desarrollar políticas en relación al papel de las instituciones legales en el proceso agrícola, como políticas sobre la justicia social y la eficiencia económica.

Se necesita aplicar urgentemente el método interdisciplinario o multidisciplinario para la recta formulación de estatutos, reglamentos, órdenes, decretos, etc.

5. NECESIDAD DE INVESTIGACION EMPIRICA DE LAS INSTITUCIONES LEGALES PARA FOMENTAR EL CAMBIO Y EL DESARROLLO

A la luz de la información recogida y de nuestra propia interpretación de las instituciones con papel dominante en el proceso del desarrollo agrícola, parece evidente que, considerando el im-

(28) Walter R. BUTCHER y Norman K. WHITTLESEY: «Trends and Problems in Farm Growth», en *Journal of Farm Economics*, Vol. 48, n. 5, 1966; pp. 1513-19.

portante papel de las instituciones legales, no se ha prestado bastante atención a la educación e investigación empírica de las cuestiones envueltas que puedan acomodar y facilitar los cambios sociales y el desarrollo económico en que la Ley es probablemente de mayor significado.

Las instituciones legales no son un fin en sí mismas, sino medios para conseguir metas específicas dentro del marco de las políticas agrarias, instrumentos para consolidar, modificar y crear estructuras agrarias específicas de acuerdo con los objetivos fijados por los planificadores nacionales.

Las instituciones legales sobre conservación, riego, drenaje, derechos de aguas, división de la tierra, herencia, títulos, arrendamientos, otros contratos agrícolas, zonificación, crédito, impuestos, hipotecas, prescripción de derechos, expropiación e indemnización, sirven a la causa general del desarrollo económico y social y demandan una continua investigación empírica. Esto nos fuerza a aceptar una nueva terminología para esta situación "de facto", denominada en algún otro lugar como "Derecho del desarrollo" (29).

La necesidad de estudios aplicados y de la investigación de la Ley en su real actuación en la vida práctica se ha recomendado como urgente (BEUSCHER) (30). También como instrumento que se usa para atribuir competencias, autoridad y responsabilidades determinantes en el proceso de creaciones institucionales.

Los conceptos sobre la propiedad y la contratación se emplean para la liberación de la energía económica, para promover el desarrollo social y para darle un marco a la toma de decisiones socio-económicas (31). Por consiguiente, las instituciones de la propiedad y de los contratos ayudan al dinamismo de la sociedad sin son flexibles y susceptibles de modificaciones, de acuerdo con las cambiantes circunstancias económicas, si dan estabilidad y certidumbre en la expectación racional del hombre hacia su seguridad. Los conflictos serán inevitables, pero el conflicto es una necesidad indispensable para la democracia y para el desarrollo.

(29) H. C. L. MERILLAT and R. W. EDWARDS, Jr.: *United States Law Schools and Latin American Law and Development*, Report of a Conference of Law Teachers held at Cornell Law School, in 1966, American Society of International Law, Washington, 1966.

(30) Vid. Jacob H. BEUSCHER: «Agriculture in a Multi-State World, A Plea for Empirical, Comparative Legal Studies», *Proceedings of the Second Assembly*, Vol. I, Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, Firenze, Italy, 1963.

(31) *Ibidem*, p. 479.

RESUMEN

El autor describe la importancia que tienen las instituciones legales, especialmente las nuevas concepciones sobre el derecho de propiedad, en la moderna comprensión dinámica de la ley como instrumento para el desarrollo económico y social de los pueblos. La propiedad, como institución social, fundada en una necesidad económica dentro de la sociedad organizada según la división de trabajo, es algo que, entendida básicamente para cumplir fines sociales, ha tenido un desarrollo diferente durante mucho tiempo al norte y sur del Río Bravo.

Se sigue describiendo el proceso histórico y la influencia que han tenido las ideologías sociales y políticas en los Estados Unidos en contraposición a las sustentadas en Hispanoamérica. En Norteamérica se desarrolló y evolucionó debido a la calidad del hombre y al espíritu de disensión, que siempre se pronunció contra los principios feudales de los Estados europeos. En Hispanoamérica, el hombre, férreamente controlado por la Corona, no prosperó en ninguna disensión en cuanto a principios políticos impuestos desde Europa, pero tampoco cumplió los cometidos sociales que se le exigían con relación a la explotación agrícola.

El autor entra después a conocer de las reformas agrarias como expresión de las nuevas tendencias del Derecho, que ha recuperado los objetivos sociales de los que se había marginado, donde el hombre empieza a responder por otra disciplina que se le impone, en esta ocasión con algún éxito. Señala cómo se persiguen objetos más de distribución de riquezas que de eficiencia de explotación, donde de nuevo las instituciones legales pasan a jugar un importante papel.

Finalmente, señala que es muy poco lo que se conoce sobre la influencia de múltiples instituciones legales en los procesos de desarrollo agrario económico y social. Las instituciones legales, como instrumentos para el desarrollo, han sido siempre tratadas a nivel excesivamente teórico. Se precisa, concluye, una continua investigación empírica para que el Derecho se convierta en un «Derecho del Desarrollo».

RÉSUMÉ

L'auteur souligne l'importance qu'ont les institutions légales, en particulier les nouvelles conceptions sur le droit de propriété, pour la compréhension dynamique moderne de la loi comme instrument pour le développement économique et social des peuples. La propriété, en tant qu'institution sociale, fondée sur un besoin économique dans la société organisée selon la division du travail, est quelque chose qui, compris essentiellement pour réaliser des fins sociales, à eu pendant longtemps un développement différent au nord et au sud du Río Bravo.

L'auteur continue en décrivant le processus historique et l'influence qu'ont eue les idéologies sociales et politiques aux États-Unis opposées à celles qui ont été soutenues en Amérique Hispanique. En Amérique du Nord, le développement s'est fait et a évolué à cause de la qualité de l'homme et de l'esprit critique qui s'est toujours prononcé contre les principes féodaux des États européens. En Amérique Hispanique, l'homme, sévèrement contrôlé par la Couronne, n'a mené à bien aucune contestation des principes politiques imposés par l'Europe, mais il n'a pas accompli non plus les missions sociales qu'on lui demandait pour l'exploitation agricole.

L'auteur étudie ensuite les réformes agraires comme expression des nouvelles tendances du Droit, qui a repris les objectifs sociaux à l'écart desquels il était resté. Dans ce domaine, l'homme commence à répondre par

une autre discipline qu'on lui impose, avec quelque succès dans ce cas. L'auteur indique qu'on s'occupe plus de répartir les richesses que d'atteindre l'efficacité des exploitations où de nouveau les institutions légales se mettent à jouer un rôle important.

Il indique enfin qu'on sait très peu de chose sur l'influence de nombreuses institutions légales sur les processus de développement agricole, économique et social. Les institutions légales en tant qu'instrument de développement ont toujours été traitées à un niveau excessivement théorique. On a besoin, conclut-il, d'une recherche empirique continue pour que le Droit se change en un «Droit du Développement».

SUMMARY

The author describes the importance of the legal institutions, especially the new concepts of the right of property, in the modern dynamic understanding of the law as an instrument for the economic and social development of peoples. Property, as a social institution, founded on an economic necessity within the society organised according to the division of labour, is something which, understood basically in order to fulfil certain social ends, has developed differently for a long time to the north and to the south of the Rio Bravo.

He goes on to describe the historical process and the influence that has been exerted by the social and political ideologies in the United States as opposed to those supported in Latin America. In North America development and evolution were due to the quality of the man and the spirit of dissent which was always expressed against the feudal principles of the European States. In Latin America, man harshly controlled by the Crown, did not prosper in any revolt against the political principles imposed from Europe, but neither did he fulfil the social duties which were demanded of him in connection with agricultural working.

The author then instances the agrarian reforms as an expression of the new tendencies of Law, which has recovered the social objectives which it had left aside, where man is beginning to respond to another discipline which is imposed on him, this time with some success. He points out how the objectives pursued are rather the distribution of wealth than the efficiency of working, and in this the legal institutions are once more playing an important part.

Finally he points out that very little is known about the influence of all the different legal institutions on the processes of economic and social agrarian development. The legal institutions, as instruments for development, have always been treated on an excessively theoretical level. A continuous empirical investigation is necessary, he concluded, if the Law is to be converted into a «Law of Development».