

**SUMARIO DE MATERIAS TRATADAS
EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL
SOBRE EL MERCADO DE LA TIERRA
Y SUS PRECIOS: ANALISIS
Y POLITICAS DE REGULACION
24-26 Septiembre 1987, Sevilla, España**

Por
Philip M. Raup (*)

La necesidad de un planteamiento paciente y «a largo plazo» en la formulación de políticas es una de las lecciones más destacadas de este seminario. Las políticas relativas al suelo agrícola tratan algunas de las características básicas de un sistema social y económico. Los cambios bruscos pueden tener un efecto inmediato para corregir deficiencias acumuladas en el pasado pero pueden tener consecuencias perjudiciales, cuyos efectos quizás no se noten durante años o generaciones. Un cambio que no destruya la continuidad es el objetivo de los esfuerzos encaminados a reformar los regímenes de tenencia de la tierra. Este ha sido el hilo conductor de las ponencias y discusiones de este seminario.

(*) Universidad de Minnesota, EE.UU.

La segunda lección está relacionada con la necesidad de disponer de mejores datos. Los problemas de la tierra tienen siempre consecuencias de ámbito nacional, pero los datos cruciales, necesarios para entenderlos, son de carácter local. Estamos obligados a trabajar con datos agregados que demasiadas veces ocultan variaciones locales esenciales. El gran defecto que tienen las estadísticas sobre el mercado y la valoración de tierras, en todos los países, es la ausencia de datos a nivel micro que reflejen las diferencias de suelo, clima y cultura. Es ingenuo solicitar un mayor esfuerzo investigador en tanto en cuanto no se hayan hecho mayores inversiones en la recopilación de datos básicos y locales. Se observa frecuentemente que los instrumentos y métodos de análisis económico han alcanzado niveles de rigor analítico que no están sustentados por datos disponibles. Esto es esencialmente cierto en los campos de la economía del suelo, la valoración de tierras y el estudio del mercado de la tierra.

Revisando las ponencias del seminario, hay que destacar el relativo descuido con que se han tratado los efectos del crecimiento de la población y su distribución, sobre el régimen de tenencia, el valor y la transferencia de tierra. Es difícil negar que muchos de los problemas más agudos de la tierra ocurridos en los años 80 son el resultado de un crecimiento de la población por encima de la capacidad de las áreas rurales para proporcionar alimento, trabajo y ocio a sus habitantes. La presión de la población sobre los recursos de la tierra ha sido siempre el origen de los conflictos surgidos en torno a las políticas del suelo. Esto cobró nuevas dimensiones en la segunda mitad del siglo XX debido a que la tasa de crecimiento de la población en muchas regiones, alcanzó las cotas más elevadas de su historia. La relación fundamental entre población y tierra precisa más atención que la que recibe en este seminario.

La necesidad de encontrar el equilibrio entre las tasas de crecimiento de la población y las tasas de desarrollo del recurso tierra es un tema central en el problema de la valoración del suelo. Cuando la productividad de la tierra es baja o el

crecimiento de la población excesivo, la tierra puede adquirir un valor de escasez que no guarda relación con el valor de su productividad a largo plazo. Algunos de los suelos agrícolas más caros del mundo pertenecen a zonas de países pobres donde la presión del exceso de población deprecia el valor del trabajo y aumenta el de la tierra. Esto ha conducido a temores frecuentemente expresados que advierten que el mundo se está quedando sin tierras productoras de alimentos. Este seminario ha demostrado la importancia que tiene el hecho de entender las verdaderas dimensiones del problema.

Con respecto a las medidas empleadas para determinar los recursos disponibles, éstos pueden carecer de existencia hasta que son reconocidos como tales por los seres humanos. Su cantidad no puede medirse excepto en términos del uso al cual va a dedicarse el recurso. Estos usos, a su vez, dependen de la observación, de la posibilidad de recuperación, de los costes del transporte, de la eficiencia en la transformación, de los precios y de las instituciones que nos permiten organizar sistemas eficientes para su aprovechamiento. Estos factores cambian, y la cantidad total de recursos disponibles cambia con ellos.

Por lo tanto la cantidad total de recursos no se mide adecuadamente en términos de cantidades físicas. En términos económicos esta cantidad no existe hasta que los recursos son utilizados por los hombres. Desde este punto de vista un recurso es un logro cultural.

Es imposible definir un recurso, excepto desde la óptica de nuestra inteligencia y habilidad para utilizarlo. En un momento dado, la inteligencia y la habilidad son cualidades limitadas, pero la historia de la naturaleza humana no proporcionar evidencia alguna en el sentido de que estas cualidades sean fijas o finitas a lo largo del tiempo. Si los recursos solo pueden definirse desde la óptica.

Desde este punto de vista, el tema central es como arbitrar el proceso por el cual la cantidad total de recursos puede incrementarse, y no simplemente redistribuirse. Una revisión de

las ponencias presentadas en este seminario revelan ciertas hipótesis subyacentes relacionadas con este aspecto. Una de las más sugerentes es la creencia implícita de que la conservación de puestos de trabajo es un objetivo incondicional. En una economía dinámica y en expansión debería ser evidente por sí mismo que la destrucción de puestos de trabajo es la clave del proceso de cambio. Esto es especialmente cierto en el sector agrario puesto que no todo el mundo puede ser agricultor. La salida de mano de obra de sectores de producción de alimentos hacia otros sectores es una de las medidas primordiales del progreso social. Será importante introducir cambios en el sistema de tenencia de la tierra de forma que no se «congele» a los agricultores en ocupaciones con perspectivas de crecimiento limitadas y bajas retribuciones. Evitar esto ha sido uno de los problemas centrales de las reformas agrarias de todo el mundo.

Una meta de difícil alcance es, sin duda, el intento de reformar las instituciones de tenencia de la tierra manteniendo la flexibilidad necesaria para llevar a cabo ajustes en el mercado de productos y en el mercado de trabajo. Es más fácil encontrar ejemplos de fracasos que de éxitos. Es cierto que no puede cuestionarse la importancia, por ejemplo, de las reformas agrarias de México, Japón, Taiwan y Egipto en cuanto a su capacidad para poner en marcha el potencial productivo y para proporcionar una cierta estabilidad en períodos de rápido cambio económico y social de estos países. Sin embargo si puede cuestionarse el grado de adaptación de este tipo de reformas a los cambios bruscos de las condiciones económicas. Así pues, uno de los objetivos más universales de las reformas en la tenencia de la tierra ha sido el romper con instituciones anquilosadas que habían sobrevivido a su propia utilidad.

Merece la pena destacar que en este proceso algunos países han creado nuevas rigideces que también han sobrevivido a su utilidad en un período sorprendentemente corto de tiempo.

Una de las claves de esta rigidez es la libertad con la cual los beneficiarios de un programa de reforma agraria pueden participar en el mercado de la tierra, ya que en una primera fase de la reforma ser esencial prohibir la venta o arrendamiento de las tierras recibidas en dicha reforma. Si estas prohibiciones se mantienen demasiado tiempo pueden acabar con los objetivos a largo plazo de la reforma, de modo que una de las tareas más difíciles que tiene que acometer una reforma agraria acertada es conseguir un equilibrio entre la estabilidad a corto plazo y el cambio a largo plazo.

La falta de flexibilidad en el funcionamiento de los mercados de la tierra dificulta o imposibilita la venta o la transferencia de títulos de propiedad de la tierra y a menudo puede relacionarse con rigideces en los mercados de arrendamiento que surgen por motivos diferentes. En principio, las relaciones entre el propietario y el arrendatario pueden llegar a ser tan malas como para considerar el arrendamiento como una institución permiciosa que debe destruirse. Esto se refleja en ocasiones en forma de prohibiciones contra el arrendamiento de tierras, o en un exceso de control sobre las mismas eliminándose así la flexibilidad que los contratos de arrendamiento deberían introducir en un sistema de tenencia de tierras. La reforma del régimen de arrendamientos pueden llegar a sustituir a una reforma agraria más completa, pero el resultado más común es un aumento de la rigidez del sistema de tenencia.

Existe otro punto de vista defendido por los que creen que un sistema de arrendamiento de tierras puede permitir a los agricultores con un capital limitado maximizar su efectividad, al eliminar el compromiso de tener que comprar la tierra. Para que este argumento fuese válido deberían funcionar adecuadamente los mercados de materias primas, de productos, de crédito y sobre todo de trabajo, pero estos son los mercados normalmente más defectuosos en aquellas situaciones en que se considera necesaria la reforma. Cuando existen escasas alternativas de trabajo no agrícola en las comunidades rurales,

cuando el acceso al crédito es desigual y las tasas de interés son elevadas, y cuando los mercados de factores o productos están mal organizados, o dominados por los propietarios, entonces es difícil argumentar que la negociación entre propietarios y arrendatarios pueda llegar a establecer cánones de arrendamiento equitativos y eficientes.

En teoría el arrendamiento de tierras debería introducir la necesaria flexibilidad al permitir el aumento de tamaño de las explotaciones en aquellos lugares en que sea necesario, pero en la práctica, los regímenes de tenencia caracterizados por altos porcentajes de tierras arrendadas han figurado históricamente entre los sistemas más inflexibles de organización de la producción agrícola.

En un sistema equilibrado de tenencia de tierras la posibilidad de arrendar tierra debería ser esencial porque favorece su transferencia entre generaciones. A medida que los agricultores envejecen, la posibilidad de arrendar sus tierras conservando la propiedad puede ser una forma altamente eficiente de poner en marcha el proceso de transferencia del control del capital agrícola. Aunque no existen reglas absolutas al respecto, en general puede observarse que aquellos regímenes de tenencia de tierras en los que pueden arrendarse entre el 10% y el 20% de la misma, son a menudo los más estables durante largos períodos de tiempo.

El buen funcionamiento de los mercados de la tierra necesita en cierto grado el arrendamiento como forma de tenencia, aunque un exceso pueda ser desaconsejable. Es tan difícil alcanzar un equilibrio en este mercado como conseguirlo en la estructura de la propiedad de la tierra, ya que ambos son fuertemente dependientes. La regla esencial es evitar soluciones dogmáticas que nieguen a los agricultores la oportunidad de arrendar, o que congelen los arrendamientos en moldes rígidos.

El criterio según el cual podemos juzgar la distribución acertada de los regímenes de tenencia de las tierras ha sufrido cambios importantes debido a dos innovaciones que se han

producido en la segunda mitad del siglo XX. Uno es el rápido auge que ha experimentado la agricultura a tiempo parcial y el otro la extensión gradual de la Seguridad Social y otros programas de asistencia social a los agricultores.

La mejora de los transportes y los mayores niveles de mecanización han permitido la dedicación parcial a las tareas agrícolas ya que en muchos tipos de cultivo es posible conseguir producciones al nivel de una empresa agraria sin necesitar el trabajo a tiempo completo de 1 hombre/año. Este fenómeno suele generar subempleo estacional en zonas que carecen de alternativas a las tareas agrícolas y en el caso de que estas existan el resultado es una mezcla de labores agrícolas y no agrícolas que exige redefinir las antiguas ideas sobre la duración y eficiencia de las pequeñas explotaciones.

En los EEUU, por ejemplo, entre 1969 y 1982 las explotaciones agrarias menores de 50 acres (aproximadamente 20 Ha) y las mayores de 500 acres (200 Ha) fueron las únicas en las que tanto el porcentaje de agricultores como el de la tierra de las explotaciones experimentaron algún incremento. Además es sorprendente el aumento de la importancia relativa de las explotaciones menores de 50 acres, muchas de las cuales se explotan a tiempo parcial y a pesar de que su contribución a la Producción Total agraria es todavía pequeña está creciendo y es especialmente significativa en algunos cultivos hortícolas y especializados.

Evaluable los datos sobre la distribución de los ingresos en las explotaciones familiares podemos deducir que el fenómeno del trabajo a tiempo parcial está provocando una evolución desde la empresa agraria a la explotación familiar. Los ingresos derivados de las tareas agrícolas, por si solos, pueden ser insuficientes para sostener a una familia, pero si a éstos se añaden los derivados de los trabajos no agrícolas el resultado es con frecuencia comparable al de las explotaciones a tiempo completo.

La dedicación a tiempo parcial y la necesidad de recurrir a trabajos alternativos para poder sobrevivir en el sector agrí-

cola es interpretado a menudo como un fallo de las políticas agrarias, aunque este juicio debe reconsiderarse ya que es evidente que la dedicación a tiempo parcial es una característica duradera de la estructura agraria de los países desarrollados. Esta es una tendencia que deben tener en cuenta tanto aquellos que lleven a cabo las reformas en los sistemas de tenencia de la tierra como en la estructura de su mercado. Parece probable que la agricultura a tiempo parcial continúe extendiéndose tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo en la medida en la que los sistemas de transporte y comunicaciones conduzcan a una mezcla creciente de las ocupaciones y estilos de vida rural y urbana. Uno de los objetivos más importantes de la política del suelo de las próximas décadas sería precisamente promocionar este crecimiento, o al menos no inhibirlo.

El desarrollo de la agricultura a tiempo parcial se ha asociado con la expansión gradual de la Seguridad Social, asistencia y programas de pensiones para jubilados que incluyen a los habitantes de núcleos rurales y ésta es una tendencia que las políticas del suelo deben alentar. El coste real para la economía nacional ocasionado por la atención a los ancianos es menor en las zonas rurales en casi todo el mundo.

En el pasado una buena parte de la demanda de tierra tenía como objetivo proporcionar a los agricultores seguridad en la vejez. Los programas de asistencia y seguridad social a cargo del estado, tiene un efecto a largo plazo sobre la demanda de la tierra. La disponibilidad de pequeñas parcelas que proporcionen de algún modo un «terapia de trabajo para los viejos agricultores, añaden un importante elemento de estabilidad en las comunidades rurales. Los ingresos por pensiones de jubilación o seguridad social se han utilizado con frecuencia para permitir «una vuelta a las raíces rurales» de personas que habían abandonado el campo para dedicarse a otras labores y debería corresponder a las políticas del suelo alentar este retorno.

La demanda de tierras por parte de los jubilados se ha con-

vertido en un factor importante dentro del mercado de la tierra en los países desarrollados extendiéndose más allá de los límites de las áreas suburbanas convencionales. Esta tendencia sugiere que las políticas de reforma del suelo deberían reconocer claramente la importancia de la residencia rural y la agricultura a tiempo parcial como formas de uso de la tierra.

La revolución del transporte ha sido el principal generador de estas tendencias en el siglo XX. La aparición de los ferrocarriles, de las autopistas y por último las líneas aéreas han modificado el concepto de espacio y distancia, además hay que añadir la extensión del tendido eléctrico y del servicio telefónico a las áreas rurales. La revolución en las comunicaciones promete ser tan importante para el campo como la anterior revolución de los transportes y su trascendencia radica en el hecho de que en las modernas economías de servicios la naturaleza del trabajo no impone un lugar de residencia al trabajador.

La revolución industrial atrajo gran cantidad de mano de obra a los enclaves industriales creando nuevas ciudades y despoblando el campo.

El desarrollo espectacular de las técnicas de la información, motivada fundamentalmente por la revolución de las comunicaciones, promete invertir el proceso por que permite la posibilidad de realizar muchas actividades laborales desde la propia casa.

La elección de un lugar de residencia depende cada vez más de factores no estrictamente laborales y si relacionados con el ocio. El trabajo se ha convertido en algo tan móvil como el propio trabajador.

El reto para aquellos que se ocupan de los problemas de la política del suelo, mercados y valoración de la tierra es incorporar esta perspectiva de sus planes.

Las labores agrícolas y las necesarias para su sustento no son las únicas fuentes de empleo potenciales en las comunidades rurales, de hecho el factor de esparcimiento está cobrando importancia en el valor de la tierra. En otras épocas los

líderes rurales se preocupaban de la construcción de buenas carreteras para «sacar al agricultor del barro» y mejorar el acceso a los mercados. El objetivo de las próximas décadas se centra en la protección de los valores culturales de las comunidades rurales y en el perfeccionamiento de las comunicaciones locales que sirvan de soporte a un modelo de servicios y comercio descentralizado.

La era de la información y las comunicaciones junto con la economía de servicios prometen una revitalización de la vida en las zonas rurales y en las pequeñas comunidades, para que esta promesa se convierta en realidad se necesitarán cambios muy importantes en las instituciones que regulan la vida en el campo. Las instituciones que gobiernan los regímenes de tenencia de la tierra, el empleo de ésta y la protección del entorno son fundamentales en este esfuerzo y esta es la razón por la que debemos aplaudir a aquellos que planearon y organizaron este seminario.