

II. RESUMEN Y COMENTARIOS DEL COLOQUIO

Por
Consuelo Varela Ortega

El coloquio de este seminario se organizó a continuación de cada una de las sesiones, articulándose en torno a los temas que se trataban en ellas. Es evidente que muchos de los temas de discusión aparecieron reiteradamente en varias sesiones, unas veces como tema central de debate, otras como telón de fondo o alusión colateral a otros temas. De esta forma se fue creando un entramado temático de discusión que adquirió mayor agilidad, tanto en cuanto fue discurriendo con independencia de las cuestiones específicas planteadas en cada una de las sesiones, contribuyendo así a la riqueza y profundidad del debate a medida que iba avanzando el Seminario.

Estos temas se desarrollan a continuación a lo largo de seis puntos, en los que se recogen las contribuciones más destacadas del debate y las conclusiones del coloquio así como las referencias, ejemplos y alusiones a países y situaciones concretas que contribuyeron a ilustrar la discusión y que surgieron a lo largo del Seminario.

1. Metodología

Desde una perspectiva metodológica, los modelos que intentan explicar el funcionamiento del mercado de la tierra no son tan divergentes como cabría suponer, teniendo en cuenta las diferencias en las corrientes de pensamiento que han dado lugar a su formalización, y pueden considerarse, en líneas generales, como complementarias en la interpretación de un fenómeno complejo como es el de la formación del precio de la tierra. El monopolio ejercido sobre el factor tierra por parte de los propietarios, que es la base de la teoría de la renta absoluta en la interpretación marxista, así como la presión del conflicto social derivado de las relaciones de poder y la lucha por el acceso a la tierra, están presentes de forma subyacente en los modelos neoclásicos. En ellos, estos fenómenos aparecen bajo la forma del papel que desempeñan las instituciones en el funcionamiento del mercado y del libre juego de los mecanismos de concurrencia que presionan sobre la demanda de tierras, cuya expansión es uno de los factores de aumento de los precios.

No obstante, en los países industrializados no han existido cambios institucionales suficientemente fundamentales como para explicar la variación en la tendencia de los precios de la tierra observada al comienzo de la década de los años ochenta. Asimismo, la concurrencia entre los agricultores es un factor explicativo limitado, sobre todo, en cuanto a su influencia empírica y tampoco puede explicar por sí solo la tendencia general de los precios, primero al alza en la década de los años setenta y luego a la baja en la década posterior. Los modelos generalmente simples de la teoría neoclásica, en su inmensa mayoría modelos agregados, son, en definitiva, coherentes con el comportamiento de los agentes que operan en el mercado, pero también es cierto que carecen de capacidad explicativa para la diversidad de tipos de mercados de la tierra que se dan en la realidad.

La importancia creciente que se le da a las expectativas en este tipo de modelos refleja la necesidad de captar la componente especulativa del factor tierra. Esta componente especulativa es la que hace que el mercado se comporte, en principio, de forma incoherente con la teoría. Es decir, en épocas de precios al alza hay más compra de tierras y en épocas de precios a la baja —como la reciente en Europa y Estados Unidos— el mercado se para. Sin embargo, esta aparente contradicción no es tal si se tiene en cuenta el carácter específico y dual del factor tierra, que es a la vez un activo —sujeto a especulación— y un factor de producción —que realmente no se «produce» en el sentido estricto de la teoría de la producción, pero que se posee y se usa de formas diversas.

La componente especulativa del factor tierra no puede tampoco explicar totalmente el cambio observado en la tendencia de los precios, aunque sí puede ser un elemento esencial en la explicación de las divergencias entre el precio de la tierra y la renta agraria. Es decir, las rentas derivadas de la actividad agraria suben y los precios de la tierra lo hacen aún en mayor proporción. En líneas generales, es evidente que los modelos teóricos que puedan captar mejor el comportamiento y la formación del precio de la tierra serán aquellos que tengan en cuenta los factores que se derivan de su carácter de activo —especulación— y los que se derivan de su carácter de factor de producción —rentas—.

Es importante subrayar el hecho de que los modelos empíricos sólo explican, en la mayoría de los casos, una parte del comportamiento del precio de la tierra. Existen otros factores, difícilmente cuantificables, que también juegan un papel importante y que son factores de tipo social e institucional.

Además, la disponibilidad de datos fiables para acometer trabajos empíricos y predictivos es escasa. El volumen de tierra que anualmente se vende es muy bajo (alrededor de un 2% de promedio en los países industrializados) y la muestra es, por tanto, poco representativa y a menudo el registro de

estas ventas aparece desfasado en el tiempo. Por el mismo motivo, los precios de las compraventas de tierra son también poco representativos, incluso en países donde la actuación de la Administración ha servido tradicionalmente para hacerlos transparentes (Estados Unidos, Inglaterra, Alemania). En otros casos los precios oficiales de compra venta no reflejan la realidad de la transacción porque la política fiscal no discurre paralelamente a la política crediticia. Esta se basa en valores reales que toma como garantía y aquella en valores asignados que toma como base impositiva.

Por tanto, para la obtención de datos sobre precios de la tierra, se recurre, en general, a expertos de diversas instituciones que configuran estudios y censos sobre los que apoyar los trabajos empíricos y cuya fiabilidad puede ser variable. Por ejemplo, los datos de valoraciones de los bancos, en ciertos aspecto rigurosos, pueden resultar sesgados al alza en períodos de tendencia a la baja de los precios de la tierra por la resistencia que tienen estas entidades financieras de reflejar la disminución de los activos patrimoniales que han servido de aval en la concesión de créditos.

En este sentido, puede concluirse que ha sido mucho más rápido el desarrollo de la base teórica de los modelos explicativos y predictivos sobre el precio de la tierra que el soporte empírico que constituyen las fuentes estadísticas. Es necesario que estas fuentes mejoren, se afinen y se desarrollen antes de acometer más estudios de este tipo.

2. Las fluctuaciones de los precios de la tierra

Durante la década de los años setenta, los precios de la tierra experimentaron subidas notables en los países europeos y en Estados Unidos. A comienzos de los años ochenta esta tendencia al alza se invierte y los precios comienzan a bajar de forma espectacular no sólo en términos monetarios, sino también en

términos reales. En Estados Unidos se deja sentir antes este cambio de tendencia que posteriormente se traslada a Europa, causando la ruina y el abandono de sus tierras a muchos agricultores incapaces de afrontar el alto nivel de endeudamiento que habían contraído a lo largo de la década anterior. La relación deuda-activo de los agricultores se incrementa de forma progresiva y el número de hipotecas ejecutadas por las entidades financieras aumenta fuertemente.

Este fenómeno, tan importante para el sector agrario, es de naturaleza lo suficientemente compleja como para que su explicación dependa de un conjunto de factores:

La *política crediticia* que se había puesto en práctica en los Estados Unidos durante la década de los años setenta tenía como objetivo fomentar la compra de tierras y para ello se estableció un sistema de subvenciones. Los créditos de los Bancos Federales a la compra de tierras aumentaron su cobertura, pasando del 50% al 85% del valor de mercado al comienzo de la década y los tipos de interés bajaron a los niveles más bajos de las instituciones financieras del país. Esta política trajo como consecuencia inmediata el aumento creciente de la demanda de tierras de la que también fueron responsables otros factores como la *presión inflacionista* de aquellos años y las *buenas expectativas* de los productos agrarios norteamericanos en los mercados internacionales. El primer factor dio lugar a la inversión en tierra como valor refugio frente a otros activos de mayor riesgo (tierra activo) y el segundo factor dio lugar a la compra de tierras por las buenas expectativas de rentabilidad de la actividad agraria (tierra factor de producción).

Estas expectativas se veían, además, incrementadas, tanto en los Estados Unidos como en Europa, por las *políticas proteccionistas* de sostenimiento de precios de los productos agrarios que garantizaban a los agricultores ingresos elevados.

Además, muchas de las explotaciones agrarias, en su mayoría explotaciones familiares que habían incorporado avan-

ces tecnológicos importantes, se encontraban con un exceso de capacidad en capital y en mano de obra, situación que les llevaba a la necesidad de *aumentar el tamaño de la explotación*, lo cual producía a su vez una presión considerable sobre la demanda de tierra.

Todos estos factores acabaron capitalizándose en una subida espectacular de los precios de la tierra, que caracterizó la década de los setenta, tanto en Europa como en los Estados Unidos.

No obstante, las dos medidas de política agraria, la política crediticia y la política de sostenimiento de precios agrarios, que en un principio fueron diseñadas para aumentar el bienestar de los agricultores, resultaron negativas a más largo plazo. En efecto, sus consecuencias se tradujeron en una desestabilización de los mercados agrarios de productos y factores en virtud de la acumulación continua de excedentes y una subida de los precios de la tierra por encima de las expectativas a medida que iba creciendo su valor especulativo. Esta situación suponía una carga insostenible para aquellas personas que querían establecerse como agricultores y para los ya establecidos que querían ampliar sus explotaciones. Es decir, se produjo una falta de capacidad financiera por parte de los agricultores-propietarios para comprar tierra o arrendarla con el fin de aumentar el tamaño de sus explotaciones. Asimismo, la política de sostenimiento de precios resultaba cada vez más cara para consumidores y contribuyentes.

La reducción o desaparición progresiva de este tipo de medidas, junto con la variación de la política macroeconómica general —tipos de interés, control de la inflación, tasas de cambio, etc.—, motivó la caída de los precios de la tierra del comienzo de la década de los ochenta.

La explicación de este fenómeno, es decir, el porqué del fallo de estas políticas, se encuentra en el trasfondo de su propia filosofía. En efecto, estas políticas fueron diseñadas partiendo de la idea, que luego ha resultado errónea, de que la *tierra tiene características de monopolio*, esto es, que la ofer-

ta de tierra es fija, porque ésta es irreproducible e insustituible. Como consecuencia de ello, la elasticidad de la oferta de productos agrarios nunca podría ser lo suficientemente elevada como para hacer frente a la explosión demográfica de la población mundial y, por tanto, los precios de la tierra deberían seguir subiendo. El error de esta hipótesis fue, en gran medida, el asociar a la tierra el carácter de monopolio en su sentido estricto de factor de producción. La realidad ha mostrado que los incrementos de productividad crecientes derivados del avance tecnológico de estos años han tenido como consecuencia el crecimiento sostenido de los excedentes de tierra disponible para la producción agraria, y el consiguiente abandono continuado de tierras de cultivo. Esto ha producido que en la actualidad, tanto en los Estados Unidos como en Europa, el carácter de monopolio de la tierra se esté identificando cada vez más con la *localización* y no con el *uso* como factor productivo de la agricultura. Esta distinción aparecerá de forma implícita en algunos de los temas que se abordan a continuación, como el valor de uso de la tierra para fines productivos, el valor de consumo (recreativo, paisajístico), la separación entre uso y propiedad de la tierra, la localización de las zonas productivas en áreas específicas, el abandono de tierras al margen de su fertilidad y la tendencia observada tanto en la configuración de las explotaciones agrarias como en el diseño de políticas estructurales viables.

En España, la disminución de los precios de la tierra no se ha producido de forma uniforme. En Andalucía, en concreto, se ha observado una nueva y notable subida de los precios en los dos últimos años. Este fenómeno, que se considera una excepción en la tendencia general en Europa, puede explicarse en líneas generales por doble vía. Una, la coyuntura especial que supone la entrada de España en la C.E.E. hace aumentar las expectativas de rentabilidad de la actividad agraria en una zona como Andalucía, con claras ventajas comparativas en productos para la exportación a los mercados europeos. Otra, las elevadas tasas de desempleo rural de An-

dalucía dan lugar a una presión por el acceso a la tierra, que se traduce en una presión al alza del precio.

3. El binomio propiedad-uso de la tierra

En gran parte de las reformas estructurales en que se ha cuestionado el uso de la tierra y no la propiedad, se han tenido que separar estos dos elementos. Este ha sido el caso de las reformas agrarias cuyo objetivo era el aumento de la productividad de determinados cultivos, la reordenación de los mismos y la creación de empleo y no la redistribución de las tierras de grandes a pequeños propietarios (R. A. de Andalucía, por ejemplo). El problema que se deriva de esta separación propiedad-uso de la tierra es el problema del mercado del crédito. En efecto, si se redistribuye el uso de la tierra sin afectar a la propiedad (expropiación de uso, no de dominio) se plantea el problema del acceso al crédito que en general toma como garantía la propiedad de la tierra. El acceso al capital circulante de la explotación puede hacerse tomando como aval la cosecha, pero otro tipo de inversiones como son las inversiones a largo plazo, son difíciles de realizar sin la garantía de la propiedad. Un tipo de reforma de estas características tiene necesariamente que modificar el sistema crediticio de modo que se posibilite el acceso al capital de inversión respaldándolo con una sociedad estatal de avales. No obstante, las experiencias que ha habido en el pasado (R. A. de Méjico, por ejemplo) con respecto a este tipo de entidades financieras es que en general han dado lugar a sistemas bancarios ineficientes con insuficiente acceso al crédito y han creado un sector descapitalizado en comparación con el sector privado.

Esta separación uso-propiedad de la tierra ha tenido también sus consecuencias en el mercado de arrendamientos que en principio también se vio afectado por los elevados precios

de la tierra de la década de los setenta. En efecto, las políticas estructurales nacionales de los países de la CEE han tendido, en general, a fomentar la compra de tierras mediante medidas de diversos tipos, en lugar de fomentar arrendamientos (salvo Alemania). No obstante, la Política Agraria Común está actualmente excluyendo de sus planes de modernización las ayudas para la compra de tierras, induciendo al arrendamiento como vía de ampliación de explotaciones. La protección de la que tradicionalmente había disfrutado el arrendatario ha producido, además, la proliferación de formas no legalizadas de contratos de arrendamiento, así como otras formas de cesión del uso de la tierra, como es la contratación de las labores de cultivo.

Es importante señalar en este punto que la separación propiedad-uso de la tierra, que puede ser el origen de gran parte de los conflictos del acceso a la tierra, tiene su fundamento en el sistema jurídico. Es una práctica jurídica que no existe en el Derecho Romano y sí existe en la legislación anglosajona, donde de hecho viene practicándose con éxito desde tiempos históricos. Tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña, el Estado posee la autoridad de interferir en los derechos de uso de la tierra —parques nacionales privados— o incluso transferirlos de unas personas a otras, como ocurre, por ejemplo, al aplicar planes de reestructuración rural o urbana sin afectar con ello al principio básico de la inviolabilidad de la propiedad privada. Sin embargo, no existe una separación de este tipo en la tradición del Derecho Romano entre la autoridad legal que aplica su poder regulador a los derechos de uso de la tierra y la autoridad legal que invade los derechos de propiedad. Es muy probable que hasta que la legislación no evolucione y avance en el sentido de separar estos dos elementos, seguirá habiendo serias dificultades a la aplicación de leyes que sí consideran esta separación. Buen ejemplo de ello son las dificultades que está encontrado para su total aplicación la Ley de Reforma Agraria Andaluza.

4. Características especiales del patrimonio tierra

La tierra es un factor económico con características muy peculiares, a veces complejas, que además constituye el elemento más específico de la actividad agraria. Es en definitiva lo que diferencia, en gran medida, la actividad productiva de la agricultura de la de otros sectores y sigue siendo el elemento de más peso en el conjunto del patrimonio agrario de la mayoría de los países.

La tierra, cuando constituye un patrimonio para su propietario, tiene, además, características especiales como tal patrimonio, que lo diferencian de otro tipo de patrimonio.

El agricultor que adquiere tierra y va constituyendo su capital patrimonial, lo hace, en general, a través de créditos y de endeudamiento. Pero este capital patrimonial no existe en la agricultura como en los otros sectores productivos. El agricultor no puede dividir su patrimonio emitiendo acciones que se coticen en el mercado de modo que pueda trasladar parte del riesgo de su inversión a los compradores-inversores de estas acciones. El agricultor tiene, pues, necesariamente que internalizar todo el riesgo de su inversión frente a las fluctuaciones de la actividad económica y las crisis financieras. Esta es una de las razones por las cuales la caída de los precios de la tierra causó la ruina de muchos agricultores que no pudieron hacer frente a su nivel de endeudamiento.

No obstante, el capital patrimonial entendido como tal, si existe en la agricultura en circunstancias especiales y no bajo la forma que es usual en inversiones no agrarias. Existe en tipos de cosechas especiales, como ciertas producciones hortícolas, viñas y producción de madera. Existe también bajo la forma de inversión en capital humano de aquellas personas que han emigrado a las ciudades pero que proceden de zonas rurales con propiedad en tierra y que no han vendido sus derechos a la propiedad. El proceso migratorio en los Estados Unidos, por ejemplo, que se desencadenó en la década de los años cincuenta, fue tan fuerte que es muy probable que la mi-

tad de los beneficios de la propiedad de la tierra en los Estados Unidos esté en la actualidad en manos de descendientes o familiares de agricultores que no viven en sus propiedades.

Al margen de estas circunstancias especiales en que sí podría considerarse que existe capital patrimonial en la agricultura, el hecho de que no exista de forma general como en los otros sectores productivos, tiene también que ver con la existencia tan difundida de explotaciones agrarias familiares. La dificultad de supervisión del trabajo asalariado hace aumentar los costes de transacción de las explotaciones y dificulta, por tanto, la configuración de explotaciones en empresas capitalistas. Salvo en circunstancias especiales, la tendencia es, por este motivo, hacia la explotación de tipo familiar en la mayoría de los países desarrollados, adoptando formas diversas según las circunstancias especiales de cada entorno agrario.

Otra de las características específicas del patrimonio en tierra es que no existe mercado de futuros para la tierra y eso condiciona la fluctuación de su precio. Los precios de la tierra hemos visto que suben rápidamente porque la entrada de especuladores en el mercado hace subir el precio por encima de lo que subiría si no entraran. Pero cuando el precio de la tierra sigue una tendencia a la baja, se elimina el efecto de la especulación, ya que, al no haber mercado de futuros en tierra, no puede comprarse tierra para venderla después. De este modo, los especuladores no entran en el mercado salvo cuando se ha alcanzado el tope mínimo del precio y se espera que suba. Si estos agentes pudieran entrar antes en el mercado — si hubiera un mercado de futuros — se aumentaría la demanda de tierra y subiría el precio. Por otro lado, hay que olvidar que uno de los elementos esenciales en los mercados de futuros es la liquidez y la experiencia ha demostrado que las inversiones en tierra que hicieron muchos agricultores en la época de créditos subvencionados han resultado inversiones de muy baja liquidez, puesto que para comprar en un momento de tendencia a la baja de los precios debe existir la confianza

de que éstos suban. Esta confianza no existe hoy en los precios de la tierra.

5. Modernización y modelo de explotación agraria

El proceso de la modernización en la agricultura es un tema muy amplio que abarca gran cantidad de aspectos diferentes. La relación entre la modernización y el mercado de tierras o, mejor dicho, la tierra en su sentido más amplio, surgió a lo largo de este seminario en relación con dos cuestiones fundamentales ligadas a las estructuras agrarias y, por tanto, al uso y a la propiedad de la tierra. La primera cuestión trata del impacto que tienen los procesos de modernización sobre la estructura de las explotaciones agrarias. La otra cuestión trata de cómo los programas de reforma agraria pueden desencadenar un proceso de modernización en virtud de la amenaza reformadora o de expropiación que ejercen sobre las zonas afectadas.

Con respecto a la primera cuestión, uno de los temas que surgió a lo largo del coloquio y al que ya se ha hecho referencia, es que en el curso de evolución de la agricultura la tierra puede llegar a ser sustituible. El proceso de modernización en general, y de adopción tecnológica en particular, hace que con una cantidad de tierra cada vez menor se produzca más. Uno de los problemas que se plantean en esta situación es la absorción de la mano de obra que sale de la agricultura y la supervivencia, en líneas generales, del medio rural. El desarrollo económico de los sectores no agrarios no va a ser capaz de absorber la mano de obra rural, como ocurrió en las décadas anteriores. Es muy improbable que estos sectores puedan crear un volumen de empleo lo suficientemente grande para ello, sometidos como están, en general, a la incorporación sistemática de innovaciones tecnológicas ahorradoras de trabajo.

El impacto que tienen los procesos de modernización sobre la estructura de las explotaciones ha definido los modelos

de explotación hacia los que han tendido las agriculturas de los países industrializados. Los cambios introducidos por la adopción de innovaciones han ido definiendo el tipo de explotación con mayor capacidad de adaptación a dichos cambios. Por ejemplo, en las décadas pasadas, las explotaciones familiares tradicionales de los Estados Unidos y de Europa tuvieron que adaptarse al cambio tecnológico que supuso la mecanización. Algunas de estas explotaciones, con dimensión insuficiente para la incorporación de maquinaria, sufrieron una crisis que en algunos casos supuso su desaparición y que afectó a zonas concretas como, por ejemplo, al Sur y al Sureste de los Estados Unidos. Sin embargo, en general las explotaciones familiares pudieron adaptarse bien al proceso modernizador y demostraron una capacidad considerable de supervivencia. Por ejemplo, la dimensión de estas explotaciones en las zonas tradicionales de producción cerealista, tanto europeas como americanas, era lo suficientemente grande ya, o se amplió mediante la compra de tierra adicional, que permitiera bien absorber los beneficios de las economías de escala derivados de la adopción de tecnología ahorrador de mano de obra (mecanización) o bien absorber el exceso de capacidad en capital y trabajo de aquellas empresas ya modernizadas. Estos agricultores familiares fueron los principales demandantes de tierra en la década anterior y para la ampliación de sus explotaciones se beneficiaron de la política de subvención de créditos característica de la época.

En la actualidad, la caída de los precios de la tierra que caracterizó el comienzo de la década de los ochenta y la crisis de la agricultura en general, ha tenido serias consecuencias en este tipo de explotaciones que han visto reducirse el valor de su base patrimonial y, por tanto, de su garantía frente al crédito, aunque las explotaciones más eficientes hayan podido beneficiarse de la compra de tierras a precios bajos. La supervivencia de las explotaciones familiares en esta situación de crisis depende no sólo de factores agrarios, sino también de factores extra agrarios como por ejemplo las posibilidades

de empleo en los otros sectores económicos que depende a su vez del diseño de la política de desarrollo general y, por tanto, de la mayor o menor difusión de la actividad industrial o de servicios en las zonas rurales.

En líneas generales, la agricultura americana puede caracterizarse, en cuanto a la evolución de su estructura, por un modelo bipolar. La agricultura comercial cuya característica son las explotaciones relativamente grandes con base familiar pero con participación significativa de trabajo asalariado. Por otro lado, las explotaciones familiares de menor tamaño, de las cuales una proporción creciente complementa el ingreso derivado de la actividad agraria con ingresos que provienen del trabajo en los otros sectores no agrarios. Estas explotaciones han demostrado ser las más estables y con mayor capacidad de adaptación a la situación reciente de crisis en el sector agrario. Esta crisis ha propiciado, sin embargo, la desaparición de empresas agrarias no familiares desilusionadas con las perspectivas futuras de beneficios escasos en la agricultura.

En Europa, la situación no es muy distinta en términos globales y las explotaciones familiares, muchas de ellas altamente capitalizadas, tienden a mantenerse en las zonas más productivas. La crisis de la agricultura en estos últimos años ha provocado también el abandono de tierras y la desaparición de empresas agrarias que no se ha producido necesariamente en las zonas menos productivas, sino en aquellas con menos posibilidades de empleos complementarios a la actividad agraria.

Vemos, pues, que tanto en Estados Unidos como en Europa existe una tendencia marcada hacia las explotaciones familiares que buscan el complemento de sus ingresos en actividades extra agrarias. En Estados Unidos, por ejemplo, sólo uno de cada diez trabajadores de las zonas rurales trabaja en la agricultura. Esta situación, que parece indicar la tendencia en la evolución de las explotaciones agrarias, es un tema esencial de reflexión porque incide en dos aspectos fundamentales. Uno más específico de la agricultura y otro más

general. El primero, se trata de definir el tipo de explotación al que tiende la evolución de la agricultura y el modelo de explotación que de acuerdo con esta realidad, se pretende fomentar. Esto es necesario para definir la política estructural y la política crediticia que asegure el proceso de reproducción de las explotaciones. Una gran parte de la «reproducción» de las explotaciones agrarias se hace por la vía de la compra-venta o del arrendamiento, de los cuales depende también la ampliación de las explotaciones ya existentes. La política crediticia es, como hemos visto en los puntos anteriores, fundamental y decisiva en la configuración de las explotaciones y su diseño debe ir, por tanto, acorde con el tipo de explotación que pretenda fomentarse.

El otro aspecto trata de un tema más general, que es la supervivencia del medio rural, de las comunidades rurales y, por tanto, de la supervivencia de la actividad agraria dentro del conjunto de los sectores económicos y de su evolución. Hemos visto, que tanto en Europa como en los Estados Unidos, la supervivencia de las explotaciones familiares pasa por la diversificación de las fuentes de ingreso y, por tanto, de las posibilidades de empleo en los sectores no agrarios. En este sentido es esencial el diseño conjunto de las políticas fundamentalmente agrarias y de las políticas relacionadas con otros sectores. Entre las primeras se incluye, por un lado, la política crediticia —a la que se ha hecho referencia antes— que debe fomentar el tipo de explotación más viable dentro del contexto económico general y de la política agraria en particular y, por otro lado, la política comercial que debe fomentar la inserción de circuitos comerciales. Entre las políticas no agrarias se incluye la política laboral y de empleo y la política tecnológica, ambas interrelacionadas con un fuerte impacto sobre el uso y la propiedad de la tierra y, por tanto, sobre la configuración del tipo de explotación. Las opciones tecnológicas que se presentan en un proceso de modernización tienen un impacto directo sobre el empleo, sean éstas ahorradoras de mano de obra (mecanización) o de tierra (híbridos, fitosanitarios, etc.) o in-

tensivas en capital y trabajo (cultivos forzados), y este impacto puede ser positivo o negativo, según se maneje la política tecnológica dentro del conjunto global de políticas.

Sin embargo, uno de los aspectos más fundamentales en el diseño conjunto de políticas agrarias y no agrarias dentro del objetivo de crear empleos complementarios a los proporcionados por la agricultura en las zonas rurales, es la política de descentralización de la actividad no agraria. El fomento de la localización regional de la actividad industrial o de servicios mediante pequeñas industrias locales o actividades descentralizadas tiene un efecto muy positivo sobre la creación de empleo en las zonas rurales a través de la demanda de factores, de la venta de productos de transformación local y de la demanda de bienes y servicios de consumo final.

Otra de las cuestiones que surgieron en relación con el tema de la modernización fue a propósito de las políticas de reforma agraria. En efecto, la propia amenaza de la reforma, la amenaza de la posibilidad de expropiación, conduce muy a menudo a desencadenar un proceso de modernización en aquellas zonas afectadas. Sin embargo, es importante que esta amenaza reformadora se traduzca efectivamente en modernización, para lo cual deben arbitrarse medidas complementarias de acceso al crédito y a la tecnología, diseñando la política crediticia y tecnológica de acuerdo con la de reforma agraria. Este tema se discutió muy especialmente vinculado a la reforma agraria de Andalucía, haciendo hincapié en la situación especial en que ésta se desarrolla. Desde el punto de vista regional, la situación de Andalucía está caracterizada por la necesidad de arbitrar soluciones al problema laboral en la zona y a la inserción de la producción agraria en circuitos comerciales más amplios, menos monopolizados, de acceso más generalizado y que se inserten en los mercados de ámbito europeo e internacional.

Asimismo, se discutió la distribución de los beneficios de la modernización entre los distintos agentes sociales, tema relevante en cualquier proceso de este tipo. Los beneficios deri-

vados del aumento de productividad que conllevan los procesos de modernización pueden pasar fácilmente de los productores a los consumidores si no se arbitran medidas complementarias (estas medidas constituyeron, en definitiva, uno de los objetivos de los programas de sostenimiento de precios agrarios). Por ejemplo, en una zona de las características de Andalucía, con tasas elevadas de desempleo agrario y distribución poco uniforme de la propiedad y en consecuencia con una situación permanente de tensión laboral y de presión sobre la tierra, existe el peligro de que el proceso de modernización se desarrolle siguiendo la tendencia a minimizar la creación de empleo en virtud de la utilización excesiva de tecnologías ahorradoras de trabajo (mecanización). Para evitar que esto ocurra y que la modernización se traduzca en auténticas ganancias sociales, es necesario que se genere un pacto social y una política laboral negociada que garantice el que una parte importante de la población rural sin acceso a la tierra o con poca tierra pueda acceder a los beneficios del proceso de modernización.

Dentro de un contexto internacional, la situación de Andalucía tiene características especiales. En las zonas agrarias europeas y americanas se ha observado, desde comienzo de la década de los ochenta, un descenso notable de los precios de la tierra, un abandono de tierras de cultivo y un descenso en las expectativas de rentabilidad de la actividad agraria producido por la reducción de las políticas de sostenimiento de precios de los productos agrarios. Todos estos factores son elementos de reestructuración de la distribución mundial de las ventajas comparativas en el sector agrícola. En el contexto de la crisis de la deuda externa, de las políticas de estabilización, de las políticas de reestructuración y de las devaluaciones de las monedas, en los países en vías de desarrollo se ha producido un proceso de nuevo proteccionismo para la agricultura. Esto incentiva fuertemente la producción en estos países de muchos productos agrarios —como los cereales— que estaban siendo importados de Estados Unidos y de Europa durante el

período anterior de grandes subvenciones a la importación y de gran sobrevaloración de los tipos de cambio. Este proceso de redistribución de las ventajas comparativas a escala mundial parece que puede estar beneficiando a una zona como Andalucía con grandes posibilidades de expansión productiva hacia los mercados europeos y mundiales sobre todo en productos hortofrutícolas, como parece evidenciar la subida de los precios de la tierra en esta zona mientras que baja en las demás zonas agrarias europeas y americanas. Parece, por tanto, coherente que el diseño de la política agraria en Andalucía se realice de forma consistente con esta oportunidad específica y de ahí la importancia que ésta se desarrolle acorde con el proceso modernizador que desencadena, de modo que sus beneficios puedan traducirse en auténticas ganancias sociales.

6. Política de estructuras y política de precios

Como ya se ha comentado anteriormente, las políticas de sostenimiento de precios a los productos agrícolas, tanto en Europa como en los Estados Unidos, fueron uno de los factores determinantes de la elevación de los precios de la tierra durante la década pasada. Los efectos de este tipo de programas acabaron capitalizándose en los precios de la tierra, elevándolos notablemente de modo que los auténticos beneficiarios fueron los propietarios de tierras y no los agricultores en su sentido más amplio. Por otro lado, el sostenimiento de los precios de los productos agrarios constituía la única vía para garantizar que los productores agrarios captaran los beneficios de los incrementos de productividad derivados del avance tecnológico y que éstos no pasaran directamente a los consumidores. Pero en definitiva, este tipo de políticas acabó convirtiéndose en un mecanismo excesivamente costoso para mantener altos los precios de la tierra que además afectaba no sólo al agricultor deseoso de comprar tierra, sino también al contribuyente y al consumidor.

Esta situación que se hizo patente en los Estados Unidos y en Europa a lo largo de la década de los años setenta fue, en parte, responsable de los cambios de política que se establecieron al comienzo de la década posterior. Como consecuencia de ello se produjo la caída de los precios de la tierra que caracterizó los años ochenta. A su vez, en Andalucía —que, como ya se ha comentado, constituye una excepción en el contexto europeo—, gran parte de los precios elevados de tierras de olivar o de regadíos de algodón y remolacha se atribuye a la regulación especial que tienen estos productos dentro de la política agraria comunitaria.

Es evidente, pues, que en un panorama como el que acaba de esbozarse, se centró uno de los puntos esenciales del debate en este seminario. Es decir, la incidencia sobre el mercado y los precios de la tierra de los programas de política de precios de los productos agrarios es enorme, pero hasta que punto influye la política estructural, específicamente fundiaria, la política de intervención directa sobre el mercado de la tierra y la política de intervención sobre la estructura de la propiedad agraria, es algo más dudoso.

La política de estructuras tal y como se concibió en Europa, y sobre todo en Francia, desde la década de los años setenta, había sido una política encaminada a fomentar la evolución de las estructuras agrarias hacia la configuración de explotaciones de dimensión adecuada, eficientes y competitivas en el mercado internacional de productos agrarios. Esta política no resultó, en general, muy eficiente, y en el conjunto de la Comunidad Económica Europea no puede hablarse específicamente de una política estructural coherente. Por un lado, las arcas comunitarias han dedicado pocos recursos a los programas estructurales y, por otro, las políticas nacionales han sido muchas veces contradictorias con la política global de estructuras de la CEE. Esta situación ha dado como resultado el que, en general, la política estructural haya sido poco eficaz en conseguir los objetivos propuestos.

En el caso concreto de su influencia en el mercado y los precios de la tierra, parece que las medidas estructurales o de intervención directa sobre el mercado de tierras han sido poco operativas. Tratar de diseñar una política específica del suelo agrario, una política de intervención para modificar o influir en el mercado de tierras parece, pues, poco aconsejable.

En este sentido, es dudoso que puedan cumplir plenamente su objetivo los nuevos programas de política estructural de la CEE, diseñados para retirar superficie de cultivo con el objetivo de reducir la oferta de productos agrarios y aligerar la carga que supone la acumulación de excedentes. Se trata de políticas costosas y de dudosa eficacia sobre todo en valor relativo a las de liberalización de los mercados agrarios.

No obstante, la política de estructuras no puede considerarse como una alternativa o una sustitución a la política de liberalización de precios y mercados y analizarse en términos exclusivos de su eficacia relativa con respecto a aquélla. De hecho, no puede afirmarse categóricamente que la política estructural, allá donde se ha aplicado intensamente como por ejemplo, en Francia, y en ciertas zonas de España, haya constituido un fracaso. Quizá no haya cumplido con todos los objetivos que se había propuesto, pero sí ha contribuido a crear, en muchas zonas, explotaciones agrarias viables a partir de otras que no lo eran. Las diferencias de niveles de modernización entre unas zonas y otras ha sido debida, en gran medida, a una política extraordinariamente selectiva en cuanto al acceso al crédito que ha favorecido el desarrollo de ciertas explotaciones y no de otras.

La política de estructuras es un tipo de política complementaria que en última instancia debería garantizar la construcción de estructuras agrarias flexibles en las que asentar el sistema productivo agrario. El tipo de medidas que deberían arbitrarse y desarrollarse para conseguir esta flexibilidad en la evolución de las estructuras agrarias es un tema de reflexión, pero es evidente que el papel que pueden desempeñar los arrendamientos de tierras va a ser una pieza clave como

vía de movilidad y cambio estructural frente a la compra-venta de tierras.

Cómo van a influir las nuevas medidas de política estructural de la CEE en el mercado de tierras y cómo van a conjugarse éstas con las medidas de liberalización de precios y mercados de los productos agrarios. Cómo van a evolucionar las estructuras agrarias y qué tipo de explotación va a ser más rentable dentro de la nueva agricultura. Cómo va a compaginarse el uso productivo de la tierra con el uso para otros fines no agrarios, como los recreativos y paisajísticos. Cómo va a articularse el desarrollo de la actividad agraria con el de otras actividades extra agrarias que permitan complementar los ingresos de las economías domésticas en las zonas rurales y que garanticen la supervivencia del medio rural y cómo van a distribuirse los beneficios derivados de la modernización de la agricultura, son todo ellos temas de interés candente que a la vez que cerraban el coloquio de este seminario abrían las posibilidades de reflexión para encuentros futuros.

