

EL PAPEL DE LA TIERRA EN EL DESARROLLO AGRARIO

Por

J. M.^a Sumpsi (*)

1. Dualidad del factor tierra

La complejidad y diversidad de los análisis sobre el papel de la tierra en la actividad económica y agraria están muy relacionadas con el hecho de que dicho factor pueda considerarse como un factor de producción que interviene en el proceso productivo agrario, o bien como un activo que puede atraer a los inversores de dentro o de fuera del sector agrario compitiendo con otros activos.

En la dirección de los que han considerado la primera característica, es decir, como factor de producción, encontramos a los autores clásicos como Ricardo, las teorías marxistas, los seguidores de la teoría neoclásica de la producción y distribución y también a los estudiosos de los modelos de desarrollo de la agricultura y de la crisis de la agricultura tradicional,

(*) Universidad Politécnica de Madrid.

especialmente de los trabajos de T. W. Schultz. En la senda de los que han analizado básicamente la componente de activo del factor tierra y que desde el punto de vista histórico constituyen los análisis más recientes, están los que han utilizado la teoría del capital y diversos modelos económicos, como modelos de valoración de activos (capital Asset Pricing Models) o los de selección de cartera para estudiar la formación del precio de la tierra, los factores que inciden en la movilidad de la tierra y las implicaciones de todo ello en los cambios de la estructura agraria (1).

Sin embargo, las diversas teorías que han tratado de analizar el papel de la tierra en el proceso productivo agrario se han encontrado con ciertas dificultades derivadas de las peculiaridades de este factor de producción, en especial de su condición de factor fijo e irreproducible.

Así, por ejemplo, la aplicación de la teoría neoclásica de la producción al factor tierra, así como el papel que las fuerzas del mercado juegan en la formación de su precio tiene enormes problemas, especialmente por el lado de la oferta (2).

(1) En una interesante y amplia revisión de los modelos sobre el mercado y precios de la tierra en la literatura económica de C. Varela Ortega, la autora analiza la evolución de los distintos tipos de modelos y teorías sobre este tema. En dicho análisis se verifica la existencia de un primer grupo de modelos (cronológicamente también son anteriores) en los que predomina el carácter de factor de producción de la tierra, mientras que en un segundo grupo de estudios más recientes, los autores se centran en la condición de activo que tiene la tierra. Hoy en día son mayoría los que piensan que la tierra participa simultáneamente de varios atributos, y las diferencias están en el énfasis que cada autor pone en uno u otro. Ello ha dado lugar a lo que C. Varela llama los modelos de síntesis.

(2) Así, la mayoría de autores mantienen que la oferta de tierra no puede considerarse como la curva de coste marginal, como establece la teoría neoclásica de la producción, ya que la tierra no es un bien que se produzca.

En cuanto al segundo aspecto, hay autores que consideran que la oferta es totalmente inelástica y que, por tanto, el precio es determinado por la demanda. En cambio otros, de entre los que destacamos a Herdt y Coch-

No obstante, muchos de los principios de la teoría han sido comúnmente aceptados para este factor. Así, la idea de que la movilidad de los recursos productivos es un elemento necesario para alcanzar una asignación de recursos eficiente, también se ha aplicado al factor tierra. De hecho, numerosos estudios han considerado justamente la falta de movilidad de la tierra como una de las principales causas de la ineficiencia del sector agrario.

2. El papel del factor tierra en las distintas etapas del proceso de desarrollo

El papel que ha jugado el factor tierra en el sector agrario ha sido distinto según las etapas del proceso de desarrollo. Así, en la agricultura tradicional, los dos factores clave eran el trabajo y la tierra y dentro estos dos, el segundo ocupaba un papel más relevante debido a su escasez. La crisis de la agricultura tradicional supuso una serie de desajustes en el sector agrario de gran trascendencia. La oferta de productos agrarios aumentó muy considerablemente como consecuencia de las nuevas tecnologías y de los aumentos de productividad y en cambio la inelasticidad de la demanda no permitía la absorción de los excedentes .

T. W. Schultz, uno de los grandes teóricos de estos procesos, consideró en sus trabajos de los años cuarenta y cincuenta que estos desajustes del sector agrario debían combatirse mediante la incentivación de la movilidad de los factores de producción, reasignándolos hacia otros sectores en los que no se diesen estos desajustes.

ran, que utilizaron este supuesto para especificar la función de oferta de su modelo estructural, parten de la hipótesis de que la oferta no es totalmente inelástica y tiene pendiente positiva, de modo que el precio de la tierra se forma por el juego de la oferta y la demanda.

Sin embargo, Schultz consideró con especial énfasis el factor trabajo, mientras que relegaba a segundo término la tierra y el capital. En sus trabajos, estableció que la vía más eficaz para alcanzar el equilibrio en el sector agrario era la movilidad del factor trabajo y la consiguiente eliminación del excedente de dicho recurso en la agricultura.

Posteriormente, muchos autores han considerado que la innovación tecnológica es una de las causas principales del continuo cambio de la agricultura. Dicha innovación tecnológica al ser adoptada por un número creciente de agricultores provoca un desplazamiento hacia la derecha de la curva de oferta agraria, lo cual, a su vez, provoca una disminución de los precios agrarios, ya que la curva de demanda se desplaza con menor intensidad y además es muy inelástica.

Por otro lado, la innovación tecnológica hace posible la reducción de los costes de producción, única forma de que los agricultores se defiendan de la caída de los precios y no pierdan competitividad. De este modo, los agricultores se ven forzados a una continua adaptación de nuevas tecnologías y los que no son capaces de incorporar dichas tecnologías no pueden competir y deben abandonar la agricultura. Este proceso se repite con cada innovación tecnológica y de este modo queda al descubierto el excedente de recursos que gravita sobre el sector agrario. La conclusión de estos autores coincide con la de Schultz y señalan la necesidad de implementar políticas que fomenten la salida de recursos del sector agrario, al objeto de suavizar los desajustes producidos en dicho sector.

La crisis de la agricultura tradicional supuso el paso de unos sistemas de producción agraria basados en la utilización de abundante mano de obra, con un capital que era fundamentalmente capital territorial, con técnicas productivas poco intensivas en capital, y con una energía y medios de producción que se reponían en gran medida en la propia explotación, a otros sistemas de producción en los que se utilizan técnicas de producción intensivas en capital, y con un proceso productivo basado en energía y medios de producción de origen exterior,

consiguiéndose fuertes aumentos de productividad, tanto del trabajo como de la tierra.

Dicho de otro modo, el proceso de innovación tecnológica, que está en la base de la transición de la agricultura tradicional a la agricultura moderna, implica la sustitución de trabajo por capital. De esta forma, la tierra pierde importancia como factor de producción y aumenta muy considerablemente el papel del capital, fenómeno este que también fue analizado y previsto por Schultz (3).

En una primera fase, la productividad del trabajo aumenta rápidamente como consecuencia de la mecanización de las principales tareas agrícolas, dejando al descubierto un fuerte excedente de mano de obra agrícola. Sin embargo, en la mayoría de los países desarrollados, la movilidad del factor trabajo durante esta fase ha sido muy elevada, ya que ha coincidido con etapas de fuerte expansión del sector industrial y de los servicios tanto a nivel nacional como internacional, ello ha permitido una salida masiva de activos agrarios (tanto de trabajadores agrícolas como de pequeños agricultores con insuficiente tierra) hacia otros sectores y, por tanto, un aumento de la eficiencia del sistema económico a través de la reasignación de los recursos productivos.

En una segunda fase, las nuevas tecnologías, en especial la incorporación de las mejoras genéticas, provocaron un incremento muy elevado de la productividad de la tierra (rendimientos por hectárea). Podemos considerar, pues, que estas tecnologías debían implicar la sustitución de tierra por capital (fertilizantes, herbicidas, semillas selectas, etc.) y, por tanto, debían dejar al descubierto el excedente de factor tierra en el sector agrario. Sin embargo, esto no sucedió así, o sucedió muy débilmente, ya que los agricultores en lugar de vender tierra para usos no agrarios o dejar una parte de la superficie de la explotación sin cultivar, se dedicaron a inten-

(3) Schultz, T. W., The declining economic importance of agricultural land *Economic Journal*, 1951.

sificar la explotación de toda la finca, aumentando así fuertemente la producción agraria.

3. Consecuencias de la escasa movilidad de la tierra y políticas para incentivarla

Las causas de que no se produjera de forma espontánea el abandono de las tierras agrícolas, por lo menos de que no se produjera en una cuantía significativa, pueden resumirse en dos principalmente. Una es de origen externo y consiste en la escasa, en términos relativos, demanda de tierras para usos no agrarios. Aunque esta demanda existe no es lo suficientemente importante como para permitir una fuerte movilidad de este factor desde la agricultura hacia otros sectores, como sí ocurría en el caso del factor trabajo. Otra es de índole interna y está relacionada con la estructura agraria predominante. En la mayoría de los países desarrollados el tipo de explotación más frecuente es la explotación familiar, y en este sistema productivo la necesidad de dar plena ocupación a la mano de obra familiar y de conseguir la mayor remuneración posible para dicho factor, llevaba a una gestión presidida por el criterio de máxima producción y no de máximos beneficios.

De este modo, la «salida» de factor tierra del sector agrario fue poco importante y la falta de movilidad de este recurso supuso, en esta fase, graves desequilibrios y una disminución de la eficiencia del sistema. Estos desequilibrios e ineficiencias tuvieron como elemento más destacado la aparición de importantes excedentes de productos agrarios, la presión a la baja de los precios agrarios y la necesidad de reforzar las medidas de regulación y sostenimiento de los precios.

Ante esta situación, que no se resolvía de forma espontánea, fue necesaria la intervención de la Administración. Así, EEUU fue el primer país, puesto que era la Nación en la que el proceso descrito estaba más avanzado, en el que se pusieron

en práctica políticas para limitar y controlar la oferta agraria (4). Estas políticas consistían básicamente en incentivar, mediante primas a los agricultores, la retirada del cultivo de una parte de la superficie de su explotación. Se trataba, pues, de medidas para incentivar la movilidad del factor tierra (en el sentido de fomentar la «salida» de tierra destinadas a la producción agraria).

Sin embargo, estas políticas, además de ser muy costosas, ya que la prima por Ha debió ser elevada para que al agricultor le compensara el dejar de cultivar la tierra (es decir, debía cubrir en cierta medida el coste de oportunidad del recurso tierra medido por el beneficio por hectárea), no se mostraron eficientes para lograr la eliminación, o por lo menos el descenso significativo, de los excedentes a medio y largo plazo. En efecto, en muchos casos la reacción del agricultor era percibir la prima, dejar de cultivar una parte de la explotación y utilizar este ingreso para cultivar más intensivamente la parte de la explotación que mantenía en producción. Con ello, y dado que esto sucedía en períodos de avance tecnológico permanente y con un margen de incremento de la productividad de la tierra todavía muy alto, el resultado a medio plazo era que el agricultor obtenía la misma cantidad de producto o más que cuando cultivaba toda la superficie de la explotación. De este modo, la situación de recursos asignados ineficientemente y excedentes crónicos de productos agrarios no se agravaba pero no se eliminaba, haciéndose necesario intervenir en los mercados agrarios mediante políticas de sostenimiento de precios y de retirada de productos, que suponían desembolsos muy cuantiosos para el Tesoro.

Años después, y antes la grave crisis de excedentes agrarios en Europa, también la CEE empezó a poner en práctica

(4) Las primeras medidas se tomaron en los años cincuenta y su fundamento y evolución está analizada en Cochrane, W. W., «Farm Technology Forcing Surplus Disposal and Domestic Supply Control», y en Cochrane, W. W., and Ryan, M. E., «American Farm Policy 1948-1973».

medidas de control de la oferta. Primero se desarrollaron políticas blandas en algunos productos (precios de garantía sólo para ciertas cuotas de producción en el sector del azúcar, que posteriormente se extendió a otros productos como la leche), y más tarde, ante el agravamiento de la situación excedentaria, se impusieron criterios más drásticos (5). Dichos criterios han empezado ya a plasmarse en Reglamentos recientes. Así, en el Reglamento sobre mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias del año 1985, se introducen por primera vez medidas de apoyo y subvenciones a aquellos agricultores a tiempo completo que destinen parte de su superficie agrícola a la explotación forestal (sector fuertemente deficitario en la CEE).

La consolidación de estos criterios es un hecho. Actualmente la CEE tiene en estudio un paquete de medidas, cuyo elemento esencial y común es la concesión de primas y ayudas adicionales para que la tierra se destine a uso forestal, a uso no agrario o deje de cultivarse. Estas ayudas se pretenden aplicar a las tierras de los agricultores que se jubilen anticipadamente (antes la tierras liberadas por los agricultores de avanzada edad que eran incentivados para abandonar el sector eran destinadas a otros agricultores y seguían cultivándose), a las tierras de los jóvenes agricultores de primera instalación, y a las tierras de los agricultores que reciben ayudas directas en zonas de agricultura de montaña y desfavorecidas. Sin embargo, el debate actual es intenso y muchos expertos lanzan fuertes críticas hacia un tipo de medidas como éstas, que se consideran caras y poco eficientes para resolver el problema de los excedentes, considerando que estos deben frenarse mediante el cambio de las políticas de precios y mercados. Esto último, sin embargo, es muy complejo y difícil dados los fuertes y divergentes intereses políticos de los distintos Estados miembros.

(5) Estos criterios aparecen ya claramente definidos en el Libro Verde II de 1985, en el que se establecen las nuevas orientaciones de la política agraria común de la CEE.

4. Crisis energética, cambios agrarios y alternativas de política agraria

La crisis energética y económica desencadenada a partir de 1973, significó una serie de cambios que afectaron fuertemente a las agriculturas de los países desarrollados. En primer lugar, el encarecimiento del capital, en especial del capital circulante, semillas, fertilizantes, carburantes, herbicidas, insecticidas, cuyos precios estaban ligados directa o indirectamente al precio del petróleo, tuvo como consecuencia a corto plazo una pérdida de renta agraria, provocando graves problemas de endeudamiento, liquidez y quiebra en agricultores que habían realizado fuertes inversiones en períodos precedentes. Puede hablarse, por tanto, de la existencia en los países desarrollados de una crisis de capital y de endeudamiento en la agricultura.

La reacción de los agricultores ante esta situación ha sido analizada por numerosos autores y en diversos países, pero no hay acuerdo unánime sobre el significado y la naturaleza de dichas reacciones. Así, en ciertos estudios se concluye que la salida a la crisis ha consistido en lograr nuevos incrementos de productividad con nuevas tecnologías más intensivas en capital, mientras que en otros se ha detectado que los agricultores han evolucionado hacia sistemas de producción más extensivos en capital sustituyendo capital por tierra, bien utilizando menores cantidades de *inputs* para la misma superficie, o bien aplicando la misma cantidad de *inputs* para superficies mayores. Si esto último fuera cierto, el papel de la tierra en la etapa reciente adquiriría de nuevo mayor relevancia en el proceso productivo agrario, y los problemas derivados de la falta de movilidad de este recurso probablemente disminuirían.

Sin embargo, es necesario distinguir entre reacciones a corto o medio plazo y reacciones a largo plazo. En este sentido, hay datos que apuntan que a largo plazo el proceso de capitaliza-

ción y aumento de la productividad continua y que los excedentes de producción se seguirán acumulando, a menos que se cambie drásticamente el rumbo de la política agraria y de la política de comercio exterior de los países desarrollados.

En segundo lugar, la crisis económica ha provocado altas tasas de desempleo y la quiebra de muchas industrias, con lo cual disminuyó notablemente la demanda de factor trabajo por parte de los sectores no agrarios. El descenso de las posibilidades de obtener empleos alternativos ha supuesto un importante freno a la necesaria movilidad de la mano de obra agraria, ya que, como sostenía Schultz en su modelo inicial, la salida de activos agrarios se explica más por la disponibilidad de empleos no agrario que por la evolución de los precios o las rentas agrarias.

Por tanto, en la etapa actual, la escasa movilidad de los factores trabajo y tierra genera problemas de ineficiencia en la agricultura de los países desarrollados, agravando la situación excedentaria de los productos agrarios y, por tanto, presionando a la baja los precios, lo cual obliga a incrementar los niveles de proteccionismo y de sostenimiento de los precios, política cuyas necesidades financieras son elevadísimas. Esta situación es de difícil solución, ya que las medidas para incentivar la movilidad de la tierra y del trabajo son costosas y de dudosa eficacia. Por otro lado, la vía de forzar la salida de activos agrarios eliminando las medidas de sostenimiento de los precios agrarios, dejando que las rentas agrarias descendan considerablemente y provocando la ruina y la consiguiente salida del sector de los agricultores menos competitivos, es una solución con un alto coste social, máxime cuando escasean los empleos alternativos, que pocos países pueden permitirse.

En resumen, la mayoría de los países desarrollados se debaten entre el siguiente dilema: asumir el coste financiero elevadísimo de aumentar el grado de proteccionismo y de sostenimiento de los precios agrarios y de establecer ayudas para incentivar la movilidad de los recursos (tendencia CEE), o bien asumir el coste social, también elevadísimo, de eliminar las me-

didas proteccionistas y de sostenimiento de los precios, con la consiguiente caída de las rentas agrarias y la ruina y desaparición, sin opciones alternativas fáciles, de los agricultores menos competitivos (tendencia USA).

5. Movilidad del factor tierra dentro del sector agrario

Hasta aquí hemos analizado el papel del recurso tierra en el proceso productivo agrario, y en cada una de las distintas etapas por las que ha transcurrido el proceso de desarrollo de la agricultura. Asimismo, hemos discutido acerca de la naturaleza e importancia de los problemas derivados de la falta de movilidad de este recurso y de sus posibles soluciones. Sin embargo, esta discusión sólo ha contemplado la movilidad de la tierra desde una perspectiva macroeconómica y extra-agraria, es decir, entendida como la salida de recurso tierra desde la agricultura hacia otros sectores o usos. Para completar el análisis, es necesario ahora profundizar sobre otro concepto de movilidad de la tierra, que no tiene que ver con el volumen total de tierra que utiliza el sector agrario en su conjunto, sino con la organización y distribución de dicho recurso entre las distintas explotaciones agrarias. Se trataría de estudiar los aspectos microeconómicos e intra-sectoriales de la movilidad de la tierra, considerando que la oferta global de tierra para el sector agrario es un volumen de tierra dado y fijo.

Las nuevas tecnologías que estaban en la base de la transición de la agricultura tradicional a la agricultura moderna, eran tecnologías, en especial la mecanización, que hicieron aparecer importantes economías de escala en la agricultura, con lo cual su incorporación precisaba explotaciones de mayor tamaño. Los agricultores que incorporaron las nuevas técnicas y la maquinaria sin ampliar su dimensión, se encontraron con un exceso de capacidad en el *stock* de capital de su explotación, que presionaba al agricultor a comprar o arrendar tierras.

Todo ello llevó a la necesidad de alcanzar una nueva organización y estructura agraria, caracterizada por un aumento del tamaño medio de las explotaciones agrarias y por un número menor de explotaciones. Y para conseguir la necesaria reestructuración del sector agrario la vía fundamental era la movilidad intrasectorial de la tierra, es decir, la movilidad de la tierra entre agricultores.

La movilidad de la tierra, en el sentido que estamos analizando ahora, puede darse por tres caminos distintos:

- 1.º Movilidad en el mercado de la tierra.
- 2.º Movilidad a través de los sistemas de tenencia y en especial de los arrendamientos.
- 3.º Agrupación de explotaciones.

De estas tres posibilidades, las más importantes han sido las dos primeras, ya que la tercera, a pesar de que en algún país europeo se ha utilizado intensamente, y de que incluso la política socio-estructural de la CEE está fomentando este tipo de solución a través de ayudas a la constitución de agrupaciones (Reglamento para la eficacia estructural de 1985), no se ha generalizado.

El papel jugado por el mercado de la tierra y por los sistemas de tenencia en la movilidad de este recurso y en la reestructuración agraria, será discutido en días sucesivos y, por tanto, en mi ponencia sólo plantearé alguna reflexión sobre ciertos elementos de debate.

6. La movilidad a través del mercado de la tierra: problemas derivados del elevado precio de la tierra

En cuanto a la movilidad a través del mercado de la tierra debe distinguirse entre el movimiento potencial de tierras (oferta y demanda) y el real. De hecho, en muchos casos, se detecta una demanda potencial muy considerable, pero que no se

traduce en demanda y operaciones de compra reales. Ello obedece, en general, a dos tipos posibles de causas. En primer lugar, aquéllas que están relacionadas con deficiencias en la organización y funcionamiento del propio mercado (falta de transparencia, ausencia de agentes intermediarios que confronten oferta-demanda, etc.). En segundo término, las que dependen de las variables que explican la oferta y demanda de tierras.

Dentro de este segundo grupo, la variable esencial es el precio de la tierra. Su elevado valor, en relación a la rentabilidad agraria, explica en determinados casos la escasa movilidad de la tierra en el mercado. En efecto, la fuerte inmovilización de capital que supone la inversión en compra de tierra y su bajo nivel de rentabilidad es un freno a la utilización del mercado como vía para ampliar el tamaño de las explotaciones. Por otro lado, la compra de tierras supone una fuerte hipoteca para los que recurren a ella, que puede provocar posteriormente graves problemas económicos de endeudamiento y quiebra si se entra en una fase de hundimiento de las rentas agrarias, como de hecho ha sucedido en USA. Además, las políticas de sostenimiento de los precios agrarios, o las de concesión de primas para retirar parte de la superficie de cultivo u otras medidas que suponen ayudas a las rentas de los agricultores, se acaban capitalizando en un aumento del precio de la tierra, con lo cual el problema se agrava.

En cuanto a las posibilidades de los distintos tipos de agricultor para ofertar precios elevados para comprar tierra, el estudio de Harris y Nehring realizado para explotaciones cerealistas del Estado de Iowa, concluye que son los agricultores familiares de menor tamaño los que tienen menor capacidad relativa para pagar precios elevados y, por tanto, este tipo de explotación (menores de 85 Ha) es el que tiene más dificultades para acceder a la compra de tierras. Los que tienen mayor capacidad son las explotaciones de tamaño medio (300 Ha) y las explotaciones grandes (más de 600 Ha) tienen una capacidad intermedia.

7. La dialéctica propiedad-uso de la tierra

La movilidad de la tierra a través del arrendamiento y otros sistemas de tenencia depende de factores económicos, psicológicos e institucionales. La mayor o menor rigurosidad con que los contratos de arrendamiento están regulados legalmente, así como la seguridad y garantía establecidas para las partes contratantes, constituyen los elementos básicos para explicar en cada país la importancia de esta vía como medio de movilizar la tierra, como ha pueso de manifiesto Maunder en un estudio comparado para los países de la CEE.

Diversos autores han definido la vía de los arrendamientos y otros sistemas de tenencia como más ventajosa que la compra de tierras, cuando se trata de ampliar la dimensión de la explotación. Desde el punto de vista del arrendamiento este sistema es más barato, evita la inmovilización de capitales de gran cuantía y le permite una cierta flexibilidad. El único problema para que este sistema sea atractivo para el arrendatario es que den ciertas garantías de estabilidad y duración del contrato. Desde la perspectiva del propietario tiene la ventaja de que no pierde la posesión de un patrimonio que se está revalorizando y, además, puede volver al cultivo de la tierra. Pero, entonces, para que sea atractivo para los propietarios, es necesario que tengan la garantía de que podrán recuperar fácilmente y con cierta rapidez el uso de la tierra.

Este equilibrio entre las garantías del propietario y arrendatario es muy difícil de lograr, ya que los intereses son contrapuestos, y en cuanto una de las dos partes se sienta perjudicada (propietarios o arrendatarios), la movilidad de la tierra a través de esta vía descenderá notablemente.

Por otro lado, también hay autores que opinan que el agricultor prefiere la vía de la compra a la hora de ampliar su explotación. Primero porque es una vía más segura y con mayor prestigio social, y, en segundo lugar, porque supone una inversión en un activo patrimonial que puede proporcionar considerablemente ganancias de capital.

En el interesante trabajo de Just, Zilberman y Rausser, llegan a la conclusión de que los buenos agricultores que esperan obtener rendimientos relativamente elevados en la explotación directa de la tierra, demandan uso de tierra, es decir de arrendamiento. En cambio, los agricultores que esperan una revalorización relativamente más alta de sus tierras, tienden a invertir en compra de tierra adicional. Estos agricultores reducen su participación en la explotación directa de sus fincas, que arriendan a otros, y financian sus compras de tierra mediante créditos.

Lo cierto es que en este tema no hay acuerdo unánime y puede constituir un interesante elemento de debate. La experiencia de lo sucedido en los últimos años también es distinta según los países. Así, en Estados Unidos, se ha fomentado la compra de tierras mediante un sistema de créditos. En cambio, la CEE, en su política de subvenciones a la inversión para la modernización de las explotaciones, excluye explícitamente de sus ayudas la inversión en compra de tierras, y aconseja que la ampliación de la dimensión territorial se realice no mediante compra, sino mediante arrendamiento.

En la práctica hay estudios empíricos que establecen que la vía dominante ha sido el arrendamiento, mientras que otros concluyen con sus datos que ha sido la compra de tierras. Sin embargo, lo más general es que los agricultores combinen ambos métodos y que un mismo agricultor amplíe una parte con arrendamiento y otra mediante compra, según las diversas coyunturas. El que la vía principal de movilidad de la tierra en el futuro sea la del arrendamiento o la del mercado de la tierra, dependerá básicamente del precio de la tierra, de las expectativas de rentabilidad agraria, de la liquidez de los agricultores, de la legislación que regule los arrendamientos, de las preferencias de los agricultores, de las expectativas de ganancia de capital con el activo tierra y de otros factores.

La dialéctica compra-arrendamiento, encierra un debate filosófico más profundo sobre si las políticas estructurales de-

ben dar preferencia a modificar la propiedad o el uso de la tierra.

En este sentido, se observa una cierta tendencia hacia la supremacía del uso de la tierra como elemento clave, no sólo desde el punto de vista social, sino también desde la óptica productiva. En todos los países desarrollados se pueden encontrar legislaciones y medidas estructurales que toman como punto de referencia el titular de la explotación y no al propietario de tierras. Incluso un programa de cambio estructural en profundidad como la Reforma Agraria de Andalucía, establece que la unidad básica sobre la que se aplican las medidas es la explotación y no la propiedad, y la expropiación, en los casos que determina la ley, no consiste en la expropiación del dominio, sino en la expropiación del uso.

Esta filosofía lleva, además, a redefinir los objetivos de la propia Reforma Agraria. No se trata ya como fin primordial transformar la estructura de propiedad, sino el uso de la tierra. Los grandes agricultores se ven gravados por la expropiación, plan de mejora forzoso o impuesto según sus niveles de uso y aprovechamiento de la tierra, tratando de este modo de forzar una reasignación del uso de la tierra en el sentido de ampliar aquellos cultivos y actividades que generen mayor riqueza y empleo, sin que ello suponga una pérdida considerable de rentabilidad para el empresario, ni el agravamiento de los excedentes de ciertos productos. En definitiva, se pretende una intensificación compatible con dos de los objetivos establecidos en el Libro Verde II de la CEE sobre la PAC: Mantenimiento de la población activa agraria y reorientación de la producción desde productos excedentarios hacia otros deficitarios.

En coherencia con la nueva filosofía, el tipo de asentamiento en las tierras adquiridas por la Administración no implica la cesión en propiedad, sino que sólo se transmite el uso, y condicionado a que los agricultores o trabajadores agrícolas instalados en estas tierras obtengan unos niveles de aprovechamiento adecuados.

8. Vías alternativas a la movilidad de la tierra

La movilidad de la tierra entre agricultor, sea por una vía u otra, respondía a la necesidad de aumentar la superficie de sus explotaciones, al objeto de hacer posible la incorporación, en términos rentables, de las nuevas tecnologías, y mantener así la competitividad dentro del sector. En este sentido, las dificultades para conseguir niveles altos de movilidad han supuesto un freno a la reestructuración de las explotaciones y a la eficiencia del sector agrario. No obstante, ante estas dificultades han surgido nuevas fórmulas que han permitido la adaptación, o bien la supervivencia de los agricultores que no han logrado aumentar el tamaño de su explotación. De entre estas fórmulas hay dos que destacan por su importancia y extensión: la agricultura a tiempo parcial y la agricultura basada en la contratación de servicios.

En cuanto a la primera, se trata de una vía que ha alcanzado una difusión considerable, sobre todo en áreas de fuerte desarrollo industrial en donde es posible obtener empleos parciales alternativos. A través de esta solución y gracias a las rentas extra-agrarias, el pequeño agricultor puede sobrevivir, aunque no cultive con la tecnología más avanzada y sea poco competitivo.

En cuanto a la segunda, que también ha tenido y sigue teniendo una importancia significativa; se trata de una fórmula que permite al pequeño agricultor que no ha podido aumentar su dimensión, adaptarse a la modernización agraria e incorporar las nuevas tecnologías en su explotación. Lo esencial de esta solución consiste en que el agricultor no cultiva con medios propios, sino que contrata la realización de todas o la mayor parte de las tareas agrícolas a empresas de servicios.

Sin embargo, estas fórmulas subsidiarias no son soluciones muy adecuadas desde el punto de vista de la eficiencia productiva y de la reestructuración del sector, aunque evitan los problemas sociales que se derivarían de una salida masiva de este tipo de agricultores, máxime en una etapa de crisis en la

que la posibilidad de encontrar empleos a tiempo completo y estables es muy difícil. En definitiva, son soluciones no eficientes ante una situación en sí misma no eficiente provocada por la escasa movilidad del factor trabajo en la agricultura, consecuencia a su vez de la carencia de empleos alternativos. Este tema es tan grave que la propia CEE ha considerado (Libro Verde II) por primera vez como objetivo de política agraria, el mantenimiento de la población activa agraria, y además, en su Reglamento de 1985 sobre la eficacia de las estructuras agrarias, ha establecido medidas de apoyo y subvenciones para la creación de asociaciones agrarias que ofrezcan servicios productivos a los agricultores de menor tamaño.

La movilidad de la tierra dentro del sector agrario y su impacto en el aumento del tamaño medio de las explotaciones y en la reducción de su número, está muy relacionada con la movilidad del factor trabajo en la agricultura. De hecho, la movilidad de la mano de obra agrícola hacia otros sectores y su abandono de la actividad agrícola, es lo que hace posible una importante oferta de tierras, y es, por tanto, condición necesaria para la movilidad de la tierra dentro del sector. Incluso a nivel de instrumentación de la política agraria, hay medidas como las empleadas por la CEE para incentivar la jubilación anticipada, que fomentan a la vez la movilidad de la mano de obra y la de la tierra.

9. Conclusiones

1. Como consecuencia de las políticas de sostenimiento de los precios agrarios, del permanente aumento de la productividad agraria derivada de la incorporación de nuevas tecnologías, y de la escasa movilidad actual de los recursos trabajo y tierra, se han acumulado en los países industrializados cuantiosos excedentes agrarios cuya salida se ve dificultada en el interior por la escasa capacidad de incremento de la demanda, y en

el exterior por las trabas y barreras al comercio internacional, con lo cual los precios agrarios se ven presionados a la baja. Para evitar el hundimiento de las rentas agrarias, se ha necesitado una política agraria fuertemente proteccionista y un coste financiero elevadísimo. En el caso de aquellos países que han adoptado el modelo de liberalización de la política agraria, se evita este coste financiero, pero a cambio deben asumir altos costes sociales.

2. En términos generales, la demanda de tierra para usos no agrarios no es suficientemente elevada para permitir una fuerte movilidad de este recurso. Esto sólo ocurre en ciertas áreas muy especiales con fuertes concentraciones urbanas e industriales. Por otro lado, el paso de tierras labradas a no labradas tampoco ha sido muy importante, a pesar de que en una etapa de crisis económica como la de estos últimos años, la superficie marginal, y que, por tanto, debería dejar de cultivarse, ha aumentado.

La consecuencia de todo ello es la baja movilidad de la tierra, es decir, por la cuantía de este recurso que ha «salido» del sector agrario para dirigirse hacia otros sectores o usos no agrario, o bien que se ha retirado del cultivo, ha sido poco significativa o por lo menos insuficiente.

3. Las políticas para incentivar la movilidad del recurso tierra de forma directa, primas para la retirada del cultivo de una parte de la explotación, son muy costosas y de dudosa eficacia.
4. La modernización de la agricultura supuso la incorporación de nuevos equipos y técnicas productivas. Dicha incorporación precisaba explotaciones de mayor tamaño, de modo que los agricultores debieron ampliar la dimensión de sus explotaciones, mediante la movilidad de la tierra dentro del propio sector. Esta

movilidad podía alcanzarse a través de la compra (mercado de la tierra) o a través de los sistemas de tenencia (especialmente del arrendamiento). La disyuntiva propiedad-uso y compra-arrendamiento es uno de los elementos a debate y sobre el que no hay acuerdo entre los economistas agrarios.

5. En los años en que el precio de la tierra subió mucho más rígidamente que las rentas agrarias, las expectativas de ganancia de capital provocaron la aparición de un nuevo elemento en la demanda de tierra que complicó la situación. En efecto, la compra de tierra ya no respondía sólo a la necesidad de ampliar el tamaño de la explotación (es decir, como demanda de un factor de producción), sino también al interés por invertir en un activo que se revalorizaba a fuerte ritmo (es decir, como demanda de un activo).

Esto último explica la aparente irracionalidad que supone comprar mayores cantidades de un recurso productivo, la tierra, que se encarecía paulatinamente en relación al resto de factores productivos.

Si a esta situación, general para los países industrializados, añadimos lo que ha sucedido en USA donde muchas de estas compras se han realizado a través del endeudamiento, y donde al cabo de unos años se liberalizó la política agraria, cambió la coyuntura económica y el comercio exterior, provocando un considerable descenso de las rentas agrarias y de los precios de la tierra, se comprenderá la grave crisis de muchos agricultores que se endeudan fuertemente y que han visto como su deuda crecía y su activo disminuía de valor.

En definitiva, la consideración de otros atributos que no sean los de factores de producción es muy peligroso en el caso del recurso tierra, y todo parece sugerir la necesidad de utilizar con mayor amplitud la vía del

arrendamiento en lugar de la compra de tierra, para evitar la crisis financiera de los agricultores cuando las coyunturas empeoran y se producen fallos en las expectativas.

6. La movilidad de la tierra tanto a nivel extra-agrario, como dentro del propio sector es un elemento básico para aumentar la eficiencia del sector agrario. La primera es necesaria para disminuir la cantidad global del factor tierra que utiliza el conjunto del sector, y contribuir de este modo a apliar la acumulación de excedentes. La segunda es imprescindible para lograr la reestructuración agraria y constituir explotaciones de mayor tamaño que puedan introducir las nuevas tecnologías y alcanzar así mayor competitividad en el mercado. Además, las explotaciones familiares de gran tamaño no tenderán ya a utilizar como objetivo el maximizar la producción para dar pleno empleo a la mano de obra de la familia, lo cual, unido al encarecimiento de ciertos *inputs* de capital, podría introducir una ligera extensificación productiva aliviando la presión de los excedentes.

Sin embargo, la movilidad de la tierra, en cualquiera de los dos sentidos, está condicionada por la movilidad del factor trabajo y no al revés. El aumento de esta puede favorecer la reducción de la superficie destinada a la actividad agraria, bien porque espontáneamente los agricultores que abandonan el sector dejan de cultivar la tierra y no la venden ni arriendan (suele ocurrir a veces con las tierras de los emigrantes), o bien porque las medidas para incentivar el abandono de tierras de cultivo sean más eficaces, al aplicarse sobre tierras cuyo titular abandona el sector agrario, en lugar de aplicarse sobre tierra cuyo titular es un agricultor en activo, que puede retirar del cultivo una parte de la superficie, y en cambio incrementar la producción en la superficie no retirada.

En este sentido, la situación actual de baja movilidad del factor trabajo como consecuencia de la escasez de empleos alternativos, supone un freno importante a la movilidad de la tierra. Ello explica, además, la multiplicidad de fórmulas que se han desarrollado en la agricultura para superar estas dificultades, de entre las que destacan la agricultura a tiempo parcial y la agricultura basada en la contratación de servicios productivos. En muchos casos no son fórmulas eficientes, pero evitan los problemas sociales que se producirían si estos agricultores tuvieran que abandonar el sector, sin la posibilidad de acceder a empleos en otros sectores. En cierto modo, puede concluirse que la tesis de T. W. Schultz en el sentido de que lo más importante es la movilidad del factor trabajo, sigue siendo válida cuarenta años más tarde.

BIBLIOGRAFIA

- COCHRANE, W. W., y RYAN, M. E.: *American Farm Policy 1948-73*, University of Minnesota Press, Minneapolis, USA, 1976.
- COMMISSION DES COMMUNANTES EUROPEENNES: *Perspectives de la Politique Agricole Commune*, Bruxelles, julio 1985.
- CLARK, C.: *The Value of Agricultural Land*, Pergamon Press, Oxford, 1973.
- HARRIS, D. G., y NEHRING, R. F.: «Impact o Farm Size on the Bidding Potencial for Agricultural Land», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 58, n.º 2, 1976.
- HARRIS, S.; SWIN BANK, A., and WILKINSON, G.: *The Food and Farm Policies of the European Community*, J. Wiley and Sons, 1983.

- HERDT, R. W., and COCHRANE, W. W.: «Farm Land Prices and Farm Technological Advance», *Journal of Farm Economics*, vol. 48, n.º 2, 1966.
- JUST, R. E.; ZILBERMAN, D., y RAUSSER, G. C.: «The Role of Governmental Policy in Agricultural Land Appreciation and Wealth Accumulation», California, Agricultural Experiment Station, University of California, Barkeley, 1982.
- MAUNDER, A. H.: «Land tenure and structural change in the European Economic Community», *Oxford Agrarian Studies*, vol. XII, 1984.
- SCHULTZ, T. W.: *Agriculture in an Unstable Economy*, New York, Mc Graw-Hill, 1945.
- SCHULTZ, T. W.: «The declining economic importance of agricultural land», *Economic Journal*, 1951.
- SCHULTZ, T. W.: *Transforming Traditional Agricultura*, New Have, Conn: Yale University Press, 1964.
- VARELA, C: «Una Revisión de los modelos sobre el Mercado y los precios de la tierra en la literatura económica», *Agri-cultura y Sociedad*, n.º 41, oct.-dic. 1986.

