

La participación del derecho de propiedad en el desarrollo económico de Puerto Rico

Andrew Jiménez Cancel-

I. Introducción

Los países del mundo que operan bajo el régimen económico capitalista a través de su historia han tenido que hacer adaptaciones a sus instituciones sociales, gubernamentales y jurídicas para poder prevalecer de manera exitosa ante los cambios que el mercado causa en sus sistemas económicos. Una institución que ha tenido un papel protagónico en el desarrollo económico de los países capitalistas ha sido el derecho de propiedad privada. Esta prerrogativa ha evolucionado a través de la historia para poder servirle efectivamente a las necesidades de la sociedad.

Cómo satisfacer las necesidades de las personas de manera eficiente ha sido uno de los grandes enfoques de la economía. Desde la existencia del ser humano, el hombre a tenido que buscar satisfacer necesidades recurrentes, crecientes y hasta ilimitadas.² Para satisfacer esas necesidades, las personas cuentan con unos recursos. Antiguamente se pensaba que esos recursos eran ilimitados, pero como las exploraciones de nuevas fronteras, avances científicos y el crecimiento del saber humano han demostrado, contamos con recursos limitados que tienen que ser maximizados para poder satisfacer las necesidades de los seres humanos. Esta problemática, llevó a filósofos y científicos sociales a preocuparse sobre la manera más eficiente de organizar la producción y distribución de los bienes entre los miembros de la sociedad.³ De estas

- ESTUDIANTE DE SEGUNDO AÑO Y MIEMBRO DEL CUERPO DE INVESTIGADORES, REDACTORES Y CORRECTORES DE LA REVISTA DE DERECHO PUERTORRIQUEÑO DE LA ESCUELA DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE PUERTO RICO.

¹ El término desarrollo económico, según utilizado en este artículo, incluye todas las múltiples actividades que se dan en la economía, de manera que integra los procesos de crecimiento y desarrollo económico que buscan mejorar las condiciones de vida del país.

² EDWIN IRIZARRY MORA, ECONOMÍA DE PUERTO RICO: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS, 2-5 (2001).

³ *Id.*

reflexiones es que surge la Teoría económica clásica que servirá de marco conceptual para distintos modelos económicos.⁴

Un elemento fundamental que ha estado presente en distintos modelos económicos ha sido el derecho de propiedad privada. Este derecho, en adición de ser una expresión plena de la libertad del hombre, también es un instrumento que permite a los hombres libres buscar prosperidad económica tanto para su beneficio particular como para el beneficio colectivo de su comunidad.

Este artículo examinará distintas formas de establecer u organizar el derecho de propiedad de manera que satisfaga las necesidades de los habitantes de una región de la forma más eficiente. También examinará la evolución histórica que el derecho de propiedad ha sufrido en Puerto Rico para poder mejorar las condiciones de vida de los puertorriqueños. Por último, se considerará como el derecho de propiedad fortalece otras instituciones democráticas que son imprescindibles para el desarrollo económico de un país.

II. Formas de Organizar la Propiedad Privada

Las condiciones geográficas y las tendencias socioculturales tienen un gran impacto en la forma en que los habitantes de una región llevan a cabo sus actividades económicas y sociales. La adquisición de nuevos conocimientos (nuevas técnicas de realizar tareas, nueva tecnología) y el efecto que causa en una sociedad el tener contacto con nuevas culturas, generan beneficios y molestias para los cuales la sociedad tiene que prepararse.⁵ Para poder mantener sus economías a la par, con los cambios que los factores antes mencionados generan en las actividades económicas, las sociedades han desarrollado y evolucionado el derecho de propiedad de manera que sirva eficientemente a sus necesidades económicas y sociales. Esta sección ilustra ejemplos donde se puede apreciar el surgimiento y la evolución de dos clases de regímenes de derecho de propiedad: la propiedad individual y la propiedad común o colectiva.

⁴ *Id.*

⁵ Harold Demsetz, *Toward a Theory of Property Rights*, 57 AM. ECON. REV. 347, 350 (1967).

Estudios antropológicos han demostrado que los indios de la Península Labrador en Canadá establecieron territorios exclusivos para la caza de animales que producían pieles, luego que el comercio de estas pieles con Europa lo hizo atractivo para los habitantes de esa región.⁶ Antes de que surgiera el comercio con los europeos, la caza de estos animales se realizaba para obtener alimentos y pieles para las familias de los cazadores. Como ésta era la única función que se le daba a la cacería en la región, no había necesidad de regular los territorios donde se practicaba dicha actividad ya que no se corría el riesgo de que los animales no fueran a dar abasto para suplir sus necesidades.

Con el nacimiento de un mercado para el comercio de pieles surge la necesidad de regular la manera en que se llevaba a cabo esta actividad, ya que de no hacerlo hubieran perdido el beneficio de esta actividad económica. Algunos autores comentan que este tipo de regulación se manifestó por que resultaba económicamente atractivo y reducía el costo asociado con vivir en tierras de utilidad colectiva para los habitantes de una región.⁷ Otros, opinan que esta actitud es una estrategia para subsistir, ya que en la medida en que los países europeos conquistaban nuevas regiones le imponían sus prácticas de intercambio comercial a éstas.⁸ Sin duda en estas dos visiones, el común denominador ha sido que los habitantes de esta región desarrollaron un régimen de derecho de propiedad para que le sirviera a las oportunidades o necesidades, dependiendo del criterio con que se examine, económicas que se le presentaron.⁹

Si observamos el caso de los pobladores de Jamestown, Virginia, cuando éstos llegaron a la región en el año 1607 se vieron atormentados por ataques de indios, por enfermedades a las que no habían estado expuestos anteriormente y por la hambruna, ya que no poseían las técnicas agrarias necesarias para poder desarrollar alimentos en esa

⁶ *Id.* en 351.

⁷ *Id.*

⁸ Entrevista con Edwin Irizarry Mora, profesor de economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto Universitario de Mayagüez, en Mayagüez, Puerto Rico (7 de octubre de 2002).

⁹ Hay que señalar que los habitantes de la Península Labrador no desarrollaron un régimen de derecho de propiedad con la complejidad que hoy día envuelve dicha prerrogativa. La forma de estos regularlo fue mediante el privilegio exclusivo de cazar animales en determinada región.

región.¹⁰ Estas personas se encontraban en un ambiente hostil que generaba altos niveles de riesgo para la subsistencia de la colectividad. Es por esta razón que los pobladores optaron por organizar las tierras que habitaban bajo un régimen de propiedad colectiva.

Este tipo de organización le permitió a los pobladores sentar las bases necesarias para poder superar los contratiempos que la región les presentaba. Los pobladores, trabajando en equipos de doce personas o más bajo el liderazgo de John Smith, lograron erigir edificios y palizadas, cavar un pozo de agua y plantar cien acres de maíz.¹¹ No fue hasta que las condiciones de vida de estas personas mejoraron, y ya teniendo un ambiente estable que les permitiera llevar a cabo actividades económicas de beneficio personal, que los pobladores decidieron distribuir las tierras entre sus habitantes, otorgándole titularidad de las mismas, para que establecieran pequeñas fincas privadas.

Estando bajo un sistema de propiedad individual la ventaja que probablemente resalta con mas facilidad es el efecto que este tipo de régimen de propiedad tiene a la hora de estimular e incentivar a las personas a que brinden un mayor rendimiento en sus funciones. Cuando los pobladores de Jamestown estaban organizados bajo el régimen colectivo, sin importar la cantidad de trabajo que una persona particular realizara, el individuo recibiría la misma porción de alimentos que la persona que más se destacó en sus labores. Al tener una porción de tierra de su pertenencia, el incentivo para obtener el mayor beneficio posible de sus tierras es mayor. De igual manera, la toma de decisiones de estos pobladores se facilitaría enormemente ya que solamente participarán en éstas las personas con verdadero interés en llegar a una conclusión y con los conocimientos pertinentes para el asunto que se tiene entre manos.

III. El desarrollo económico en Puerto Rico y la transformación del derecho de propiedad

Durante muchos años España se había negado a otorgarle la titularidad de las tierras a los habitantes de la isla. Luego de los procesos

¹⁰ Karen Ordahl Kupperman, *Apathy and Death in Early Jamestown*, 66 J. AM. HIST. 24, (1979), citado en Robert C. Ellickson, *Property in Land*, 102 YALE L. J. 1315, 1336 (1993).

¹¹ Robert C. Ellickson, *Property in Land*, 102 YALE L. J. 1315, 1337 (1993).

revolucionarios que se dieron en América Latina durante el periodo de 1800-1830, Puerto Rico recibió un gran número de personas que todavía eran fieles a España. Como España no quería perder a Puerto Rico aprobó unas reformas para consolidar su poder en la isla. Una de las reformas más importantes fue la Real Cedula de Gracias de 1815 que le permitía a los inmigrantes adquirir la titularidad de las tierras.¹²

Esta reforma evidencia uno de los primeros ejemplos donde se utilizó el derecho de propiedad privada para fomentar la economía en la isla. Esta medida impulsó que se establecieran grandes haciendas dedicadas a la agricultura de exportación, en su mayoría azucareras y cafeteras y propulsó el establecimiento de negocios en zonas urbanas, principalmente en ciudades que tenían puertos.¹³ Promoviendo que más personas participaran en la explotación de la tierra y que los comerciantes se integraran cada vez más en un comercio que era creciente. Esto fue un estímulo grande para la economía del país y se reflejó en el crecimiento de la población, en la infraestructura y en el aumento en la actividad económica en general.¹⁴

Ahora bien, es importante señalar que esta reforma fue en cierta medida discriminatoria, ya que no le permitía a una inmensa parte de la población que vivía en condiciones de pobreza y como agregados en las tierras donde vivían y trabajaban para ganar su sustento, adquirir la titularidad de esas tierras. La condición de estas personas y la esperanza de poder adquirir un espacio de tierra que perteneciera a ellos se deterioró más con la llegada de los norteamericanos a la isla. La devaluación del peso frente al dólar permitió que muchas corporaciones norteamericanas comenzaran a adquirir propiedades a precios por debajo del mercado. Bajo estas condiciones, si una persona nacía bajo la condición de pobreza, era sumamente difícil y hasta cierto punto imposible salir de esa condición, ya que las condiciones económicas no se lo permitían.

Para la década de 1930, es claro para muchos en Puerto Rico que para mejorar el nivel de vida de los puertorriqueños era necesario que se “[r]ompiera el dominio absoluto de los monopolios ausentistas azucareros, permitiendo el crecimiento del capitalismo local y la retención de más de los beneficios de la producción ampliada dentro de la

¹² JAMES L. DIETZ, HISTORIA ECONÓMICA DE PUERTO RICO, 49 (2da. ed. 1997).

¹³ *Supra* n. 7.

¹⁴ *Id.*

economía de la isla.”¹⁵ Esto quedo palpado en el plan de reorganización económica que fue revelado por Carlos Chardón el 10 de marzo de 1934 en una sesión de información para la señora Eleanor Roosevelt que se encontraba en una jira de inspección de la isla. Sin duda alguna, el aspecto más sobresaliente del Plan Chardón era que proponía la redistribución de las tierras poniendo en vigor la Ley de los 500 acres de la Ley Jones.¹⁶ Este plan resultaba adverso a los intereses de las corporaciones azucareras, lo que hizo que éstas ejercieran influencias en Washington logrando paralizar la implantación de este plan económico.

La Ley de Tierras de 1941,¹⁷ que viene a crear la Autoridad de Tierras, tenía como objetivo principal hacer la redistribución de tierras que era necesaria en Puerto Rico para impulsar un desarrollo económico que beneficiara a la población en general. Esto quedo expresado en el artículo 7 de la Ley de Tierras, según quedo enmendada por la Ley Núm. 197 aprobada el 11 de mayo de 1942, que lee como sigue:

La Autoridad se crea con el fin de llevar a cabo la política agraria de El Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según se determina en esta Ley, y para realizar los actos necesarios para poner término al latifundio corporativo existente en el Estado Libre Asociado, impedir su reaparición en el futuro, asegurar a los individuos la conservación de sus tierras, ayudar a la formación de nuevos agricultores, facilitar el aprovechamiento de las tierras para el mayor bien público bajo planes de producción eficiente y económica, incluyendo la elaboración industrial de productos agrícolas, proveer medios para que los agregados y moradores de arrabales puedan adquirir predios de terrenos en los cuales enclavar sus viviendas y para efectuar todos los actos conducentes al más científico, económico y eficiente disfrute de las tierras por el Estado Libre Asociado; Disponiéndose, que no se entenderá que ninguna de las disposiciones de esta Ley limita el derecho de la Autoridad de Tierras de Puerto Rico o de las organizaciones, entidades, o agentes creados o autorizados por ella para llevar a cabo los fines mencionados en el párrafo anterior a tener, controlar, poseer, usar y desarrollar terrenos agrícolas con una superficie mayor de 500 acres.¹⁸

¹⁵ *Supra* n.10 en 167.

¹⁶ Ley Jones, 2 de marzo de 1917, 1 L.P.R.A. [Documento Histórico].

¹⁷ Ley Núm. 26 de 12 de abril de 1941 (28 L.P.R.A. § 241, 1941).

¹⁸ 28 L.P.R.A. § 247 (1942).

Los dos aspectos de mayor envergadura de esta ley proponían la creación de fincas de beneficio proporcional y un programa de distribución de parcelas. Las fincas de beneficio proporcional “[p]roponía mantener fincas de tamaños eficientes para ser manejadas por administradores y trabajadores – aunque sin título de propiedad- que se repartirían las ganancias.”¹⁹ Al mismo tiempo, “[l]a Ley disponía un sistema para que se asignaran estas parcelas a los agregados a fin de que establecieran sus viviendas en ellas y produjeran parte de sus alimentos.”²⁰ Según comenta Dietz:

Bajo la Ley de Tierras, cada agregado tenía derecho a recibir hasta tres cuerdas de tierra en usufructo (sin título de propiedad). La idea era que no pudiera hipotecarlas o venderlas en los tiempos malos. La Autoridad de Tierras tenía poder para comprar fincas menores de 500 acres con el propósito de crear comunidades de agregados.²¹

Posteriormente les fue cedida la titularidad de las tierras a las personas que se beneficiaron del programa de redistribución de parcelas. “El resultado, si no la lógica, de la reubicación de los agregados en los años cuarenta y subsiguientes fue lograr lo que no había logrado el reglamento del siglo anterior: convertir a los agregados en asalariados rurales e integrarlos más de lleno a la fuerza trabajadora.”²²

Hay que señalar que debido a la escasez de fondos y a la intervención de otros factores políticos, las fincas de beneficio proporcional solamente beneficiaron a un sector pequeño de la población. Por otro lado, aunque “el programa proporcionó una cantidad de buenas viviendas que reemplazaron los hogares inadecuados, que abundaban antes de los 1940, lo que constituyó una aportación valiosa al bienestar de muchas familias, *no pudo detener la migración de muchos de estos residentes.*”²³ (énfasis suplido).

Ambos programas buscaban la autosuficiencia del jíbaro puertorriqueño. Para que los campesinos pudieran tener una participación futura en la economía del país, era necesario que se rompiera con el círculo de

¹⁹ *Supra* n. 10 en 213.

²⁰ *Id.* en 218.

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ *Supra* n. 10 en 219.

pobreza que los mantenía marginados. Los objetivos de estos programas no se lograron del todo, pero sin duda abrieron una puerta de escape, que aunque de forma lenta, le permitiría al jíbaro obtener herramientas que le servirían para mejorar su condición económica.

Aunque para la década de 1950 la industria de la agricultura declinó dramáticamente, la evolución histórica por la que había pasado el derecho de propiedad en Puerto Rico abrió las puertas para que otro tipo de actividades económicas florecieran en el país. El derecho de propiedad fue un estímulo enorme para el desarrollo de la industria de la manufactura, para el surgimiento de pequeños y medianos comercios y para el sector de servicios profesionales que hoy día juegan papeles claves en la economía de Puerto Rico.

IV. Fortalecimiento de Instituciones Democráticas

Para poder tener un desarrollo económico floreciente es necesario operar dentro de un marco conceptual donde prevalezca un régimen de derecho democrático. El orden público, el derecho a la privacidad y la existencia de mecanismos para poder hacer cambios en las leyes son algunos de los elementos necesarios para que un país pueda desarrollarse económicamente. Si bien es cierto que el derecho de propiedad tiene una función social, como pronunció el Tribunal Supremo en *E.L.A. v. Rosso*:

Observa Don José Castán que ya no bastan las formas clásicas del "impuesto" o de la "expropiación", sino que la reconciliación del derecho de propiedad con las exigencias del bienestar común exige determinar qué cosas pueden ser entregadas al control individual, sobre todo en aquellos sectores económicos vitales para la humanidad; y exige el hacer que penetre el elemento social en la propiedad individual, no sólo en cuanto a señalar límites a la extensión y ejercicio del derecho de propiedad, sino también imponiendo al propietario aquellas obligaciones y responsabilidades que demande el interés general, consecuencia de la culpa del propietario o de la noción de riesgo. Entre las muchas soluciones concretas en que plasma la actual orientación socializadora del derecho de propiedad, señala:

- (ii) Favorecer la expansión y resurrección de los tipos de propiedad común o colectiva, así como la explotación por el Estado o por el Municipio de ciertas industrias importantes y de los servicios públicos....
- (iii). Limitar el ejercicio del derecho de propiedad, evitando que se haga de él un uso antieconómico o irracional....

(v.) Limitar las facultades de gozar y disponer, y el contenido entero del derecho del propiedad, desenvolviendo ampliamente los derechos de la colectividad y del Estado

(vi) Desenvolver el principio y aplicaciones de la "expropiación forzosa", haciéndola extensiva a ciertos bienes muebles, y ampliando las causas que pueden motivarla respecto a los inmuebles, introduciendo al lado de la expropiación clásica para obras o construcciones de utilidad pública, la expropiación por causa de bonificaciones y mejoras agrarias u otras industriales y en interés social.²⁴

También es cierto que el derecho de propiedad fortalece los elementos de la democracia, antes mencionados, que son necesarios para el desarrollo económico. La estabilidad que el orden público provee al garantizar que el más fuerte no podrá arrebatarle al más débil la propiedad que posee, permite que los individuos emprendan actividades ambiciosas con la seguridad que nadie los desprenderá del producto de su trabajo. El derecho de exclusión que envuelve el derecho de propiedad permite que las personas laboren día a día con la integridad y confianza necesarias para realizar un trabajo digno y honrado. La habilidad de evolución que el derecho de propiedad ha demostrado poseer, asegura a las personas que el fruto de su trabajo permanecerá intacto por periodos de tiempo que trascienden la duración de la vida humana. Todas estas instituciones y derechos que se encuentran en un país democrático operan en armonía con el objetivo primordial que el desarrollo económico busca obtener, mejorar las condiciones de vida de las personas.

V. Conclusión

Es incuestionable el papel protagónico que el derecho de propiedad juega en propuestas y reformas de desarrollo económico. La estabilidad política y social que esta prerrogativa le provee a los ciudadanos es indispensable para la realización de cualquier actividad encaminada a obtener un bienestar económico.

Las normas jurídicas reconocen que los derechos no son absolutos. Es precisamente esta flexibilidad la que ha permitido que las personas puedan organizar sus bienes bajo la propiedad común o colectiva cuando sus necesidades así lo han requerido. Esa flexibilidad le ha otorgado al

²⁴ 95 D.P.R. 501, 532-533 (1967).

gobierno instrumentos de expropiación y regulación para poder brindarle a sus ciudadanos justicia social.

La transformación que el derecho de propiedad en Puerto Rico ha sufrido a través de su historia, es una afirmación de que el derecho de propiedad no puede ser un impedimento para el desarrollo social de las personas. Ha sido necesario imponer obligaciones con los privilegios que el derecho de propiedad provee, para que éste brinde la equidad social requerida para el desarrollo económico de un país.