

MEDIDAS DE POLITICA AGRARIA, DIRECTAS E INDIRECTAS QUE AFECTAN AL MERCADO DE LA TIERRA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Por

Robert D. Reinsel (*)

1. Resumen

El mercado de la tierra en España se ha caracterizado por ser algo rígido y con un bajo índice de variabilidad habiéndose sugerido que esto ha contribuido a retardar el desarrollo del sector agrario. En esta ponencia se examina la forma en que la política agraria de los EEUU ha influido en el desarrollo del sector agrario y en los valores de la tierra de dicho país en un mercado de la tierra algo más flexible y abierto.

Se analizan los programas y las políticas agrarias del gobierno que crean y quitan valor a la tierra puesto que alteran las expectativas de renta al hacer varias la oferta y la demanda.

(*) Servicio de Investigaciones Económicas - Ministerio de Agricultura de los EE.UU.

da de los usos de la tierra. Entre éstos se incluyen: las políticas de desarrollo, las políticas de distribución, las políticas de asignación, la política fiscal o impositiva, la política financiera y la política de crecimiento o de empleo. Cada una de éstas afecta a los ingresos de la tierra y a sus expectativas y, por consiguiente, al valor de la tierra. Dichas políticas funcionan dentro de un conjunto dado de derechos de propiedad y dependen de un conjunto específico de hipótesis en el contexto de la teoría económica.

Se señala que, la tierra como activo, tiene un valor porque tiene la facultad de producir beneficios como un factor de producción. Puesto que las políticas alteran el flujo de la renta, alteran también el valor de la tierra. Con frecuencia el impacto de las políticas agrarias sobre el valor de la tierra no es intencionado ni anticipado y el resultado de las mismas a menudo resulta opuesto a sus objetivos.

En el resumen de la introducción al seminario, se hizo el comentario de que el mercado de la tierra en España podía definirse como bastante rígido y con bajos índices de movilidad, sugiriéndose que esto había contribuido a retardar el desarrollo del sector agrario. En esta ponencia, examinaré la forma como la política agraria de los EEUU ha influido en el desarrollo del sector agrario y en el valor de la tierra en un mercado algo más flexible y abierto. Para esta ponencia no se ha intentado hacer estimaciones empíricas del impacto específico de los programas de política agraria de los EEUU puesto que dichas estimaciones quedan rápidamente obsoletas. Asimismo, tendrían poco valor en el contexto de este seminario. Reinsel y Krenz han presentado en anteriores estudios el enfoque metodológico para la medición del impacto de las políticas de producción en el sector agrario.

En este seminario otros ponentes se han referido a los temas específicos de las instituciones de mercado y a las características fiscales y legales de los mercados diseñadas por los gobiernos para fomentar o limitar directamente el uso de la propiedad. Yo examinaré la política y los programas del go-

biero que crean y quitan valor a la tierra porque alteran su renta esperada al desplazar la oferta y la demanda del uso de la tierra. Dichos programas funcionan dentro de un conjunto dado de derechos de propiedad y dependen de un conjunto específico de hipótesis en el contexto de la teoría económica.

2. Derechos de Propiedad

En los Estados Unidos tendemos a creer que la casa de un hombre es su castillo y que todo hombre tiene derecho a usar de su propiedad en su propio beneficio. Por consiguiente, recibe la renta por la propiedad y la explotación de la tierra y sufre la carga de cualquier pérdida, a no ser que dicha pérdida se transfiera en forma de externalidad a aquellos que no tengan derechos sobre la propiedad. Por ejemplo, el coste de la erosión del suelo se transfiere a los usuarios de ríos y puertos y a las futuras generaciones de propietarios. En los Estados Unidos, el sistema jurídico especifica que el estado otorga el derecho a poseer propiedades y que el estado por medio de sus poderes impositivos y de sus facultades políticas puede limitar el conjunto de derechos de los propietarios sólo a aquellas actividades y derechos que la sociedad esté dispuesta a tolerar.

Puesto que los derechos para el uso y la explotación de la propiedad son escasos tienen valor para aquellos que desean obtener dichos derechos. Enormes sumas de dinero se dan a cambio del derecho a usar un local particular para fines industriales o comerciales. Las propiedades que contienen minerales o petróleo se convierten en la riqueza de los individuos, empresas y naciones. Puesto que los derechos para el uso y explotación de los recursos rara vez se negocian en los mercados entre las naciones, la mayor parte de las guerras y batallas que se libraron antes de la revolución americana, fueron por el derecho a usar los recursos de una región particular. A partir de la revolución americana, se han librado muchas guerras por

la ideología política impuesta por un estado y las diferencias de ideología política están fundamentalmente relacionadas con la diferencia en la distribución de los derechos de propiedad.

3. Valor de la tierra

La tierra tiene un valor porque lleva consigo el derecho a una renta esperada. La tierra proporciona un lugar para desarrollar la actividad económica y proporciona un espacio donde existir. Puesto que la tierra es heterogénea, algunas tierras suelen producir más renta que otras. Aunque algunas tierras son idóneas para la actividad económica, gran cantidad de ellas tienen poco o ningún valor económico (Wunderlich).

El valor de la tierra, según la teoría económica, es el valor actualizado del flujo de rentas esperadas. Por consiguiente con el fin de explicar los valores de la tierra debemos explicar las rentas esperadas y las tasas de descuento, puesto que los valores actuales de la tierra son una función de la renta esperada y de las tasas de descuento. Para entender la forma como los programas de política agraria afectan al valor de la tierra y al mercado de la tierra debemos entender cómo afectan a las expectativas de los individuos sobre los ingresos de la tierra.

Una tendencia usual en el análisis de política agraria, ha sido asumir, o bien una tasa de descuento constante, o unas expectativas de renta constante o ambas. También el razonamiento convencional de muchos ha sido que las rentas corrientes divididas por los tipos de interés corrientes proporcionan una aproximación adecuada de la medida del valor. Algunos han asumido que la serie histórica de la renta agraria era una aproximación adecuada a los ingresos esperados de la tierra. Dichas suposiciones indujeron a error a una generación entera de analistas de los Estados Unidos que investigaban la causa de una paradoja no existente que daba a entender que el valor de la tierra se elevaba sin el respaldo de las ganancias de la tierra (Reinsel, 1973).

En el resto de esta ponencia examinaremos la forma en que la política y los programas agrarios afectan a la renta esperada y también la relación existente entre la renta esperada y el valor de la tierra.

4. Políticas consideras

Es conveniente considerar las políticas agrarias en grandes bloques: política de desarrollo, política de distribución, política de asignación, política fiscal o impositiva, política financiera y política de crecimiento o empleo. Cada una de éstas afecta a las rentas de la tierra y a las expectativas referentes a las rentas de la tierra y por consiguiente afecta a los valores de la misma.

5. Diferencia entre política y programa

La política se formula porque la sociedad en su conjunto o, en sociedades no democráticas la clase dominante, creen necesario definir, añadir o alterar las normas según las cuales los individuos obran recíprocamente en el contexto social, político o económico. Las políticas por lo general son amplios enunciados generales sobre resultados deseados. Por ejemplo, la política de los EEUU ha tenido como objetivo elevar la renta de los agricultores, fomentar el libre comercio entre las naciones y conservar los recursos naturales. En dichas declaraciones de política no está implícito ni es evidente ningún enunciado sobre el método que debe seguirse.

Por el contrario, los programas proporcionan el método para llevar a cabo una política y son los impactos de dichos programas a los que usualmente nos referimos cuando examinamos el impacto de la política. Como ejemplos en los EEUU, tenemos el programa de préstamos sobre excedentes agrarios (sostenimiento de precios), el programa de precios indicati-

vos/prima de compensación, el programa de reducción de superficie y el programa de reserva para el agricultor, que se usan para llevar a cabo la política de sostenimiento de rentas agrarias. La ley define parámetros específicos para estos programas. Los programas de sostenimiento de renta tienen normas específicas que determinan cómo deben funcionar con respecto a productos agrarios específicos y con respecto a los productores individuales. A no ser que los productores sigan las normas, queda excluidos del programa y no reciben los beneficios de la participación directa. Con frecuencia, sin embargo, los productores libres (no participantes) perciben beneficios significativos como una de las consecuencias involuntarias del programa. Hay también costes significativos que se acumulan para aquellos que no pueden participar, tales como el incremento del coste de los piensos para los ganaderos.

6. Política de desarrollo

Tal vez el factor más importante que ha afectado al mercado de la tierra, desde el punto de vista de la sociedad, ha sido la política de desarrollo de los Estados Unidos. En las antiguas colonias y en los años iniciales de la nueva nación, nuestra sociedad fué principalmente agraria, dependiendo de la tierra para su sostenimiento y para el comercio de productos agrarios. No obstante, las raíces de la sociedad comercial/industrial estuvieron presentes en el momento de la revolución al tratar de obtener las colonias el derecho a fabricar y exportar sin tener que pagar tributos.

A través de su historia los EEUU han tenido abundancia de tierra productiva con relación a su población. En la época colonial, se dió la tierra a los primeros colonos para estimular la colonización y el desarrollo. Las grandes concesiones de tierra proporcionaron una fuente de renta como consecuencia de la venta de extensiones de tierra a nuevos propietarios, a quienes se les estimuló para desarrollar las explotaciones agra-

rias y para organizar el comercio. Los primeros pioneros trabajaron la tierra como forma de ganarse un medio de subsistencia. Esta era una agricultura de subsistencia, no porque hubiera demasiado pocos recursos para producir más de lo estrictamente esencial, sino porque no había mercado en el cual intercambiar los excedentes de producción. La llegada de comerciantes y artesanos, dió la posibilidad de producción de excedentes que podían intercambiarse por los bienes o servicios de los que disponían estos nuevos grupos.

La Ley de Adquisición Legal de Tierras de Colonización, (Homestead Act) de 1862 fomentó la expansión de la actividad agraria a nuevas tierra. Igualmente se fomentó el desarrollo agrario y comercial al dar tierras a los ferrocarriles como incentivo para que ampliaran sus líneas a las zonas no desarrolladas. La subvención del ferrocarril aumentó el valor de la tierra puesto que entonces fué posible llevar el producto de la tierra a los colonos y construyeron ciudades, desarrollando así un mercado para sus servicios y para los productos de la tierra.

La política de colonización continuó hasta el año 1900 estimulándose a los productores con proyectos de regadío subvencionados por el gobierno para que se trasladaran a zonas de tierras áridas lo cual dió como resultado el crecimiento de la agricultura en el árido oeste. La expansión de dichos proyectos de desarrollo continuó hasta entrados los años 50.

El programa federal de carreteras formó parte del Ministerio de Agricultura (United States Department of Agriculture) desde 1893 hasta 1939 cuando se creó la Oficina de Vías Públicas (Bureau of Public Roads) en el Ministerio de Comercio (Department of Commerce) y se trasladaron sus programas fuera del Ministerio de Agricultura. El desarrollo de carreteras, subvencionado por los fondos federales y estatales creó vías para todos los climas, las cuales hicieron posible el acceso, incluso más que los ferrocarriles, desde el mercado de las ciudades hasta la misma entrada de la explotación agrícola.

ria, poniendo a los agricultores de zonas remotas en situación competitiva con aquellos que vivían cerca de los lugares de desarrollo urbano. Durante muchos años, el programa de carreteras absorbió más del presupuesto del Ministerio de Agricultura de los EEUU que el conjunto de los demás programas. Por ejemplo, en 1919, se gastaron 69 millones de dólares en carreteras y 49 millones en todos los demás programas del Ministerio.

En los años 30 se dio un fuerte impulso al desarrollo de la infraestructura de las áreas rurales y al valor de la tierra rural a través de préstamos a bajo interés realizados por intermedios de la Dirección de Electrificación Rural (Rural Electrification Administration) a las Cooperativas Rurales Eléctricas y Telefónicas (Rural Electric and Telephone Cooperatives) (Allin). Dichas cooperativas extendieron el servicio más allá de las áreas urbanas densamente pobladas servidas por las compañías municipales o privadas, hasta casi todas las explotaciones agrarias, fincas, viviendas rurales y pequeñas ciudades del país, abriendo las puertas a la introducción de la tecnología de consumo de energía a bajo costo. En el plazo de 20 años (1940 a 1960) la producción de derivados de la leche, aves y ganado porcino se transformó de pequeñas manadas y rebaños con intensa utilización de mano de obra a grandes empresas con intensa utilización de energía.

El establecimiento de Bancos de tierra federales en 1916 proporcionó un suministro establece de fondos a largo plazo al mercado de tierras agrarias en condiciones competitivas con aquellas ofrecidas a los prestatarios comerciales. Esta fuente de financiación introdujo un elemento de liquidez en el mercado de las tierras e hizo variar la demanda permitiendo que un número más elevado de productores participara en el mercado como propietarios en vez de como arrendatarios. El establecimiento de las Asociaciones de Crédito a la Producción (Production Credit Associations) y de los Bancos de Cooperativas (Bank for Cooperatives) en los años 30 proporcionó la financiación para que los productores aprovechan las nuevas

tecnologías que empezaban a surgir de los programas cooperativos de investigación federal y estatal.

El Ministerio de Agricultura de los EEUU tuvo sus orígenes en el desarrollo y la transmisión de nuevas tecnologías y durante los primeros 50 años de su existencia se orientó principalmente hacia la investigación, la educación y el desarrollo.

En los años 20, tuvo lugar un giro dramático en los mercados para los productos agrarios de los EEUU que cambió profundamente el papel del Ministerio de Agricultura. Las exportaciones empezaron a declinar al intentar Europa volver a ser autosuficiente después de la Primera Guerra Mundial. Con el establecimiento de las barreras arancelarias, el comercio cesó casi completamente. Al mismo tiempo el cambio tecnológico desde animales de tiro a máquinas de combustión interna causó una disminución en la demanda de heno y cereada (utilizados principalmente para la alimentación de caballos), dejando libres 70 a 80 millones de acres para otras cosechas. El excedente de producción resultante y la depresión agraria, en los años 20, originaron gran actividad en los grupos de presión del Congreso para que se aprobaran programas que elevaran las rentas y estabilizaran los precios a niveles que se acercaran al poder adquisitivo del sector no agrario (Wallace). Para el año 1929, comienzo de la depresión no agraria, se introdujo el primer intento de política distributiva.

Durante un breve período en los años 30, los EEUU ensayaron lo que podría llamarse una política de ajuste positivo. En la Dirección de Colonización (Resettlement Administration) se tomaron medidas para trasladar a las personas de áreas de renta baja a zonas con posibilidades de empleo no agrario. Por muchos motivos, en su mayoría ideológicos, el enorme esfuerzo de trasladar a la gente fuera del sector agrario se abandonó y se sustituyó por la Dirección de Garantía al Crédito Agrario (Farm Security Administration) cuyo objetivo primario era facilitar préstamos a los arrendatarios para comprar tierras. Posteriormente, la Dirección de Garantía al Crédito Agrario se

convirtió en la Dirección de Agricultura (Farmers Home Administration) que se estableció para facilitar préstamos a agricultores marginales de pocos recursos y rentas bajas.

Aunque la política de desarrollo continuó hasta los años 50, en forma de un incrementado desarrollo de los regadíos y la Dirección de Electrificación Rural continuó proporcionando fondos de bajo costo para llevar la electricidad a las áreas rurales, en los años 30 se introdujo una política distributiva que trajo una forma relativamente nueva de subvención que, en parte, trató de compensar los efectos del exceso de expansión de la base productiva creada por la política de desarrollo.

7. Políticas distributivas

Las políticas distributivas son aquellas que alteran el flujo de la renta de un individuo o grupo, variando por tanto su renta absoluta y relativa y su nivel de riqueza.

En los años 20, las autoridades del Ministerio de Agricultura y los miembros de las organizaciones de agricultores empezaron a entender la naturaleza inelástica de la demanda de productos agrarios y trataron de estimular el control de la oferta como medida para elevar los precios e incrementar la renta de los agricultores con relación a la de sus homólogos urbanos. En los años 20 se intentó alterar la distribución de la renta entre la agricultura y el sector urbano, momento en el cual se instó a los productores a restringir la producción y a establecer organizaciones cooperativas a restringir la producción y a establecer organizaciones cooperativas para lograr el control de la oferta y exportar productos agrarios (Wallace). No obstante, dichos programas en su mayoría no tuvieron éxito.

En los años 30 se desarrollaron programas para modificar la relación básica de la oferta y la demanda en el mercado. Se puso en práctica un programa de sostenimiento de precios

para los productos agrarios fijando tasas para préstamos sobre excedentes agrarios (sostenimiento de precios), a un porcentaje fijo de su poder adquisitivo unitario en 1910-1914 (paridad). En suma, la demanda se incrementó para absorber cualquier cantidad que se produjera a la tasa de préstamos existente. La renta del sector aumentó porque los precios estaban por encima de lo que hubiera sido el precio de equilibrio de mercado y las existencias se acumularon en los almacenes del gobierno.

Para limitar la oferta y reducir la necesidad de almacenamiento, se iniciaron los programas de reducción de superficie de cultivo. Esto redujo la necesidad de almacenamiento pero no alteró la tendencia al alza del flujo de rentas y, al aumentar los ingresos, los valores de la tierra se estabilizaron y luego se elevaron.

La política básica del gobierno de los EEUU relativa a la agricultura ha sido estática desde los años 30. Es decir, el propósito de la legislación agrícola ha sido elevar la renta agraria por encima del nivel que hubiera tenido en el mercado. Sin embargo, existe un debate continuo entre los políticos de los EEUU relativo a la situación fundamental del sector agrario (Reinsel, 1985).

Existen dos conjuntos de hipótesis discrepantes respecto a la función de los mercados agrarios. Un grupo asume que la agricultura es competitiva y que el ajuste de precios y cantidades en el equilibrio puede llevarse a cabo sin programas, de formas relativamente rápida e inocua. Este grupo apoya la doctrina de que si se retiraran los actuales programas y se eliminara el exceso de existencias en almacén el problema del desequilibrio quedaría resuelto. Desde su perspectivas el problema es la escasa variabilidad de los precios a corto plazo y el papel del gobierno debe ser por tanto reducir el riesgo y aumentar la estabilidad. Este grupo confía en que la variabilidad de los rendimientos impedirá que se acumulen las existencias en los almacenes del gobierno debiendo mantenerse la tasa de préstamos por debajo del precio medio a largo plazo,

ofreciendo protección contra la variabilidad pero sin sostener la renta por encima de los niveles a largo plazo.

El otro grupo asume que, además de las alteraciones causadas por el clima y otros choques, la agricultura sufre de un desequilibrio largo y crónico debido a la naturaleza heterogénea de las empresas agrarias. La opinión de este grupo es que los ajustes para lograr el equilibrio serían largos y penosos. Este grupo ve la necesidad de una presencia fuerte y continua del gobierno en los mercados agrarios para controlar la producción, recortar los suministros y proporcionar la transferencia de rentas de contribuyentes y consumidores a productores.

A partir de los años 30, tuvo muy poca importancia la opinión de la administración en el poder, puesto que el sector agrario se enfrentaba a una situación de continuos excedentes a corto plazo, de modo que la única opción políticamente aceptable era la de facilitar la transferencia de rentas. A partir de esta época, las diferencias entre programas, no han sido tanto sobre si los problemas son crónicos o temporales sino sobre la magnitud de la transferencia de rentas y la fuente de financiación para dicha transferencia - contribuyentes o consumidores. Los archivos históricos sugieren que aquellos que creen que la agricultura de los EEUU tiene un excedente crónico están próximos a la verdad. Durante los últimos 60 años, los únicos períodos de relativa escasez han sido durante la Segunda Guerra Mundial y desde 1972 a 1975. Los años restantes produjeron abundantes existencias y/o no se cultivó una buena cantidad de acres.

8. Efectos intencionados y no intencionados de los programas de distribución

El efecto intencionado de los programas agrarios ha sido elevar la renta de los productores de bienes específicos. En su mayor parte, dichos programas han alcanzado su objetivo. Numerosos estudios han mostrado que las rentas de los produc-

tores son más altas en los lugares donde existen programas de lo que lo serían en un mercado libre (Reinsel, 1986). En general, el efecto del incremento de la renta ha sido mayo que el coste del subsidio dinero puesto que la demanda de los productos agrarios incluídos en los programas es inelástica. De ahí, que la renta se eleve al pagar más los consumidores por una cantidad reducida.

Las cantidades no intencionadas de los programas son el principal tema de discusión cuando consideramos cómo ha afectado la política agraria a los mercados y valores de la tierra. Es decir, la política de productos agrarios de los EEUU tiene como objetivo el sostenimiento de las rentas agrarias. Una porción de la renta más alta se asigna a la tierra como renta. Y, al aumentar las expectativas de renta debido al programa, aumenta el valor de la tierra, puesto que el futuro flujo de renta esperada es más alto de lo que lo hubiera sido en un mercado libre. Con frecuencia se hace referencia a este proceso como a la capitalización de los beneficios del programa (Reinsel, 1972). Los científicos han deducido, a menudo, que el beneficio para el productor se pierde a través de la capitalización (Schultz). En realidad, el proceso de capitalización normaliza los ingresos. Es decir, los beneficios derivados de la producción de bienes sujetos a intervención dentro de un programa determinado se equilibran con los de los usos competitivos. Los programas crean una ganancia inesperada para aquellos que poseen tierras cuando la política de sostenimiento se pone en práctica. Aquellos que adquieren tierras después de que se ha establecido la política pagan la adquisición de los derechos del flujo de renta esperada al tipo de interés de mercado vigente en ese momento. Con el transcurso del tiempo, los cambios de política agraria han creado beneficios y pérdidas inesperadas al cambiar el flujo de expectativas de renta.

Un efecto secundario de los programas, tal y como vienen existiendo desde los años 30, ha sido el haber facilitado la despoblación de la agricultura. Los agricultores jubilados y aquellos que han dejado el sector por tener un empleo no agrario,

han partido con los fondos de la jubilación o de la inversión que pagaron aquellos que adquirieron los bienes de los que se marchaban. De este modo, la riqueza creada por unas expectativas más elevadas de flujo de renta se convirtió en un medio de restructuración del sector.

Como consecuencia de las leyes de 1977 y 1981 la elevación de los tipos de interés y la subida de los precios indicativos contribuyeron a configurar las expectativas de que las rentas serían más altas en los años 80. A la inversa, la rápida acumulación de existencias en 1982, el programa de Pago en Especie (PIK - Payment in kind) en 1983, la reducción de los tipos de interés para préstamos y la congelación de los precios indicativos en 1984 y, la posterior reducción de los tipos de préstamos debido a la Ley de 1985 a \$2.40 para la cosecha de trigo de 1986 y a \$2.25 para la cosecha de 1987, crearon expectativas de reducciones adicionales de la renta y, por lo tanto, del valor de la tierra.

A comienzos de 1970, fuí autor de un informe junto con Ronald Krenz en el cual intenté medir el valor nominal de los ingresos derivados del programa de política agraria que estaban disponibles para capitalización y también calculé el valor de la tierra que podría responder de la capitalización de los beneficios esperados del programa (Reinsel y Krenz). Sacamos la conclusión de que, a partir de 1970, los beneficios esperados del programa eran responsables de alrededor del 8% del valor de la tierra agraria de los EEUU. Dicho cálculo quedó obsoleto el año en que se hizo, puesto que los precios de los productos agrarios empezaron a subir rápidamente en 1972 y las expectativas referentes a beneficios futuros se elevaron rápidamente. Durante gran parte de los años 70, los programas fueron ineficaces, a excepción de los programas de indemnización por siniestros. A comienzos de los años 80, variaron las expectativas referentes a los precios de los productos y a las rentas de la tierra y el valor de ésta empezó a descender. En el ámbito nacional, el valor de la tierra está un 30% por debajo de lo que estaba en 1981. En Iowa, el valor de la tierra

está un 60% más bajo y se espera que baje todavía más en 1986 (Servicio de Investigación Económica, 1986) (Economic Research Service). Este es el primer descenso en el valor de la tierra de más de un año de duración, desde 1934.

Los costes directos para el gobierno de los principales programas de productos agrarios serán más altos en 1986 hasta 1988, como no lo han sido nunca antes, y contribuirán con una mayor proporción de renta real. Sin embargo, no es probable que suba el valor de la tierra porque la combinación del sostenimiento del gobierno y de la renta neta de la producción es probable que esté a una cifra baja, en términos reales, no registrada anteriormente. Los actuales programas están solamente retardando la descapitalización (devaluación) del sector.

Hasta tanto la renta actual sea más alta que la renta esperada, el valor de la tierra continuará bajando y bajará con relación a las rentas anuales actuales si se espera que las rentas anuales desciendan en el futuro. Es decir, se pagará menos por un flujo de renta esperada más bajo de lo que el actual beneficio proyectado al futuro parecería garantizar (Burt, Alston, Phipps). A la inversa, si se espera que las rentas se eleven en el futuro, el precio de la tierra será más alto de lo que las rentas actuales parecerían garantizar.

En un reciente análisis del impacto de los programas de productos sobre la renta agraria, determiné que los subsidios a la renta estaban creciendo desde el final de los años 70 y comienzo de los 80, elevándose desde casi cero en 1975 a más de 8.4 billones de dólares para 1982. En un mercado libre la renta real habría bajado desde 1975 en adelante. Si se hubiera previsto que un subsidio de esta magnitud iba a continuar constante en el futuro, habría sostenido alrededor de 280 billones de dólares del valor de activos al tipo de rentabilidad histórico. La retirada del subsidio resultaría en un descenso de casi dicha magnitud en valores de activo (Reinsel). En 1986, los proyectos de costes de los programas muestran un subsidio de más de 25 billones. Gran parte de este irá a compensar las

pérdidas de la producción y de los gastos fijos de producción y alguna parte está disponible como respaldo del valor de los activos.

9. Política de asignaciones

La política de asignaciones reparte los derechos de utilización de la tierra entre objetivos específicos.

A medida de que la tierra se fué transformando, el proceso de desarrollo que se produjo trajo consigo el sistema de derechos jurídicos aplicados por el gobierno. Con el transcurso del tiempo, al aumentar el nivel de desarrollo y al hacerse la sociedad más compleja, fué necesario repartir los derechos de explotación y poner límites a la transferencia de dichos derechos. El aumento de la población creó la competencia por el espacio y, aunque ésta se concentró en las ciudades y áreas urbanas, la necesidad de espacio no disminuyó proporcionalmente al grado de concentración. Mientras más compleja era la sociedad más compartamentalizado era el uso del espacio —espacio para vivienda, espacio para el transporte, espacio para la industria y el comercio, espacio para la agricultura, espacio para la evacuación de residuos, espacio para el recreo, espacio para la preservación de la historia—.

Se supone que los mercados asignan el recurso tierra para su pleno y mejor uso económico, no obstante, la política de asignaciones desarrolla para especificar cómo debe usarse la tierra. Por ejemplo el Congreso ha reservado tierra para bloques, parques y zonas en estado salvaje. Los gobiernos nacionales y locales han designado zonas de tierras húmedas para las reservas de la fauna silvestre y han establecido áreas de regadíos y drenaje para la producción agraria. Muchos estados han establecido zonas de uso agrario a las que se les aplica un sistema tributario preferencial de acuerdo con el valor agrícola en lugar de con el valor del mercado. Dichas políticas se llevan a cabo con el objetivo de limitar la transferencia de ex-

ternalidades de la explotación privada al sector público o a la sociedad general.

Aunque las explotaciones agraria, minas, fábricas, transportes, comercio y alcantarillado son elementos necesarios de cualquier economía, el pueblo, actuando a través del Estado, tiene derecho a fijar unas normas allí donde ocurra dicha actividad. Estas limitaciones alteran el conjunto de derechos asociados con la propiedad específica y por ello la renta y el valor de dicha propiedad. Las zonas de usos específicos tales como: zonas de drenaje, zonas de regadío, control de ríadas, suministro de agua potable y zonas de uso agrícola, afectan todas ellas a la cantidad de tierra disponible para la producción agraria y por lo tanto alteran los precios de la tierra.

La Ley de Seguridad Alimentaria (Food Security Act) de 1985 contiene disposiciones para retirar de la producción hasta 40 millones de acres de tierra sumamente erosionable con el fin de limitar la erosión del suelo y conservar los recursos. Un objetivo secundario es reducir la producción de excedentes. Se firman contratos de 10 años con los propietarios en base a una licitación. Dicho programa puede competir en el mercado de arrendamientos, aumentando y estabilizando el flujo de expectativas de renta, elevando así el precio de la tierra.

10. Política fiscal e impositiva

La política impositiva es un ejemplo de la forma en que la sociedad ha elegido reunir dinero con el propósito de proporcionar servicios y bienes públicos. Los programas fiscales, además de proporcionar rentas, con frecuencia plantean cuestiones de equidad y de igualdad. El sistema fiscal es, por lo tanto, una base para transferir e igualar rentas.

En los Estados Unidos se han usado los programas fiscales para dirigir la inversión hacia la tierra y la agricultura, incrementando así la demanda de la tierra y su precio. Los impuestos

sobre la renta estatales, los impuestos sucesorios y sobre transmisiones patrimoniales y las contribuciones territoriales locales y estatales tienen un impacto directo sobre el flujo de la renta agraria. En principio, aquellos con rentas más altas pagan impuestos en mayor proporción. En la práctica, la posibilidad de desgravar la renta invirtiendo en propiedad inmobiliaria y en empresas agrarias crea un substancial beneficio adicional, después del pago de impuesto, para los agricultores (Edward K. Reinsel). Por ejemplo, a los agricultores y a otros receptores de ayudas agrarias se les ha permitido la deducción impositiva de sus rentas no agrarias mediante el descuento de la suma de cualquier pérdida agraria de su renta no agraria, antes de calcular sus impuestos federales. Puesto que las pérdidas agrarias pueden ser pérdidas sobre el papel, tales como la depreciación acelerada, la deducción impositiva compensa por exceso cualquier pérdida real. este proceso crea renta por ganancias de capital en lugar de renta corriente e, históricamente, se han aplicado a la renta por ganancias de capital tipos impositivos más bajos que a la renta corriente.

Los programas fiscales, tales como el crédito a la inversión y la depreciación acelerada para estimular nuevas inversiones de capital, cuando se aplican a industrias con exceso de capacidad como la agricultura, resultan en la ampliación de la capacidad y en un mayor exceso de la misma, que, cuando la sostienen los programas de productos agrarios, infla el precio de la tierra.

La contabilidad en efectivo para fines fiscales permite la deducción de las partidas de gastos en el año en que se efectúa el pago en lugar de en el año en que se utiliza el factor de producción comprado. De este modo, la compra por adelantado de semillas, fertilizantes y otros factores de producción puede utilizarse para equilibrar la renta en años de renta alta reduciendo así los impuestos y elevando la renta neta.

Las disposiciones de la Ley de reforma fiscal de 1986, cuando sean efectivas, reducirán claramente el incentivo para in-

vertir en la agricultura. Como resultado, es probable que la demanda de tierra agraria se reduzca y esto contribuirá a un descenso adicional a corto plazo del valor de la tierra.

11. Política financiera

La política crediticia o financiera relativa a la agricultura en los EEUU empezó en 1916 con la aprobación de la Ley Federal de Préstamos Agrarios (The Federal Farm Loan Act) y con el establecimiento de Bancos de tierra federales en 12 distritos. El propósito de la Ley era asegurar que la agricultura tuviera crédito disponible a tipos razonables, estando dicho crédito garantizado por hipotecas de tierras agrarias. Durante los años 30, la Dirección de Crédito Agrícola (Farm Credit Administration) sustituyó a la Oficina Federal Agrícola (Federal Farm Loan Board) y en 1933 se autorizaron las Asociaciones de Crédito a la Producción (Production Credit Associations) locales para que hicieran disponibles a los agricultores créditos a corto y medio plazo sobre una base razonable.

De conformidad con la Dirección de Colonización y posteriormente con la Dirección de Garantía al Crédito Agrario, se hicieron préstamos a los agricultores arrendatarios para adquirir tierras. En 1946 se autorizó a la recientemente creada Dirección de Agricultura para que hiciera préstamos para la producción y subsistencia de los agricultores que no pudieran obtener crédito en otro lugar. De conformidad con la Ley Bankhead-Jones y con un programa recientemente autorizado de hipotecas agrarias garantizadas continuaron los préstamos a los arrendatarios para la adquisición de tierra en propiedad. Después de la Segunda Guerra Mundial gran parte del Programa de la Dirección de Agricultura se dedicó a los que regresaban y a ayudar a los nuevos agricultores o a agricultores con pocos recursos para que empezaran o continuaran el trabajo en las explotaciones agrarias. Durante los últimos 30 años, los Préstamos para la Vivienda Rural, los Préstamos

para la Industria Rural y los Préstamos de Emergencia se añadieron a los autorizados por la Dirección de Agricultura.

La Ley de Crédito Agrario de 1971 alteró de forma dramática la política y los programas de los Bancos de tierra federales. Con anterioridad a la Ley, los Bancos de tierra federales basaban sus préstamos en el «valor agrícola normal» que proyectaba una renta actual capitalizada, a una tasa de capitalización del 5%. Se hicieron préstamos hasta el 70% del valor normal. De este modo, los préstamos de los Bancos federales rara vez fueron de más del 50% del precio de mercado. Esta fué una política de préstamos muy conservadora limitando el número potencial de compradores.

La Ley de 1971 cambió la política y los programas de los Bancos de tierra federales. La explotaciones agrarias se tasaron entonces al valor de mercado y se pudo conceder préstamos de hasta el 100%. Como resultado, tuvo lugar una dramática expansión de los préstamos de los Bancos de tierra federales de modo que su volumen de préstamos pendientes se elevó de 6,7 billones de dólares en 1970 a más de 48,0 billones en 1980, un incremento del 616%. Su participación en la cartera de préstamos subió del 23 al 35%. En un mercado de transferencias muy estrecho, dicha expansión de los fondos para préstamos pudo tener y tuvo un importante impacto marginal sobre el precio de la tierra. (Pongtanakorn y Tweeten).

12. Política de crecimiento o empleo

Una política a largo plazo del gobierno de los EEUU ha sido estimular el crecimiento económico de la economía en su conjunto, es decir, incrementar el número de puestos de trabajo que produzcan un nivel más alto de bienes y servicios. Esta política lleva implícita una tasa de inflación del 2 al 4% al año para estimular la expansión económica. Con la tasa de incremento en la oferta monetaria dirigida a este nivel de aumento de los precios para bienes reproducibles, el incremento

nominal de los precios de la tierra, dejando todo lo demás constante, tiende a ser más rápido puesto que la oferta de tierra es fija. De este modo, el precio real de la tierra medido por el Indice de Precios al Consumo o por el deflactor del Producto Nacional Bruto tenderá a elevarse como resultado del incremento general del nivel de precios. Una política de crecimiento que eleve la renta real de una población más numerosa ejercerá un aumento de la presión sobre el precio de la tierra al intentar los nuevos consumidores reasignar las reservas existentes de tierra entre un creciente número de partícipes en el mercado.

13. Comentarios finales

El impacto de la política sobre el valor de la tierra es el resultado del impacto de los programas sobre las expectativas de ganancias o rentas de la tierra. La política de desarrollo, distribución, asignación, tributación, crecimiento y financiación tienen todas ellas implicaciones en las expectativas de rentas de la tierra. Los precios de la tierra suben o bajan debido a que cambian las expectativas referentes a las rentas al cambiar las condiciones y políticas económicas.

El descenso actual del valor de la tierra en los Estados Unidos refleja la expectativa de que la rentabilidad de la tierra en la producción agraria es probable que sea más baja en el futuro de lo que los productores y sus prestamistas esperaron o realizaron en los años 70. Aunque la renta nominal para el sector está casi a un nivel no registrado anteriormente, la renta real neta está al nivel más bajo desde los años 30. La renta neta para la agricultura en 1984 y 1985 se concentró en 200.000 a 300.000 explotaciones agrarias que eran sumamente rentables. Casi la mitad de todas las explotaciones agrarias perdieron dinero en operaciones corrientes en ambos años y muchas de dichas explotaciones están en proceso de venta de sus acti-

vos y los precios a los cuales se venden dichos activos están bajando.

En una perspectiva global, la política agraria de los EEUU incrementó las rentas que se obtenían por la tierra en países competidores fijando un nivel mínimo, por debajo de los precios mundiales, para el trigo, cereales pienso, soja, arroz y otros productos básicos. De este modo, la renta y los valores de la tierra han aumentado en el Canadá, Australia, Argentina, Brasil, África del Sur y muchos otros países. Al bajar los precios como consecuencia de la Ley de 1985, es probable que los productores de dichos países experimenten un descenso en sus beneficios y en las rentas y valores de la tierra.

En el resumen para este seminario se pidió que examináramos la diferencia entre la tierra como factor de producción y la tierra como activo. Desde mi punto de vista no hay diferencia. Como factor de producción la tierra percibe una renta. Puesto que se espera que la tierra perciba un flujo de renta, tiene un valor. Puesto que la tierra tiene un valor puede usarse como reserva de riqueza. No obstante, solamente retendrá su valor como reserva de riqueza si se espera que perciba en el futuro una renta igual a su renta actual o mayor que ésta.

BIBLIOGRAFIA

- ALLIN, BUSHROD W.: «Historical Background of the United States Department of Agriculture», B.A.E., U.S.D.A. Presentado en Raleigh, Carolina del Norte, Oct. 1940.
- ALSTON, JULIAN M.: «An Analysis of Growth of U.S. Farmland Prices, 1963-82», p. 1 AJAE, Vol. 68, No. 1, Feb. 1986.
- BURT, OSCAR R.: «Econometric Modeling of the Capitalization Formula for Farmland Prices», p. 10 AJAE, Vol. 68, No. 1, Feb. 1986.
- E.R.S.: «Agricultural Resources Outlook and Situation Summary», ERS, USDA, Abril 9, 1986.

- GERTEL, KARL: «Differing Effects of Farm Commodity Programs on Land Returns and Land Values», AER 544, E.R.S., U.S.D.A., Nov. 1985.
- JONES, JOHN AND BARNARD, CHARLES H.: «Farm Real Estate: Historical Series Data», N.R.E.D., E.R.S., U.S.D.A., Stat. Bul. 738, Dic. 1985.
- JOSEPH, ANTHONY AND REINSEL, ROBERT D.: «The Financial Condition of Agriculture: An Income Analysis», E.R.S., U.S.D.A., Selected Paper, AAEA Annual Meeting, Reno, Nevada, Julio 1986.
- PHIPPS, TIM T.: «Land Princes and Farm Based Returns», p. 422 AJAE, Vol. 66, No. 4, Nov. 1984.
- PONGTANAKORN, CHAIPANT AND TWEETEN, LUTHER: «Determinants of Farmland Price and Ratio of Net Rent to Price», RP P-878. Oklahoma State University, Stillwater, Oklahoma, Mayo 1986.
- REINSEL, EDWARD I.: «Federal Farm Income Taxes: Is Treasury The Loser?», Selected Paper, AAEA Annual Meeting, Reno, Nevada, Julio 1986.
- REINSEL, ROBERT D.: «The Aggregate Real Estate Market: An Evaluation of Prevailing Hypotheses Explaining the Time Series Trend in United States Average Farm Real Estate Values», Tesis sin publicar, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, 1973.
- REINSEL, ROBERT D.: «Agricultural Policy and Market Pricing», Policy Research Notes No. 20, E.R.S., U.S.D.A., Dic. 1985.
- REINSEL, ROBERT D. AND REINSEL, EDWARD I.: «The Economics of Asset Values and Current Income in Farming», p. 1093, AJAE, Vol. 51, No. 5, Dic. 1979.
- REINSEL ROBERT D. AND KRENZ, RONALD D.: «Capitalization of Farm Program Benefits into Land Values», E.R.S. 506, E.R.S., U.S.D.A., Oct. 1972.
- REINSEL, ROBERT D.: «Income Subsidies Provided by Crop Provisions of the 1973, 1977 and 1981 Agricultural Acts: A Counterfactual Analysis of Market Orientation in Com-

- modity Policy», E.R.S., U.S.D.A., Selected Paper, AAEA Annual Meeting, Reno, Nevada, Julio 1986.
- WALLACE, HENRY A.: «Controlling Agricultural Output», Journal of Farm Economics, Vol. V, No. 1, Enero 1923.
- WUNDERLICH, GENE, ed.: «Land-Something of Value Part I: Price and Market Issues», Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., LIM Monograph 82-10. 1982.