

EL SISTEMA INSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO (*)

por Francisco A. Pinto S. C., profesor titular de Política Económica, de la Escuela de Derecho (Universidad de Chile).

I.—EL SISTEMA INSTITUCIONAL Y EL DESARROLLO.

1) El Desarrollo es un proceso de doble naturaleza: Económica y Social..

a) El Desarrollo constituye hoy la preocupación fundamental de la política en la mayoría de las naciones y en especial en aquella de los países o zonas atrasadas.

El Desarrollo, en su significado profundo, que se ha ido precisando en la investigación científica más reciente, implica no sólo tareas propiamente económicas como la doble acción del incremento acelerado y orgánico de las inversiones y el incremento paralelo del consumo sino también requiere de una acción más amplia, que envuelve diversos ajustes institucionales y el campo específicamente político para asegurar el éxito del esfuerzo colectivo de mejoramiento.

Por haberse hecho el Desarrollo Económico más o menos súbitamente una expresión de uso general hay muchos que la emplean pero la comprenden solo de manera superficial, o acomodaticia a su particular status.

Está superado el momento en que

pudo estimarse que el Desarrollo Económico era un mero sinónimo de "progreso", sin mayor análisis ni discriminación. Pasó también el tiempo en que pudiera definirse o identificarse solo por el cálculo aritmético del "ingreso por cápita" o por el volumen de las inversiones extranjeras que se hagan en una estructura arcaica. Se superó también la etapa en que algunos creían que el Desarrollo consistía en que a determinados grupos empresarios se les asignaron créditos, equipo y asistencia técnica, que por cierto los favorecían, pero sin mayor significación para el grueso de la población de un país.

Baste recordar que hay hoy día una relativa uniformidad para los analistas del Desarrollo en el sentido de que se trata de un proceso económico y social a la vez; que él debe entenderse como la búsqueda de una mutación del "sistema de vida" antes que una mera elevación del nivel de vida.

Es igualmente conveniente destacar —para entender la naturaleza del Desarrollo y sus condiciones—, que se trata de un proceso colectivo, nacional y nó de sectores. Se le ha definido como el querer común de un pueblo para terminar con un régimen

(*) Este artículo ha sido entregado como documento de trabajo al IIIer Congreso Latinoamericano de Facultades de Derecho y se publica como primicia, anticipadamente al texto definitivo, que se incorporará en la obra correspondiente.

de vida en unos casos primitivo y en otros inadaptado a las exigencias colectivas. Se requiere de fuerzas constructivas y solidarias y, por lo tanto, no puede quedar a la sola conveniencia particular la selección de las inversiones, ni las leyes del mercado pueden ser la norma decisiva en la distribución de los frutos.

En cuanto a la significación económica y política que tiene una repartición más equitativa del ingreso, nada es más valetero y profundo que la observación de Toynbee: "en una sociedad que ha descubierto el cuerno de la abundancia, la desigualdad en la distribución de los bienes de este mundo —que siempre ha sido desagradable—, al dejar de ser prácticamente forzosa, se ha transformado en una enormidad moral".

b) En la esencia de una política de Desarrollo hay por cierto, en primer lugar, fenómenos económicos. En ese proceso dinámico se busca en forma urgente el incremento acelerado de la tasa de inversiones. Sabemos que se persigue la capitalización creciente en objetivos de alta prioridad social, orgánicamente combinados para obtener un efecto acumulativo que favorezca nuevas inversiones y sea capaz de satisfacer las demandas derivadas del pronto crecimiento productivo. De esa mecánica interna del proceso, que debe llegar a crear su propia dinámica, ha de resultar una elevación global del ingreso de la comunidad. Entonces se impone la acción para que tal ingreso y, en particular su incremento, se distribuya equitativamente entre los factores que lo generaron. De tal manera será posible fortalecer el poder de consumo de la población, con primordial preocupación por los sectores postergados o en subconsumo; así crecerá

y se diversificará la demanda de la masa del pueblo, factor necesario para la inversión y que constituye al mismo tiempo el elemento base y el objetivo final de la acción económica.

c) Sin embargo, al unísono, como complemento y también como requisito, será indispensable considerar diversos cambios de carácter social que abarquen la representación política, el régimen educacional y varios otros elementos del llamado "sistema institucional".

Está ya superada la época en que pudo sostenerse que los mecanismos espontáneos del mercado o los de una intervención del Estado en determinados aspectos permitirían el mejoramiento de la Economía y de las condiciones de vida en general en las zonas subdesarrolladas.

El Desarrollo necesita no solamente de los mecanismos conocidos de carácter económico sino del empleo de todos los recursos humanos e institucionales de un país o región. En particular, requiere la supresión de aquellos elementos de la estructura social que frenan el proceso de mejoramiento y que provienen de una organización económica anticuada, muchas veces de carácter colonial o semifeudal, de relaciones o formas de contratación ya caducas y de la superación de las deficiencias más notables que afectan a los niveles de educación, salud y vivienda de estas comunidades.

En su visión actual y como perfeccionamiento de una política, que ha ido tomando forma y sustancia en los años recientes, se destaca que el esfuerzo inicialmente centrado en el Desarrollo propiamente Económico ha cambiado de contenido y han varia-

do las circunstancias. Como se expresaba en una reunión internacional reciente (1), antes fue necesaria una espera de siglos de acumulación económica y tecnológica para que los frutos se hicieran extensivos a la masa. Hoy es un medio para ofrecer al individuo directa o inmediatamente, no sólo un nivel material de vida aceptable, sino sobre todo un horizonte amplio de oportunidades de mejoramiento económico y social, oportunidades que deben ofrecerse a todos en igual o más equitativa medida.

Para el análisis de los problemas del Desarrollo no puede olvidarse que las comunidades latinoamericanas pertenecen a un "mundo distinto" de aquel que les sirvió de base para su organización social y con el cual sin embargo se comparan sin considerar muchas veces la distinta etapa de evolución social en que se hallan nuestras naciones en comparación con las limitadas zonas, —Europa o los EE. UU.— que constituyen su "modelo".

El proceso de Desarrollo tiene, por lo tanto, particularidades en las naciones atrasadas, que obligan a proceder a veces de manera diferente de aquella que se emplea en las naciones económicamente adultas. La diferenciación se presenta en especial en cuanto a los llamados factores sociales del Desarrollo, que, desde luego, son los de mayor interés para los juristas y sociólogos.

En nuestro continente latinoamericano el Desarrollo, en una visión amplia y profunda, debe dar margen a

aquellos fenómenos sociológicos, que se han precisado como la adaptación de un país a "nuevas funciones", y a la creación consiguiente de nuevas "formas de vida", que llevarían desde luego a una estratificación social diferente de la que hoy generalmente existe en las naciones subdesarrolladas.

2) El Sistema Institucional tiene estrecha relación con el Desarrollo.

a) El Sistema Institucional. En términos estrictos correspondería identificar esta expresión con el concepto que le dió Hauriou (2). Las Instituciones son "los elementos de la sociedad cuya duración o permanencia no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados".

Sin querer profundizar en la materia, bástenos recordar aquí que, en los grupos sociales organizados —dotados de estructura interna y de autoridad— no sólo hay un elemento objetivo, como es la realidad de su existencia. Hay también una "idea de obra o empresa que se realiza y dura jurídicamente en el medio social". Para la realización de esa idea se organiza un poder, que le procura los órganos necesarios para hacerla realidad, y, por otra parte, los miembros del grupo social interesados en la realización de esa idea, actúan dirigidos por órganos del poder y reglamentan sus procedimientos, en forma que le permitan establecerse, desenvolverse y perdurar.

En esto se diferencian las instituciones, por ejemplo, de otras formas

(1) Congreso Unesco - Cepal sobre Educación y Desarrollo. Santiago de Chile Marzo 1962.

(2) Teoría de la Institución y de la Fundación, Pág. 37.

de relación entre los ciudadanos, como son los contratos, que son precarios o perecederos.

El orden jurídico tiene como su elemento superior al Estado y en su base a la persona humana. Entre estos extremos está la variedad de las "instituciones", dotadas cada una de su norma o régimen jurídico y con profundas interrelaciones. Las instituciones, por lo tanto, además de ser un elemento de la estructura social, son un factor o medio de equilibrio, de gran interés, entre los dos extremos: el hombre y el Estado, que vendría a ser este último una superinstitución.

Las instituciones, como elementos intermedios de la estructura social, son, por su naturaleza, eminentemente variables, son susceptibles de crearse y modificarse permanentemente, con el fin de acondicionarlas a los requerimientos del interés general o del bien común.

Bajo otro ángulo, el Sistema Institucional constituye el conjunto de elementos o formas de organización, reguladas por la ley o protegidas por el régimen jurídico. Las Instituciones expresan el grado de Desarrollo de la respectiva comunidad nacional o regional y globalmente dan forma a un régimen social que, según sus características, será feudal, imperial, liberal, socialista, etc.

Para facilitar el análisis, en la denominación genérica de Sistema Institucional incluyo tanto las "Instituciones" propiamente tales en el sentido que les da Hauriou, como también al conjunto de normas legales de aplicación general, con coacción y legitimidad aparente, que regulan la vida de los individuos, las empresas y el Estado.

b) El Sistema Institucional configura el medio social.

En el proceso social se generan dos realidades que se presentan paralelamente; el "sistema de vida" y el "nivel de vida".

El sistema de vida es reflejo de la condición humana de los sujetos y de las instituciones. El nivel de vida influye y condiciona el sistema de vida pero es la resultante de éste.

En el desarrollo económico-social el sistema de vida condiciona el nivel de vida y éste al primero. La institución del Inquilinaje o "Pongaje" en América Latina, que representa un sistema de vida, imposibilita el mejoramiento de la condición de vida del trabajador rural y le impide alcanzar aquella del agricultor independiente. El nivel de vida bajo de esa masa de hombres rurales, mayoritaria, de nuestro continente, está determinado en alto grado por la permanencia de la condición de inquilino que mantiene la atrasada estructura económico-social.

En otro campo más amplio, no cabe duda que el mejoramiento del sistema educacional (su organización administrativa y técnica, su orientación, sus recursos) es fundamental para el Desarrollo Económico. Sin embargo, todo investigador objetivo sabe que sin la mutación social que envuelve el Desarrollo no se hará posible una Reforma Educacional profunda, pues no hay fuerzas activadoras, ni "demanda" suficiente de mayor y mejor preparación de la masa de la población escolar adulta.

En otras palabras, es suficientemente conocido el hecho de que no es posible disociar la vida económica de la vida social. Ni la Economía es

la que provoca todas las superestructuras, ni tampoco las superestructuras determinantes de la Economía (1).

c) Las instituciones que configuran el medio social no tienen valor sino en cuanto sean medios contingentes para obtener el progreso de la personalidad humana. Por tal razón es que se le ha señalado como un factor eminentemente "mutable".

Para hacer posible el progreso, los miembros de la comunidad influyen —o necesitan influir— para que las instituciones se adapten y sean capaces de satisfacer las necesidades. El carácter de "mutabilidad" de las instituciones, recién señalado, lo permite.

Si las instituciones son inadecuadas para afrontar los requerimientos humanos, ellas representan "estrangulamientos" sociales, semejantes al fenómeno que se presenta en la Economía, e impiden con ello el Desarrollo.

d) En las naciones atrasadas el proceso de adaptación o reforma de las instituciones es especialmente difícil, o más complejo que en los países avanzados, por la misma condición de subdesarrollo. Esta les crea dificultades de tipo económico (las deficiencias del llamado capital social básico, monoproducciones de exportación, sujetas a variaciones violentas de precios y términos negativos del intercambio con el exterior), pero a ello se agregan otros derivadas de la estructura social. Tanto el sistema político —que será analizado en párrafo especial— como los profundos desniveles de educación y de

ingreso entre la población, son factores que limitan las posibilidades de rápida modificación.

Hay en realidad un requerimiento superior e indiscutible, para una comunidad que se diga civilizada, de disponer de un régimen jurídico-institucional que "sirva" para afrontar las necesidades de hoy. Lo que no sirve no dura.

Es indispensable que cuando la "idea" nueva recibe apoyo colectivo y busca transformarse en acción, el esfuerzo no se vea impedido por una estructura jurídica que no contempla la realidad. Esto puede ocurrir tanto porque las instituciones hayan quedado anticuados —razonen en función o al ritmo de barco a vela, en tiempo de naves espaciales—, como porque prescindan de hechos económicos fundamentales —la inflación— o de las grandes operaciones del Estado, producen de bienes o servicios esenciales por medio de los entes autónomos, o ignoren las nuevas modalidades de las asociaciones de carácter regional o continental o del capital público internacional.

II.— EL SISTEMA INSTITUCIONAL VIGENTE ES INADECUADO PARA LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO.

Esta afirmación, que para muchos observadores superficiales puede parecer exagerada, tiene suficientes fundamentos.

Antes de analizar algunos capítulos específicos conviene recordar que, en términos generales, el sistema

(1) Como dicen los sociólogos, no hay "causalidad lineal", sino interdependencia de factores.

institucional que rige en Chile y en la mayoría de los países del continente, corresponde a una estructura social y económica diferente de la que existe o se necesita en la década que vivimos.

La copia, más feliz o menos feliz hecha en América Latina de las instituciones de las naciones europeas, estuvo destinada a una organización social y económica que tenía las siguientes características principales:

- a) Economías monoproductoras de exportación;
- b) Gobierno de minorías terratenientes y/o ligadas con los consorcios exportadores;
- c) Consumo muy dispar entre los grupos de alto y bajo ingreso de la población; la masa rural, mayoritaria, carece prácticamente de poder de compra para bienes industriales;
- d) Acción del Estado limitada a funciones tradicionales;
- e) "Soberanía" nacional estricta o formalmente intocable;
- f) Organización internacional incipiente.

Es fácil comprender la falta de adecuación del sistema institucional de América Latina, si se hace la confrontación de esos rasgos definitorios de la situación pasada con las características de la época actual, que tiene los siguientes requerimientos:

- a) Conseguir economías diversificadas, con acento básico en la industrialización, por imperativos conocidos;
- b) Acceso o por lo menos pugna de la masa de la población por el Gobierno y esfuerzo por la difusión de la propiedad agraria;

c) Consumo generalizado al máximo de la población por requerimiento social y económico;

d) Acción múltiple del Estado como organizador y productor de bienes y servicios esenciales;

e) Limitación de la soberanía nacional y reconocimiento explícito de la interdependencia económica y política;

f) Crecimiento sustancial de la organización internacional regional o supranacional.

El desajuste o inadecuación del sistema institucional de otra época para afrontar necesidades de hoy, parece evidente. No sólo se acredita por la contradicción o diferencia entre un mundo nuevo o necesidades sociales distintas que se busca satisfacer con una estructura anticuada, sino por el examen de la realidad latinoamericana.

La tensión social es creciente. Ella es un fenómeno generalizado a lo largo y ancho del continente; sólo se diferencia en que, en unos lugares se expresa exteriormente, en mayor o menor grado. En otros, es el rumor sordo que se silencia por la represión policial, la bomba lacrimógena o aún el tanque, circulando en las calles de América Latina, como expresión del llamado "orden público".

La tensión social está fundamentada o favorecida por hechos conocidos. Allí está, sólo por destacar los principales:

a) la imposibilidad de la gran masa de satisfacer necesidades humanas fundamentales, como la alimentación y la vivienda;

b) Los desniveles demasiados marcados en favor de grupos minorita-

rios, no sólo en el ingreso sino especialmente en cuanto a los consumos;

c) la falta de oportunidades de ocupación, agravada por la creciente migración rural hacia los centros urbanos, que son incapaces de ofrecer las comodidades mínimas de habitación y servicios básicos;

d) la limitada o inaccesible educación, sea en cuanto a la cantidad de ella que le es posible conseguir a la masa, cuando no es posible prolongar la escolaridad, como al contenido de la misma enseñanza, factor de capacitación.

En pocas palabras, allí está el origen o causa de la tensión creciente del hombre común latinoamericano que se bate "entre la Frustración y la Esperanza". Ante las difíciles condiciones de vida, no es suficiente señalar las ventajas de la "libertad", pues —si la hay— tiene poca significación real para las masas. Como se ha dicho, la gran mayoría no tiene más libertad que la de procrear y de morir de hambre.

III.—PRINCIPALES REFORMAS INSTITUCIONALES NECESARIAS PARA EL DESARROLLO.

Señalaremos los ejemplos más significativos de instituciones que en su forma vigente constituyen un franco impedimento o por lo menos un factor negativo para el Desarrollo, e indicaremos al mismo tiempo los principales capítulos de reforma que ellas deberían tener.

1) El Sistema Político.

A pesar de ser llamado "democrático representativo" mantiene prácticamente al margen de la vida ciudadana a la mayor parte de la población adulta. Las limitaciones y restricciones de variada especie —muchas veces con intencionado objetivo de que sea reducida la masa electoral sobre la cual hay que influir— determina que el grueso de los habitantes, que se ve afectado por las decisiones políticas, está impedido de tener la mínima expresión que es el voto y no puede influir para que, a través del régimen político, sus "representantes" puedan imponer desde el Gobierno o Parlamento las medidas de cambio económico y de mutación social, que les son indispensables.

El primer requisito para que el proceso se genere es que aquellos miembros de la comunidad que tienen necesidad del Desarrollo puedan promoverlo e imponer tal política. Si el sistema institucional genera y mantiene, en mayor o menor grado, el dominio o hegemonía social para aquellos que, aunque sea en términos relativos, "no necesitan" del Desarrollo, no cabe duda que habrá pocas probabilidades de una transformación rápida, de una mutación de las actuales estructuras.

En general, quienes se ven favorecidos con el "status", no están razonablemente interesados en el cambio, como lo prueba la experiencia histórica. La excepción sería el caso del Japón. (*).

(*) Se ha señalado el caso especialísimo del Japón, en que la presión exterior de la competencia de las potencias occidentales, que significaba riesgos definitivos para el grupo hegemónico, lo llevó a realizar el proceso de transformación de su Economía hasta alcanzar el desarrollo actual.

Vale decir que los grupos minoritarios controladores del poder político, dictan ellos mismos la "norma jurídica", con legalidad aparente, que les permite consolidar el sistema, o aún más, autogenerar las fuerzas que permiten mantener indefinidamente un status social que es impedimento para el crecimiento.

El Desarrollo Económico requiere de "Organismos de Encuentro", que sean expresión más auténtica que los actuales; que en ellos, la masa de la población tenga posibilidad real de ser oída y se definan los objetivos que busque una comunidad nacional y se fijen los medios para alcanzarlos. Así podría hablarse de formas de Democracia auténtica y no de imposición de normas que traduzcan sólo el interés de grupos minoritarios. Tan odiosas pueden ser para el hombre común las decisiones tomadas en nombre del Capital como las que se apliquen en nombre del Partido o la Clase, con un sentido totalitario.

Fluye, entonces, también como consecuencia lógica, que en el proceso mismo de Desarrollo Económico futuro y en la adaptación del sistema social a las nuevas necesidades, debe actuar o influir la mayoría de la población, los grupos hasta ahora postergados.

Desde luego, sin que medie un cambio en el sistema político, que permita influir más decisivamente a la masa de la población, es muy difícil que se produzcan o prosperen medidas que signifiquen una distribución más equitativa del ingreso que la que impera en Chile y en la generalidad de las naciones de América Latina.

Para el éxito de una política de desarrollo es necesario asegurar, desde

el comienzo, que los frutos del esfuerzo colectivo que ella supone no irán preferentemente a dar a los grupos empresarios —dueños del capital o de la tierra— como ocurre en la generalidad de los casos en las economías latinoamericanas, sino, por el contrario, que habrá una repartición más justa. Sin incentivos para el factor trabajo, ni expectativas de mejores condiciones de vida para la población postergada, con abastecimiento de bienes y servicios esenciales para el "hombre común", no podrá haber Desarrollo. La elevación del nivel de consumo y la generalización o difusión de él en la masa de los habitantes es no sólo una medida necesaria frente a la tensión social, sino un imperativo económico, pues sin una población que adquiera bienes y servicios no es posible producir una inversión productiva importante como la que se requiere.

Como es obvio, y lo prueba la experiencia histórica, tales iniciativas, que suponen acción legislativa y gubernamental, no serán adoptadas voluntariamente por los grupos que hoy tienen un rol hegemónico en el sistema político y en los Gobiernos latinoamericanos.

Los aspectos precisos en que el sistema político vigente es inadecuado a las necesidades del Desarrollo radican a nuestro juicio principalmente: a) en los impedimentos para tener acceso al sufragio; b) en la dificultad o imposibilidad de recurrir a la consulta popular directa (referendum) respecto a problemas fundamentales; c) en la falta de simultaneidad en la elección de Ejecutivo y Parlamento, que son colegisladores; d) en la deficiente incompatibilidad entre la gestión pública y la representación de intereses privados; e) en la falta de

regulación del gasto electoral, como factor distorsionador del proceso político y f) en la limpieza y respeto posterior del escrutinio y de los resultados de la consulta popular.

Los puntos específicos de reforma del sistema político que tienen directa relación con la promoción del Desarrollo son:

a) El acceso real y generalizado de la población al derecho a voto, sin condiciones ni limitaciones. Ello envuelve a nuestro juicio el establecimiento de normas que aseguren el acceso al sufragio a una porción no inferior al 75% de los miembros adultos de una comunidad, sin las cortapisas legales existentes en muchos de los países latinoamericanos y en la misma forma generalizada con que la Nación afecta a toda esa masa ciudadana con la tributación, la legislación sobre remuneraciones del trabajo, etcétera (1).

b) El establecimiento de la consulta popular directa, el Plebiscito o Referendum, para resolver problemas fundamentales sobrevinientes y en que aparezca insuficiente o poco auténtico el pronunciamiento parlamentario, es también fundamental. (2).

c) La simultaneidad o coincidencia de las elecciones de Ejecutivo y Legislativo, para evitar las asincronías frecuentes en que uno y otro elementos del poder político tienen distintos criterios fundamentales, porque se generaron en épocas distantes.

d) La regulación jurídica precisa de las incompatibilidades entre la gestión pública, o sea la representación popular en el Ejecutivo o Parlamento, y la de personeros remunerados de intereses económicos privados que se hacen presentes en los Bancos Comerciales y empresas fundamentales, a quienes debiera afectar la reforma legislativa necesaria para el Desarrollo. Así puede asegurarse el requisito de la Independencia y aún de la Respectabilidad que requieren los representantes de la ciudadanía y los ejecutores de una política de desarrollo.

e) La regulación del gasto electoral, con el objeto de evitar o aminorar los efectos distorsionadores en favor de los grupos de mayor renta.

f) Las normas que aseguren razonablemente la autenticidad de los escrutinios y el respeto de los resultados de la consulta popular. Ello comprende desde luego la revisión de los Tribunales Calificadores, que en América Latina han acumulado una verdadera gama de tropelías.

En una palabra, se plantea como condición indispensable la modificación sustancial de una "Democracia Falseada", o "Democracia por interpretación" como se ha denominado a las de América Latina, (3) que carecen además, como anota Prebisch, del contenido económico social indispensable a las necesidades de la época actual (4). La reforma del sistema político, insistimos, es un elemento

(1) Ejemplos elocuentes del efecto favorable o negativo de mantener normas amplias o limitativas de sufragio se tienen en los casos de Costa Rica, Chile, Colombia.

(2) La experiencia reciente de Brasil es elocuente. La norma constitucional chilena es muestra de la carencia o deficiencia de regulación jurídica.

(3) U. Urquidí: "Vitalidad Económica de América Latina", pág. 94. Se habla con razón de "Democracia por interpretación" y no por refrendación auténtica de la opinión mayoritaria del país.

(4) R. Prebisch: Conferencia en la Universidad J. Hopkins, "La Alianza para el Progreso".

esencial para que se genere inicialmente y se acelere después el proceso de Desarrollo.

2.— La Propiedad.

En la estructura social vigente existen "instituciones" que, en su forma actual, reflejan en cierto margen los intereses y conveniencias de quienes han sido decisivos en su elaboración. Al igual que lo señalado respecto al sistema político, la mayoría de las naciones latinoamericanas mantienen un estatuto jurídico para la Propiedad que es contrario al Desarrollo Económico. En un continente donde los bienes se hallan distribuidos en forma muy inequitativa, el sistema institucional mantiene una "intangibilidad" del derecho de propiedad privada respecto de los grupos minoritarios que la poseen, que impide o una distribución más justa o aún el mero empleo efectivo de recursos económicos escasos.

Desde luego, la Propiedad, como institución, está regulada o establecida en términos generales bajo un cartabón único, de origen románico—o napoleónico—, y no distingue las variadas especies de propiedad que ha ido generando la evolución social.

La adecuación de la propiedad a las necesidades del tiempo actual supone por lo tanto, en términos generales, el establecimiento de estatutos que diferencien, de acuerdo con su naturaleza: la propiedad pública o fiscal, la de las empresas públicas, la propiedad mixta, la propiedad de la tierra agrícola y de las aguas de riego, la propiedad urbana, de las empresas privadas, la propiedad familiar, la comunitaria, la individual y cualquiera otra forma o modalidad.

Refiriéndonos al caso particular de la Propiedad Privada de la Tierra Agrícola, que es uno de los capítulos más relacionados con el Desarrollo, parece indispensable destacar los defectos más salientes del sistema institucional vigente.

Conocido es que el sistema legal imperante en Latinoamérica no contempla como norma general ni la limitación del área agrícola susceptible de apropiación privada, ni una obligatoriedad de trabajo o empleo completo de la tierra, ni una compulsión para el uso de una técnica adecuada o mínima. Es fácil entonces comprender que un nuevo estatuto para la propiedad del suelo agrícola es requisito indispensable para dar paso al Desarrollo Económico de las zonas más necesitadas del continente. Ello se plantea tanto porque albergan a la más alta cuota de población y en ellas impera un sistema de vida y un nivel de vida insatisfactorio, como porque todas las naciones, en mayor o menor grado, tienen un problema de insuficiencia de alimentos que los obliga a la importación, con sacrificio de recursos que debieran tener empleo en inversiones capitalizadoras, fuentes de ocupación futura.

La reforma del sistema jurídico del dominio, que es condición o requisito para el Desarrollo debería, a nuestro juicio, variar fundamentalmente la concepción napoleónica que impera en Latino América respecto a la propiedad privada de la tierra. En razón de esto un nuevo estatuto debería señalar una "Condicionalidad" para el derecho de propiedad del suelo, en el sentido de que su legitimidad sólo pueda mantenerse: a) si cubre áreas no mayores que aquellas que, en función de las características agrológicas y del tipo de explotación, se

estimen como máximas o económicas y socialmente tolerables; b) si el titular —persona o empresa— mantiene un empleo completo de la tierra disponible; c) si la explotación se realiza con técnicas mínimas adecuadas a la época y disponibilidad de tierras y en ciertos casos, a la gama de producción que se presente como primordial para el bienestar general. Disposiciones semejantes deben establecerse respecto al uso de las aguas de riego. El incumplimiento de tales obligaciones sociales debería significar la "caducidad" del derecho de propiedad privada por haber perdido ésta, en ese evento la legitimidad.

El inadecuado régimen de propiedad de la tierra impide o dificulta la Reforma Agraria y posterga el necesario acceso hacia las tierras ociosas de los "hombres sin tierra". Impide bajo otro ángulo el cambio del "sistema de vida" que impera en el sector rural de América Latina y el cambio en la "organización del poder" que debe producirse para el adelanto económico de esa área.

En cuanto a la propiedad de la tierra urbana, la "condicionalidad" del dominio debe hacerse efectiva respecto de los suelos que no se edifican a la espera de beneficios de plusvalía, por causa de inversiones públicas.

Otra reforma impostergable es la facultad de expropiación para remodelación de barrios. La cuasi intocable propiedad urbana retarda los programas masivos de vivienda popular, al hacer imposible el aprovechamiento de zonas de ciudad, que tienen servicios colectivos y baja densidad. Ello genera después la dispersión o alejamiento cada vez mayor de grandes conglomerados de población trabajadora a sectores sin servicios pú-

blicos o la radicación improvisada en los nuevos "ghettos" donde se hacina en las grandes ciudades de América Latina la masa ciudadana no integrada a la vida colectiva.

3.— El Inquilinato.

El sistema o institución del Inquilinato contribuye a mantener una estructura económica y social defectuosa y es por lo tanto, un freno definido para el Desarrollo. Los inquilinos, pongos y demás congéneres reciben remuneraciones exiguas en dinero y el saldo en especies o regalías; se hallan ligados al terrateniente por la doble amarra del contrato de trabajo y de la ocupación de una vivienda; están forzados generalmente a proporcionar al patrón no solo su trabajo sino también la fuerza de otro jornalero o peón "obligado"; no tienen en la práctica derecho a agremiación, sus posibilidades de educación son mínimas y viven en la realidad al margen de la vida social y económica del respectivo país.

Como consecuencia, la presencia del Inquilinato como Institución o elemento del sistema social, constituye un factor negativo que será necesario suprimir, por la grave trascendencia que él tiene, tanto en el aspecto humano y político, como en el orden estrictamente económico, en razón de que permite la mantención de técnicas arcaicas de producción y posterga la incorporación de los hombres rurales al mercado de consumo industrial y al proceso de desarrollo de nuestras comunidades.

En otras palabras, es indispensable superar el problema de fondo que presenta el Inquilinato, o sea la falta de vinculación normal del hombre campesino con la tierra —el medio en

que labora— y con la producción y el trabajo que realiza.

4.— El Sindicato.

Si el estatuto que regula las Asociaciones de los Trabajadores es inadecuado y constituye un régimen de prohibiciones y exigencias arbitrarias, puede en el hecho llegar a constituir la negación del derecho de asociación que tal vez pomposamente consagra la respectiva Constitución. En tal evento la "norma jurídica" pasa a constituir un factor negativo en el proceso de crecimiento económico. Este último requiere de trabajadores que tengan ingreso adecuado, poder de negociación en los convenios colectivos, expectativas de conocer e influir en las decisiones fundamentales de la empresa que los incumben y la posibilidad de verse ligados a los beneficios futuros que deben resultar del proceso de crecimiento económico.

El sistema jurídico que restringe, prohíbe y perturba el proceso de agremiación estará representando una herramienta de opresión, una legislación desvinculada de la necesidad social y consolidadora de la injusticia de un status que los hechos seguramente se encargarán tarde o temprano de suprimir, tal vez violentamente.

Las observaciones precedentes que valen para el campo del trabajo en general tienen mayor y especial significación en el caso de la población rural. Allí el cambio del sistema de vida y del nivel de vida es condición indispensable para el Desarrollo Económico. La agremiación restringida o la prohibición de ella por la vía de una reglamentación intencionada, que busca precisamente la no exis-

tencia de sindicato, tiene efectos negativos.

Considerada solamente la realidad de América Latina —sin referirnos a que existan formas más perfectas o satisfactorias de organización del trabajo agrario—, vale decir en el régimen vigente de patrón y asalariado, no cabe duda que en el caso de los hombres rurales la legislación restrictiva de la sindicalización constituye un medio de anular la posibilidad de negociación por parte del sector Trabajo en un relativo pie de igualdad. La anulación del derecho de Asociación para el jornalero agrícola es el medio eficaz de conservar los bajísimos niveles de remuneración y que perseveren relaciones de trabajo arcaicas, de carácter paternalista o semifeudal, que suponen, en el mejor de los casos, la mantención de una especie de "infantilismo" para la masa mayoritaria de la población. Hombres con limitada educación y sin arma eficaz de reclamo constituyen en la realidad "medios hombres", como señalara un autor.

5.— El Nominalismo.

Las circunstancias de que en países subdesarrollados se mantenga un estatuto jurídico para el cumplimiento de las obligaciones en dinero, que regula el pago de las deudas por "la suma numérica" enunciada en el contrato y que simultáneamente, sólo ciertos sectores tengan acceso al crédito, tiene profundas repercusiones económicas y sociales.

El hecho de que, obtenido un crédito por determinadas personas o grupos de la población, pueda legalmente restituirse, no el "valor" real con que se favoreció el mutuario —es decir una moneda de igual poder ad-

quisitivo que la recibida—, sino simplemente la misma "cantidad" aunque sea de una moneda fuertemente depreciada, de menor eficacia para adquirir bienes y servicios, constituye, en primer lugar, una falta grave contra la equidad que favorece injustamente a los deudores.

Si bien bajo cierto ángulo las anomalías resultantes de este estatuto pueden considerarse como reflejo de una estructura económica inadecuada, a nuestro juicio constituye un elemento social que favorece y consolida un determinado status.

Comprobado como está que estas naciones económicamente atrasadas padecen de inflación crónica, motivada por su propia condición de subdesarrollo, el hecho de que se puede mantener "legal" y reiteradamente la calidad de deudores bajo tal norma, hace que los beneficiados con ese tipo de crédito tengan un verdadero estatuto de privilegio o de excepción. En efecto, pagarán a plazo, con moneda de menor poder liberatorio y entretanto los bienes que posean o que adquirieron con el dinero prestado y los frutos o rentas que dichos bienes produzcan habrán aumentado de valor de acuerdo con el nivel general de los precios.

Tal anomalía de la estructura social —puesto que ella constituye por cierto algo más que un mero "error jurídico"— ha generado en la realidad, en la mayoría de las naciones latinoamericanas, la mantención de verdaderos sectores o grupos de presión, interesados en mantener un sistema de crédito que las enriquece definitivamente. Estos son —y han sido

en el pasado— fuerzas inflacionistas de mayor o menor vigor según sea la influencia, grande o pequeña, de orden político o económico, que tales grupos son capaces de ejercer sobre los dispensadores o administradores del crédito público o privado.

Como es también de sobra sabido, la condición económica y hasta cultural de la población de naciones como las nuestras, determina que sólo sectores muy limitados tienen acceso y posibilidad real de obtener préstamos. Desde luego, la garantía usual a las instituciones de crédito sólo pueden ofrecerla los poseedores de bienes y tal exigencia está fuera del alcance de la masa de los ciudadanos. Entretanto, los dueños de la tierra o del capital en general, pueden constituir tales cauciones, incrementar su patrimonio con el propio crédito, y restituirlo con poco esfuerzo en razón de la modalidad legal —el nominalismo— que antes hemos señalado.

Cuando tales "creaciones jurídicas" se emplean en la adquisición de propiedades agrícolas por la vía de crédito, se agrega a veces a mayor abundamiento un nuevo beneficio: el sistema legal de pago de las deudas por obras de regadío, energía eléctrica u otras realizadas por el Estado. El valor de ellas debe pagarse a largo plazo, 30 años o más, mediante cuotas que representarán en total la misma "suma numérica" asignada al deudor al tiempo de construirse las obras públicas, que seguramente duplicaron o triplicaron el valor de los predios (1).

El "enriquecimiento sin causa" de

(1) La circunstancia de que no existe en la mayoría de las naciones latinoamericanas el "capital-gain" de las legislaciones impositivas anglosajonas, hace que los beneficios del mayor valor de los bienes sean netos e importantes.

que hablan los juristas es tan grande en los casos señalados, que hace fácil comprender por qué razón en América Latina se ha mantenido en general la concentración de la tierra en pocas manos y el grupo reducido de los propietarios trata con máximo esfuerzo de mantener el "status", que no solo es jurídico, sino tiene implicaciones económicas, sociales y políticas, contrarias al Desarrollo.

6.— La Empresa.

Hay varios otros elementos o instituciones de la estructura social que deberían ser también analizados en razón de que, por las características que hoy revisten, constituyen factores limitativos del desarrollo.

Tal es el caso del inadecuado estatuto jurídico de la empresa que rige en la mayoría de los países latinoamericanos, en relación con el concepto que hoy se tiene de ella. La norma legal vigente identifica prácticamente a la empresa con la sociedad anónima, sin reconocerle el carácter de "institución" sui-génereis, que ya hace largo tiempo le asignara el clásico estudio de Ripert, en cuanto ella constituye una integración de factores: Trabajo, Capital y Técnica con derechos y obligaciones para cada uno.

La mayoría de los estatutos legales no contemplan tampoco las creaciones nuevas sobre la materia, decisivas para el desarrollo económico, como son las Empresas Públicas, aquellas de Administración Autónoma, las Mixtas y otras, cuya orientación básica y razón de ser no está en el "lucro" tradicional, ni en la relación "capital-producto" o el interés de los accionistas, sino en la satisfacción de determinadas necesidades primarias,

como la producción de energía y otros rubros esenciales.

En ellas, según lo ha acreditado la investigación económica, operan reglas especiales como es aquella de que para las necesidades del Desarrollo la oferta de los bienes y servicios que ellas producen deben preceder y exceder a la demanda; con tal distinción se diferencian de inmediato los campos en que puede o debe operar la empresa pública de aquellos en que actúa la empresa privada, con normas distintas.

7.— Instituciones "Supranacionales".

En el análisis del Sistema Institucional y sus implicancias para el Desarrollo sería imposible detenernos en las fronteras de la organización jurídica nacional.

En un mundo caracterizado hoy por ser la época de las "estructuras en movimiento", sería difícil mantener una organización estática. El aislamiento es prácticamente imposible y en razón de ello resulta ineficaz y de visión estrecha pensar en una acción que se limitase al ámbito pequeño de cada país.

Frente al Desarrollo mundial de "pueblos-continente" no hay posibilidad de acciones aisladas. Más concretamente, no hay sitio ni destino para los grupos desintegrados, dispersos o débiles.

La breve mención anterior nos lleva entonces a señalar que, como imperativo para el Desarrollo, se hace necesario introducir también varias reformas fundamentales en las Instituciones del sistema regional supranacional.

Una somera revisión del cuadro

latinoamericano refleja varias deficiencias graves que han tenido y tienen definida influencia como factor negativo para el Desarrollo conjunto y para las unidades que lo integran. Es así como hallamos:

a) Nacionalismos estrechos, con falsa visión de "soberanía". Retenciones por los planes de programación regional conjunta, bajo pretextos de "intromisión".

b) Organización supranacional verbalista, sin cohesión profunda. En aparente igualdad de trato, comprende tanto a las naciones latinoamericanas como a los Estados Unidos de Norte América, sin definir suficientemente los derechos y obligaciones recíprocos de los miembros. Los intereses y necesidades son marcadamente diferentes y el estatuto de la O. E. A., como creación jurídica y política tiene deficiencias graves, si se le compara con pactos internacionales como la NATO u otros.

Ha existido preferencia por el trato "directo" o bilateral con la Economía dominante, o sea los Estados Unidos de Norte América. No existen vías u organismos "de encuentro" que representen o coordinen el interés propio de las naciones latinoamericanas como grupo y que, a su vez, puedan representar al conjunto en sus relaciones con las otras naciones-continente que existen en el resto del mundo.

c) Intercambios limitados entre las naciones latinoamericanas, cuyo desarrollo estuvo mirando siempre a las economías de los grandes países industriales. Como anota un autor (1), "las corrientes de comercio y las in-

versiones extranjeras tendieron, por lo menos hasta la primera Guerra Mundial, a hacer de la Economía Latinoamericana un complemento de la Europea y de la Norteamericana, o, mejor dicho, una veintena de complementos más o menos paralelos, desconectados unos de los otros".

d) Falta de uniformación de las normas jurídicas de las naciones latinoamericanas en aquellos capítulos que tienen directa atinencia con la actividad económica intra y extrarregional. Si bien no es extraño, en relación con el pensamiento nacionalista que presidía estas relaciones, es grave que frente a las necesidades actuales, poco o nada se haya adelantado en la elaboración o estudios previos respecto a la coordinación de las normas jurídicas sobre sistema de pago, transporte, seguro, capitales extranjeros, diversos elementos de la legislación del trabajo, etc.

Las deficiencias anotadas que presenta el sistema institucional latinoamericano hacen comprender por qué este grupo de naciones que tuvo integración en el siglo pasado y con tantos factores comunes favorables, aparece hoy, sin embargo, desarticulado y con un grado de independencia económica y de gravitación política poco mayor tal vez que el que tienen varias comunidades coloniales que recién alcanzaron la independencia.

Para superar tal cuadro negativo parece indispensable que las reformas institucionales propiciadas como necesarias para el Desarrollo alcancen a los siguientes capítulos de la organización jurídica supranacional.

(1) V. I. Urquidí, op. cit. Pág. 125.

A) Creación de un Parlamento u Organismo Continental.

Parece ser una medida fundamental e indispensable para coordinar los esfuerzos de las naciones de América Latina en pro del Desarrollo. Su justificación está determinada por la inadaptación evidente que tiene el pacto de la OEA para afrontar las necesidades económicas en los países de Latinoamérica, la coordinación de inversiones, defensa de los precios y mercados de las materias primas, etcétera. Tal pacto corresponde a otra época y a objetivos políticos y diplomáticos, que se han mostrado positivamente inadecuados para afrontar los requerimientos del Desarrollo.

A este respecto no puede olvidarse que hay saludables ejemplos recientes en el caso de los países de Centro América, cuyos gobernantes han tenido visión suficiente para crear nuevas formas o instituciones y reemplazar los estatutos que quedaron anticuados. Puede citarse al efecto el nuevo Pacto de la ODECA aprobado en el año recién pasado, que contempla la creación de una Asamblea Supranacional con delegados de los 5 Países, un Organismo Ejecutivo y un Tribunal.

B) Organismo Planificador conjunto, en escala del continente latinoamericano.

La existencia de un organismo supranacional de coordinación de las inversiones básicas en la zona parece indispensable. Sobre la materia hay ya acumulada investigación suficiente. Basta mencionar el exitoso trabajo de la CEPAL al respecto en que, con relación a los Gobiernos de Latinoamérica, se ha adelantado or-

dinariamente a señalarles la gravedad de sus problemas y las soluciones posibles. Claro está que la tarea de hacer realidad las medidas propiciadas envuelve aspectos que superan el campo económico para caer directamente al político, en que conocemos la sustancia diferente que hay en los Gobiernos de América Latina.

Lo grave está en que, aún en capítulos recientes de la vida continental, hay vacíos graves de carácter institucional. Tal es el caso de la Carta de Punta del Este o Alianza para el Progreso. Lo que hay de valioso allí, en cuanto a enunciación de una política rectificadora en el polémico tema de las relaciones de Latinoamérica con los Estados Unidos, se ve debilitado por fallas de tipo institucional. Tal es el caso de la falta de un estatuto preciso respecto al rol y funciones del llamado "Comité de los Nueve". La eficacia de la Carta de Punta del Este, sin perjuicio de que existan otros problemas de tipo político, está fuertemente ligada al hecho de que no basta la proclamación de un conjunto de principios y aún la aceptación de determinados compromisos financieros, si no hay una estructura jurídica que le dé "organicidad" y "tangibilidad", tanto en el país del Norte como en las comunidades de nuestro continente.

C) Instituciones "Integradoras" de América Latina.

Hay ya acumulada literatura suficiente, de variada naturaleza, que acredita la necesidad de la Integración Latinoamericana.

Ello se plantea tanto por razones económicas como políticas; más bien, la diferencia radica en que unos

creen que el proceso de la unión o asociación política debe llegar como una consecuencia del desarrollo económico nacional y colectivo y otros estiman, a la luz de experiencias recientes, que la decisión o acuerdo de tipo político es decisivo. Sobre esta materia, tan estrechamente ligada al Desarrollo de nuestras comunidades, me remito, para apreciar sus posibilidades y problemas al interesantísimo análisis que hiciera nuestro colega de Universidad y Presidente del B. I. D. Felipe Herrera, con el título de "América Latina: Integración Económica y Reintegración Política" (1).

Refiriéndonos al punto específico que tiene relación con las Reformas Institucionales necesarias para la Integración Latino-americana este presenta dos aspectos, a nuestro juicio, principales.

El primero se halla ligado a la necesidad de promover urgentemente el establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano. El éxito de tal política está estrechamente vinculado, según se sabe por la experiencia europea, a la posibilidad de contar con una autoridad ejecutiva supranacional con un financiamiento para las explotaciones que se realicen dentro de la región y fuera de ella en forma de hacer posible la concurrencia de las nuevas producciones resultantes del crecimiento de las comunidades nacionales con las que ofrecen los países industrializados.

En razón de ello sería indispensable la creación de un estatuto o sistema de carácter continental que pueda afrontar tal necesidad, ya que el

esfuerzo colectivo no podría quedar librado a las iniciativas aisladas de carácter nacional.

El segundo es la iniciativa para la uniformación jurídica dentro de América Latina en aquellos capítulos que tienen atinencia con la integración de la zona en el orden político general y con el desarrollo económico nacional e intraregional.

Esta tarea es difícil y compleja porque, desde luego, supone quebrar viejos conceptos y no considerar que la exigencia de modificar estatutos jurídicos, por conveniencia colectiva supranacionales, es una "intromisión" o una interferencia en la "soberanía". En segundo lugar, el esfuerzo de uniformación jurídico regional supone la adaptación y correlación de esas determinadas reformas con el resto del sistema jurídico nacional, lo cual puede ser más difícil en uno que en otro país.

Tales limitaciones o dificultades no pueden sin embargo retardar la tarea. Como los juristas tradicionales han tenido ordinariamente un espíritu "conservador" de la norma existente o han estado ajenos a los imperativos de reforma que plantea el Desarrollo Económico, creemos que la tarea de uniformación jurídica requiere de un esfuerzo acelerado de estudio previo, en escala supra-nacional, que prepare las normas mínimas que serían indispensables y las someta a las naciones o legislaturas de cada país. La experiencia de lo ocurrido, en pequeño, con el Tratado de Zona de Libre Comercio, es elocuente; si la Cepal no hubiera estudiado previa-

(1) Bahía 1962. Conferencia sobre las Tensiones del Desarrollo en el Hemisferio Occidental.

viamente la materia, preparado las bases del sistema y sometido a los Gobiernos una fórmula económica y jurídica, aún no estaría siquiera creada esa vía inicial de Integración (*).

La iniciativa de estudio y preparación de nuevas normas jurídicas

por la vía supranacional no excluye por cierto el esfuerzo que se haga dentro de cada país para adelantar en la elaboración de las nuevas normas que sean eficaces y coadyuvantes para el Desarrollo. Allí tienen un papel decisivo, activo y creador las Facultades de Derecho Latinoamericanas.

(*) Otra cosa es que, por las limitaciones que se le incorporaron y especialmente por la forma en que han operado diversos Gobiernos, los resultados sean por ahora escasos.