

El mercado y los precios de la tierra:

funcionamiento y mecanismos
de intervención

serie

Estudios

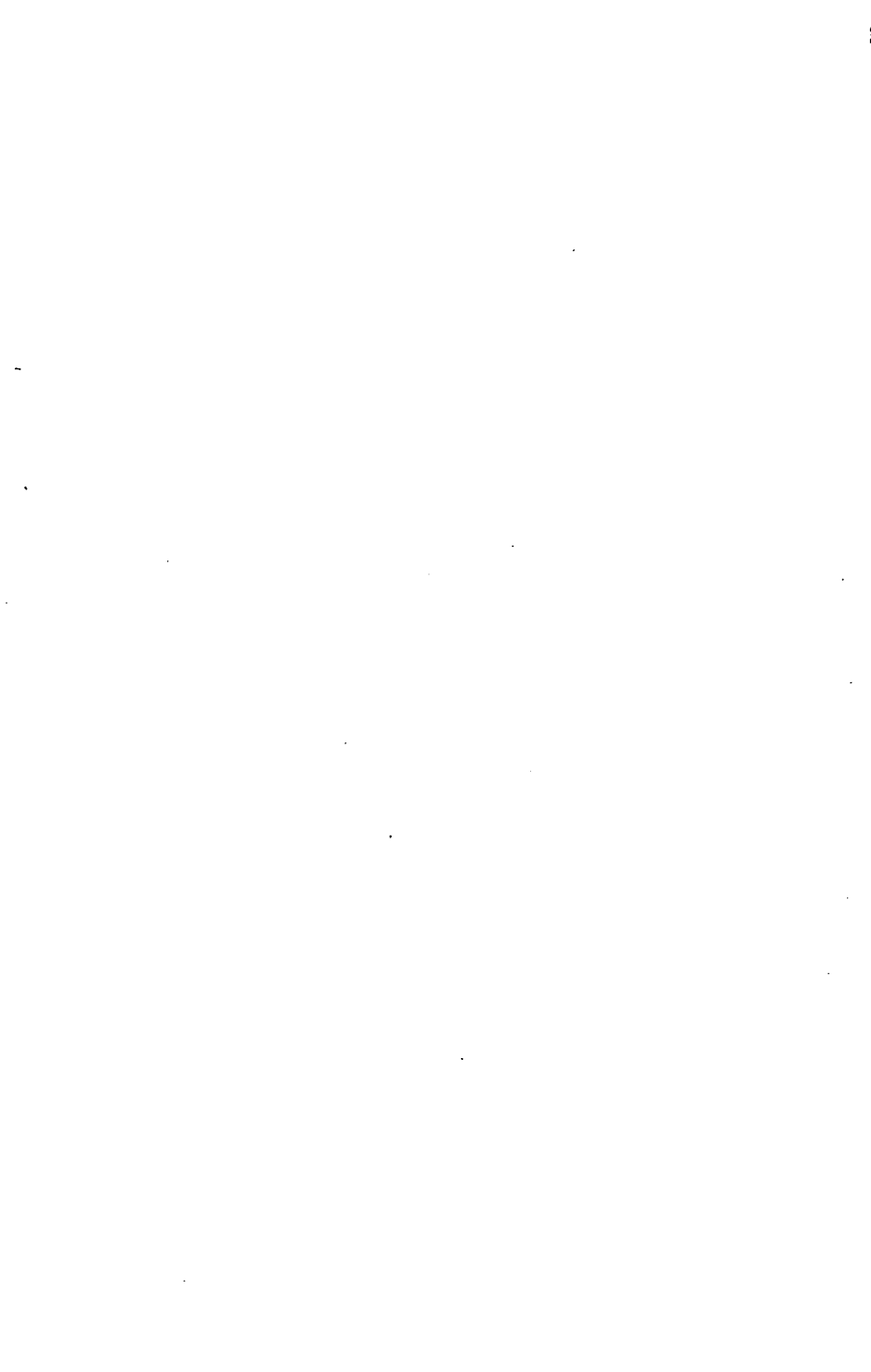
Ministerio de
Agricultura, Pesca
y Alimentación

Junta de Andalucía
y U.L.M.P.

**Consuelo Varela
Ortega**

(Coordinadora)





El mercado y los precios de la tierra: funcionamiento y mecanismos de intervención

Consuelo Varela Ortega

(Coordinadora)

EDITA



MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION

SECRETARIA GENERAL TECNICA

Depósito Legal: M-38719-1988

I.S.B.N.: 84-7479-788-8

N.I.P.O.: 251-88-119-9

Imprime: V.A. Impresores, S.A.

INDICE

Págs.

I. INTRODUCCION

Por Consuelo Varela Ortega	9
1. Seminario Internacional. Patrocinadores	9
2. Objetivo general del Seminario	10
3. Sesiones del Seminario	12
4. Esquema de la Organización del Seminario ...	19

II. RESUMEN Y COMENTARIOS DEL COLOQUIO

Por Consuelo Varela Ortega	23
1. Metodología	24
2. Las fluctuaciones de los precios de la tierra ...	26
3. El binomio propiedad-uso de la tierra	30
4. Características especiales del patrimonio tierra .	32
5. Modernización y modelo de explotación agraria	34
6. Política de estructuras y política de precios ...	40

III. PONENCIAS	45
Cambios en la interpretación de la variación de los precios de la tierra. Por <i>Michel Petit</i>	47
Propiedad de la tierra y desarrollo económico. Por <i>Alain de Janvry</i>	65
El papel de la tierra en el desarrollo agrario. Por <i>J. M. ^a Sumpsi</i>	89
Rasgos institucionales del mercado de la tierra en los Estados Unidos. Por <i>Gene Wunderlich</i>	113
Propiedad de la tierra agraria, régimen jurídico, regulaciones fiscales y movilidad de la tierra en la República Federal Alemana. Por <i>Ernst E. Lipinsky</i>	151
Estructura y funcionamiento del mercado de la tierra en los Estados Unidos. Por <i>Philip M. Raup</i>	181
La desestabilización del mercado de tierras agrarias en la crisis económica. Por <i>Pierre Coulomb</i>	199
El mercado de la tierra en España: estructura y funcionamiento. Por <i>Consuelo Varela Ortega</i>	231
El mercado de la tierra en el Reino Unido. Por <i>Allan Harrison</i>	271
Los inmuebles agrarios y las sociedades de ordenación de la tierra y de establecimiento rural. Por <i>Bertrand Quesnel</i>	305
Mecanismos de intervención, directos e indirectos, en el mercado de la tierra en España. Por <i>Agustín López Ontiveros</i>	329
Medidas de política que afectan al mercado de la tierra en el Reino Unido. Por <i>A. H. Maunder</i>	351

Medidas de política agraria, directas e indirectas que afectan al mercado de la tierra en los Estados Unidos. Por <i>Robert D. Reinsel</i>	373
--	-----

IV. CONCLUSIONES Y CLAUSURA	397
--	------------

Tendencias estructurales y funcionamiento del mercado de la tierra agrícola en los países industrializados. Algunas conclusiones del debate. Por <i>Eladio Arnalte Alegre</i>	399
---	-----

Sumario de materias tratadas en el Seminario Internacional sobre el mercado de la tierra y sus precios: Análisis y políticas de regulación (24-26 septiembre 1987, Sevilla, España). Por <i>Philip M. Raup</i>	417
--	-----

Clausura del seminario y conclusiones. Por <i>Michel Petit</i>	427
--	-----

I. INTRODUCCION

Por

Consuelo Varela Ortega (*)

1. Seminario Internacional. Patrocinadores

La Universidad Internacional Menéndez Pelayo organizó en su sede de Sevilla, durante los días 24, 25 y 26 de septiembre de 1986, un Seminario Internacional sobre el mercado y los precios de la tierra, reuniendo a un grupo de expertos sobre el tema, tanto de los ámbitos académicos como de la Administración Pública. El Seminario fue patrocinado por el Instituto Andaluz de Reforma Agraria y por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que se hizo cargo de su publicación. La dirección, diseño y estructuración del Seminario la realizaron, conjuntamente, Consuelo Varela Ortega y José M.^a Sumpsi Viñas y la organización y secretaría Carlos Moreno Aparici, los tres profesores de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.

(*) Universidad Politécnica de Madrid.

2. Objetivo general del Seminario

Importancia del tema

El tema del mercado y el precio de la tierra ha sido, tradicionalmente, objeto de preocupación e interés no sólo por parte de investigadores, sino también por parte de políticos y Administración Pública. En efecto, el carácter dual de la tierra, como factor de producción y como activo, confiere una importancia especial a este recurso, al permitirle actuar como elemento generador de producción y como elemento especulativo. No es de extrañar, pues, que las fluctuaciones y tendencias del precio de la tierra sean especialmente significativas para el sector agrario. Es decir, el precio de la tierra y las expectativas de su tendencia, son factores decisivos, por ejemplo, para el acceso al sector agrario de nuevos agricultores, para la acumulación de tierras en manos de los ya establecidos y para la toma de decisiones de inversión en tierra como alternativa a la inversión en otros activos no agrarios. En definitiva, están condicionando, en gran medida, la estructura de la propiedad, el tipo de agricultura y la estructura de las explotaciones agrarias.

Importancia del tema en España

El desarrollo económico de España junto con el dinamismo del sector agrario, han provocado cambios socioestructurales de importancia considerable. En este contexto, el mercado de la tierra, que puede caracterizarse por una movilidad y transparencia en general escasas, ha introducido un elemento de rigidez en el proceso de desarrollo de este sector. Esta rigidez está muy vinculada a los precios de la tierra, que en España son relativamente más elevados que en otros países, como se ha puesto de manifiesto en estudios comparativos. Este fenó-

meno explica el interés creciente que ha suscitado entre los investigadores, el estudio de la tendencia y formación del precio de la tierra. Por otro lado, al ser éste un elemento que condiciona los cambios estructurales de la agricultura española, ha despertado también la atención de los políticos. Así, se ha generado una polémica interesante en torno a los problemas derivados de la situación del mercado y el precio de la tierra, y las posibles políticas de intervención estatal, su relación con las políticas estructurales y de reforma agraria y en especial con las que en la actualidad se están llevando a cabo en Andalucía.

Enfoque del Seminario

La comparación entre las experiencias de unos países y otros, el cambio de impresiones y la discusión en la doble vertiente académica y política, son de enorme interés para estudiosos y Administración Pública y podría arrojar cierta luz en la polémica suscitada sobre el tema. Es, pues, el carácter comparativo y de intercambio de experiencias el que define este encuentro. En él pretende darse tanta o más importancia al debate y a la discusión como a la exposición de comunicaciones individuales.

Configuración del Seminario

El encuentro se ha configurado en torno a cuatro puntos, definidos temática y metodológicamente. En cada uno de ellos se ha hecho especial hincapié en el análisis comparativo entre países.

- 1.º *Análisis general.* Pretende situar el problema de la tierra en su contexto histórico, político y económico.

- 2.º *Análisis institucional.* Exposición del régimen jurídico de la propiedad de la tierra, fiscalidad y sistema crediticio como marco institucional condicionante, por un lado, del funcionamiento del mercado de la tierra (3.º) y, por otro, de las políticas de intervención sobre el mismo (4.º). Existe pues una interacción sobre los puntos 3.º y 4.º.
- 3.º *Análisis positivo.* Consiste en la descripción y el análisis, teórico y/o empírico, del funcionamiento del mercado de la tierra y de los factores que explican la formación y tendencias de su precio.
- 4.º *Análisis normativo.* Descripción y análisis de programas de política agraria, destinados a intervenir directa o indirectamente sobre el mercado de la tierra. Criterios de intervención sobre dicho mercado.

3. Sesiones del Seminario

Orientaciones básicas

1.ª SESION. *EL PAPEL DE LA TIERRA EN EL DESARROLLO AGRARIO*

En el desarrollo de esta sesión, el tema considerado admite, según los casos, varios enfoques que son complementarios, dando más énfasis a uno u otro en función del área geográfica analizada.

El enfoque político-social

La propiedad de la tierra como expresión de poder político y control social. Los problemas sociales derivados de la pre-

sión demográfica sobre la tierra. Distribución de la propiedad y los problemas de eficiencia y equidad. Las Reformas Agrarias y la distribución de la propiedad de la tierra, los cambios sociales y el desarrollo económico.

El enfoque económico-estructural

- a) Se trata de analizar la movilidad del factor tierra y los problemas que para la economía y estructura agrarias de un país supone la existencia de rigideces en este factor.
- b) Análisis de los factores que provocan la rigidez en la movilidad del recurso tierra y la importancia y consecuencias de la eliminación de dicha rigidez.
- c) Análisis de la interacción *feed-back* entre políticas estructurales, movilidad de la tierra, transparencia en el mercado de compra-venta y arrendamiento de explotaciones, cambio en la estructura productiva y económica de la agricultura.

El enfoque productivista-agrarista

Análisis desde el punto de vista teórico y práctico de:

- a) La especificidad que el carácter de escaso e irreproducible del factor tierra confiere a la actividad agraria respecto a otras actividades económicas.
- b) La especificidad que la abundancia o escasez de tierra cultivable confiere a los sistemas productivos y a la política de estructuras agrarias en cada área geográfica. Por ejemplo, las diferencias que la escasez de tierra en Europa provoca respecto a países de Latinoamérica como Brasil o Argentina, donde todavía no se cultivan

importantes reservas de tierra, o los EE.UU. donde hay excedentes de producción y se han practicado políticas de retirada de tierras de cultivo.

2.^a SESION. *REGIMEN JURIDICO, CREDITICIO Y FISCAL DE LA TIERRA*

En el análisis de la tierra confluyen elementos derivados de su carácter de factor de producción con otros que tienen que ver con su carácter de activo patrimonial. La interacción de ambos aspectos tiene una gran importancia en cuanto a la información y transparencia del mercado de la tierra (conocimiento de los datos sobre las compra-ventas de fincas) que a su vez, y de modo indirecto, condicionan las características y evolución del mercado.

En este sentido, se pretende analizar en esta sesión la interacción existente y que ha existido en el pasado entre la movilidad del factor tierra y el régimen jurídico en cada uno de los países o áreas geográficas, y hasta qué punto éste ha condicionado la estructura de la propiedad rústica.

Más concretamente, se trata de analizar en cada país la interacción entre el régimen jurídico de las transmisiones patrimoniales de tierra (particiones, donaciones, compra-ventas, herencias) y su correspondiente régimen fiscal (impuestos sucesorios, derechos reales por compra-venta, impuestos de plusvalía), así como los problemas derivados de la valoración patrimonial.

Como complemento del análisis anterior, se estudiarán los aspectos fiscales por posesión de la tierra en su doble vertiente de impuesto sobre el patrimonio (con los correspondientes problemas de valoración de tierras) y contribución rústica.

Finalmente, se abordará el aspecto crediticio desde el punto de vista de las políticas crediticias que se han seguido en cada uno de los países.

En general, para este análisis, deberán tenerse en cuenta las *instituciones* que desarrollan la gestión jurídica de la tierra (Notarios, Registros de la propiedad), las que desarrollan la gestión fiscal (Catastro y otros servicios de Hacienda) y las que desarrollan la política crediticia. Por último, también deberían tenerse en cuenta posibles legislaciones sobre arrendamientos, derechos de tanteo y retracto, etc., que de forma directa o indirecta afecten al mercado de compra-venta de tierras.

3.^a SESION. *EL MERCADO DE LA TIERRA: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO*

En esta sesión se pretende analizar y discutir el funcionamiento del mercado de la tierra en los distintos países presentes en el encuentro. El objetivo básico de esta sesión es analizar las *diferencias* y *similitudes* entre unos y otros países dentro de la visión comparativa que caracteriza al conjunto de este encuentro. Para ello, se expondrán las *características* del funcionamiento del mercado de la tierra de cada uno de estos países, y se analizará el tema según los aspectos siguientes:

- a) Análisis descriptivo del funcionamiento del mercado de la tierra, es decir, grado de movilidad, agentes que participan en él, nivel de transparencia, mecanismos que entran en juego en la realización de transacciones, tipo de transacciones (grandes o pequeñas fincas, parcelas segregadas, etc.), así como la capacidad y acceso a financiación para la adquisición de tierra.
- b) Análisis de los estudios, trabajos e investigaciones, tanto en el campo teórico como en el empírico, sobre el funcionamiento del mercado de la tierra y sobre la formación del precio (qué tipo de factores lo determinan y qué posibilidades existen para su cuantificación o eva-

luación en estudios empíricos). Metodología empleada para la realización de este tipo de trabajos, tendencia actual con respecto a su mayor o menor presencia en la literatura especializada.

- c) Contrastación de los estudios antes mencionados con la realidad del sector agrario. Hasta qué punto es viable esta contrastación. Utilización en el pasado o intento de hacerlo en el presente o futuro de estos trabajos — en alguno de sus aspectos — para el diseño de políticas agrarias que directa o indirectamente intenten incidir en el precio y/o el mercado de la tierra. Congruencia o incongruencia de los resultados de la intervención en el mercado de la tierra con los resultados obtenidos en los estudios o investigaciones realizados. ¿Se esperaban ya las consecuencias que ciertas políticas económicas o agrarias tendrían en el mercado a los precios de la tierra? ¿Pueden los estudios empíricos explicar las fluctuaciones que se han observado recientemente en los precios de la tierra? ¿Son satisfactorios los estudios teóricos para dar una explicación coherente a los fenómenos observables en el mercado y los precios? ¿Es necesaria una revisión de las investigaciones a la vista de la evolución (a la baja) observada en los precios de la tierra? ¿Qué nuevos factores deberían tenerse en cuenta?, etc.

4.^a SESION. *MECANISMOS DE INTERVENCION DIRECTOS E INDIRECTOS EN EL MERCADO DE LA TIERRA*

A) Países: Estados Unidos

En esta sesión se trata de analizar aquellas políticas e instituciones que, de modo directo o indirecto, influyen en el mer-

cado y en el precio de la tierra, detallando cómo y a través de qué mecanismos se ejerce dicha influencia y la importancia de su magnitud.

Es evidente que, así como en otros países, como por ejemplo Francia, existen políticas que actúan directamente sobre el mercado de la tierra, en países como EE.UU. o Gran Bretaña, los mecanismos de intervención son, en gran medida, mecanismos indirectos.

En este sentido, esta sesión, para el caso de EE.UU. y Gran Bretaña, deberá centrarse en torno al tratamiento de aspectos tales como:

- a) Influencia de programas de política agraria específicos sobre el mercado y los precios de la tierra (como por ejemplo la política de créditos para la compra de tierras, la política de retirada de superficie de cultivo).
- b) Influencia de la política agraria general, en particular el establecimiento de programas de gobierno menos proteccionistas para el agricultor en el mercado y los precios de la tierra.
- c) Influencia de la ley de arrendamientos y rentas de la tierra en la evolución del mercado de compra-venta de fincas.
- d) Influencia de factores externos al sector agrario, como la política económica general del país, sobre el mercado y los precios de la tierra. Análisis de su repercusión.

B) *Países: Francia*

En esta sesión se trata de analizar la política seguida en Francia para la intervención estatal en el mercado de la tierra, a través de las SAFER, haciendo especial hincapié en los puntos siguientes:

1. Objetivos de la actuación de las SAFER en cuanto a:
 - a) Intervención en el mercado de la tierra para el aumento de la transparencia del mercado, aumento de la movilidad del factor tierra, aumento de la concurrencia, disminución del precio de la tierra, etc.
 - b) Política de estructuras: facilitación de la redistribución de tierras, aumento del tamaño de las explotaciones, etc.
 - c) Relación con otras políticas socio-demográficas: reorientación profesional, abandono del sector agrario y emigración de los agricultores marginales, etc.
2. Cuantificación de la actuación de las SAFER. Se trata, en este punto, de evaluar la actuación de este organismo y analizar la importancia y el cumplimiento de sus objetivos.
3. Ventajas e inconvenientes de la actuación de las SAFER, teniendo en cuenta la experiencia de los años pasados.
4. Consecuencia de la política de las SAFER en cuanto a:
 - a) Mercado de la tierra. Hasta qué punto la actuación de las SAFER ha influido en los precios de la tierra, o existiría la posibilidad de que éstos fueran independientes de dicha actuación, de modo que sea su evolución la que esté condicionando la actuación de las SAFER. Es decir, ¿qué relación de causalidad existe entre los dos fenómenos?
 - b) Cambios socio-estructurales.
5. Evaluación global y futuro de esta política.

C) *Para todos los países*

Al final de esta sesión deberían abordarse por parte de los expertos de los distintos países los siguientes puntos e interrogantes:

- 1) Nivel actual de precios de la tierra y su relación con la rentabilidad agraria.
- 2) Ventajas e inconvenientes de la existencia de precios altos de la tierra, tanto si se considera como factor de producción como si se considera un activo patrimonial, y su influencia en la evolución de la estructura de la propiedad (posibilidad de acceso de nuevos agricultores a la propiedad de la tierra, concentración de la propiedad en manos de agricultores, ya establecidos por el sucesivo aumento del tamaño de sus explotaciones, etc.).
- 3) Interés, ventajas e inconvenientes de la intervención, directa o indirecta, en el mercado de la tierra. ¿Cuál de los dos tipos de intervención interesa más para conseguir los objetivos de la política estructural diseñada por cada país?
- 4) Repercusiones sobre la economía en general y sobre el sector agrario en particular, de las expectativas al alza o a la baja del precio de la tierra. ¿Es necesario establecer medidas correctoras de dichas expectativas? ¿Qué tipo de medidas? ¿Por qué?

4. Esquema de la Organización del Seminario

Directores: José M.^a Sumpsi Viñas.

Consuelo Varela Ortega.

Secretario: Carlos Moreno Aparici.

1.^a Sesión. — *«El papel de la tierra en el desarrollo agrario»*
Moderadora: Consuelo Varela Ortega

1. Michel Petit
INRA - Universidad de Dijon (Francia)
2. Alain de Janvry
Universidad de California, Berkeley (EE.UU.)
3. José M.^a Sumpsi Viñas
Universidad Politécnica de Madrid (España)

2.^a Sesión. — *«Régimen jurídico, crediticio y fiscal de la tierra»*
Moderador: Carlos Moreno Aparici

1. EE.UU.
Gene Wunderlich
USDA, Washington D.C.
2. ESPAÑA
Carlos Alonso
IRYDA, Madrid
3. ALEMANIA
E. E. Lipinsky
Universidad de Bonn

3.^a Sesión. — *«El mercado de la tierra: estructura y funcionamiento»*
Moderador: José M.^a Sumpsi Viñas

1. EE.UU.
Philip Raup
Universidad de Minnesota
2. FRANCIA
Pierre Coulomb
INRA, PARIS
3. ESPAÑA
Consuelo Varela Ortega
Universidad Politécnica de Madrid

4. GRAN BRETAÑA
Alan Harrison
Universidad de Reading

4.^a Sesión. — *«Mecanismos de intervención directos e indirectos en el mercado de la tierra»*
Moderador: José M.^a Sumpsi Viñas

1. FRANCIA
Bertrand Quesnel
SAFER, París
2. ESPAÑA
Agustín López Ontiveros
IARA, Sevilla
3. GRAN BRETAÑA
A. H. Maunder
Universidad de Oxford
4. EE.UU.
Robert Reinsel
USDA, Washington D.C.

5.^a Sesión. — *«Resumen final»*

- Eladio Arnalte
Universidad Politécnica de Valencia (España)
- Philip Raup
Universidad de Minnesota (EE.UU.)
- Michel Petit
INRA - Universidad de Dijon (Francia)

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 discuriendo con independiencia 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 aspectos 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 México, 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 aglosajona, 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 ahorradora 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 sesenta, 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 arbitrase 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 conjugar-se 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.

III. PONENCIAS

CAMBIOS EN LA INTERPRETACION DE LA VARIACION DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA

**¿Reflejan cambios en el papel de la tierra
dentro del desarrollo económico
de las economías de mercado industrializadas?**

Por
Michel Petit (*)

La tierra, un factor de producción esencial en la agricultura y necesario en cualquier actividad económica, ha jugado un importante papel en el desarrollo económico de todos los países. La distribución de su posesión es crítica para la definición de las relaciones de producción en la agricultura y, por tanto, para la definición de todos los modos de producción precapitalistas. De ahí que no sea sorprendente que las reformas agrarias, cuyo objetivo es la redistribución, sean siempre controvertidas.

(*) Escuela Nacional Superior de Ciencias Agronómicas Aplicadas, Universidad de Dijon (Francia).

En las avanzadas economías de mercado contemporáneas, las cuestiones de distribución de la tierra han dejado el centro de la escena del debate público y las reformas agrarias se acometen en muy raras y específicas circunstancias (v.g., Italia y Japón después de la II Guerra Mundial, Andalucía hoy). Pero esto no significa que la tierra no continúe desarrollando un importante papel en la evolución de la agricultura. Por el contrario, las variaciones en los precios de la tierra, particularmente el fuerte descenso en los años ochenta, que siguió al importante aumento en los años sesenta y setenta, pueden contemplarse hoy en los EEUU, por ejemplo, como el origen de una importante crisis financiera que afecta a la agricultura y a muchos bancos rurales. Esta pauta de variación en los precios no es específica de los EEUU. También ha afectado a la agricultura europea. Esto sugiere que aún cuando la crisis sea más visible en el caso de los EEUU, también afecta a la agricultura de muchas economías de mercado industrializadas. Paradójicamente, hay un amplio consenso acerca de la naturaleza de la crisis: superproducción, deterioro de las rentas del agricultor, fuertes presiones en el presupuesto de todos los países con la consiguiente reducción del gasto público dedicado a la agricultura.

Existe, por tanto, un sentimiento de crisis generalizado en todas las políticas agrícolas que conduce a la formación de excedentes y a la tentación de exportar las dificultades de cada uno.

Los tropiezos a la hora de limitar la capacidad productiva en todos los países provoca conflictos entre las naciones desarrolladas, por ejemplo la reciente confrontación EEUU-CEE. Pero la característica más interesante de este diagnóstico, ampliamente aceptado, es el modelo clásico de la formación de los precios de la tierra en el que está basado. Se asume que los precios de la tierra reflejan las expectativas provocadas por las rentas agrarias y las tasas de interés, v.g. un modelo simplificado donde la tierra se valora como un factor de producción que además es un bien duradero. Lo que resulta más paradó-

jico es que este modelo fuera rechazado como muy inadecuado durante los años sesenta y comienzos de los setenta, cuando los precios de la tierra crecían. En aquella época, el valor de la tierra aumentaba más rápidamente que la evolución de su producto marginal y que las tasas de interés fijadas, de modo que se trató de buscar una explicación a este fenómeno, considerando que la tierra tiene varios atributos importantes, además de ser un factor de producción. Si ya se necesitaba un modelo más elaborado durante los años sesenta y comienzos de los setenta, ¿no es sorprendente que tal modelo resultase inadecuado en los ochenta?, ¿refleja esto un nuevo cambio en el papel de la tierra en el desarrollo económico?

Esta es la cuestión principal que se discute en esta ponencia. Primero, se describe brevemente el diagnóstico, generalmente aceptado, de la actual crisis agrícola. Esto nos permitirá especificar el protagonismo de la tierra en la situación presente y, como resultado, comprender el modelo de valoración de la tierra en el que se basa. Por contraste, mostraremos entonces como se rechazó este modelo o al menos como se modificó profundamente en los años sesenta y setenta. Finalmente, se intenta proporcionar una visión sintética de los determinantes de los precios de la tierra, que reflejan los cambios en la importancia relativa de los distintos atributos de la tierra en el desarrollo económico.

1. El papel de la tierra en la actual crisis de la agricultura

Probablemente, en los EEUU sea donde el fenómeno aparece más claramente, quizás por ser allí más dramático y porque los precios de la tierra y las rentas agrícolas están sujetas a menos regulaciones que en la mayor parte de los países europeos.

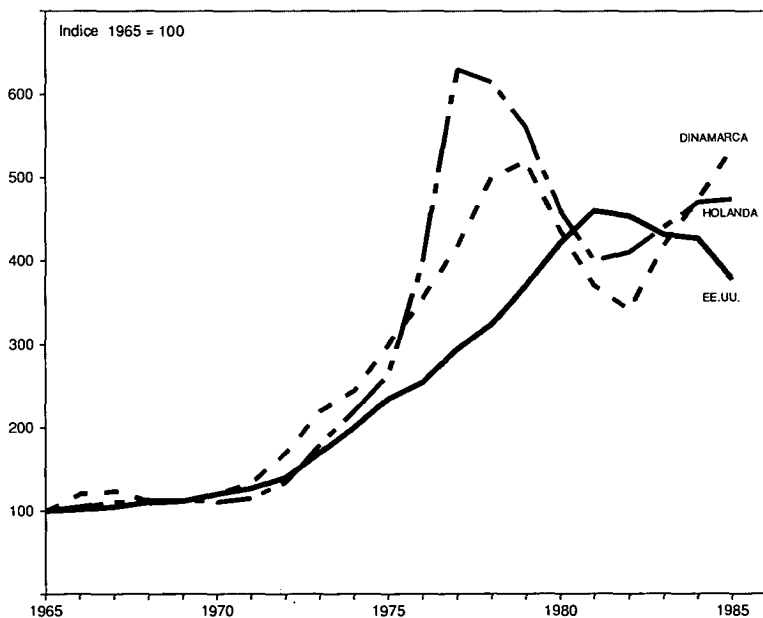
Después del alza de los precios agrícolas, que tuvo lugar a comienzos de los años setenta (1972-1973), un auténtico «sín-

drome de escasez», según la expresión de D. Paalberg, se desarrolló en EEUU. Se incentivó a los agricultores para que produjeran al máximo y se fraguaron expectativas muy optimistas sobre el futuro de la agricultura. Agricultores y no agricultores querían expansionar su producción y muchos trabajadores no agrícolas querían poseer tierras. La competencia disparó los precios rápidamente, justificando las decisiones de compra hechas un poco antes, incluso aquellas que pudieran haber parecido arriesgadas en el momento de la adquisición. Muchos agricultores tuvieron que pedir prestado el dinero para comprar y usaban la tierra que ya poseían, valorada a altos precios, como garantía. Cuando los precios de la tierra bajaron en los años ochenta, particularmente con la fuerte caída de las exportaciones agrarias de EEUU después de 1981, la perspectiva de la situación se invirtió totalmente; de un estado de ánimo muy optimista se pasó a otro muy pesimista. A la vez, una política monetaria restrictiva disparó las tasas de interés, reduciendo los ingresos de los agricultores. Los precios de la tierra comenzaron a caer, provocando dificultades financieras a muchos de ellos. Aquellos que se encontraban fuertemente endeudados veían como disminuía el valor de sus activos, mientras que sus deudas permanecían constantes.

Por tanto, no es sorprendente que al comienzo de 1985, el 26% de las explotaciones agrícolas comerciales (v.b. con un volumen de ventas de 40.000\$ o más) estuvieran clasificadas como «con dificultades financieras», porque su margen de beneficios era del orden del 5% o menor (ADEL, 1986). En el Departamento de Agricultura de los EEUU (USDA), sobre la base de estos mismos datos, destaca que más del 20% de las explotaciones agrarias con volúmenes de ventas de 50.000\$ o más, tenía contraída una deuda que representaba más del 70% de su activo (ERS-USDA, 1985). Este diagnóstico de la crisis financiera actual en la agricultura estadounidense, debida a la caída de los precios de la tierra, es coherente con la crítica, comúnmente aceptada, que se le hace a los Programas de Sosténimiento de Precios Agrícolas. Según Johnson (1985), «El úni-

co recurso agrícola cuyo precio se ve considerablemente afectado por los programas gubernamentales, bien por medio de un aumento de los precios de los productos agrarios o bien por pagos de sostenimiento (1), es la tierra.

GRAFICO 1
PRECIOS DE LA TIERRA (PRECIOS REALES)



Fuente: Estadísticas Nacionales (National statistics) y Walter Jørgensen, 1986.

Nota: USA: Índice del valor medio por acre de tierra y edificios.

Países Bajos: Precios por Ha de explotaciones agrarias mayores de 1 Ha (explotaciones no arrendadas).

Dinamarca: Precios de las explotaciones agrarias entre 16 y 60 Ha.

(1) Deficiency Payments.

2. Un modelo simple de valoración de la tierra

En esta interpretación de la crisis financiera actual de la agricultura en los EEUU, la tierra desempeña un papel crítico, que es evidente. La tierra es un factor de producción. Su valor está directamente relacionado con el flujo esperado del valor de su producto marginal en la agricultura, siendo su oferta inelástica.

El mismo modelo ha sido utilizado recientemente por Walter Jørgensen (1986) para justificar un patrón común de variaciones de los precios en muchos países durante los años setenta y comienzos de los ochenta (ver Gráfico 1).

Para el autor la fórmula simple de capitalización:

$$V = \frac{R}{i}$$

(donde R es la renta, i la tasa real de interés y V el valor de mercado de la tierra) proporciona un buen marco para el análisis de las variaciones de los precios de la tierra.

Se concluye que «las grandes fluctuaciones en los precios de la tierra agrícola en los últimos años es el resultado de una combinación de factores, entre los cuales los ingresos económicos de la agricultura y la variación del coste del capital desempeñaron el papel más importante». En este modelo no se puede despreciar el papel de la inflación, que afectó a las tasas reales de interés, por lo menos tanto como lo hicieron las tasas nominales. Además, lo que importa aquí son los valores esperados. Las incertidumbres, los diferentes desarrollos macroeconómicos y las disposiciones fiscales de los diferentes países pueden explicar las divergencias frente al modelo común. Estas diferencias se reflejan en el Gráfico 2, donde se dan las variaciones de año en año en valores reales de los precios de la tierra en 8 estados europeos distintos.

El modelo que se ha enunciado arriba está extremadamente simplificado. Es un caso particular del modelo más general de

la igualdad del valor de un activo duradero a la suma del flujo actualizado de los valores esperados de ingresos y costes:

$$V = \sum_{n=1}^N \frac{R_n}{(i+1)^n}$$

Siempre que suponga que la tasa de descuento i es igual a la tasa de interés r , que los ingresos netos (R_n : ingresos menos costes) son constantes y que la vida de un activo duradero (N) es infinita.

Este modelo es consistente con los hallazgos de Robinson, Lins y Vankataraman (1985), que llegaron a la conclusión, a través de una investigación econométrica basada en los datos recogidos en 24 estados de los EEUU en el período 1960-1981, de que «las rentas en efectivo y la tasa de inflación de dichas rentas tienen un efecto importante sobre los valores de la tierra». De interés para nuestra discusión posterior, también añadieron: «Así como la demanda de tierra para usos no agrícolas parece desempeñar un papel importante en la determinación del valor de la misma» (particularmente porque esto explica la variación entre países). El primer resultado está apoyado en un estudio econométrico bastante complejo desarrollado por PHIPPS (1984), basado en una serie de datos para el conjunto de los EEUU que abarca el período que va desde 1940-1979, en el que se concluye que «los ingresos derivados de la agricultura condicionan unidireccionalmente el precio de la tierra, pero el precio de la tierra no condiciona los ingresos agrícolas. Esto confirma el criterio de que los precios agrícolas se determinan principalmente dentro del propio sector».

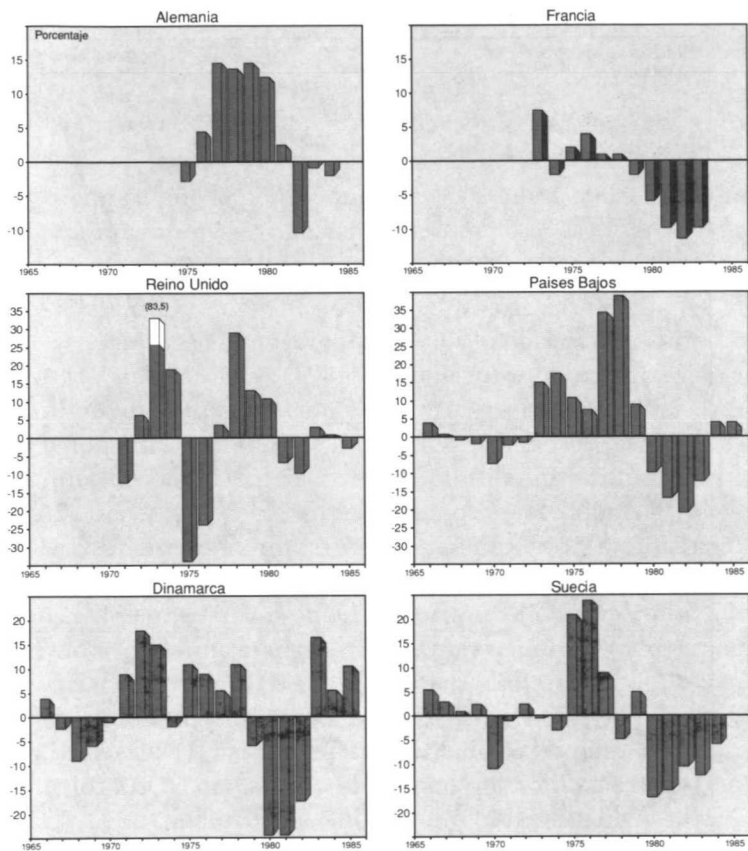
Un modelo muy similar a éste se utilizó también como base para desarrollar un comentario cualitativo sobre el reciente declive de los precios de la tierra en el Medio Oeste Americano y su distribución geográfica (Raup, 1982).

3. Insuficiencias del modelo de la «Tierra como un *input* agrícola» utilizado en los años sesenta y setenta

En Europa, como ya se ha indicado, las interferencias del sector público en el mercado de la tierra y en los ingresos agrarios están más extendidas y son más profundas que en los EEUU. Esto puede explicar porqué el modelo simple de valoración expuesto en la sección previa ha sido más criticado por los autores europeos. Una excelente presentación del problema, tal y como apareció a comienzos de los setenta, se debe a Braun (1973). Comenzando con una revisión de la literatura existente mostró, en primer lugar, que el modelo de valoración simple que considera a la tierra como un factor de producción duradero es coherente con el concepto de renta agraria elaborado por Ricardo. Contrariamente a lo que Ricardo y otros autores clásicos, como Malthus, e incluso Walras más tarde, habían anticipado, la cantidad total de renta podía caer como había explicado Schultz (1951) en un artículo que acentuaba el declive de la importancia económica de la tierra, bajo el impacto de los aumentos de la productividad que la convertían en un bien relativamente menos escaso. Pero entonces, ¿cómo puede explicarse el incremento del precio real de la tierra que tuvo lugar en muchos países al acabar la II Guerra Mundial (OCDE, 1970)? En los EEUU, donde los ingresos agrícolas son el resultado de un mercado libre, el precio de la tierra no sigue, después de 1950, las variaciones de los ingresos netos por acre (ver Gráfico 3). En Gran Bretaña, Clark (1962) escribe: «Durante los años sesenta los precios de la tierra han alcanzado un nivel extravagante en comparación con rentas económicas capitalizadas. No debemos esperar que dure». Peters (1966) expresaba puntos de vista similares cuando escribió: «aunque los precios reales de la tierra no se comportaron de forma inexplicable hasta 1958, las variaciones posteriores son más difíciles de entender». Brun, refiriéndose a

GRAFICO 2

CAMBIOS EN VALORES REALES DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA DE AÑO EN AÑO



Fuente: Estadísticas Nacionales y Walter Jørgensen, 1986.

Nota: Las cifras están calculadas como el cambio en valores reales de los precios de la tierra deflactados por el índice de precios al consumo.

Alemania: Precios de las parcelas de tierra dedicadas a la agricultura.

Francia: Tierra cultivada y pastos permanentes.

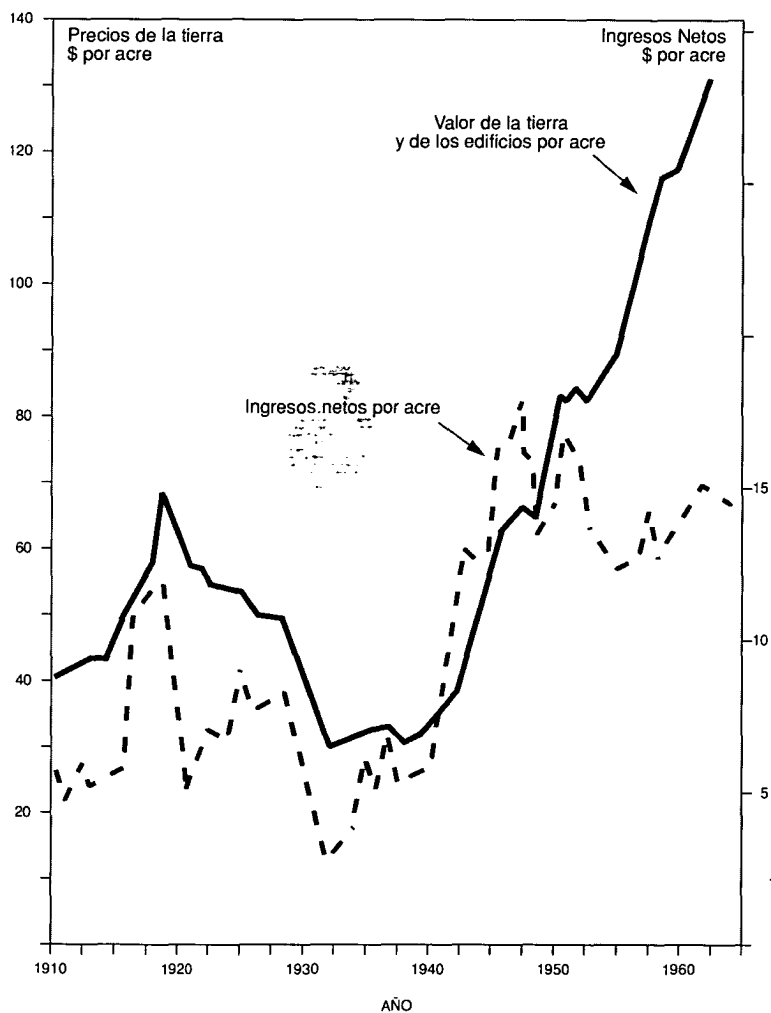
Reino Unido: Todas las ventas de tierra y edificios en Inglaterra y Gales.

Países Bajos: Explotaciones agrarias mayores que 1 Ha (tierra no arrendada).

Dinamarca: Explotaciones entre 15 y 60 Ha.

Suecia: Todas las ventas. Valores ponderados de tierra y edificios.

GRAFICO 3
INGRESOS AGRARIOS Y PRECIOS DE LA TIERRA POR ACRE.
PRECIOS REALES



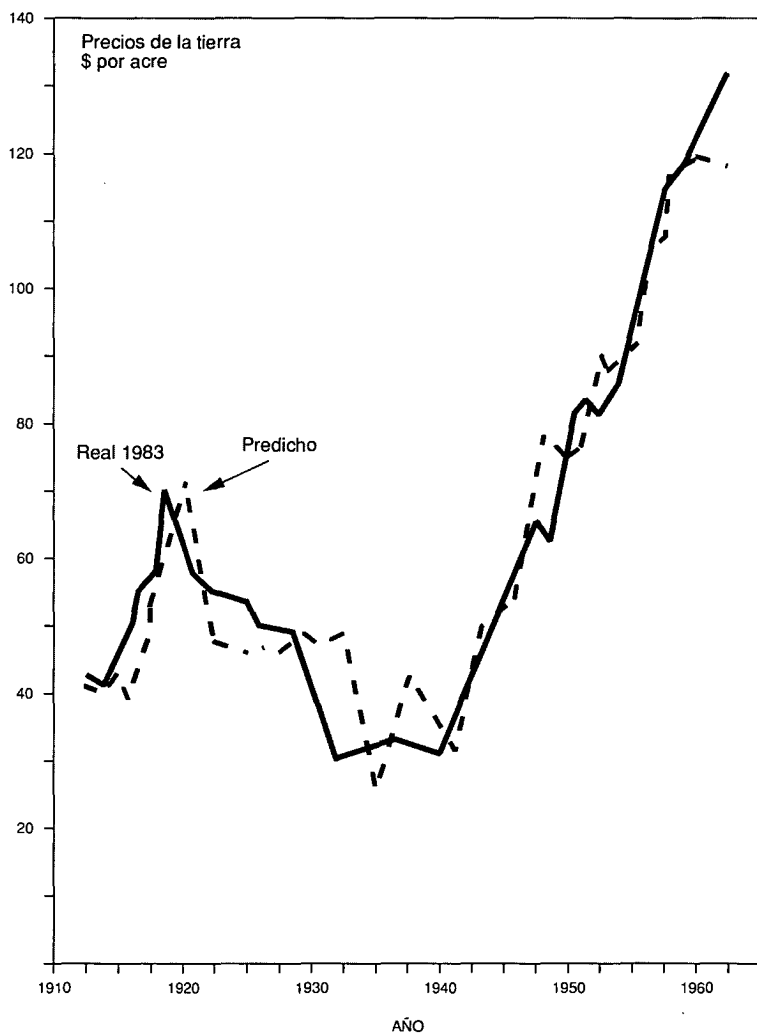
Fuente: Herdt y Cochrane, 1966.

Greiner (1971), señala que una evolución parecida tuvo lugar en Francia entre 1950 y 1969.

Esto justifica los esfuerzos destinados a encontrar modelos más complejos que tienen en cuenta otros atributos de la tierra, además de ser un factor de la producción agrícola. En primer lugar, como ya se ha indicado, la fórmula de la capitalización presentada en la sección previa implica el reconocer la importancia del fenómeno monetario que afecta a las tasas nominales de interés, a las de inflación, a las de ingresos derivados de la tierra como un factor agrícola de producción y a las expectativas sobre estos fenómenos. Por tanto, incluso este modelo simple, no sugiere necesariamente un enlace directo y permanente entre los precios de la tierra y los ingresos agrícolas. Muchos de estos factores fueron mencionados por Peters como ejemplo para explicar la discrepancia que observó a partir de 1958. En los EEUU, Herdt y Cochrane (1966) propusieron un modelo algo más complejo que funcionaba muy bien (ver Gráfico 4) al justificar las variaciones de precios, aunque Pope y otros (1979) mostraron más tarde que al añadir datos más recientes se alteraba mucho el valor de los parámetros del modelo, sugiriendo, por tanto, que «las especificaciones del modelo no reflejaban con la suficiente precisión los cambios estructurales relevantes y otras características del mercado de la tierra».

Herdt y Cochrane concluyeron que «las expectativas de un incremento de los ingresos debido a los avances tecnológicos, junto con precios agrarios subvencionados (y también un incremento de la demanda urbana) han contribuido de forma importante a elevar los precios de la tierra». El ingreso esperado crece porque dentro de una política de precios de sostenimiento de los productos agrarios, los avances tecnológicos disminuyen los costes unitarios, y elevan las rentas agrarias de las explotaciones individuales, proporcionando con ello un incentivo para aumentar el tamaño de la explotación, lo que a su vez fuerza una tendencia al alza de los precios de la tierra. Estos precios crecen porque muchos agricultores demandan tie-

GRAFICO 4
PRECIOS DE LA TIERRA REALES Y ESTIMADOS



Fuente: Heardt y Cochrane, 1986.

rra para aprovechar los beneficios derivados de los avances tecnológicos. Las expectativas de incremento de rentas derivadas del avance tecnológico en las explotaciones se desvanecen a medida que la competencia por la compra de más tierra hace subir los precios de ésta, absorbiendo los beneficios derivados del avance tecnológico». Pero mirando los resultados cuantitativos uno se sorprende de la importancia del fenómeno de la «urbanización» en la explicación de la variación del precio de la tierra.

Para Francia, donde el precio medio de la tierra a comienzos de los años setenta era, aproximadamente, cuatro veces mayor que en los EEUU (2), Brun concluye que «los conflictos económicos con respecto al espacio que rodea las áreas urbanas, industriales y de esparcimiento, y las expectativas surgidas de consideraciones distintas de los ingresos agrícolas no pueden ser pasadas por alto en un modelo que pretenda explicar los cambios en los valores de la tierra». A esta conclusión se llega al final de una cuidadosa observación empírica de las variaciones en los regímenes de tenencia en las distintas áreas geográficas, tomados como indicador de fenómenos muy complejos que afectan al control de la tierra por los agricultores en un régimen donde los cánones y contratos de arrendamiento están fuertemente regulados.

Sobre la base del análisis de Brun, este escritor ha integrado los cambios observados en el mercado de la tierra dentro de un marco global de las relaciones existentes entre los distintos cambios que afectan a la agricultura (Petit, 1976). En particular, parece que «los procesos de concentración de explotaciones tendrán lugar, principalmente, en áreas no marginales, donde la presión demográfica y/o los efectos de la urbanización no sean muy altos. En otros lugares, el cambio más notable será el declive de la superficie dedicada a la agricultura». La importancia de las consideraciones sobre los accesos a la tierra, que se consideraban como la causa principal

(2) El precio aún es mayor en otros países europeos.

CUADRO 1

REINO UNIDO (SIN INCLUIR EL SURESTE DE IRLANDA)
INGRESOS RESIDUALES DE LA TIERRA (V.B. RENTA ECONOMICA) Y PRECIO DE LA TIERRA

	<i>Renta Económica Neta que recibe el propietario de la tierra (£/acre/año)</i>	<i>Renta Económica Capitalizada con la tasa real de interés</i>	<i>Precio real de la tierra</i>	<i>Cociente entre Precios y Renta Económica Capitalizada</i>
1867-73	0,64	19,8	45,3	2,28
1874-78	0,45	14,2	52	3,65
1879-83	0	0	33	
1884-96	0,10	3,5	25	7,13
1879-1910	0,23	8,1	20,3	2,51
1911-14	0,55	18,7	23	1,38
1923-29	0,64	14,3	28,1	1,96
1930-32	0,58	13,9	22,9	1,65
1933-35	1,16	38,0	25,6	0,67
1936-38	1,13	35,4	27,4	0,77
1947-8 to				
1951-2	5,20	150,0	79,4	0,53
1952-3 to				
1956-7	4,96	116,2	75,9	0,65
1957-8 to				
1959-60	4,36	97,2	94,7	0,97
1960-1 to				
1962-3	5,68	95,8	134,7	1,41
1964-4 to				
1965-6	5,71	92,6	220	2,38

Fuente: Colin Clark, 1969.

de la competencia para la compra de la tierra, se han podido constatar empíricamente en el área de París, una zona bien conocida por sus grandes explotaciones agrarias (Brossier y otros, 1974).

En resumen, las décadas de los años sesenta y setenta fue un período, particularmente en Europa y en menor grado en los EEUU, como demostró el modelo de Herdt y Cochrane, en el que la influencia de fenómenos no agrícolas fue notable, así como lo fue la complejidad de los acontecimientos específicos de la agricultura con influencia sobre los precios de la tierra (3). ¿No es paradójico que un modelo mucho más simple, que subraya, fundamentalmente, las variaciones de la renta agraria resulte satisfactorio para los años ochenta?

4. Hacia una interpretación de síntesis

Desde un punto de vista estrictamente lógico, el problema es sencillo: el modelo más complicado de valoración de la tierra engloba al más simple: nadie duda que las rentas agrarias tienen influencia sobre los precios de la tierra. Por lo que tanto el modelo más complicado es el más general, pero la cuestión principal se vuelve empírica: ¿en qué circunstancias es el modelo más simple suficiente?, ¿en qué momento el atributo de factor de producción que tiene la tierra domina sobre los otros atributos?

La evidencia histórica proporcionada por Clark (Cuadro 1) muestra que el cociente entre los precios de la tierra y la renta económica capitalizada ha sufrido tremendas variaciones en el Reino Unido entre 1867 y 1966, oscilando desde 7,13 en el período 1884-96 hasta 0,53 entre 1947 y 1952. Por tanto, el

(3) Para una presentación sintética de los determinantes de los precios de la tierra en Francia, ver Severac C., «Les prix de la terre et leurs composants. Essai d'analyse théorique du marché fencier», *R. F. Agric.*, n.º 1, págs. 20-24-1963.

modelo más simple basado totalmente en la renta de la tierra como factor de producción no puede considerarse en realidad como un modelo universalmente aceptado. Además de la inflación, las tasas de interés, las expectativas y las presiones de factores no agrarios, debe tenerse en cuenta el comportamiento especulativo, lo que se conoce en Francia como «valor de refugio» aplicado a la tierra. El esparcimiento y la satisfacción, no directamente económica, derivada de la posesión de la tierra (v.b. lo que P. Raup ha denominado «la tierra como un bien de consumo») también tiene su influencia.

Sin embargo, experiencias recientes muestran que en las circunstancias específicas de finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, el modelo más simple es suficiente para captar ese momento de cambio drástico. En estas circunstancias el tema central es, probablemente, el giro excepcional de las expectativas de los precios agrícolas a largo plazo que tuvo lugar a comienzos de los años ochenta.

Por tanto, en la medida en que el diagnóstico general sobre el exceso de capacidad de la producción agraria en las economías de mercado desarrolladas no se modifique seriamente, puede esperarse que la tendencia de los precios de la tierra no se alterará sustancialmente, a menos que se produzcan de nuevo cambios drásticos en las tasas de interés y en la tasa de inflación. Esto significa que en un futuro próximo el modelo simple de valoración de la tierra será suficiente para predecir, en el agregado, el nivel de precios de la tierra.

BIBLIOGRAFIA

- ABEL, M.: «Economie politique des programmes agricoles des Etats-Unis», *Economie Rurale*, n.º 173, 1986, págs. 12-21.
- BROSSIER, LA VAISSIERE, P. DE, LIENARD, G., et PETIT, M.: *Systèmes de production en régions de grande culture*, INRA, Versailles, 1974.

- BRUN, A.: «L'évolution du prix de la terre et de la répartition de la propriété foncière agricole», *Economie Rurales*, 95 (enero-marzo 1973), págs. 3-22. Versión en inglés: «The Development of Agriculture Land Prices and Ownership», *ERAE*, 1-3 (1973), págs. 255-279.
- CLARK, C.: «The value of Agricultural Land», *Journal of Ag. Econom.*, 20 (enero 1969), págs. 1-19.
- ERS-USDA: «The Current Financial Conditions of Farmers and Farm Lenders», *Agricultural Information Bulletin*, 490, marzo 1985.
- GREINER, P.: «Le prix des terres agricoles en France depuis 1950», *Stat. Agric.*, Suplt. *Série Etudes*, 79, junio 1971.
- JOHNSON, D. G.: «The Performance of Past Policies: A Critique», en Rausser, G. C., and Farrel K. R. (ed.), *Alternative Agricultural and Food Policies and the 1985 Farm Bill*, Giannini Foundation, University of California (1985), págs. 11-36.
- OECD: *Le capital dans l'agriculture et son financement*, vol. I, rapport général, París, 1970.
- PETERS, G. H.: «Recent Trends in Farm Real Estate Values in England and Wales», *The Farm economics*, 11, 3 (1986), págs. 45-60.
- PETIT, M.: «Relationships among various aspects of agricultural changes», *ERAE*, 2/3 (1976), págs. 163-186.
- PHIPPS, T. T.: «Land Prices and Farm-Based Returns», *AJAE*, 65, 4 (noviembre, 1984), págs. 422-429.
- POPE, R. D.; KRAMER, R. A., GREEN, R. D., y GARDNER, B. D.: «An Evaluation of Econometric Models of US Farm Land Prices», *West J. Agric. Econ.*, 4 (1979), 107-19.
- RAUP, P. M.: «Land Values Research Approaches and Data Needs», in *Land-Something of Value, Part I: Price and Market Issues*, Monografía, 82-10, Lincoln Institute of Land Policy y ERS-USDA (1982), págs. 85-99.
- ROBINSON, L. J.; LINS, D. A., y VENKATARAMAN, R.: «Cash Rents and Land Values in US Agriculture», *AJAE*, 67, 4 (noviembre, 1985), págs. 794-805.

SCHULTZ, T. W.: «The Declining Economic Importance of Agricultural Land», *Economic Journal*, 1951.

WALTER JØRGENSEN, A.: «Land Values and Appraisals», Paper presented at the 6th International Farm Management Congress, Minneapolis (EEUU), julio 1986 (en prensa).

PROPIEDAD DE LA TIERRA Y DESARROLLO ECONOMICO

Por

Alain de Janvry (1)

Un rasgo característico de la tierra agraria en prácticamente todos los países menos desarrollados es que, aunque puede existir un mercado eficaz y activo de arrendamiento de tierras, hay muy pocas transacciones de la propiedad y ésta tiende a estar distribuida con un alto grado de desigualdad. Puesto que la propiedad de la tierra es la forma principal de garantía para el acceso al crédito, la desigualdad en la posesión de tierras es uno de los factores determinantes principales del acceso desigual al crédito y, por ello, al capital circulante. Esto, a su vez, conduce a desigualdades en la posibilidad de arrendar tierras y a desigualdades en el tamaño de las explotaciones, a pesar de la supuesta existencia de un mercado perfecto de arrendamiento de tierras. Además, el trabajo es accesible a costes desiguales para distintas explotaciones y ésto se debe a dos factores. Uno es que las explotaciones más pequeñas generalmente

(1) Universidad de California, Berkeley (EE.UU.).

cuentan con trabajo cautivo familiar bajo la forma de categorías de trabajo que pueden utilizarse en la producción doméstica, pero que no tienen coste de oportunidad en el mercado de trabajo. El otro se debe al hecho de que existe un azar moral al contratar mano de obra, siendo necesario que los trabajadores familiares supervisen a los trabajadores asalariados para que su eficiencia se aproxime a la del trabajador familiar. Este coste de transacción crea otra fuente de desigualdad por tamaño de explotación, ya que el coste total de una unidad efectiva de trabajo aumenta con el número de trabajadores contratados, al tiempo que disminuye la eficacia de la supervisión por trabajador.

Estas imperfecciones del mercado de capital y del mercado de trabajo crean diferencias en el nivel de productividad de la tierra, según el tamaño de las explotaciones, que las fuerzas del mercado no logran borrar. Existe, entonces, margen de intervención estatal para la creación de ganancias sociales netas mediante la redistribución de la propiedad de la tierra de grandes a pequeñas explotaciones agrarias. Claramente, una reforma agraria que redistribuya la tierra de grandes explotaciones con mano de obra asalariada a explotaciones familiares o subfamiliares estaría tanto más justificada por motivos económicos y de bienestar cuando exista una relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de la explotación agraria. En este caso, una reforma distributiva puede incrementar la producción agraria total, reducir el nivel de pobreza absoluta en el sector rural y aumentar la igualdad en la distribución de la renta. Puesto que la intervención del gobierno crea beneficios sociales netos, parte de las ganancias de los beneficiarios, pueden, en principio, desgravarse de los impuestos para compensar a los perdedores y dejar todavía a los beneficiarios con una ganancia positiva. Puesto que estas reformas son óptimas en el sentido paretiano una vez realizada la compensación, deberían ser políticamente factibles.

Por tanto, al establecer las condiciones según las cuales podría existir una relación inversa entre la productividad de la

tierra y el tamaño de la explotación agraria es esencial identificar las condiciones para una reforma agraria redistributiva potencialmente factible. Sin embargo, como mostraremos más adelante, hay muchas fuerzas que militan contra la existencia y el establecimiento de dicha relación inversa. Dichas fuerzas dan lugar, por un lado, a fuentes alternativas de incremento de eficiencia en comparación con la lograda por la reforma agraria, y, por otro, hacen que las reformas redistributivas sean cada vez más costosas en términos económicos.

En consecuencia, en esta ponencia, primero se establecen las condiciones para que exista una relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones y se desarrolla un modelo simple que permita deducir dicha relación. Posteriormente, se identifican una serie de factores que debilitan o invierten dicha relación. Esto se utiliza para explicar porqué determinadas reformas agrarias tuvieron éxito económico y fueron políticamente factibles en el pasado y porqué ha sido cada vez más difícil lograr ésto en épocas recientes. Aunque el discurso político sobre reforma agraria sea un tema vivo y candente, en la actualidad es un auténtico enigma el hecho de que no exista prácticamente ninguna reforma agraria en curso, a pesar del bajo rendimiento de la actividad agraria y de la extendida pobreza rural que están presentes en muchos de los países menos desarrollados. Sin embargo, la tesis de esta ponencia es que las fuerzas más importantes que niegan la existencia de una relación inversa entre la productividad agraria y el tamaño de las explotaciones son el resultado de actividades directamente no productivas y dirigidas al incremento de rentas, lo cual ocurre a expensas de una pérdida social neta. Es, por tanto, esencial el estricto control político de dichas actividades para preservar la reforma agraria como uno de los instrumentos potenciales más efectivos del crecimiento equitativo de las economías agrarias menos desarrolladas.

1. Determinantes de la relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones agrarias

Se puede desarrollar un sencillo modelo de decisión para las explotaciones agrarias que permita explicar endógenamente como éstas pueden clasificarse según diferentes categorías sociales en función del nivel de propiedad de la tierra y porqué la productividad de la tierra descende con el tamaño de la unidad de explotación. Este modelo se basa, en detalle, en los trabajos de Roemer, Bardhan, Eswaran y Kotwal, Feder y Just y Zilberman y se incluye en el Anexo de esta ponencia.

En dicho modelo, el tiempo en la explotación familiar y el capital circulante actúan como restricciones efectivas sobre la función de utilidad. Los recursos de la explotación familiar pueden asignarse a la producción para el autoconsumo (L), al empleo fuera de la explotación (H), a la supervisión de los trabajadores asalariados (S) y al ocio (I). El trabajo familiar se compone, por un lado, de trabajo cautivo (L_1), principalmente de mujeres y niños con coste de oportunidad cero en el mercado del trabajo y, por otro lado, de trabajo cotizable en el mercado (L_2), principalmente el trabajo de los hombres con coste de oportunidad W en el mercado de trabajo. La eficiencia del trabajo asalariado en la explotación (N) aumenta con la supervisión debido al azar moral que supone la contratación y a la tendencia del trabajador asalariado a rehuir el trabajo (efecto polizón o «free rider»). Es probable, además, que esta función de supervisión sólo puedan llevarla a cabo los trabajadores familiares con acceso a trabajo cotizable en el mercado. La eficiencia del trabajo asalariado aumenta con el tiempo de supervisión por trabajador asalariado hasta alcanzar una eficiencia máxima (\bar{e}) igual a la del automotivado trabajador familiar.

El acceso al crédito es una función directa del tamaño de la unidad patrimonial agraria, puesto que la propiedad de la tierra es la forma más efectiva de garantía. Si los tipos de in-

terés están en equilibrio y además no existen actividades generadoras de renta que sean eficaces, la disponibilidad de crédito es directamente proporcional al tamaño de la unidad patrimonial. Sin embargo, si el crédito está subvencionado y el éxito de las actividades generadoras de renta aumenta con la riqueza, el acceso al crédito es más que proporcional a la propiedad de la tierra ($\epsilon > 1$). Puesto que el capital circulante puede utilizarse para adoptar tecnologías dirigidas a ahorrar trabajo (maquinaria) o a ahorrar tierra (revolución verde), el éxito de las actividades generadoras de renta determina la distribución del cambio tecnológico por tamaños de explotación. El arrendamiento de tierras está también condicionado por el capital circulante y, por consiguiente, por el acceso al crédito y por el éxito en la generación de rentas.

Si suponemos que cada explotación maximiza una función de utilidad de renta y de ocio, la clasificación de las explotaciones en cinco clases sociales se determina endógenamente por la cantidad de tierra en propiedad. Cada clase social corresponde a un tipo de estrategia en la utilización de la mano de obra, según el Cuadro 1.

La dimensión correspondiente a cada tipo de explotación familiar se establece de la forma siguiente:

- O-A₁ Por debajo de A₁, los costes de puesta en funcionamiento de la explotación son demasiado altos para justificar la producción agraria. Todos los trabajadores familiares con acceso a trabajo cotizable en el mercado trabajan fuera de la explotación, mientras que los demás están desocupados.
- A₁-A₂ Por encima de A₁, la mano de obra familiar se dedica a la producción para el autoconsumo, empezando por el trabajo cautivo familiar, puesto que su coste de oportunidad es cero. Esta mano de obra se usa hasta que la utilidad marginal de la renta iguala a la utilidad marginal del ocio, que es baja puesto que la renta es baja. Si dentro de la

CUADRO 1

Tipo de explotación	Tamaño de la explotación	Trabajo familiar				Trabajo asalariado N
		Cautivo	Cotizable en el mercado			
			H			
			L ₁	L ₂	S	
Trabajador agrario	0-A ₁	0	0	0	+	0
Explotación subfamiliar	A ₁ -A ₂	+	+	0	+	0
Explotación familiar	A ₂ -A ₃	+	+	0	0	0
Agricultor rico	A ₃ -A ₄	+	+	+	0	+
Agricultor capitalista	>A ₄	0	0	+	0	+

explotación familiar, la productividad marginal correspondiente al trabajo familiar cotizante en el mercado es mayor que el salario de mercado, al aumentar el tamaño de la explotación, este tipo de trabajo familiar se utilizará para la producción interior (autoconsumo). La participación del trabajo cotizante en el mercado en el trabajo familiar total aumenta hasta que, en A_2 , no trabaja fuera de la explotación ningún trabajador familiar.

A_2 - A_3 Por encima de A_2 sólo se usa mano de obra familiar para la producción interior. Puesto que existe un coste de transacción al contratar trabajadores de fuera, la explotación agraria familiar pura —sin trabajadores familiares que trabajen fuera de la explotación y sin trabajadores de fuera contratados en la explotación— corresponderá al intervalo de dimensión A_2 - A_3 . El trabajo familiar es más barato que el del trabajador asalariado puesto que no requiere la costosa supervisión, lo cual implica que es siempre más barato usar toda la mano de obra familiar disponible antes de empezar a contratar trabajadores de fuera de la explotación.

A_3 - A_4 Por encima de A_3 , se empieza a contratar en la explotación trabajadores de fuera y a asignar a la tarea de supervisión una cantidad óptima de trabajo familiar cotizante en el mercado. El límite superior a A_4 se alcanza cuando todo el trabajo familiar cotizante en el mercado se utiliza para la supervisión, y en este punto el trabajo familiar cautivo se retira también de la producción interior (para el autoconsumo).

Esta ordenación endógena de los tipos de explotación según el tamaño de la unidad patrimonial da lugar a dos proposiciones importantes para el análisis de la reforma agraria

redistributiva. Primero, esta ordenación implica que el nivel de bienestar de la familia aumenta con el tamaño de la explotación puesto que cualquier tipo de explotación podría siempre optar por la estrategia laboral de otro tipo de explotación situada por debajo de ella en la ordenación, es decir, una explotación de menor tamaño, pero no maximizaría su utilidad. De este modo, existe una relación inversa entre la pobreza y el tamaño de la explotación y una creciente utilidad marginal del ocio.

Segundo, la productividad de la tierra disminuye con el tamaño de la explotación debido a la combinación de varios factores:

1. El aumento de la utilidad marginal del ocio al aumentar el tamaño de la explotación, como acabamos de ver.
2. El aumento de la participación del trabajo cotizable en el mercado en el trabajo familiar total en explotaciones semiproletarias (puesto que el trabajo cotizable en el mercado tiene un coste de oportunidad positivo, su productividad marginal está por encima de la del trabajo no cotizable y, por tanto, una creciente participación de dicho trabajo en el trabajo total disminuye la producción por unidad de tierra).
3. En explotaciones agrarias ricas y capitalistas, la eficacia del trabajo asalariado desciende con el tamaño de la explotación, puesto que, dado el tamaño y la composición de una familia, la capacidad potencial que ésta tiene para realizar la tarea de supervisión es fija.

Este sencillo modelo establece, por tanto, una relación inversa entre la productividad y el tamaño de la explotación cuando la propiedad de la tierra limita el acceso al capital circulante, cuando existe trabajo cautivo familiar en las explotaciones pequeñas y, cuando el trabajo asalariado requiere supervisión. Hay varios factores adicionales que refuerzan aún más esta relación inversa. Estos son:

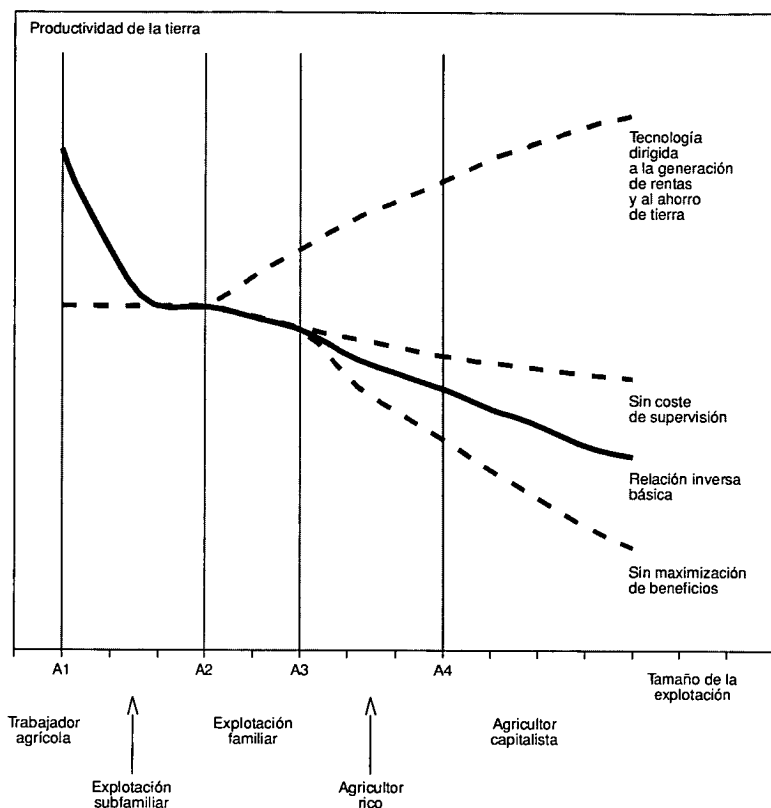
1. Funciones objetivo en explotaciones de tipo medio y especialmente grandes que no reflejan estrategias de maximización de beneficios (llamadas semif feudales), descuido en la administración debido al absentismo, o utilidad marginal del ocio rápidamente creciente.
2. Precios de la tierra que descienden en función del tamaño de la explotación debido a las economías de escala en la compra de grandes extensiones. Por otro lado, el precio de la tierra para el usuario puede verse disminuido por las expectativas de ganancia de capital derivadas de la especulación en tierra. Es decir, la tierra puede considerarse también como un activo de bajo rendimiento-bajo riesgo en carteras diversificadas que contengan otro tipo de activos de alto rendimiento-alto riesgo, correspondientes a inversiones urbanas y financieras.
3. Los costes de transacción que se generan al contratar mano de obra de fuera de la explotación disminuyen el coste de oportunidad del trabajo familiar cotizante en el mercado y, a su vez, dan lugar, en el proceso de búsqueda de empleo y de costes de transporte, al riesgo de no encontrar empleo y a la preferencia de trabajar en casa.

En la Figura 1 se muestra la relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de la explotación por tipos de explotación familiar y también cómo algunos de los factores citados refuerzan esta relación inversa.

2. Factores que debilitan o invierten esta relación

La evidencia de que existe una relación negativa entre la productividad de la tierra y el tamaño de la explotación se ha confirmado ampliamente de forma empírica. El estudio clásico sobre esta materia es el de Berry y Cline sobre Colombia,

FIGURA 1
RELACION ENTRE LA PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA
Y EL TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES



el noreste de Brasil, India y Malasia. No obstante, dichos estudios se basan en datos de los años sesenta y comienzos de los setenta antes de que las reformas agrarias artificiales de Latinoamérica y la revolución verde del Asia revolucionaran la productividad de la tierra. Existe cada vez más evidencia empírica de que, desde entonces, esta relación inversa se ha

debilitado y algunas veces se ha invertido en áreas de gran penetración de capital en el sector agrario. Roy, Bhalla y Chaddhae en el Punjab, Barbier en el oeste de Bengala y Burke en México, han observado una relación positiva entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones. Roy muestra que la relación inversa es más débil y algunas veces se invierte en aquellas regiones de la India de agricultura intensiva en capital en contraposición a aquellas regiones de agricultura no tradicional. La adopción de innovaciones ahorradoras de trabajo y especialmente ahorradoras de tierra parece haber desempeñado un papel clave en este proceso.

Algunos de los factores más importantes que debilitan o invierten la relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones son los siguientes:

1. Desaparición del trabajo familiar cautivo como factor de producción. Esto puede ser resultado de la aparición de un mercado de trabajo para niños y trabajo familiar, o del aumento de oportunidades de empleo para éstos al descender el excedente de mano de obra. Por otro lado, el trabajo familiar cautivo puede dejar de dedicarse a la producción para el autoconsumo al aumentar las oportunidades de acceso a la educación, al cambiar las costumbres y al subir el nivel de renta.
2. Desaparición de la necesidad de supervisar el trabajo no familiar. Esto básicamente se logra permitiendo a los trabajadores asalariados participar en los beneficios del trabajo y dándoles idéntica motivación que al trabajador familiar. Para este fin se han utilizado diversos acuerdos institucionales como la participación en la cosecha, salarios a destajo, y cooperativas laborales con beneficios positivos y con suficiente cohesión ideológica como para eliminar la posibilidad de que haya trabajadores que utilicen los servicios de la cooperativa y no paguen (efecto polizón o *free rider*).

3. Disociación entre la propiedad y el uso de la tierra. Si los propietarios arriendan sus propiedades en pequeñas unidades de explotación, usan su propiedad como garantía para obtener créditos y hacer préstamos a sus arrendatarios. De esta forma, pueden acumular, mediante la utilización de la tierra, las ventajas del capital barato y del trabajo familiar barato. El tamaño de las parcelas que los propietarios arriendan depende del tamaño de la familia del arrendatario, de su capacidad de gestión y de la cantidad de animales y útiles de labor que éste posea. Puesto que hay una relación inversa entre el esfuerzo por acre que realiza el arrendatario y el tamaño de la parcela, el propietario deberá arrendar parcelas de un tamaño no mayor que el necesario para garantizar al arrendatario un nivel de utilidad igual a su reserva de utilidad (Braverman y Srinivasan). Así, disociando la propiedad de la tierra del uso de la misma, se consigue una productividad de la tierra constante según los distintos tamaños de la unidad patrimonial, y al nivel máximo que aún permita satisfacer la reserva de utilidad del arrendatario.
4. Disociación entre el acceso al capital y la propiedad de la tierra. Al ser la tierra la única garantía de acceso al crédito, el arrendamiento de tierras aumenta la desigualdad que existe en la distribución de la propiedad de la tierra y en la distribución de las explotaciones por tamaños. Sin embargo, si el acceso al crédito no estuviera condicionado por la propiedad, el arrendamiento de tierras reduciría las desigualdades de tamaños en las explotaciones, permitiendo, con el tiempo, que se llegara a un único tamaño óptimo de explotación. Esto plantea la cuestión del valor, como garantía, de otros activos tales como animales de tracción y de otro tipo, educación y reputación, bienes de producción, duraderos y bienes de consumo, y activos

financieros y joyas (Binswanger y Rosenzweig). Este tema sugiere también que puede conseguirse mayor igualdad en el tamaño de las explotaciones mediante arrendamientos, utilizando cosechas futuras como garantía de préstamos. Al reducir la variación del tamaño de las explotaciones se reduce también la variación en la productividad agraria por explotación.

5. Disminución del coste del crédito con el tamaño de la explotación. Un hecho ampliamente reconocido es que los propietarios de grandes explotaciones reciben préstamos con tipos de interés más bajos. Este fenómeno se debe básicamente a dos razones. Una es que existen costes de transacción en la gestión de los préstamos. La otra es que cuando el crédito está subvencionado y limitado, su acceso depende de las actividades generadoras de renta. Por otro lado, puesto que el éxito de este tipo de actividades depende de las relaciones de poder que, en agricultura, se basan, en general, en la propiedad de la tierra, un fenómeno ampliamente observado e indudablemente esperado, es la disminución de los tipos de interés por tamaños de explotación. A medida que disminuye el coste del capital aumenta la tendencia a su ampliación, con el consiguiente aumento de la productividad de la tierra, sobre todo si las nuevas inversiones incorporan cambios tecnológicos.
6. Adopción de innovaciones tecnológicas ahorradoras de trabajo. Aunque no se produzcan variaciones en los rendimientos, debido a que la elasticidad de sustitución entre el trabajo y la tierra es muy baja, el cambio tecnológico ahorrador de trabajo (mecanización) reduce el coste de supervisión y, por ello, incrementa la productividad de la tierra. Puesto que la maquinaria tiene costes de puesta en funcionamiento y economías de escala, este efecto de mejora de la productividad

de la tierra tiende a aumentar con el tamaño de la explotación.

7. Adopción de innovaciones tecnológicas ahorradoras de tierra. El arquetipo de este tipo de tecnología es la revolución verde que aumenta notablemente la productividad de la tierra y es relativamente independiente de la escala. Cuando este tipo de cambio tecnológico ahorrador de tierra se adopta en combinación con actividades generadoras de renta (desigual acceso al crédito; créditos más baratos; mejor acceso a la información y a factores de producción modernos, etc.), es cuando puede contribuir más eficazmente a la creación de una relación positiva entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones.

3. Implicaciones para la Reforma Agraria

Está claro que, si existieran mercados perfectamente competitivos y sin costes de transacción para todos los factores y productos así como para el riesgo, la eficiencia en la asignación de recursos sería máxima fuera cual fuera la distribución de activos productivos. Cualquier intervención pública que partiera de la idea de que la renta no estaba adecuadamente distribuida y cuyo fin fuera la redistribución de activos entre las economías domésticas, no sería más que una medida puramente política, puesto que no supondría ninguna ganancia de eficiencia, sino al contrario, lo más probable es que diera lugar a pérdidas derivadas de los costes de transacción. Estas pérdidas serían entonces el coste económico de los beneficios políticos asociados con la redistribución de activos.

Si de hecho existen distorsiones como las que hemos analizados antes — acceso al crédito en función de la propiedad de tierras, trabajo familiar cautivo, costes de supervisión del trabajo, comportamiento semifeudal, y actividades generadoras de renta en el acceso al capital — este mundo, de subóptimos,

crea la posibilidad de intervenciones públicas, cuyo fin sea la redistribución de activos que puedan crear *al mismo tiempo* ganancias sociales netas y una mayor equidad. Este es, en definitiva, el caso particular de la existencia de una relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones. Las reformas agrarias redistributivas que crean explotaciones familiares (o cooperativas de trabajo con comportamientos individuales idénticos a los de las explotaciones agrarias familiares, algo posible, por lo menos, en teoría) pueden, entonces, ponerse en marcha para lograr tanto ganancias de eficiencia como de equidad con la posibilidad a su vez de compensar a los grandes propietarios desplazados y situarlos a su nivel de utilidad inicial.

Hay cinco temas específicos derivados de este razonamiento y que es interesante comentar:

1. Si existen todavía comportamientos semif feudales en las grandes explotaciones, las reformas agrarias que amenazan con la expropiación si no se aumenta la productividad de la tierra, pueden crear substanciales mejoras de eficiencia, incluso sin la redistribución de la tierra. Estas «amenazas de modernización» han sido la base del éxito de la reforma agraria, por ejemplo en Colombia, Ecuador, Chile bajo Alessandri y Perú antes del golpe militar de 1969. Con la expropiación como señuelo, para que la modernización pueda lograrse es necesario que se identifiquen claramente las causas de la baja productividad de la tierra, distinguiéndose con claridad hasta qué punto puede explicarse este fenómeno por el comportamiento semifeudal y hasta qué punto por las restricciones objetivas. Estas reformas deben ir acompañadas de programas de desarrollo agrario que incluyan acceso al crédito a nuevas tecnologías y a los mercados.

El aumento del bienestar que se produce en las reformas modernizadoras es principalmente a través de sus

efectos sobre el empleo y los salarios. Para que esto ocurra es fundamental:

- Que se minimicen los incentivos para la adopción de tecnologías ahorradoras de trabajo (mecanización), (esto incluye la reducción de tensiones laborales y la consiguiente amenaza de huelgas y demandas no realistas por parte de los sindicatos y el control de actividades generadoras de rentas para subvencionar la maquinaria, en particular, a través de los tipos de cambio, cuando ésta es importada.)
 - Que los salarios agrícolas correspondan al aumento de la productividad.
 - Que aumente la renta real del comprador neto de productos alimenticios por la flexibilidad a la baja de los precios, inducida, a su vez, por un aumento de la oferta y por una demanda inelástica.
2. Las reformas agrarias redistributivas pueden crear bien explotaciones medianas o familiares. Las primeras usualmente se crean estableciendo un límite a la propiedad de la tierra y permitiendo transacciones privadas que dividan las explotaciones originales en otras cuyo tamaño no exceda dicho límite. El segundo tipo de explotaciones, las familiares, resultan de la expropiación de la tierra. El éxito de este tipo de reformas será mayor si existe una fuerte relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones, es decir, si existe trabajo familiar cautivo en las explotaciones familiares, si la supervisión es un factor importante en la productividad del trabajo asalariado, y si las actividades generadoras de renta no distorsionan los mercados de capital y el acceso a la tecnología perjudicando a las medianas y pequeñas explotaciones agrarias. La clave del éxito económico de dichas reformas está, pues, en complementarlas con

programas de desarrollo rural que proporcionen a estos nuevos agricultores asesoramiento empresarial, acceso al crédito y a las tecnologías adecuadas, y acceso a los mercados. El éxito social de dichas reformas depende en gran medida de la política de precios puesto que al enfrentarse a una demanda inelástica los agricultores no podrían captar la utilidad de los esfuerzos de modernización.

3. Las reformas de la tenencia de la tierra pueden utilizarse para transformar el uso de la tierra sin afectar a la propiedad. Este tipo de reformas son una alternativa significativa a las reformas redistributivas cuando no existe poder político para influir sobre la propiedad de la tierra y cuando no existe capacidad para financiar la redistribución de tierras. Es importante recordar, del modelo de la Parte I de esta ponencia, que el mercado de arrendamiento puede utilizarse para igualar el tamaño de las explotaciones solamente si lleva a cabo una reforma del sistema de créditos que disocie el acceso al capital circulante de la propiedad de la tierra. Los cánones de arrendamiento, así como la duración de los contratos deben establecerse cuidadosamente tanto para inducir a los propietarios a arrendar como para inducir a los arrendatarios a que hagan inversiones a largo plazo en mejoras de la tierra.

Es interesante observar que la mayoría de las reformas de la tenencia de la tierra han tratado de hacerla desaparecer, en lugar de favorecerla, y han fomentado el acceso a la tierra de los antiguos arrendatarios, como propietarios-trabajadores. Estas reformas han sido, en general, desastrosas y han dado paso a expropiaciones masivas de arrendatarios como consecuencia de acciones evasivas por parte de los propietarios y de la ruptura de las vinculaciones propietario-

arrendatario en materia de créditos, reduciendo, a su vez, el acceso al crédito de los nuevos beneficiarios. Las reformas agrarias coercitivas que expropián el uso de la tierra (forzando al arrendamiento) sin expropiar la propiedad son difíciles de poner en práctica con éxito, puesto que los beneficiarios no pueden utilizar la tierra como garantía para sus créditos. Además, crean también el problema de la recuperación de la propiedad para una posible venta por parte del propietario de modo que pueden acabar realizándose expropiaciones *de facto* sin indemnización. En consecuencia, es muy verosímil que los propietarios opongan enérgica resistencia a este tipo de reformas.

4. Las reformas agrarias que crean explotaciones subfamiliares son particularmente adecuadas cuando predomina ampliamente el trabajo familiar cautivo. El acceso a una parcela de tierra, aunque sea pequeña, que tenga rendimientos relativamente estables (regadío) puede aumentar substancialmente el bienestar de la familia. La clave del éxito de dichas reformas es la disponibilidad de oportunidades de empleo fuera de la explotación para el trabajo familiar cotizante en el mercado. Estas oportunidades de empleo pueden crearse, en particular, a través de los intercambios regionales y del efecto sobre el consumo final que produce la modernización de la agricultura. Puesto que esto último tiende a ser más importante que lo primero (Hazzell) y puesto que la parte del presupuesto dedicada al consumo de productos y servicios no agrarios tiende a aumentar con la renta, existe una tasa de intercambio interesante entre el efecto renta de dentro y fuera de la explotación. En efecto, una distribución más desigual de la propiedad de la tierra aumenta los efectos del empleo de fuera de la explotación, mientras que una distribución más igual de la propiedad aumenta la renta en las explotaciones más pequeñas.

Esta tasa de intercambio debe ser cuidadosamente cuantificada en cada contexto regional particular.

5. La modernización de la agricultura tiende a reducir la lógica económica de las reformas agrarias redistributivas: el comportamiento semifeudal y el trabajo familiar cautivo tienden a desaparecer con las fuerzas del mercado y con el aumento de los niveles de renta. Asimismo, la aparición de actividades generadoras de renta, junto con el cambio tecnológico ahorrador de tierra, tienden también a ser el resultado natural de la actuación de las fuerzas políticas del mercado. Los costes de supervisión pueden también reducirse con la participación en los beneficios y con el pago de salarios a destajo. El resultado es que la relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones desaparece y que las reformas agrarias redistributivas se convierten en una cuestión política con pocas posibilidades de llevar a la práctica. Esto explica, probablemente, el porqué de la pérdida de impulso de las iniciativas de reforma agraria en la última década. Sin embargo, es importante identificar las causas que eliminan la relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones y, en concreto, cuando éstas se derivan del éxito de las actividades generadoras de renta que, a su vez, crean distorsiones institucionales a expensas de un coste social. En este caso, son dichas distorsiones a las que hay que oponerse activamente para preservar la relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones, manteniendo, por tanto, la lógica económica necesaria para llevar a cabo reformas agrarias redistributivas. Esto es particularmente importante si los problemas del desempleo y de la pobreza rural no se han resuelto mediante un crecimiento económico que de lugar a la absorción de mano de obra por parte del resto de los sectores de la economía.

APENDICE

Las relaciones entre la productividad de la tierra y el tamaño de las explotaciones, que aparecen en la Figura 1, se derivan del siguiente modelo de decisión. Este modelo es una variante del desarrollado por Bardhan, Eswaran y Kotwal, y Feder.

Maximizar

$$U(Y, l_1, l_2)$$

donde

$$Y = Q[\alpha_A A, \alpha_L (\bar{e} L_1 + \bar{e} L_2 + eN)] + W(H - N) - R(A - \bar{A}) - K_O$$

sujeto a:

restricción de capital circulante,

$$WN + K_O + R(A - \bar{A}) + \alpha_A + \alpha_L = B + WH = K$$

restricción de tiempo para:

trabajo cautivo

$$L_1 + l_1 = \bar{L}_1$$

trabajo cotizabile en el mercado

$$L_2 + S + H + l_2 = \bar{L}_2$$

donde:

función de supervisión,

$$e = \bar{e} - e \left(\frac{S}{N} \right) \quad e \leq \bar{e}, e' > 0$$

cambio tecnológico incorporado,

ahorrador de tierra,

$$\alpha_A = \alpha_A(K) \quad \alpha'_A > 0$$

ahorrador de trabajo,

$$\alpha_L = \alpha_L(K) \quad \alpha_B > 0$$

restricción de crédito,

$$B = a \bar{A}^\epsilon \quad \epsilon \geq 1$$

límite en la utilización del trabajo cautivo,

$$L_1 = 0 \text{ si } L_2 = S.$$

Las definiciones son:

$U(\bullet)$ = Función de utilidad para el ocio.

Y = Renta de la economía doméstica.

$Q[\bullet]$ = Función de producción de la explotación con producción Q .

A = Tamaño de la unidad de explotación.

\bar{A} = Tamaño de la unidad patrimonial (de propiedad).

α_A, α_L = Coeficientes del cambio tecnológico incorporado para bienes de capital ahorradores de tierra y ahorradores de trabajo, respectivamente.

e = Eficiencia del trabajo asalariado, $e \leq \bar{e}$.

\bar{e} = Eficiencia del trabajo familiar.

\bar{L}_1 = Tiempo del trabajo familiar cautivo total.

L_1 = Trabajo familiar cautivo utilizado en la producción.

l_1 = Tiempo de ocio del trabajo familiar cautivo.

\bar{L}_2 = Tiempo del trabajo familiar cotizante en el mercado total.

L_2 = Trabajo familiar cotizante en el mercado utilizado en la producción.

l_2 = Tiempo de ocio del trabajo familiar cotizante en el mercado.

- S = Trabajo familiar cotizante en el mercado utilizado en la supervisión del trabajo asalariado.
- H = Trabajo familiar cotizante en el mercado empleado fuera de la explotación.
- N = Trabajo contratado en la explotación.
- W = Salario.
- R = Renta de la tierra.
- K_O = Coste de puesta en funcionamiento del capital.
- B = Crédito.
- ϵ = Elasticidad del acceso al crédito basado en \bar{A} como garantía.
- K = Capital circulante.
- e_0 = Coste de transacción en la contratación de trabajadores (coste de búsqueda).

Al aumentar el tamaño de la explotación de cero (sin tierra) al tamaño máximo (agricultor capitalista) se pueden definir las siguientes clases sociales (Romer; Bardhan) que corresponden a distintas estrategias en la utilización de la mano de obra y donde en cada una de ellas se maximiza la utilidad (Cuadro 2).

CUADRO 2

Tipo de explotación	Tamaño de la explotación	Trabajo familiar				Trabajo asalariado <i>N</i>
		Cautivo <i>L</i> ₁	Cotizable en el mercado			
			<i>L</i> ₂	<i>S</i>	<i>H</i>	
Trabajador sin tierra	0· <i>A</i> ₁	0	0	+	0	
Explotación subfamiliar	<i>A</i> ₁ · <i>A</i> ₂	+	+	0	0	
Explotación familiar	<i>A</i> ₂ · <i>A</i> ₃	+	+	0	0	
Agricultor rico	<i>A</i> ₃ · <i>A</i> ₄	+	+	0	+	
Agricultor capitalista	<i>A</i> ₄ · <i>A</i> _{max}	0	0	+	+	

BIBLIOGRAFIA

- BARBIER, P.: «Inverse Relationship Between Farm Size and Land Productivity: A Product of Science or Imagination?», *Econ. and Polit. Weekly*, XIX (1984): A-189 a A-198.
- BARDHAN, P. K.: *Land, Labor and Rural Poverty*, New York: Columbia University Press, 1984.
- BERRY, A., and CLINE, W.: *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1979.
- BHALLA, G. S., and CHADHA, G. K.: *Green Revolution and the Small Peasant*, New Delhi: Concept, 1983.
- BINSWANGER, H., and ROSENZWEIG, M.: «Behaviorial and Material Determinants of Production Relations in Agriculture», *J. Develop. Stud.*, 22 (1986):
- BRAVERMAN, A., and SRINAVASAN, T. N.: «Agrarian Reforms in Developing Rural Economies Characterized by Interlinked Credit and Tenancy Markets», World Bank, Staff Working Paper, n.º 433, Washington, D. C., octubre, 1980.
- BURKE, R.: «Green Revolution Technology and Farm Class in Mexico», *Econ. Develop. and Cultural Change*, 28 (1979): 135-54.
- ESWARAN, M., and KOTWAL, A.: «Access to Capital and Agrarian Production Organization», *Econ. J.*, 96 (1986): 482-98.
- FEDER, G.: «The Relation Between Farm Size and Farm Productivity», *J. Develop. Econ.*, 18 (1985): 297-313.
- HAZELL, P. B. R.: «Rural Growth Linkages and Rural Development Strategy», International Food Policy Research Institute, Washington, D. C., agosto, 1985.
- JUST, R. E., and ZILBERMAN, D.: «Stochastic Structure, Farm Size and Technology Adoption in Developing Agriculture», *Oxford Econ. Papers*, 35 (1983): 307-28.
- ROY, P.: «Transition in Agriculture: Empirical Studies and Results», *J. of Peasant Stud.*, 8 (1981): 212-41.
- ROEMER, J.: *A General Theory of Exploitation and Class*, Cambridge: Harvard University Press, 1982.

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.

RASGOS INSTITUCIONALES DEL MERCADO DE LA TIERRA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Por

Gene Wunderlich (*)

1. Introducción

La agricultura en los Estados Unidos se administra con un sistema de propiedad privada modificado. Mediante sus instituciones financieras, reguladoras, fiscales y de subvenciones, este sistema de propiedad especifica los términos de la tenencia, el uso, los precios y la transferencia de la tierra y por ello influye en la distribución de la riqueza y de las rentas de las tierras agrarias.

El sistema de la propiedad puede verse desde dos perspectivas. Una, la perspectiva del desarrollo, que pone de relieve la evolución constitucional e histórica del sistema de propie-

(*) Servicio de Investigación Económica, Ministerio de Agricultura de los EE.UU. Agradecimiento a A. G. Bernat, Charles Gilliland, E. E. Lipinsky y Myron Wirth por sus comentarios y sugerencias.

dad y los orígenes de la importancia de los gobiernos estatales en la transferencia, reglamentación y tributación de la tierra. Otra, la perspectiva contemporánea que destaca el papel del sistema de propiedad en las decisiones económicas y de bienestar social del momento actual. En esta ponencia se hace únicamente una breve referencia a la perspectiva del desarrollo. En su mayor parte se examina la estructura y los procesos contemporáneos del mercado de la tierra.

La efectividad del mercado de la tierra y del sistema de propiedad en general mejora cuando se reducen o eliminan los retrasos, errores y costes de gestión en procesos tales como la adquisición de títulos de propiedad, seguros, venta, financiación, reglamentación y pago de impuestos. Los costes de transacción están siempre presentes en cierta medida. No obstante, son más bajos cuando el mercado de la tierra y el sistema de propiedad funcionan con eficacia.

Esta ponencia, al poner énfasis en la diversidad de las instituciones que afectan al mercado de la tierra en los Estados Unidos, muestra que las reformas o modificaciones del sistema, si han de tener lugar en modo alguno, deben tener un amplio alcance y afectar a diversos intereses. La diversidad se explica primeramente por la importancia histórica de los estados en el derecho agrario. Después de un breve bosquejo de la tenencia y valor de la tierra, el mercado de la tierra se describe como una estructura de muchos intereses. Luego se examinan los procesos de transferencia bajo los encabezamientos generales de transmisión, fijación de precios y financiación. Finalmente, las relaciones del sistema de propiedad con los sistemas de financiación, reglamentación, fiscal y de subvenciones ilustran la influencia de la política agraria pública y privada en el mercado de la tierra. Como mecanismo para la asignación de recursos agrarios el mercado de la tierra es eficaz en general. El que sea equitativo es otra cuestión que se plantea, pero que no se responde aquí.

2. El Sistema de Propiedad

«Aunque el sistema de la tierra en EE.UU. lleva cierto exceso de equipaje, es un sistema muy flexible que se ha adaptado a las necesidades variables de nuestra economía. Esta flexibilidad necesariamente crea cierta complejidad en el sistema de transferencia de tierras...»

(P. Harris, pág. 19)

Como institución, el sistema de propiedad despierta entre los individuos expectativas sobre el comportamiento de las «cosas» —en el presente caso— del territorio. Dichas expectativas se encuadran en las relaciones entre el ciudadano y el Estado, en la asignación de responsabilidades, en las obligaciones, beneficios y oportunidades y, en el nivel y distribución de los costes de transacción. Un sistema de propiedad estipula la conducción ordenada de los asuntos económicos, reduce la incertidumbre sobre las expectativas y en este contexto, asume la función de un sistema de información (1).

Más aún, el sistema de propiedad puede ser una expresión de otros valores tales como la legitimidad, la laboriosidad, el poder y la honradez (Lasswell y Kaplan, pág. 72). Estos otros valores asumen mayor significación al examinar el sistema de propiedad desde otras perspectivas que no sean las económicas. Para comprender la evolución de la propiedad de la tierra en los Estados Unidos deben tenerse en cuenta estos otros valores.

(1) Los muchos tratados especializados sobre la propiedad, antigua y contemporánea, no pueden analizarse, ni incluso referirse a ellos de forma detallada en este trabajo. Cada uno de los variados conceptos sobre la propiedad por lo general anticipan una perspectiva o propósito particular. Las ideas sobre la propiedad aquí producidas coinciden con las de Rheinhold Noyes, Richard Ely, Wesley Hohfeld y más recientemente con las de Alan Randall y Warren Samuels. Wunderlich 74 contiene una versión de la propiedad de carácter informativo.

Entre las fuerzas que afectan al desarrollo del sistema de propiedad de la tierra y, en consecuencia, a la condición del patrimonio y control agrario en los Estados Unidos están las leyes, las costumbres, la tecnología y la economía. Entre éstas, las leyes o el sistema jurídico deben citarse primero como el elemento que define los parámetros generales de la propiedad.

Las relaciones ciudadano-Estado se definen por un amplio espectro de leyes, pero fundamentalmente por la Constitución. Esta sintetiza la autoridad que tienen los gobiernos federales y estatales y los derechos de los ciudadanos en relación con el gobierno. Las circunstancias históricas durante la preparación de la Constitución inculcaron una filosofía del derecho natural, una visión liberal del papel del individuo en la sociedad y la economía, una preocupación por la protección del individuo contra los gobiernos autoritarios y una prolongación del punto de vista confederal para descentralizar los poderes del Gobierno. La Constitución, en general, protege a la propiedad privada, las decisiones en interés propio y un papel substancial del Gobierno estatal en la creación y apoyo de las instituciones relacionadas con la propiedad privada de la tierra (M. Harris, Geisler y Popper, Gates).

Sin embargo, ni la Constitución ni las leyes de los Estados Unidos omiten el papel del Gobierno federal en la propiedad o en los sistemas que la protegen. El Gobierno federal, así como el Gobierno estatal, tienen un papel preponderante, sujeto a ciertas limitaciones. En los Estados Unidos existe una cantidad substancial de terrenos públicos, aunque su utilización para la agricultura está casi enteramente regulada. El Gobierno federal no cobra impuestos directos por la tierra, sino que grava indirectamente a través de la renta y de los impuestos sobre el patrimonio. El Gobierno federal participa en las instituciones financieras y en el control de las mismas. Desempeña también un papel, si bien menor, en la transmisión de tierras y en el suministro y control de la información sobre la tierra.

El derecho agrario en la mayor parte de los Estados Unidos forma parte del derecho estatal. El derecho estatal señala las normas para la adquisición de títulos. El derecho estatal regula la formación de organizaciones, tales como corporaciones o sociedades. Controla también la concesión de licencias a los agentes de la propiedad inmobiliaria y regula muchas instituciones financieras. El control para la utilización de la tierra, que con frecuencia se aplica a nivel del Gobierno local, está bajo la autoridad estatal. El derecho estatal autoriza y controla la contribución territorial rústica, que se recauda, en gran medida, a nivel del Gobierno local.

Dentro de un contexto general del derecho, las decisiones sobre el uso, transferencia o administración de la tierra se realizan de conformidad con el hábito, la costumbre y los convencionalismos. Las normas de la costumbre y de la comunidad sobrepasan la estructura jurídica y de este modo aumentan la complejidad institucional dentro de la cual actúan los que adoptan las decisiones. En diverso grado, la renta o la riqueza que permite maximizar las decisiones de los agricultores y propietarios suele verse influida por los puntos de vista convencionales sobre la conservación, la legitimidad, la honradez, la familia y otros valores (Salamon, Haynes y Lanier).

El progreso tecnológico influye no solamente en las decisiones sobre la producción, de agricultores y propietarios de tierras, sino también en la estructura y procesos de muchas de las instituciones que respaldan el sistema de propiedad rústica. Las contribuciones y subvenciones, por ejemplo, se han adaptado a nuevos gastos y a nuevos niveles de productividad. La tecnología de los regadíos ha modificado los niveles de precios de la tierra y las diferencias de precios según la zona. Igualmente, la ingeniería genética podría cambiar el valor de los suelos salinos o áridos o el valor de las áreas marginalmente afectadas por las heladas. No sólo las instituciones que crean nueva tecnología, sino también las instituciones que distribuyen la información sobre la tecnología afectarán al mercado de la tierra.

Además de las leyes, las costumbres y la tecnología, el sistema de propiedad, que incluye el mercado de la tierra, está sujeto a las fuerzas de la economía agraria y de la macroeconomía. La depresión agraria de los años ochenta, por ejemplo, es en parte una función de la situación de la agricultura americana en el mercado mundial de la exportación de productos agrarios, tipos de cambio, tasas de interés, empleo no agrario y una multitud de otros factores de las economías nacionales e internacionales (USDA¹ 84, USDA 85) (M.º de Agricultura EE.UU.)

La estructura de la propiedad y del control agrario ha respondido a factores económicos y tecnológicos. Antes de mostrar la forma como el mercado de la tierra perfila los contornos de la propiedad y del control, conviene describir, de forma general, la distribución de intereses en el actual sector agrario.

3. Tierra agraria y valor de la tierra en los EE.UU.

La diversidad de la tierra y de la agricultura en los Estados Unidos se refleja al comparar la distribución geográfica de la tierra en explotaciones agrarias y fincas con la distribución del valor asignado a dicha tierra. Estas diferencias, a su vez, explican algunas de las variaciones en el mercado de la tierra, como, por ejemplo, los precios en los dos sectores del mercado de la tierra, que se tratarán a continuación. La Figura 1 muestra, de forma general, las tierras agrarias más valoradas en el Corn Belt, California y en el Noreste, y la extensa cantidad de tierras agrarias menos valoradas en las Grandes Llanuras y en los Estados de las montañas. Los valores de la tierra agrarias en áreas como las del noreste reflejan influencias no agrarias.

El patrimonio de tierras agrarias en los Estados Unidos reside en, aproximadamente, 3,5 millones de propietarios particulares, principalmente trabajadores o propietarios

individuales de explotaciones agrarias. La excepción es un área substancial de tierras de pastos en zonas de dominio público. Más de dos quintas partes de las tierras de pastos son de dominio público, en su mayoría federal. Prácticamente, toda la tierra de cultivo es de propiedad privada.

El Cuadro 1, siguiente, muestra que los trabajadores agrarios tienen en arrendamiento el 12% de la tierra y que el 88% de las tierras en arrendamiento pertenece a propietarios que no la explotan. La mayor parte del 1,5 millones de propietario lo son individualmente o son marido y mujer. Aunque los propietarios de cooperativas son dueños del 12% de las tierras arrendadas, ésto representa solamente el 3% de los propietarios. Alrededor del 90% de propietarios arriendan a únicamente un arrendatario. Casi un tercio de los propietarios están emparentados, por lo menos, con uno de sus arrendatarios.

La proporción de las explotaciones agrarias en arrendamiento se ha mantenido de forma notablemente estable durante mucho tiempo. La Figura 2 muestra una variación entre el 30 y el 45% de la tierra de explotaciones agrarias que está en arrendamiento, aproximándose los niveles actuales del mismo al límite superior histórico.

El rápido y continuo aumento de la importancia de los copropietarios, que muestra la Figura 3, es una indicación de la creciente complejidad del funcionamiento de las explotaciones agrarias y de su interdependencia con otras empresas y actividades. El arrendamiento es sencillamente uno entre los muchos medios de que disponen las familias y los trabajadores agrarios para adquirir bienes y rentas. Los préstamos y los arrendamientos pueden sustituir a las formas de obtener acceso a la tierra y a otros recursos. Las casas de labranza pueden comprar o vender los servicios a la clientela. La tenencia no supone pertenecer a una clase social, sino que significa el acceso a la tierra.

A través de la propiedad y del arrendamiento, el tamaño de la unidad de explotación agraria mantiene un crecimiento continuo. La disminución del número de propietarios y tra-

CUADRO 1

TIERRAS EN PROPIEDAD Y ARRENDADAS POR TENENCIA
EE.UU. - 1982 (1.000 Hectáreas)

<i>Tenencia</i>	<i>Tierra explotada</i>	<i>TIERRAS EN PROPIEDAD</i>			<i>TIERRAS ARRENDADAS</i>		
		<i>En propiedad</i>	<i>Explotadas</i>	<i>Arrendadas</i>	<i>En arriendo</i>	<i>Explotadas</i>	<i>Arrendadas</i>
Propietario total	121.775	133.228	121.775	11.711	258	0	258
Propietario parcial	210.639	107.711	102.828	6.159	109.087	107.811	1.276
Arrendatario	44.804	950	0	1.532	45.386	44.804	562
Propietario	0	135.330	0	135.330	0	0	0
Total	377.219	377.219	224.603	154.731	154.731	152.616	2.116
		<i>PORCENTAJE DEL TOTAL</i>					
Propietario total	32	35	54	8	0	0	12
Propietario parcial	56	29	46	4	71	71	60
Arrendatario	12	0	0	1	29	29	27
Propietario	0	36	0	87	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100

FIGURA 2
 PORCENTAJE DE TIERRA AGRARIA ARRENDADA

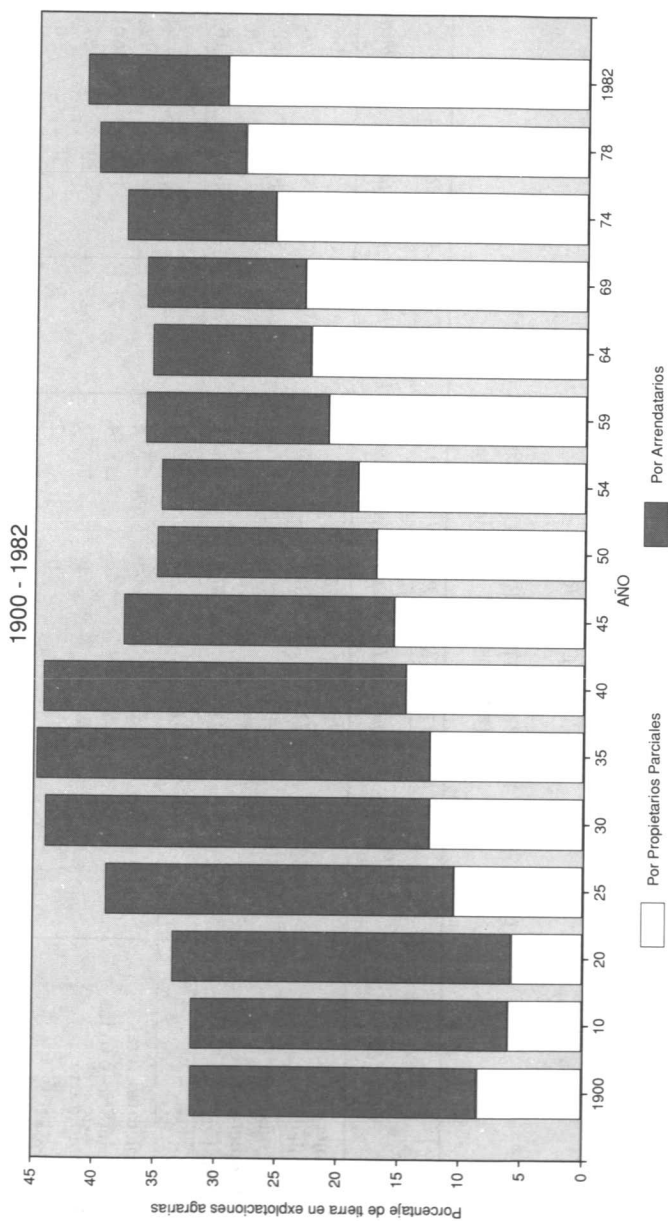


FIGURA 3
PORCENTAJE DE TIERRA AGRARIA POR TENENCIA

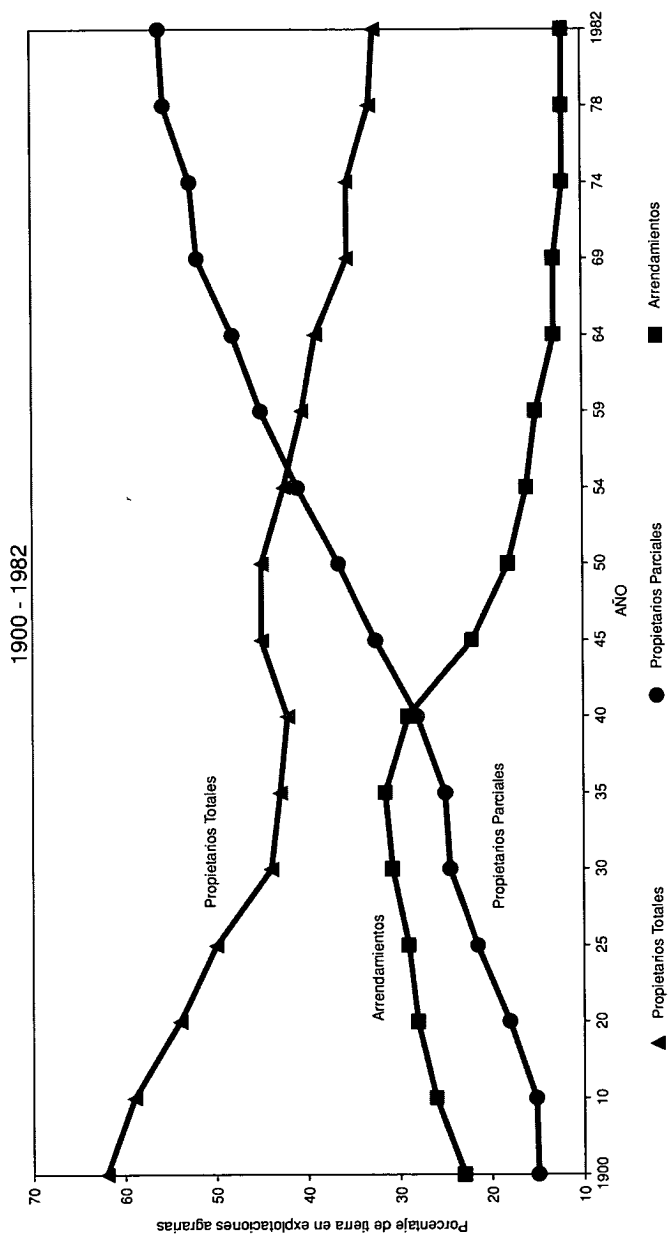
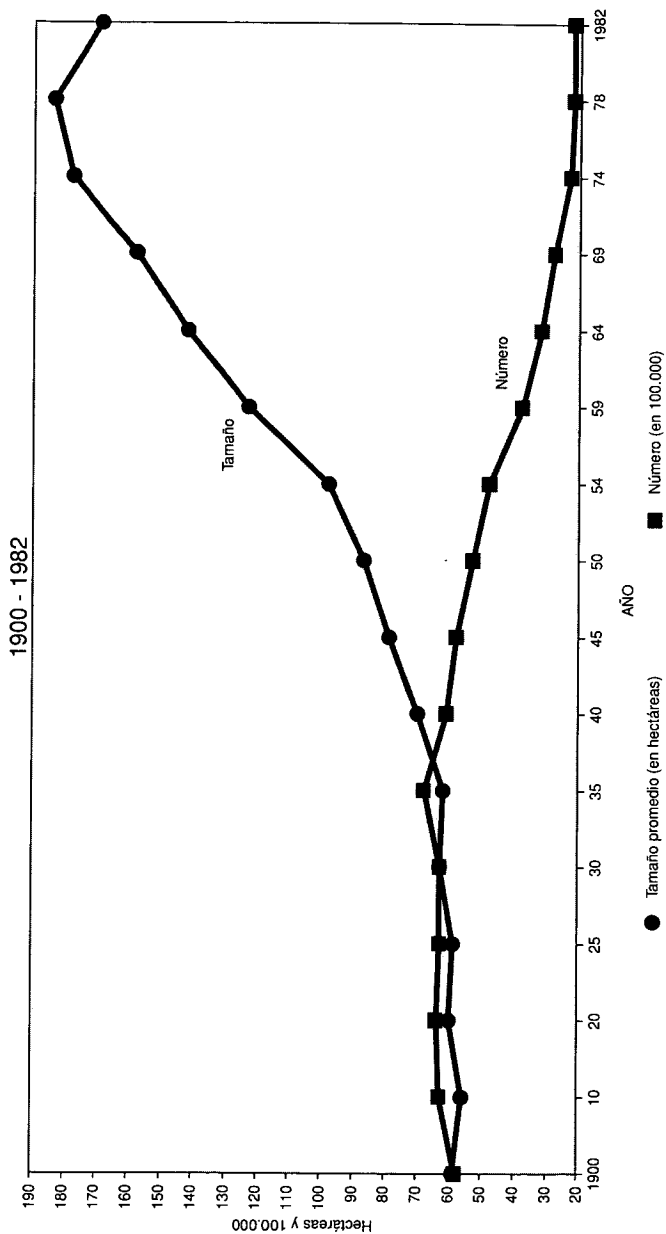


FIGURA 4

NUMERO DE EXPLOTACIONES AGRARIAS Y TAMAÑO PROMEDIO



bajadores y, más dramático aún, una menor proporción de propietarios de tierras en el conjunto de la población, ha acompañado a dicho crecimiento del tamaño de las explotaciones. Esta concentración y el consiguiente crecimiento del tamaño de las explotaciones puede resultar en beneficios financieros para las explotaciones que alcanzan el éxito. No obstante, dicho éxito se debe más al mayor acceso a la financiación y al poder del mercado que a una buena dosis de eficacia productiva. Es poco probable que un aumento del tamaño medio de las explotaciones agrarias resulte en beneficios productivos para el sector, considerando, por ejemplo, el rendimiento por acre.

La estructura de la propiedad y del control, a través del tiempo, es el producto de la transferencia de intereses en la propiedad de la tierra, arrendamiento, financiación, administración, reglamentación y tributación. De este «mercado de la tierra» y de las instituciones que lo sostienen se trata a continuación.

4. La estructura del mercado de la tierra

«Las transferencias de tierra son la piedra de toque de una economía de mercado».

(Raup)

El mercado de la tierra no es un mercado para comercializar la tierra, sino más bien un mercado para la adquisición de títulos sobre la tierra. Dichos títulos, aunque se refieren a unidades físicas de territorio, son conjuntos de derechos, privilegios, deberes y obligaciones particulares entre los poseedores y las demás personas (Hohfeld). La tierra es permanente e inamovible, mientras que los títulos tienen movimiento, en gran parte a través del mercado. Una de las razones para enfocar la idea de la adquisición de títulos es concebir con más facilidad la idea de la transacción, documentos e intereses. Otra es algo más filosófica: el enfoque en el objeto de la propiedad,

la tierra, tiende a tratar las transacciones en la perspectiva estrictamente utilitaria de las mercancías (2). Un enfoque en la adquisición de títulos transmite la noción, no solamente de la utilidad, sino de las perspectivas contractuales. De este modo, no solamente se atiende a la idea del comercio, sino que se da cabida más fácilmente a las ideas de justicia y equidad (3).

El recibir un título de propiedad puede incluir una serie de intereses en la tierra. Por lo general, la transferencia de tierras se define solamente en términos de propiedad. Sin embargo, si queremos representar adecuadamente al mercado de la tierra, es necesario incluir otros intereses condicionales, como las hipotecas e intereses del uso-ocupación, como los arriendos, que son los medios a través de los cuales se transmiten dichos intereses.

Las grandes parcelas con movimientos poco frecuentes resultan en un mercado de transferencias de tierra agraria pequeño en comparación con los bienes inmobiliarios residenciales y comerciales. De los más de 100 millones de parcelas de tierra de los Estados Unidos, menos de 15 millones son agrarias (USDC¹ 82) (M.º de Comercio de los Estados Unidos). Las ventas anuales de propiedades rústicas residenciales son de alrededor del 15%, mientras que las transferencias de tierras agrarias probablemente constituyen menos del 5% anual.

Los cesionarios. La mayoría de las transferencias de propiedad agraria son de vendedores a compradores dentro del marco del mercado. Normalmente, alrededor de dos tercios de la transferencia de tierras son ventas y, alrededor de un quin-

(2) El creciente volumen de literatura que analiza los valores de la tierra con una regresión hedonista está, en su mayor parte, dentro de la perspectiva utilitarista de la economía. Dos ejemplos recientes del análisis hedonista, uno teórico y otro empírico, son, respectivamente, Palmquist y Davidson.

(3) Además del renombrado tratado sobre la teoría de la justicia, de John Rawls (1972), el excelente pequeño ensayo de Nicholas Rescher (1982) mitiga los excesos del utilitarismo. Los conceptos de Rescher se amplían a la propiedad de la tierra en Gene Wunderlich (1984).

to, son donaciones y herencias, siendo lo restante ejecuciones de hipotecas y otras transferencias que no entren en el juego del mercado (M.º Agricultura de los EE.UU. 81). Puesto que la mayor parte de tierras agrarias son de propiedad de los agricultores, no debe sorprender que los compradores sean principalmente — el 70% — agricultores (M.º Agricultura de los EE.UU., 1986). La mayor parte de no agricultores son personas individuales. Una muy pequeña proporción de propietarios de tierras agrarias — menos del 1% — son extranjeros (DeBraal y Majchrowicz).

Los intermediarios. Es probable que el modelo de transferencia de propiedad de la tierra esté mucho menos claramente definido en el sector agrario que en el mercado residencial urbano. Además de los agentes, algún abogado, agricultor, empresario, subastador y otros, suelen realizar las funciones de la comercialización. El papel de los agentes, agrimensores, abogados y otros profesionales, suele variar según las regiones del país y según las comunidades.

El mercado de la propiedad de la tierra agraria continúa desplazándose de explotaciones agrarias enteras a explotaciones no completas. Aunque el tamaño de las unidades de la explotación agraria ha aumentado, el tamaño de la unidad que se transfiere continúa siendo el mismo a través de los años (Cuadro 2). Las recientes tensiones financieras del sector agrario

CUADRO 2

TAMAÑO MEDIO DE UNIDADES VENDIDAS FRENTE AL TAMAÑO MEDIO DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS EN LOS EE.UU.
1970-1986 (hectáreas)

	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986
Tamaño medio vendido (hectáreas)	97	111	135	110	125	125	111	94	99
Tamaño medio de la explotación agraria . . .	151	154	155	171	174	173	173	177	184

pueden influir en el tamaño de las unidades que se transfieren causando que algunos agricultores vendan parte de sus tierras para cubrir el pago de sus deudas. Otros vendedores de tierras, reconociendo la debilidad de los precios de la misma pueden tratar de mejorar su aceptación en el mercado ofreciendo unidades más pequeñas.

El mercado del arrendamiento. El mercado del arrendamiento es algo más activo en el sentido de que los contratos de arrendamiento cambian con más frecuencia que la propiedad. El arrendamiento típico es un contrato anual, automáticamente renovable, sujeto a un plazo de notificación por cualquier de las partes de treinta a noventa días antes de la conclusión del año de arrendamiento. Sin embargo, la mayoría de arrendatarios no se mudan cada año; el Censo Agrario de 1982 señaló que los arrendatarios habían permanecido en la misma explotación agraria un promedio de casi once años.

Prácticamente todos los receptores de los beneficios del arrendamiento son, por definición, agricultores. Por lo general, los propietarios de tierras no son agricultores, aunque no en su totalidad. En el Censo Agrario de 1979, alrededor del 8% de los propietarios se clasificaban a sí mismo como agricultores y el 33% como retirados de la explotación agraria. Al continuar disminuyendo la población agraria es probable que disminuya la proporción de propietarios con alguna experiencia agraria y que aumente la proporción de arrendamientos, lo que supone la intervención de algún intermediario, que incluye a los gestores agrarios profesionales.

Por lo general, los arrendamientos se negocian uno a uno entre el propietario y el arrendatario sin asesores jurídicos ni otros intermediarios. La mayoría de propietarios, el 90%, tienen solamente un arrendatario (M.^o de Comercio de los EE.UU., 1980). Sin embargo, los gestores agrarios profesionales u otros agentes desarrollan y supervisan algunos de los arrendamientos. Algunos de dichos intermediarios pueden ser autoridades bancarias, agentes de la propiedad rústica, abogados u otras partes interesadas. Pueden tener actividad en

la administración o no hacer otra cosa excepto cobrar la renta. Los honorarios de gestión son típicamente del 5 al 10% de la renta bruta.

Con frecuencia, los arrendamientos son, o bien un pago fijo en efectivo o una participación en la cosecha/ganado y en los gastos. Con exclusión de los permisos para pastoreo en terrenos del dominio público, alrededor del 26% de tierras agrarias se contrata para pago en efectivo, el 13% para pago en participación y el 1% tiene otra forma de pagar la renta tal como una cantidad fija del producto. En toda la nación existe una gran variedad de rentas, participación en los gastos, toma de decisiones y participación en la inversión de los arrendamientos agrarios con el objeto de adaptar los diversos tipos de producción, clima y riesgo preferencial. A nivel local, los arrendamientos pueden limitarse a una o varias series de cláusulas con sólo variaciones menores.

Muchos de los participantes y de los ámbitos del mercado de la propiedad son los mismos que los del mercado del arrendamiento. Dichos participantes y procedimientos pueden describirse juntos como un sistema del mercado local de la tierra.

5. El procedimiento de transferencia

La transferencia de la tierra incluye el proceso de transmisión, la determinación del precio y la financiación. Dichos procesos se superponen y, en la práctica, pueden coincidir. La transmisión incluye buscar y hacer coincidir las partes del intercambio; la búsqueda y contratación con los intermediarios; el deslinde y descripción de la propiedad, y la legalización, seguro e inscripción del título en el registro. La determinación del precio puede abarcar la tasación, la negociación entre las partes y el pago de honorarios y gastos. La financiación incluye la búsqueda y selección de la fuente y método de financiación, la tasación, seguro, creación e inscripción en el registro

de los instrumentos de la deuda. Dichas etapas del proceso de transferencia consisten, a su vez, en muchas pequeñas actividades que generalmente suponen la actuación de un abogado o de un funcionario público.

Transmisión

La transmisión de tierras, aunque de concepto simple, requiere muchas etapas rutinarias de búsqueda, legitimación y documentación. Dicha rutina es fuente de costes de transacción. El corretaje, la adquisición del título y su inscripción en el registro son ejemplos de rutinas dentro del proceso general de la transmisión que representan industrias, profesiones u oficinas enteras del Gobierno. Una breve descripción de unos cuantos rasgos de dichos procedimientos ilustrará como la mejora de la eficacia del sistema de propiedad depende menos de una sola reforma principal y más de una combinación de muchos pequeños cambios.

Corretaje. A excepción de las donaciones, juicios hipotecarios y otras transferencias en las cuales las partes se conocen por anticipado, la transferencia de tierras empieza típicamente por la búsqueda de un otorgante o adjudicatario. En una venta, el vendedor podrá contratar a un agente o tratará de poner la tierra en el mercado sin ayuda. Thompson y Dillman descubrieron que el 21 % de las transacciones de tierra agraria emplean a una firma de bienes inmobiliarios (Thompson y Dillman, pág. 5). Gilliland estableció que los agentes, incluso en un mercado normal, manejan más del 40 % de la venta de tierras agrarias (Gilliland, pág. 4). De igual manera, los compradores podrán emplear a alguien para que encuentre tierras para la compra o sencillamente responderán a los anuncios o a la información que tengan disponible. En el sector agrario del mercado de la tierra, los agricultores, por lo general, se enteran de las tierras disponibles que tienen más cerca a través de contactos informales. La publicidad local, o en el caso

de grandes unidades, la publicidad nacional o internacional acrecienta el tamaño del mercado. Los agentes inmobiliarios tienen más posibilidad de que se utilicen sus servicios para la venta en los mercados no locales.

Los honorarios de los agentes varían ampliamente según la región, el tipo de tierra agrícola y las circunstancias de la venta. Sin embargo, la mayoría de comisiones varían entre el 3 y el 10% del precio de venta. El vendedor usualmente paga como comisión un valor nominal. Los honorarios de los agentes son negociables. En cualquier región particular se podrá cargar un mayor porcentaje de honorarios para los tipos de propiedad que sean de menor movimiento o que requieran un mayor esfuerzo por parte del agente. Si las propiedades más valoradas se colocan fácilmente en el mercado puede cargarse un menor porcentaje de honorarios. Sin embargo, dentro de estas amplias consideraciones, los honorarios de corretaje de los bienes inmobiliarios no están directamente relacionados con el gasto de tiempo y dinero asociado con una propiedad específica. La competencia en el corretaje de bienes inmobiliarios se traduce en una mejor calidad del servicio y una mayor habilidad para obtener un precio alto por la propiedad que se vende. La negociación sobre los honorarios generalmente se sitúa dentro de una pequeña escala y hay muy poco margen dentro del sistema total de honorarios donde situar una activa competencia en la cuantía de dichos honorarios.

Adquisición de título. La transmisión requiere evidencia de la propiedad del objeto que va a transferirse. El examen del título, las prácticas del dictamen y de la garantía y el coste de dichas prácticas varían ampliamente según las regiones del país.

La adquisición de títulos incluye una serie de procedimientos jurídicos al transmitir la propiedad. Supone actividades tales como el examen del título, la investigación de todas las fuentes de información pertinentes al título, la preparación de la documentación, la emisión de un dictamen sobre el título y la representación del cliente en cualquier disputa.

En los Estados Unidos, la forma predominante de la adquisición de títulos es mediante la evidencia del mismo establecida a través de la inscripción del título en el registro u otra indicación de participación o de disminución de participación en la tierra. Aunque 20 Estados y Puerto Rico tengan o hayan tenido leyes para la inscripción del título en el registro (Torrens-Adquisición de títulos) las únicas jurisdicciones que registran títulos en cualquier cantidad son urbanas. Puesto que el sistema de Torrens implica altos costes de seguro y al sustituir los ordenadores los métodos de registro tradicionales, es poco probable que el tipo de registro de Torrens se convierta en el método de reforma de adquisición de títulos (Burke, págs. 107-9).

El coste de la investigación y transferencia de títulos varía ampliamente en todo el país. El extenso estudio de la transferencia de propiedades residenciales, muchas de las cuales son propiedades rústicas, emprendido por el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano en los años setenta mostró la amplia diferencia de los costes finales. El coste de la adquisición de títulos para una transferencia relativamente no complicada de una propiedad agraria en Virginia es varias veces más alto que el de una propiedad similar en Dakota del Norte (4). La ventaja del coste del título en Dakota del Norte se debe en parte a la oficina de Extractos de Títulos en la cual existe un inventario al día de la tierra en un índice de orientación parcelaria. La inspección de registros que efectúa el abogado y el sistema del dictamen del título, prácticas comunes en gran parte del este y del sureste, son lentas, duplicativas y costosas.

Inscripción en el Registro. La fase culminante del proceso de transmisión es anotar el cambio de titulación en el registro

(4) Para la comparación del coste de títulos en general ver Burke, que describe el estudio HUD y su propio estudio de casos de Dakota del Sur y del Distrito de Columbia, y el simposio sobre Registro de Títulos, «American Law Review», vol. 22, n.º 2 (invierno en 1973).

público. El número de escrituras de transferencia inscritas anualmente se ha calculado en unos 10,6 millones (Majchrowicz, pág. 4), de las cuales tal vez 200 a 300 mil son del sector agrario.

El cargo público responsable de la aceptación y del registro de los títulos se denomina de forma diversa: «Registrador de Títulos de Propiedad», «Archivador de Títulos de Propiedad» o «Secretario del Tribunal» y, por lo general, es un cargo nombrado por el Gobierno del condado o por el Gobierno municipal. La inscripción en el registro de la escritura de transferencia supone que el cesionario entregue el documento al encargado del registro quien, contra el pago de los debidos honorarios, certifica y da entrada al documento en el registro. Las copias se guardan en el archivo, por lo general microfilm y la transacción se anota en el índice para posibilitar la futura inspección de los títulos.

Los índices más comunes son por otorgantes y cesionarios, siendo la teoría que las partes del acto de transferencia son la base para la constitución del título. Este único rasgo desatinado del procedimiento del registro explica una substancial cantidad de tiempo y de energía dedicado al proceso de la adquisición del título (Moyer y Fisher). Muchas jurisdicciones complementan ahora sus registros con un índice por parcelas, identificando así la propiedad por la cual se está efectuando la transferencia de intereses.

La incomodidad y dificultad de acceso a los registros públicos influyó en el desarrollo de bancos privados de títulos que adaptan la información de los registros públicos para ayudar en el proceso de garantía de la propiedad. Algunos bancos de títulos sirven a empresas particulares, otros lo hacen a usuarios múltiples. La industria de la garantía de títulos combina el registro y el seguro del título con una indemnización en caso de invalidez del mismo. Los prestamistas, por lo general, exigen el seguro del título y con frecuencia también lo adquiere el comprador.

Fijación del precio

El precio aparece en la venta, pero también como equivalencia del valor de algunas donaciones, herencias, expropiaciones y contribuciones. El precio se determina por una serie de métodos en una serie de ámbitos. Dichos métodos pueden influir en el precio, pero también suelen determinar quién participa y quién absorbe el coste de transacción. La fijación del precio puede limitarse a un entendimiento personal — «trato privado» — entre dos partes. Puede también ampliarse mediante la publicidad a todas y cada una de las partes interesadas de todo el mundo. Los factores étnicos o las relaciones familiares pueden tener influencia en la fijación del precio. La atmósfera de una subasta puede influir también en la fijación del precio. El comprador y el vendedor pueden negociar los precios directamente o a través de un agente. Las tasaciones pueden usarse como base del pacto o como la última etapa de un acuerdo. Las condiciones actuales del mercado en los EE.UU. probablemente han dado origen al aumento del uso de las subastas para la fijación del precio y la venta de tierras agrarias. Aunque sería difícil determinar el coste de la fijación del precio, está claro que la información, negociación y acuerdo no son gratuitos.

Debido a la amplia variedad de las características de la tierra, así como a la multiplicidad de sus combinaciones, tales como su pendiente, producto, situación y tipo de suelo, las parcelas rústicas tienden a ser únicas en su género. Algunas parcelas urbanas son lo bastante parecidas como para estar clasificadas en categorías, pero las unidades de tierra agraria y rústica se valoran separadamente. La tasación, los métodos de negociación y las condiciones del precio reflejan la naturaleza única de una parcela particular. A través de un conjunto único de participantes y de circunstancias el mercado de la tierra puede producir precios únicos para parcelas igualmente únicas.

Para respaldar las transacciones específicas del mercado

la industria de recogida de información produce datos y modelo o generalizaciones sobre los precios del mercado. Varios Estados y el Ministerio de Agricultura de los EE.UU. producen series de datos sobre el valor de las explotaciones agrarias. Dichos Estados, el M.^o de Agricultura y otros organismos configuran también el mercado de la tierra.

Recientemente Reynolds analizó prácticamente todos los estudios del modelo analítico y empírico de la fijación de precios de tierras agrarias (Reynolds). Robinson, *et al.*, modeló un mercado de la tierra de dos sectores, indicando la importancia de la influencia no agrícola en los valores de la tierra agraria y las diferencias regionales de dichos valores (Robinson *et al.*). La cuestión de los dos precios a veces se simplifica encuadrándola en la competencia entre el uso residencial y agrario. Sin embargo, las explotaciones agrarias de aficionados, las pequeñas explotaciones agrarias, los puntos industriales aislados y las viviendas de vacaciones complican el mercado de la tierra rústica (Healy y Short, Gilliland). La fijación de precios tal vez se concibe mejor como el resultado de dos demandas generales, la producción y el consumo. Las normas, métodos y participantes en estas dos demandas difieren suficientemente como para separar el mercado.

Financiación

Desde el punto de vista del traspaso de tierras, la financiación es una alternativa al arrendamiento. La financiación de la transferencia de tierras agrarias habilita al trabajador agrario para adquirir un patrimonio a la vez que obtiene acceso a la tierra para su explotación. La financiación permite también al propietario no productor adquirir capital patrimonial a la vez que cobra un renta. La financiación, por tanto, es una ampliación del sistema de tenencia.

La financiación para la transferencia de tierras por lo general procede de una de estas tres fuentes: autofinanciación

del comprador, financiación del comprador, con frecuencia en forma de un contrato de compra, o financiación de una tercera parte, usualmente en forma de una hipoteca dando la tierra como garantía. Casi una cuarta parte de las actuales transferencias de tierra agraria son autofinanciadas (por el comprador) en 1986, en comparación con alrededor del 10% en 1980 (M.º de Agricultura de los EE.UU., junio de 1986, pág. 25). Este aumento de la autofinanciación refleja un estrechamiento del crédito para las explotaciones agrarias y un debilitamiento de las condiciones financieras de las instituciones de préstamos rurales. La proporción substancial de autofinanciación puede indicar también que, por lo menos, una parte de la economía agraria disfruta de poder financiero. Las presentes condiciones financieras pueden jugar a favor de los agricultores relativamente boyantes que se encuentran libres de endeudamiento y de otros que disponen de recursos. Los datos disponibles no revelan la porción de compras autofinanciadas procedentes de los no agricultores.

Del 76% de la transferencia de tierras financiadas con créditos, los vendedores financian casi un tercio (M.º de Agricultura de los EE.UU., junio 86, pág. 26). Aunque no absorben la mayor participación de la deuda pendiente, los vendedores ciertamente financian la mayor proporción de transferencias entre los principales tipos de entidades de crédito. Aproximadamente la mitad de las transferencias financiadas por el vendedor se efectúan mediante el contrato de compra y la mitad restante mediante hipoteca. La principal diferencia entre los dos métodos es la facilidad de que el vendedor recupere la propiedad en caso de incumplimiento. El incumplimiento de las condiciones del pago, de conformidad con el contrato de compra, puede resultar en una reversión sumaria de la propiedad al vendedor y en la pérdida de todo el patrimonio para el comprador que no ha cumplido con su obligación. La ejecución de la hipoteca, no obstante, puede resultar en un dilatado procedimiento legal, dando la oportunidad de rehabilitación al comprador que no haya cumplido con sus obligaciones.

La financiación por terceros representa algo más de la mitad de las transferencias de tierra agraria. Principalmente son instituciones de crédito tales como bancos, compañías de seguros, y bancos de tierras federales. Las circunstancias, los prestatarios y las normas de sus estatutos y directivas suelen servir de guía para establecer los términos del crédito. Aunque la financiación mediante hipoteca es económicamente similar al arrendamiento, las dos instituciones funcionan según costumbres y procedimientos claramente distintos. La reforma de dichas costumbres y procedimientos podría facilitar sustituir el pago de la renta por el pago de la hipoteca y el pago del arrendamiento por el del crédito.

Las instituciones financieras tradicionalmente reflejan la perspectiva del banquero respecto de la tierra como un activo. Las reformas del mercado de la tierra deberían incluir cambios en la perspectiva financiera respecto del uso y gestión de la tierra. Neil Harl, por ejemplo, ha sugerido la formación de una corporación financiera federal para reducir las tasas de interés y adquirir tierras procedentes de la ejecución de hipotecas para volverlas a arrendar a los agricultores desalojados; dichos esquemas tienen la finalidad de suavizar la depresión agraria resultante del concepto tradicional que se adjudica a la ejecución de hipoteca (Harl, 86).

Los procedimientos subordinados, tales como la agrimensura, tasación, inspección estructural y financiación, tienen cada uno de sus propios requisitos legales, administrativos y profesionales. El originar cualquier cambio ventajoso en el proceso de transmisiones puede crear una importante polémica en alguna profesión o industria.

6. Los sistemas de sostenimiento

El mercado de la tierra, según se indica antes, no funciona dentro de un vacío institucional. El mercado de la tierra, en realidad el sistema de la propiedad en general, está rela-

cionado con otros sistemas. Las normas y prácticas relacionadas con la financiación, regulación, contribución o subsidio suelen influir en las condiciones y valores de las transferencias de tierras.

Financiación

La relativa importancia de los varios componentes de la estructura financiera agraria se puede expresar desde el punto de vista de la deuda agraria pendiente. Los bancos de tierras federales son la fuente predominante de la financiación de tierras agrarias, equivalentes a la combinación de bancos comerciales y compañías de seguros de vida (Cuadro 3). La Dirección de Agricultura, cuyo propósito es actuar de prestamista como último recurso, tiene aproximadamente la misma cantidad de deudas que los bancos comerciales y las compañías de seguros.

CUADRO 3

PORCENTAJE DE LA DEUDA DE LA PROPIEDAD RUSTICA POR INSTITUCION FINANCIERA, 1986

Bancos comerciales	10,4
Bancos de tierras federales	42,2
Dirección de Agricultura	10,0
Compañías de Seguros de Vida	11,1
Personas individuales y otros	26,4
	<hr/> 100,0

Fuente: M.º de Agricultura EE.UU., 1986, pág. 22.

Presumiblemente, el volumen de transferencias de tierra agraria suele verse afectado por las condiciones disponibles para la transferencia y por la oferta de tierras agrarias disponibles para la venta. En épocas en que los tipos de interés hipoteca-

rio sean bajos, el potencial de compradores tendrá un incentivo para financiar la compra de tierras con una deuda, si hay expectativas de que aumenten los tipos de interés y si el rendimiento de la tierra es suficiente para cubrir los gastos de un crédito. A mediados de los años ochenta, los tipos de interés descendieron en general, pero los intereses sobre tierras que carga el banco de tierras federal (el prestamista predominante) no descendieron tan rápidamente como los otros tipos de interés. De este modo, cuando la agricultura estaba pasando por un período de tensión debido al bajo rendimiento de la tierra, el coste de los créditos continuó relativamente alto y la oferta de tierras con ejecución de hipoteca y embargadas incrementó el volumen normal de ventas. Estos factores se combinaron para causar una espiral descendente del precio de tierras agrarias. El sistema financiero no causó la depresión de los precios de tierras agrarias, pero ciertamente no la hizo más lenta.

La Dirección de Agricultura (FmHA-Farmers Home Administration-EE.UU.) ofrece garantías de créditos y créditos directos para la propiedad, producción y para aquellas necesidades que son el resultado de desastres naturales diversos. En la medida en que la FmHA respalda los créditos para la propiedad agraria de aquéllos que no logran obtener créditos de otras fuentes, el riesgo se traslada al público en general. Si los tipos de interés se mantienen por debajo de los tipos de interés del mercado, entonces el gasto público tiene que soportar un coste adicional por la propiedad de los trabajadores agrarios.

Las normas, tasas y condiciones de financiación afectan al mercado de la tierra en más aspectos de los que se puede explicar en esta ponencia. La ejecución de hipoteca, por ejemplo, reúne al sistema financiero y al de la propiedad en una transferencia de tierras, pero el papel de la ejecución de hipoteca produce no simplemente una transferencia de tierras, sino una profunda tragedia humana. Aparte de la identificación psicológica con la tierra, hay una serie de incómodos procedimientos que agravan la situación causada por la ejecución de

hipoteca. Muchas de las instituciones de crédito no tienen ni la organización ni la inclinación a poseer tierras o a trabajarlas. Como agencias de préstamos les falta la flexibilidad para ser propietarios o gestores agrarios. La desgana de la FmHA para asumir la propiedad, por ejemplo, deja al trabajador agrario con la incertidumbre de la tenencia, lo cual interfiere con el funcionamiento, así como con la gestión financiera. Una ejecución de hipoteca y un rearrendamiento rápidos y tranquilos, por ejemplo, podrían ser una estrategia efectiva para mejorar los problemas financieros, fomentar la recuperación y facilitar los reajustes administrativos.

Imposición de Impuestos/Subvenciones

Los impuestos sobre la tierra son reclamaciones del gobierno previas al rendimiento de la tierra. La exoneración de dichas contribuciones y otras formas de subvenciones con frecuencia se usan para influir sobre el uso de la tierra o de alguna manera afectar la distribución de la riqueza y de la renta. Las contribuciones y subvenciones pueden afectar no solamente a los precios de las tierras agrarias, sino también a los métodos, oportunidad y condiciones de la transferencia.

Prácticamente en todos los estados, hay cierta forma de tasación preferencial que se adjudica a la tierra para uso agrario y para los espacios abiertos. Las disposiciones para este trato preferencial varían ampliamente, pero en su mayoría tienen el propósito de contrapesar el efecto de las fuerzas no agrarias sobre el valor y, por tanto, sobre la tasación de las tierras agrarias (Anderson, Grillo *et al.*). La intención de la mayoría de las leyes sobre los impuestos preferenciales es reducir la carga fiscal del agricultor y/o preservar el uso de las tierras agrarias o el de los espacios abiertos. Con toda probabilidad, los propietarios de tierras agrarias en la época de la aprobación de las leyes de valoración preferencial se beneficiaron de éstas. Es mucho menos seguro si hubo algún beneficio posterior pa-

ra los compradores de tierras agrarias, cuyo precio de compra incluía el valor capitalizado preferencial.

Las contribuciones sobre la propiedad de la tierra se consideran como impuestos directos y, por consiguiente, la Constitución prohíbe que el Gobierno federal cobre dichos impuestos. Sin embargo, el Gobierno federal, grava la renta de la tierra y el patrimonio de tierras a través de los impuestos sobre sucesiones. Las subvenciones en forma de desgravaciones de los impuestos sobre la renta pueden tener lugar por aspectos depreciables de las propiedades rústicas tales como minerales, edificios y bosques. Las facilidades para la conservación pueden considerarse como donaciones y se desgravan del impuesto sobre la renta (Daugherty).

El Gobierno federal influye en los precios de tierras agrarias a través del sostenimiento del precio de los productos de tierras agrícolas y a través de su contribución al coste de las prácticas de conservación. La más reciente expresión de política agraria es la Ley de Garantía Alimentaria de 1985, un decreto colectivo que combina el sostenimiento de los precios de los productos y las medidas conservacionistas con disposiciones de cumplimiento mutuo. El Título XII de dicha Ley, la disposición de la Reserva para la Conservación, pretende retirar de la producción agraria de 40 a 45 millones de acres (16 a 18 millones de Ha) de tierras sumamente erosionables (Glaser, pág. 47).

La Reserva para la Conservación y las disposiciones conexas suelen influir no solamente en el precio de las tierras agrarias (la licitación tuvo como propósito mantener los precios al nivel del mercado) sino también en la forma en que funciona el mercado de la tierra. Por ejemplo, la tierra cuya propiedad haya cambiado en los tres años anteriores al primer año del contrato no podría beneficiarse de esta disposición. Igualmente, la relación entre el propietario y el arrendatario podría modificarse, el pago de la renta en forma de participación en el producto, por ejemplo, sería imposible, puesto que los arrendatarios, de conformidad con el programa, recibirían pago por

la tierra no utilizada y, a su vez, tendrían que pagar el arrendamiento, bien en efectivo o en una renta fija en especies.

Ordenamiento

El mercado de tierra agraria funciona con relativamente pocas restricciones. Algunos estados impiden o limitan el acceso a la propiedad a corporaciones, extranjeros o menores de edad. Todos los estados tienen disposiciones para el registro de títulos o de otras materias que afectan al mismo. En general, la falta de registro del título puede comprometer la reclamación del mismo por el comprador, pero no invalida el mismo. Solamente un estado, Iowa, tiene un requisito obligatorio de inscripción en el registro punible con una multa de \$100 por día de incumplimiento. Sin embargo, incluso en Iowa, la no inscripción en el registro no invalida un título que de otro modo sea válido. La mayoría de los Estados tienen leyes relacionadas con las condiciones de las hipotecas y de las incautaciones. La venta de tierras, los intercambios o donaciones están más limitados por la ley general de contrataciones que por cualquier ley exclusivamente de la tierra.

Las restricciones sobre el uso de la tierra afectan al funcionamiento del mercado, por lo menos indirectamente. Los reglamentos, de conformidad con los poderes policiales del estado referentes a actos perjudiciales, tales como la existencia de hierbas nocivas o la contaminación del agua subterránea pueden afectar al mercado pero de una manera relativamente menor. Los controles para el uso de la tierra más significativos son las medidas para la preservación de la tierra agraria. Aunque las tradicionales leyes de planificación se diseñaron principalmente para apoyar el ordenamiento local de áreas urbanizadas, la planificación, en años recientes se ha ampliado a la conservación de la tierra agraria. Coughlin y Keene señalaron, en 1980, que por lo menos 270 jurisdicciones tenían planes de protección de la tierra agraria (Coughlin y Keene, pág.

104). La mayor parte de la planificación agraria no es excluyente, es decir, que se permite la utilización no agraria, aunque de forma limitada. Por ejemplo, los lotes para residencias deben ser de gran tamaño, las industrias no agrarias deben tener una orientación agrícola y debe limitarse la densidad. El mercado de la tierra estaría de este modo limitado desde el punto de vista del tipo de propietario capaz de actuar dentro de dichas restricciones.

Tal vez la más interesante mezcla de planificación, regulación y mercado de la tierra sea el TRD (Transferable Development Right-Derecho de Urbanización Transferible). De forma más simple, el TDR es un derecho de construcción que puede transferirse de una parcela a otra. Una jurisdicción con una ordenanza TDR requiere que un promotor tenga un número dado de derecho de urbanización con el fin de construir en un área señalada, presumiblemente de alta densidad. El urbanizador trata de comprar los derechos de construcción de otros propietarios de tierras de áreas de poca densidad. Con el procedimiento del TDR se pretende redistribuir el efecto de una intensa urbanización, sobre el precio de la tierra, entre un gran número de propietarios de la jurisdicción. De este modo, se trata de reducir la urgencia por urbanizar solamente para aprovechar la ganancia inesperada de una subida del precio de la tierra. La separación de una parte de la «urbanización» y su traslado a otra parcela tiene el efecto de crear un mercado especial de títulos. Por muy interesante que sea en teoría, el TDR ha sido hasta ahora poco significativo. Solamente seis Estados del noreste han decretado la legislación TDR y solamente tres jurisdicciones locales están actualmente utilizándola (Hiemstra y Bushwick, pág. 63).

Los planes TDR tienen el propósito de concentrar las áreas urbanizadas a la vez que distribuyen de forma más amplia los valores económicos que se acumulan en la tierra como resultado de la urbanización. De este modo, un plan TDR trata de hacer con cohechos lo que la contribución sobre el valor del suelo trata de hacer con los impuestos.

El TDR, la planificación urbana, los códigos de construcción, las leyes sobre actos perjudiciales, la planificación del uso de la tierra, los impuestos preferenciales sobre la propiedad rústica, las desgravaciones del impuesto sobre la renta, las exenciones tributarias sobre el patrimonio, una serie de programas de subvenciones, la institución financiera, y de un organismo de daños legales a particulares y de leyes sobre contratos, forman un entramado de fuerzas que influyen en la naturaleza y en el comportamiento del mercado de la tierra.

7. Carácter equitativo

En esta ponencia se ha examinado el mercado de la tierra desde el punto de vista de su eficacia en la transferencia del control de la propiedad entre las personas. Prácticamente no se ha dicho nada sobre el impacto del mercado en la distribución de la propiedad y del control de la tierra, su equidad o justicia (Wunderlich, 84). Sin embargo, estos temas pueden muy bien eclipsar las materias de la eficacia o de la efectividad de la transferencia en el desarrollo de la política agraria.

8. Conclusión

El mercado de la tierra agraria en los Estados Unidos es esencialmente privado, en el cual incluso las compras o los arrendamientos de los organismos públicos se inspiran en el mercado privado para establecer las normas de precios y condiciones. Aunque el Gobierno no controla ni los precios ni las condiciones, éstos pueden estar influidos por los programas del Gobierno. En la máxima medida, el mercado de la tierra es esencialmente libre — libre en el sentido de que los muchos participantes y ámbitos, leyes y costumbres, condiciones e intereses, son tan diversos que ni una sola influencia puede arrojar a las demás—.

El sistema de propiedad cambia los usos de la tierra a otros que la economía considera necesarios. El sistema de propiedad especifica el nivel de costes y beneficios, así como designa al que debe soportar dichos costes y recibir dichos beneficios. Los fallos del mercado y otras faltas son del sistema, es decir, son parte del sistema total de la propiedad y de las instituciones de finanzas, tributarias y de regulación que lo sostienen. El mercado de la tierra es un sistema de información. Dicho sistema de información requiere recursos y, en el mejor de los casos, sus costes de gestión pueden solamente reducirse, nunca eliminarse. Las reformas, si son necesarias y en la medida en que lo sean, probablemente serán un complejo proceso.

Las reformas o la modernización de cualquiera de las rutinas del mercado de la tierra significarán muy poca diferencia en la eficacia del sistema en su totalidad. Una reforma de importancia del mercado de la tierra implicaría a muchos partícipes. Algunos de estos partícipes tienen firmes intereses creados en los procedimientos existentes.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, WILLIAM: «Use Value Assessment in Perspective», en Derr, Donn (editores). *Proceedings of Use-Value Symposium*, Northeast Agricultural and Resource Economics Association, junio 1986.

REYNOLDS, JOHN, DAVIDSON, LEON, & DILLMAN, BUDDY: «The Farm Real Estate Market», Southern Natural Resource Economics Committee, Pub. n.º 21, abril 1986, including:

BARNARD, CHARLES: «Data Sources for Farm Real Estate Market Studies» (editores).

DAVIDSON, LEON: «Using Hedonic Pricing to Explain Farmland Prices».

PALMQUIST, RAYMOND: «Heterogeneous Commodities, Hedonic Regression and the Demand for Characteristics».

THOMPSON, C. STASSEN, & DILLMAN, BUDDY: «Institutional Framework of the Farmland Real Estate Market of South Carolina».

— «Analytical Studies of Factors Affecting Farm Real Estate Values».

BARNARD, CHARLES: USDA Farm Real Estate Market Research en Ongoing Farmland Market Research: A Handbook», North Central Regional Research, Pub. n.º 306, septiembre, 1985.

BERNAT, G. ANDREW, & WUNDERLICH, GENE: «Tenure and Ownership of Agricultural Land», in the U.S. USDA AGES (en prensa).

BOSLEY, ROBERT: «Separating Land Ownership and Farm Operation», en *The Farm and Food System in Transition*, ECOP series. East Lansing: Michigan State University (en prensa).

BURKE, D. BARLOW: «American Conveyancing Patterns», Lexington: Lexington Books, 1978.

Farmland: A Reference Guidebook for State and Local Governments», Washington, D. C.: Government Printing Office, 1981.

DAUGHERTY, ARTHUR: «Preserving Farmland Through Federal Income Tax Incentives», *National Tax Journal*, 33, n.º 1 (marzo, 1980): 111-115.

DEBRAAL, PETER, & MAJCHROWICZ, T. ALEXANDER: «Foreign Ownership of U.S. Agricultural Land Through December», 31, 1984. AGES850320, abril, 1985.

ELY, RICHARD: «Property and Contract in Their Relations to the Distribution of Wealth», New York: MacMillan Co., 1914.

GATES, PAUL: «History of Public Law Development», Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1968.

GEISLER, CHARLES, & POPPER, FRANK: «Land Reform, American Style», Totowa, N.J.: Rowman and Allenheld, 1984.

- GILLILAND, CHARLES: «The Texas Rural Land Market: How Information is Gathered and Exchanged», College Station: Texas Real Estate Research Center TRERC 486-1M-514, abril, 1986.
- GLASER, LEWRENE: «Provisions of the Food Security Act of 1985», U.S. Department of Agriculture AIB 498 (abril, 1985).
- GRILLO, KIMBERLY; SEID, DAVID, & DEBRAAL, J. PETER: *State Preferential Tax Assessment Laws*, AGES (en prensa).
- HARL, NEIL E.: «A Proposal for Interim Land Ownership and Financing Through and Agricultural Financing Corporation», *Journal of Agricultural Taxation & Law*, 8, n.º 1 (primavera de 1986): 19-32.
- HARRIS, MARSHALL: *Origins of the Land Tenure System in the United States*, Ames: Iowa State College Press, 1953.
- HARRIS, PHILIP: «A Legal View of the U.S. Property Systems», en *Transfer of Land Rights* (ed), D. Moyer & G. Wunderlich, Chicago: The Farm Foundation, 1985, págs. 9-20.
- HAYNES, RICHARD, & LANIER, RAY: *Agriculture, Change and Human Value*, Gainesville: University of Florida, 1985, eds.
- HEALY, ROBERT G., & SHORT, JAMES L.: *The Market for Rural Land: Trends, Issues, Policies*, Washington, D.C.: The Conservation Foundation, 1981.
- HIEMSTRA, HAL, & BUSHWICK, NANCY: «How States are Saving Farmland», *American Land Forum Magazine* (primavera de 1986).
- HOHFELD, WESLEY: *Fundamental Legal Conceptions* (1914), New Haven: Yale University Press Paperback, 1964.
- LASSWELL, HAROLD, & KAPLAN, ABRAHAM: *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950.
- MAJCHROWICZ, T. ALEXANDER: «Information Contained in Real Property Transfer Records», ERS Staff Report AGES 840711.
- MOYER, D. DAVID, & KENNETH FISLES: *Land parcel Identifiers for Information Systems*, Chicago: American Bar Foundation, 1973.

- NOYES, C. RHEINHOLD: *The Institution of Property*, London: Longmans Green, 1936.
- RANDALL, ALAN: «Property Institutions and Economic Behavior», *Journal of Economic Issues*, 12, n.º 1 (marzo, 1978): 1-22.
- RAUP, PHILIP: «Foreword», de *Transfer of Land Rights* (ed), D. Moyer and G. Wunderlich, Chicago: The Farm Foundation, 1985, pág. iii.
- ROBISON, LINDON J.; LINS, DAVID A., & VENKATARAMAN, RAVI: «Cash Rents and Land Values in U.S. Agriculture», *American Journal of Agricultural Economics*, 67, n.º 4 (noviembre, 1985): 794-805.
- SALAMON, SONYA: «Ethnic Differences in Farm Family Land Transfers», *Rural Sociology*, 45 (1980): 290-308.
- SAMUELS, SONYA: «Information Systems, Preferences and the Economy», *Journal of Economic Issues*, 12, n.º 1 (marzo, 1978): 23-42.
- U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, ECONOMIC RESEARCH SERVICE: *Agricultural Land Values and Markets AR-2* (junio, 1986).
- — —, Economic Research Service. *Analysis of Policies To Conserve Soil and Reduce Surplus Crop Production*. AER 534, abril 1985.
- — —, Economic Research Service. *Agricultural Finance AFO-26*, marzo 1986.
- — —, *Farm Real Estate Market Developments CD-86* (agosto, 1981).
- — —, Economic Research Service. *History of Agricultural Price Support and Adjustment Programs, 1933-84*. AIB 485, diciembre 1984.
- U. S. DEPARTMENT OF COMMERCE: Bureau of Census, *Census of Agriculture, 1982*, vol. 1, part 51 (1983).
- — —, Bureau of Census, *Farm and Finance Survey, 1979*, vol. 5, part 6 (1980).
- — —, Bureau of Census, *Census of Governments. Taxable Property Values and Assessment-Sales Ratios*, vol. 2 (1982).

- WUNDERLICH, GENE: «Fairness in Land Ownership», *Journal of Agricultural Economics*, 66, n.º 5 (diciembre, 1984).
- WUNDERLICH, GENE: «Property Rights and Information», *The Annals*, 412 (marzo, 1974): 80-96.

PROPIEDAD DE LA TIERRA AGRARIA, REGIMEN JURIDICO, REGULACIONES FISCALES Y MOVILIDAD DE LA TIERRA EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

Por el

Ernst E. Lipinsky (*)

1. Fundamentos jurídicos

1.1. La propiedad privada en el código civil y en la Constitución

El Código Civil de 1900 formula una concepción liberal de la propiedad privada:

El propietario de un objeto puede comerciar con éste a su gusto, prescindiendo de la influencia de otras personas a no ser que los derechos de éstas o la ley se opongan a ello» (§ 903 CC).

(*) Universidad de Bonn (RFA).

El artículo 14 de la Constitución de la República Federal de Alemania, de 1949, garantiza también la propiedad privada y el derecho de sucesión. No obstante, establece algunas claras limitaciones y restricciones:

«La propiedad y el derecho de sucesión están garantizados. La ley establecerá el contenido y las limitaciones.

La propiedad obliga. Su uso debe servir también al bienestar público.

La expropiación sólo se permite cuando se efectúa en interés público. Debe basarse en un ley que regule la clase y cantidad de la indemnización. Las disposiciones sobre la indemnización deben garantizar también un justo equilibrio entre el interés público y el de los participantes. Cuando haya desacuerdo sobre la cantidad de la indemnización, se permitirá el curso legal en un tribunal regular.»

1.2. Propiedad de la tierra y posesión de la tierra

Uno de los principales propósitos de la liberación de los agricultores efectuada durante la primera mitad del siglo XIX fue transformar el derecho de posesión de los agricultores en el derecho de propiedad privada. El reconocimiento de los derechos civiles y la legitimación de la propiedad privada por el Código Civil favorecieron dicha evolución.

No hay estadísticas oficiales sobre la propiedad privada en la República Federal de Alemania. La siguiente información se ha sacado de un estudio terminado en 1973 (1). En la República Federal la mayoría de propietarios de tierras son personas físicas (el 64,71% de la tierra). Este grupo consiste,

(1) Epping, G.: *Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 19.

principalmente, en personas individuales y parejas. Las personas jurídicas del derecho civil (tales como bancos, cajas de ahorro, asociaciones de construcción y de colonización) solamente tienen la propiedad del 3,12%. Casi un tercio de la tierra es propiedad de personas jurídicas del derecho público (32,17%). Los ayuntamientos tienen la mayor participación (13,20%); algo más pequeña es la participación de los estados federales (10,79%); la República Federal posee solamente el 2,76%, mientras que los condados tienen la parte más pequeña (0,37%).

Entre las personas físicas, aquéllas dedicadas a la actividad agrícola y forestal, son propietarias de la porción más grande de tierras (33,99%). Las personas con profesiones liberales, artesanos, comerciantes y grupos de copropietarios poseen, en conjunto, el 8,88% de la tierra. Otras personas físicas poseen el 21,84% de la tierra (Cuadro 1).

No disponemos de ninguna información estadística sobre la propiedad de la tierra agraria. En realidad, la totalidad de tierras agrarias, de alrededor de 12 millones de hectáreas, se distribuye entre unos 750.000 agricultores. Alrededor de un tercio de dicha área está en arrendamiento. Las estadísticas sobre el tamaño de las explotaciones agrarias muestran que hay muy pocas explotaciones con 100 hectáreas o más (el 0,7% de todas las explotaciones con el 6,8% de la tierra agraria).

1.3. Derechos de disposición y obligaciones sociales

Según la Constitución, las obligaciones sociales restringen claramente los derechos de disposición del propietario. Por las obligaciones sociales los derechos de propiedad privada se reducen a favor del interés público que es más importante. En la actualidad, las regulaciones jurídicas respectivamente influyen de muchas maneras en los derechos del propietario particular.

CUADRO 1

ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA
REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA (1973)

	%
Personas físicas	67,71
<i>Individuales, parejas</i>	<i>59,23</i>
<i>Copropietarios</i>	<i>5,48</i>
Personas jurídicas del derecho civil	3,12
<i>Bancos, cajas de ahorro, etc.</i>	<i>0,03</i>
<i>Asociaciones de colonización y construcción de edificios</i>	<i>0,83</i>
<i>Otros</i>	<i>1,81</i>
Personas jurídicas del derecho público	32,17
<i>Asociaciones religiosas</i>	<i>3,95</i>
<i>Instituciones públicas</i>	<i>27,12</i>
República Federal	2,76
Estados federales	10,79
Ayuntamientos	13,20
Condados	0,37

ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN 46 DISTRITOS
DE REGISTRO DE HESSEN Y NORTE DEL RHIN/WESTFALIA, (1973)

	%
Personas físicas	64,71
<i>Profesiones liberales</i>	<i>0,36</i>
<i>Artesanos, comerciantes</i>	<i>3,04</i>
<i>Otras personas físicas (excluida la agricultura y la explotación forestal)</i>	<i>21,84</i>
<i>Agricultores y arboricultores privados</i>	<i>33,99</i>
<i>Copropietarios</i>	<i>5,48</i>

G. Epping, Bodenmarkt und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1977, S. 62, 50.

1.4. Restricciones de los derechos de disposición

No existe un control del uso general de la tierra. La Ley de Planificación del Area Federal (2) prescribe la adopción de medidas que garanticen la continuación del uso de la tierra por la agricultura y la explotación forestal, como ramas esenciales de la economía nacional. Todas las planificaciones regionales deben tener en cuenta este concepto.

La Ley de Construcción Federal (3), a través de la planificación para el desarrollo (Bauleitplanung), establece una estricta separación entre la tierra agraria y forestal y la tierra para la construcción.

Cada ayuntamiento tiene que llevar a cabo la planificación para el desarrollo de la construcción. Debe fijar una línea de demarcación alrededor del área donde se permite la construcción de edificios, etc. Solamente bajo condiciones especiales se permite la construcción de edificios rústicos en la tierra agraria o forestal, fuera de dicho límite.

Las restricciones al derecho de disposición de los propietarios en la actualidad se originan en las disposiciones referentes a la preservación del medio ambiente natural (Naturschutz). Desde el comienzo de los años setenta se ha dado impulso a la preservación activa del medio ambiente natural. En principio, la agricultura «ordenada» no se considera como una manipulación negativa de la naturaleza y del paisaje. No obstante, el legislador puede decidir qué formas del uso de la tierra agraria son incuestionables respecto a la conservación del medio ambiente. En casos particulares, la Ley podrá poner restricciones a la agricultura «ordenada» (Ley Federal sobre la Conservación de la Naturaleza (4)).

(2) Raumordnungsgesetz, v. 8.4.1965, bundesgesetzblatt (BGB1), Teil I, Seite 306.

(3) Bundesbaugesetz, v. 23.6.1960, Neufassung v. 18.8.1976 BGB1. I, S. 2256, 3617.

(4) Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), v. 20.12.1976 BGB1. I, S. 3774.

Además de la conservación del medio ambiente, el compromiso político se ha extendido a fomentar el cuidado del paisaje. Su tarea es la conservación o restauración de paisajes específicos. De conformidad con las regulaciones legales, los propietarios individuales podrán estar obligados, respecto de un sector de tierra particular, o bien a llevar a cabo determinadas plantaciones o a tolerar que un tercero las realice. El cuidado del paisaje tiene que seguir la planificación de éste. El plan del paisaje podrá prescribir un determinado tipo de paisaje para un área concreta, así como el correspondiente cultivo de la tierra.

Debido a la Ley Federal para la Protección contra la Intromisión (5) no se permite la práctica veterinaria en lugares donde el mal olor pueda molestar a las personas que viven en la vecindad. Esto significa que los agricultores deben aceptar costes más altos con el fin de que los edificios que construyan en sus tierras cerca de los poblados o en ellos mismos, estén acondicionados para no permitir dicha intromisión. La Legislación Federal sobre la Disposición de Residuos (6), que ha sido últimamente desarrollada, afecta también a la agricultura. Dicha ley da a los estados federales la posibilidad de dictar leyes y ordenanzas estatales que regulen la disposición de aguas de estiércol, y estiércol sólido y líquido. El objetivo de dichas regulaciones es impedir el exceso de fertilización del suelo o la pérdida de dicho estiércol en la evacuación de residuos del campo. Las disposiciones prescriben las cantidades de los diferentes estiércoles que se permite colocar por unidad de tierra y las estaciones durante las cuales no está permitida dicha colocación.

Este asunto está estrechamente relacionado con los problemas que son materia de la Ley Federal de Administración de

(5) Gesetz zum Schutz vor Schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz) v. 15.3.1974, BGBI. I, S. 721, 1193.

(6) Gesetz über die Beseitigung von Abfällen (Abfallbeseitigungsgesetz) v. 7.6.1972, BGBI. I, S. 873.

aguas (7). Los residuos de aguas, el estiércol y los fertilizantes pueden causar deterioro a la calidad de las aguas superficiales y subterráneas. De conformidad con la ley citada y con las respectivas leyes estatales, todos están obligados a impedir la contaminación u otro deterioro de la calidad de las aguas. La aplicación de estiércol líquido podrá prohibirse en áreas protegidas que proporcionen agua potable.

1.5. Regulaciones para la transferencia de tierras

Todos los títulos de la tierra se inscriben en los registros de tierras de los tribunales de distrito. Un notario público debe certificar los contratos sobre el cambio de propiedad de la tierra. Dichos contratos son válidos solamente después de su inscripción en el registro de la tierra.

Existen controles especiales que regulan las transferencias de tierras agrarias y forestales. El objeto del control no es influir en la distribución de la propiedad de la tierra, sino impedir el deterioro de la estructura agraria. La respectiva ley se denomina «Ley sobre Medidas para Mejora de la Estructura Agraria y para la Protección de las Empresas Agrarias y Forestales» (8). La ley pretende preservar los logros alcanzados por los programas públicos de mejoras estructurales. Otro objetivo es mantener abierto el acceso a la tierra a los agricultores. En general, todos los contratos están sujetos a la aprobación de la administración de los condados. No obstante, la ley establece excepciones a esta regla para los contratos.

- En los que el contratante sea la República Federal o un Estado.

(7) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) v. 27.7.1957, BGBI. I, S. 1110, 1386; BGBI. I v. 16.10.1976, S. 3017.

(8) Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz) v. 28.7.1961, BGBI. I, S. 1091, 1651, 2000.

- Referentes a la compra de una parcela de tierra por una asociación religiosa reconocida como persona jurídica en el derecho público.
- Que sirvan a proyectos de consolidación de la tierra o a proyectos de colonización interior.
- Referentes a la venta de una parcela de tierra situada dentro de un área donde la planificación para el desarrollo de la construcción la autoriza.

Debe darse aprobación a los contratos:

- En los que el contratante sea un ayuntamiento o una asociación de ayuntamientos.
- Referentes a la venta o transferencia de una empresa agraria o forestal completa a la esposa o a un familiar cercano del propietario.
- Referentes a la venta de una empresa mixta con un número de hectáreas demasiado pequeño para proporcionar una forma de vida independiente.
- Que sirvan para la rectificación de límites o para el intercambio de campos que favorezcan la mejora estructural.
- Que sirvan para evitar una expropiación.
- Que sirvan para alguna adquisición, necesaria como sustitución de tierras perdidas por aplicación de programas públicos, etc.

La autoridad que da su aprobación debe comprobar todos los demás contratos con el fin de averiguar si la transferencia ha resultado en:

- Una «distribución desfavorable de la tierra».
- Una reducción antieconómica de un campo o de un grupo de campos que forman una unidad económica.
- Si existe una desproporción evidente entre el valor de la tierra y el precio acordado.

El procedimiento para la aprobación es una rápida gestión administrativa. La decisión sobre el contrato de venta debe adoptarse en el plazo de un mes.

En general, una distribución desfavorable de la tierra ocurre cuando la transferencia se opone a las medidas públicas para la mejora de la estructura agraria. Este será el caso cuando un agricultor a tiempo parcial o un no agricultor adquiera la tierra que un agricultor de plena dedicación necesita para ampliar su explotación.

En general, una disminución o parcelación antieconómica de un campo o de una explotación se da cuando, por la partición de una herencia, contrato de transferencia, o cualquier otra transacción legal:

- Una explotación agraria independiente pierde su viabilidad.
- Una explotación agraria se reduce a menos de una hectárea, o una explotación forestal se reduce a menos de 3,5 hectáreas.
- Se dividen unos campos (estructuralmente mejorados con fondos públicos) de tal forma que se anula el efecto de las medidas públicas de mejora de estructuras.

La ley, sin embargo, no nos da información sobre lo que debe considerarse como una desproporción entre el valor y el precio. Como resultado de la experiencia práctica las autoridades encargadas de la aprobación rehusarán ésta a un contrato si el precio acordado excede en más del 50% al precio de venta local pagado por los agricultores.

En caso de que la autoridad del condado reconozca que una transferencia de la que ha tenido conocimiento da lugar a una distribución desfavorable de la tierra, la asociación regional de colonización para utilidad pública tendrá el derecho de prioridad. En dicho caso podrá comprar la tierra en las condiciones acordadas en el contrato. La asociación de colonización podrá transferir dicha tierra a un agricultor de plena

dedicación interesado en comprarla o ponerla a disposición de un proyecto de mejora estructural. En caso que la asociación de colonización para utilidad pública renunciará a su derecho de prioridad, la autoridad del condado no podrá desaprobar el contrato alegando como causa la distribución desfavorable de la tierra.

Los diferentes estados tienen la posibilidad de adoptar una decisión sobre el tamaño mínimo de los campos, lo cual constituye la base de las normas para la transferencia de la tierra. En algunos estados debe informarse a la autoridad del condado de todos los contratos de transferencia. En otros estados solamente los contratos que se refieran a parcelas de tierra de por lo menos una hectárea, deben presentarse a las autoridades para su aprobación.

1.6. Normas sobre la herencia de la tierra agraria

En principio, la herencia y la sucesión hereditaria de una tierra agraria siguen, o bien las disposiciones del Código Civil o lo dispuesto por el testador. Esto último puede ser un testamento o un contrato de herencia. Según la sucesión hereditaria legítima, los herederos potenciales son los familiares del testador, la esposa del testador y el tesoro público. El tesoro será el heredero legítimo si en la fecha de la herencia ni los familiares ni la esposa del testador están disponibles. Según el contrato de herencia, el heredero recibe un derecho contratado de sucesión que prohíbe al testador adoptar diferentes decisiones en un testamento.

El testador no está obligado a nombrar a sus familiares como herederos. En caso que se desherede a los herederos legítimos éstos tienen derecho a reclamar la parte obligatoria. La parte obligatoria es igual a la mitad del valor de la parte hereditaria legítima.

El testador puede decidir que un heredero acepte su propiedad agraria como una «propiedad» (Landgut). En este ca-

so, el valor de la «propiedad» se fija por el valor del rendimiento. El valor del rendimiento se calcula por el beneficio neto. El valor del rendimiento es 18 veces o 25 veces el beneficio neto anual, dependiendo de la regulación del respectivo Estado. Al escoger este tipo de herencia, el testador previene que el heredero de la explotación tenga que indemnizar a los otros herederos de conformidad con el valor de mercado de la «propiedad». Por consiguiente, esta disposición del Código Civil ayuda a legar una explotación agraria indivisa y a protegerla de cargas demasiado gravosas causadas por la división de la herencia.

El Código Civil permite que, en diferentes partes de Alemania, puedan aplicarse tradicionalmente derechos hereditarios particulares. En la República Federal existen 7 leyes (9) que regulan la transmisión de la propiedad sujeta a vínculo del agricultor. Sin embargo, dichas leyes no existen en todos los estados. Los estados de Bavaria y Saarland no tienen leyes especiales de herencia rústica.

La mayoría de leyes de herencia rústica disponen de un derecho hereditario opcional. Es decir, el propietario de una

(9) Sordererbrechte:

- a) Badisches Gesetz die geschlossenen Hofgüter betreffend vom 20. August 1898 in der Fassung vom 7. Dezember 1965.
- b) Württembergisches Gesetz über das Anerbenrecht vom 14. Februar 1930 in der Fassung vom 7. Dezember 1965.
- c) Anerbengesetz für Südürttemberg-Hohenzollern vom 13. Juni 1950 in der Fassung vom 30. Juni 1970.
- d) Höfeordnung vom 24. April 1947 (Anlage B zur Verordnung Nr. 84 der britischen Militärregierung) in der Fassung vom 29. März 1978.
- e) Hessische Landgüterordnung vom. 1. Dezember 1947 in der Fassung vom 13. August 1970.
- f) Bremisches Hofgesetz vom 19. Juli 1948 in der Fassung vom 19. Oktober 1965.
- g) Landesgesetz über die Einführung einer Höfeordnung in Rheinland-Pfalz vom 7. Oktober 1953 in der Fassung vom 18. April 1967.

explotación agraria tiene la opción de someter su explotación a la ley particular de herencia rústica o a retirarla de ésta. Si la explotación agraria se somete a la ley de herencia rústica particular y no existe testamento, dicha ley se aplicará para la herencia. Si el propietario de una explotación agraria, que éste sometió a la ley de herencia rústica particular, hace un testamento, deberá observar determinadas restricciones. La explotación agraria deberá transmitirse indivisa a un heredero.

Las leyes de la herencia rústica regulan también la indemnización a los herederos que se retiren. El valor de la propiedad es, o bien el valor del rendimiento o el valor tributario tipo (Einheitswert). La Ley de Herencia Rústica para el norte de Alemania se enmendó en 1976. Establece que los herederos que se retiren tienen también derecho a una indemnización adicional si el heredero de la explotación la vende en todo o en parte en el plazo de veinte años después de recibir la herencia. El heredero de la explotación puede librarse del pago de esta indemnización adicional invirtiendo el producto de la venta en otra explotación agraria o en una tierra que la sustituya, en el plazo de dos años. La ley especifica también quien es la persona que tiene derecho a heredar la explotación. Dichas regulaciones reducen la costumbre de que, o bien el hijo mayor o el menor hereden la explotación o que se prefiera a los hijos que a las hijas. El heredero de la explotación debe ser el hijo que viva en la explotación, trabaje allí de forma regular y tenga formación profesional en agricultura.

Las leyes hereditarias rústicas permiten también la transmisión de una explotación agraria mediante un contrato de transmisión. Este tipo de transmisión de explotaciones agrarias está ganando importancia. La gente vive más tiempo y los hijos de los agricultores no quieren esperar hasta que sus padres mueran para asumir el control de las explotaciones. Además, el seguro de vejez de los agricultores dispone el pago de pensiones a partir de los sesenta y cinco años. Esto favorece también la transmisión de explotaciones inter vivos. El Contrato de transmisión fija la indemnización para los herederos

que renuncien a sus derechos así como las obligaciones del heredero de la explotación hacia los padres que también hayan renunciado.

Además se han desarrollado procedimientos especiales de transmisión de explotación agrarias. Estos permiten la transmisión del negocio de la explotación cuando el agricultor alcance la edad de sesenta y cinco años, mientras que la transmisión de los bienes raíces se pospone para fecha posterior. Con frecuencia, la explotación primeramente se arrienda al heredero de la explotación. Más a menudo, la transmisión de una explotación empieza con la fundación de una sociedad entre padre e hijo.

La Ley de Transferencia de Tierras contiene la única regulación para la transmisión de una explotación indivisa a un heredero, la cual es válida para todo el país. El derecho brinda la posibilidad de asignar la explotación a uno de los herederos. En caso de que una explotación pertenezca a una comunidad de herederos, gracias a la sucesión hereditaria legítima, cualquier heredero puede pedir al tribunal competente que asigne la explotación a un heredero particular. En este caso, el valor del rendimiento es la base para la partición de la herencia. Finalmente, la transmisión de una explotación indivisa está favorecida por el hecho de que cualquier partición de una explotación a causa de la herencia debe ser aprobada obligatoriamente por la Ley de Transferencia de Tierras. Es decir, la autoridad del condado puede rehusar la aprobación de la partición de una explotación entre los herederos debido a la reducción antieconómica de un grupo de campos que forman una unidad económica. Los herederos entonces deberán vender la explotación entera y distribuirse el producto entre ellos.

Las estadísticas del tamaño de las explotaciones agrarias muestran actualmente que en las regiones donde la tradición es la partición de la explotación heredada en partes iguales, la mayoría de las explotaciones agrarias a pleno rendimiento se transmiten indivisas a un solo heredero. Esto puede expli-

carse por el hecho de que la mayoría de explotaciones agrarias son demasiado pequeñas. La partición de tierras resultaría en unidades de explotación excesivamente pequeñas para garantizar un medio de vida. El continuo descenso del número de explotaciones indica que la mayoría de explotaciones relativamente pequeñas se desintegran en el momento de la sucesión. En este caso, es posible la participación de la tierra entre los herederos. Por lo general, los herederos suelen arrendar la tierra a agricultores de plena dedicación.

Más aún, el derecho de disposición de los propietarios se reduce por varios derechos legales de prioridad. Los coherederos tienen el derecho de prioridad si un heredero vende su parte heredada a una tercera persona. Los ayuntamientos tienen un derecho general de prioridad sobre toda la tierra comprendida en un plan de desarrollo de la construcción, para las tierras situadas en áreas para las cuales el ayuntamiento haya votado a favor de dicho plan de desarrollo de la construcción, o para las tierras que estén afectadas por algún proyecto de consolidación urbana. El derecho de prioridad coloca a los ayuntamientos en una postura excepcional por cuanto, bajo determinadas condiciones, se les permite cambiar el precio fijado en el contrato de venta.

Se ha citado antes el derecho de prioridad de las asociaciones de colonización de utilidad pública.

La Constitución restringe los derechos de propiedad al admitir la invasión soberana en la propiedad en condiciones establecidas por la ley. Es decir, que se pueden expropiar los bienes raíces, basándose en disposiciones legales particulares. La Constitución prescribe también que el propietario tiene derecho a percibir una indemnización en caso de legal invasión soberana de su propiedad y la Constitución prescribe el curso legal regular como protección del derecho a indemnización. Es evidente la favorable postura del propietario en caso de una expropiación, puesto que en general, el valor de la tierra expropiada que debe serle indemnizado, es el valor del mercado.

Debe mencionarse que la concentración parcelaria no pro-

duce la expropiación. Por consiguiente, la concentración parcelaria brinda una oportunidad muy buena para la adquisición de tierras para fines públicos en el lugar adecuado y a precios razonables.

2. Regulaciones Fiscales

2.1. Tasación de la tierra

En la República Federal, una parcela de tierra puede valorarse con tres medidas diferentes. Para la venta, la medida del valor de la tierra es el valor del mercado. La medida para la valoración económica de la tierra, es decir, para la participación de una herencia, es el valor del rendimiento. Para la fiscalidad, la medida es el valor imponible normal.

En la República Federal los precios se negocian libremente en el mercado de la tierra. No existe control de precios en el mercado de tierras no agrarias. El mercado de la tierra agraria está sujeto a la Ley de Transferencia de Tierras. No obstante, como hemos explicado antes, el control de precios se practica de forma tal que apenas tiene influencia alguna en la evolución de los precios de la tierra agraria.

En general, el desequilibrio entre una demanda relativamente grande y una oferta muy limitada tiene gran influencia en los precios de la tierra. En las áreas urbanas, la limitación de la oferta es una consecuencia de la estricta planificación del desarrollo de la construcción. Entre los propietarios de tierras agrarias la disposición para vender tierras es muy limitada. La fuerte demanda de tierra agraria procede, en particular, de los agricultores que han sido desplazados por la expansión urbana o de la urgente necesidad de tierras para alcanzar un tamaño eficaz para la explotación agraria.

El Cuadro 2 nos muestra el continuo y notable incremento de los precios de la tierra durante los últimos diez años. Mues-

PRECIOS DE LA TIERRA EN ALEMANIA

	Parcelas para construcción			Tierra agraria			Relación de precios de parcelas para construcción y de tierras agrarias (porcentaje)
	Precio medio de compra en marcos por hectárea	Area comprada hectáreas	Precio medio de compra (1974 = 100)	Precio medio de compra en marcos por hectárea	Area comprada hectáreas	Porcentaje del total de tierra agraria	
1974	316.900	11.265	100	17.318	30.533	0,24	5,5
1975	350.900	10.791	111	17.773	34.118	0,28	5,1
1976	399.800	11.116	126	19.730	33.606	0,27	4,9
1977	438.000	12.088	138	23.874	34.443	0,28	5,5
1978	465.800	14.680	147	27.584	31.283	0,25	5,9
1979	538.700	13.740	170	31.686	29.624	0,24	5,9
1980	624.300	11.837	197	37.858	28.691	0,24	6,1
1981	726.600	9.181	229	42.423	31.373	0,26	5,8
1982	829.900	7.986	262	39.639	36.309	0,30	4,8
1983	885.200	7.640	279	40.128	40.160	0,34	4,5
1984	877.200	6.850	277	40.614	42.874	0,36	4,6
1985	772.700	6.753	244	38.629	47.646	0,40	5,0

Fuente: Estadische Jahrbücher des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jahrg.
 Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Kaufwerte für landwirtschaftlichen Grundbesitz, 1984, 1985.
 Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Kaufwerte für Bauland, 4. Quartal 1985.

tra también la impresionante diferencia entre los precios de las parcelas de construcción y los de tierras agrarias. Esta diferencia se debe, en especial, a la planificación del desarrollo de la construcción. Por consiguiente, la gran diferencia de precios se puede observar incluso junto a los límites de las áreas de planificación.

El Cuadro 2 nos da también información sobre la muy limitada oferta de tierra agraria del mercado.

El Cuadro 3 nos da información sobre la evolución de los precios de la tierra agraria en cuatro estados de Alemania. Schleswig-Holstein (SH) y Baja Sajonia (NdS) son estados agrarios con una densidad de población relativamente baja, Norte-Rin-Westfalia (NRW) es el estado más fuertemente industrializado con la densidad de población más alta. Baviera (BAY) es también un estado rústico con una densidad de población relativamente baja, pero con una política estructural agraria algo diferente y con un fuerte atractivo para inversores y trabajadores.

Además, el Cuadro 4 nos da el total de las áreas compradas en los diferentes estados. Tanto en términos absolutos como en términos relativos se vende más tierra en los estados rústicos que en NRW y Baviera. Mientras más pequeña es la oferta de tierra, más alto es el precio de la tierra.

El incremento de los precios de la tierra agraria se debe sólo en parte al aumento de la productividad. El Cuadro 5 nos muestra la reciente evolución de las rentas en los respectivos estados. El nivel de rentas no varía tanto entre los estados como lo hace el nivel de los precios de la tierra y el aumento de las rentas es mucho más débil.

El Gráfico 1 indica claramente que la evolución de los precios de la tierra agraria sigue muy de cerca la tendencia de la evolución de los precios de las parcelas de construcción, mientras que parece haber sólo una relación muy débil entre la evolución de los precios de la tierra agraria y la renta de la tierra y ninguna relación entre los precios de la tierra agraria y la renta agraria por unidad de trabajo.

CUADRO 3

PRECIOS DE TIERRAS AGRARIAS EN SCHLESWIG-HOLSTEIN (SH), BAJA SAJONIA (Nds),
NORTE RHIN/WESTFALIA (NRW) Y BAVIERA (BAY)

Año	Precios medios de Compra							
	Marcos por hectárea				1974 = 100			
	SH	Nds	NRW	BAY	SH	Nds	NRW	BAY
1974	13.202	12.958	25.954	20.813	100	100	100	100
1975	13.452	12.757	26.016	22.053	102	98	100	106
1976	15.771	15.057	29.776	23.090	119	116	115	111
1977	18.881	17.724	34.891	30.405	143	137	135	146
1978	23.090	22.979	43.256	31.800	175	177	167	153
1979	28.428	28.157	47.611	35.909	215	217	183	173
1980	34.537	33.563	62.236	40.375	262	259	240	194
1981	30.862	39.627	65.384	58.490	234	306	252	281
1982	23.399	37.459	71.656	53.574	177	289	276	257
1983	26.963	35.655	62.780	64.929	204	275	242	312
1984	25.033	35.175	68.529	66.892	190	271	264	321
1985	23.957	32.852	62.304	64.336	181	254	240	309
Habitantes por km ²	166	152	494	155				

Fuente: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.4: Kaufwerte für landwirtschaftlichen Grundbesitz; Jahrgänge 1974-1985.

CUADRO 4

AREA DE TIERRA AGRARIA COMPRADA EN SCHLESWIG-HOLSTEIN (SH), BAJA SAJONIA (NdS),
NORTE RHIN/WESTFALIA (NRW) Y BAVIERA (BAY)

Año	Hectáreas				Porcentaje del total de tierra agraria			
	SH	NdS	NRW	BAY	SH	NdS	NRW	BAY
1974	8.540	7.489	3.294	5.020	0,77	0,27	0,19	0,14
1975	9.464	7.741	4.054	5.906	0,85	0,28	0,23	0,17
1976	6.795	8.113	3.889	6.674	0,01	0,29	0,23	0,19
1977	5.843	9.255	4.212	6.826	0,53	0,34	0,25	0,19
1978	5.572	7.557	3.984	6.092	0,50	0,27	0,24	0,17
1979	5.178	7.162	3.623	5.364	0,47	0,26	0,22	0,15
1980	5.120	7.339	3.952	4.849	0,47	0,27	0,24	0,14
1981	4.784	11.608	3.755	4.238	0,44	0,42	0,23	0,12
1982	6.854	14.077	4.040	4.119	0,62	0,51	0,25	0,12
1983	6.819	16.673	4.092	4.275	0,62	0,61	0,25	0,12
1984	8.403	16.432	4.870	4.258	0,77	0,60	0,30	0,12
1985	8.571	18.523	5.226	4.393	0,79	0,68	0,32	0,12

Fuente: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.4: Kaufwerte für landwirtschaftlichen Grundbesitz; Jahrgänge 1974-1985.

CUADRO 5

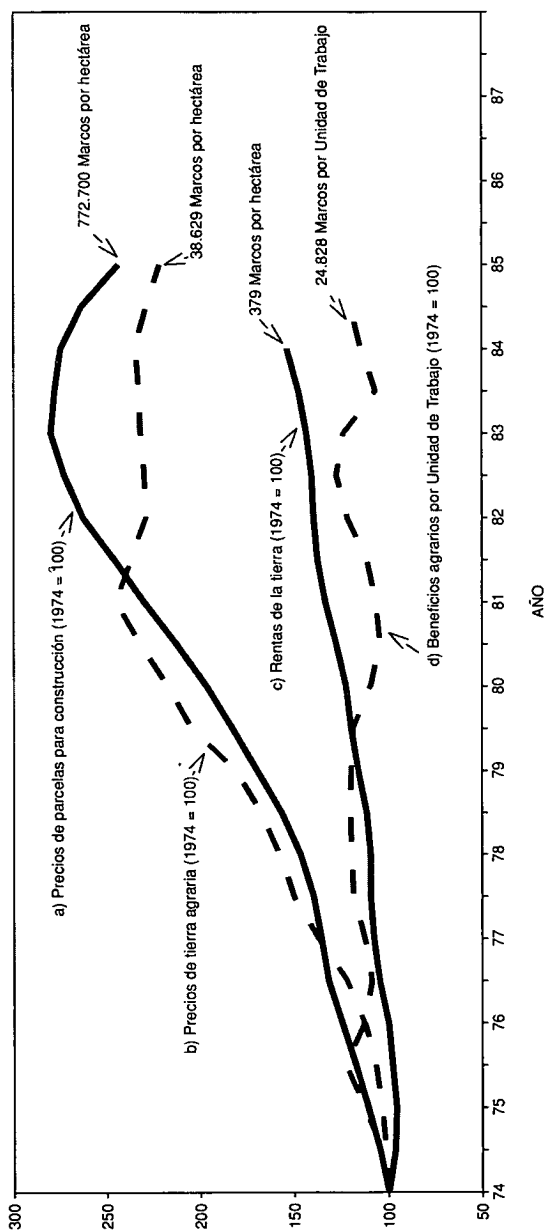
RENTAS PAGADAS POR LOS AGRICULTORES — ARRENDAMIENTO SUPLEMENTARIO —
EN SCHLESWIG-HOLSTEIN (SH), BAJA SAJONIA (Nds), NORTE RHIN/WESTFALIA (NRW) Y BAVIERA (BAY)

Año	Marcos por hectárea					1974 = 100				
	SH	Nds	NRW	BAY	RFA	SH	Nds	NRW	BAY	RFA
1974	290	246	289	207	246	100	100	100	100	100
1975	302	245	281	212	237	104	100	97	102	96
1976	317	249	293	223	248	109	101	101	108	101
1977	350	272	317	251	269	121	111	110	121	109
1978	369	283	329	260	274	127	115	114	126	111
1979	388	299	343	272	286	134	122	119	131	116
1980	415	317	359	283	304	143	129	124	137	124
1981	448	347	358	293	331	154	141	124	142	135
1982	460	365	361	317	344	159	148	125	153	140
1983	469	384	390	330	356	162	156	135	159	145
1984	478 (1,9)	398 (1,13)	408 (0,06)	383 (0,57)	379 (0,9)	165	158	141	185	154

Fuente: Bundesregierung (Hrsg.), Agrarberichte, 1985 y 1986.

GRAFICO 1

EVOLUCION RELATIVA DE LOS PRECIOS DE COMPRA DE PARCELAS PARA LA CONSTRUCCION Y TIERRAS AGRARIAS, RENTAS AGRARIAS Y BENEFICIOS AGRARIOS POR UNIDAD DE TRABAJO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA



Fuente: Statist. Bundesamt, Kaufwerte für landwirtschaftlichen Grundbesitz, 1974 ff.; Kaufwerte für Bauland, 1974 ff.; Wiesbaden 1975 ff.; Bundesregierung (Hrsg.), Agrarberichte 1985, 1986.

El valor del rendimiento debe calcularse a partir del producto neto. Las leyes de los estados establecen el tipo de interés que debe aplicarse al capital de la explotación agraria para obtener el producto neto. Actualmente, en la mayoría de los estados, el valor del rendimiento se supone que alcance 25 veces o 18 veces el producto neto anual. En el estado de Schleswig-Holstein el valor del rendimiento tiene que calcularse a partir del valor imponible normal (en realidad el valor del rendimiento es igual al 200% del valor imponible normal). En todos los estados, el valor del rendimiento es más alto que el valor imponible normal. En general, el valor del rendimiento es substancialmente más bajo que el valor del mercado.

Según el producto neto medio publicado en el Libro Verde de 1984/85 (173 marcos/hectárea \times 18 o \times 25, respectivamente) el valor medio del rendimiento por hectárea es de 3.144 marcos, respectivamente, comparado con el precio medio del mercado de 38.629 marcos/hectárea.

El cálculo del valor tributario tipo se basa en la Ley de Valoración Fiscal (10). La investigación se efectúa por comparación con las explotaciones agrarias tipo. Los resultados de la estimación oficial del suelo proporcionan la información básica para esta valoración. Debido al muy alto nivel de burocracia presente en los procesos administrativos, la determinación de los valores tributarios tipo tiene lugar a intervalos bastante grandes. La última valoración tuvo lugar en 1964. El valor imponible tipo se usa como base para fijar la contribución territorial, el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y el impuesto sobre la renta de los agricultores que no están obligados a llevar contabilidad. El Parlamento fijó en 3.726 marcos el valor tributario tipo más alto posible por hectárea. El valor tributario tipo medio está, por consiguiente, claramente por debajo del valor medio del rendimiento.

(10) Bewertungsgesetz, v. 16.10.1934, BGBI. I v. 30.5.1985, S. 845.

2.2. Sistema fiscal de la propiedad rústica

a) *Contribución territorial rústica* (11)

La contribución territorial es un impuesto local. El objeto imponible es la propiedad de la tierra. Las cifras de los tipos impositivos (Steuermesszahlen) se fijan para diferentes clases de propiedades rústicas. Estas cifras varían entre 2,6% (hogares de dos familias) y 6% (propiedad agraria y forestal). La delegación para la recaudación de impuestos fija el valor tributable básico (Steuermessbetrag) de conformidad con las cifras de los tipos impositivos. El ayuntamiento decide el porcentaje del valor tributable básico que debe ser el tipo impositivo (Hebesatz). La contribución territorial rústica que debe pagarse por hectárea es más baja para la propiedad agraria y forestal que para el resto de la propiedad rústica.

b) *Impuesto sobre la adquisición de tierras* (12)

El comprador debe pagar el impuesto sobre la adquisición de tierras. El impuesto asciende al 2% del precio pagado o del valor de la parcela de tierra. Están exentas de este impuesto las asignaciones de tierras para proyectos de concentración parcelaria y las adquisiciones hechas por herencia o por cónyuges y familiares próximos.

c) *Impuesto sobre el patrimonio* (13)

Los estados asignan el impuesto sobre el patrimonio. El impuesto asciende al 0,5% del patrimonio imponible de las per-

(11) Grundsteuergesetz, v. 7.8.1973, BGBI. I, S. 965.

(12) Grunderwerbsteuergesetz, v. 17.12.1982, BGBI. I, S. 1777.

(13) Vermögensteuergesetz, v. 17.4.1974, BGBI. I, S. 949. BGBI. I v. 14.3.1985, S. 558.

sonas físicas y al 1% del patrimonio imponible de las personas jurídicas. El patrimonio de las personas físicas, hasta 70.000 marcos (persona soltera) y 140.000 marcos (pareja), respectivamente, está exento del impuesto sobre el patrimonio. Se concede la exención de impuestos de sumas adicionales a los ancianos y desempleados. Debido a la valoración del patrimonio de conformidad con el valor tributario tipo y gracias a las cantidades exentas de impuestos solamente muy pocos agricultores tienen que pagar el impuesto sobre el patrimonio.

d) *Impuestos de sucesión* (14)

El impuesto de sucesión es también un impuesto del Estado. Es un impuesto progresivo y el tipo impositivo aumenta según el grado del vínculo familiar. Existen disposiciones para que determinadas cantidades estén exentas del pago de dicho impuesto. El impuesto de sucesión por explotaciones agrarias debe pagarse solamente si se hereda una explotación muy extensa o si la partición de una herencia se basa en el valor de mercado de la propiedad.

e) *Impuesto sobre la renta* (15)

En principio, los beneficios netos de la venta de una explotación agraria o de una parcela de tierra agraria, así como del abandono definitivo de una explotación, están sujetos al pago del impuesto sobre la renta. El beneficio neto es la diferencia entre el precio de venta del valor ordinario (valor de mercado) y el valor contable de la propiedad agraria deduciendo el coste de la enajenación.

(14) Erbschaftssteuergesetz — und Schenkungssteuer — gesetz, v. 17.4.1974, BGBI. I, S. 933.

(15) Einkommensteuergesetz, v. 16.10.1934, BGBI. I v. 12.6.1985, S. 977.

Estarán exentos del impuesto sobre la renta aquellos agricultores que inviertan sus ganancias en el plazo de dos años, en su explotación agraria o en otra explotación.

Con el fin de estimular a los agricultores a que vendan si desean abandonar la explotación agraria, existen disposiciones especiales que establecen las cantidades exentas del pago de impuestos para aquellos que vendan pequeñas explotaciones. Los que vendan sus explotaciones con un valor tributario tipo para la tierra y de los edificios rústicos (Wirtschaftswert) de hasta 40.000 marcos, pueden obtener una deducción fiscal. Estas son explotaciones de 10 a 50 hectáreas en función de la calidad del suelo. Los agricultores a tiempo parcial tienen también la posibilidad de beneficiarse de la deducción impositiva, si la renta que perciben fuera de la explotación no superara los 24.000 marcos (persona individual) o los 48.000 marcos (pareja), respectivamente. Todo aquél que haya vendido una tierra y cumpla con dichas condiciones no tendrá que pagar el impuesto sobre la renta con rentas netas inferiores a 90.000 marcos.

El mismo trato preferencial se da a un agricultor que abandona su explotación. Cuando se abandona una explotación y, por ejemplo, la tierra se arrienda parcela por parcela, en términos fiscales la propiedad agraria se transfiere a la propiedad privada. El beneficio resultante de dicha transferencia está sujeto al impuesto sobre la renta.

Si un agricultor vende su explotación, a excepción de la casa y de parte de la tierra, la transferencia de la propiedad agraria retenida a propiedad privada está exenta de impuestos.

Si un agricultor transmite su explotación agraria a un heredero y de alguna tierra a los herederos que renuncian a sus derechos tiene lugar también una transferencia de propiedad agraria a la propiedad privada. En este caso, cada uno de los herederos que renuncie a sus derechos puede reclamar una cantidad de impuestos de 60.000 marcos, con tal que su renta imponible no supere los 24.000 marcos (persona individual) o los 48.000 marcos (pareja), respectivamente.

Los agricultores que cumplan con el mismo criterio impositivo disfrutarán también de una deducción de impuestos si el producto de la venta de una tierra se usa para amortizar deudas. Debido a una regulación especial para el período entre 1986 y 1988, la suma exenta de impuestos alcanza los 90.000 marcos de renta neta procedentes de la enajenación de tierras agrarias.

En general, las diferentes disposiciones legales y fiscales antes descritas estimulan a los propietarios a quedarse con sus propiedades rústicas. Por consiguiente, la cantidad de tierra agraria que cambia de propiedad anualmente es muy pequeña. La transferencia total de propiedad y posesión corresponde aproximadamente a la transmisión por el cambio generacional. Ascende a tres o cuatro por ciento de la totalidad de tierras agrarias. Alrededor del 1,5% de tierras agrarias cambia de propiedad anualmente por herencia. Aproximadamente la misma cantidad cambia de posesión a través del arrendamiento de tierras. Anualmente se vende alrededor del 1% de tierras agrarias (16).

Existen diferentes razones que son decisivas para que la movilidad de la tierra sea tan baja. Un factor importante es el predominio de la existencia del propietario-agricultor. Gracias a que el valor de la tierra es alto, a que los tipos impositivos son bajos al estar basados en el valor tributable tipo, a los múltiples tratos preferenciales políticos y económicos para la agricultura, los agricultores pueden escapar a la presión del ajuste económico durante un tiempo relativamente largo. Sólo rara vez los agricultores que no han alcanzado todavía la edad de la jubilación deciden renunciar a la agricultura por razones de ajuste económico. Como norma, las explotaciones agrarias se cierran cuando los hijos juzgan que el nivel económico de la explotación agraria del padre es insuficiente y de-

(16) E. E. Lipinsky, Möglichkeiten der Mobilisierung des Bodens im Interesse einer beschleunigten Verbesserung der Betriebsgrößenstruktur in der Landwirtschaft. Ber. ü. Ldw., 186. Sonderheft, Hamburg-Berlin 1970, S. 11.

ciden tener otra ocupación. El descenso del número de personas empleadas en la agricultura tiene lugar porque no hay un sucesor que tome el lugar de muchos propietarios de pequeñas explotaciones cuando éstos alcanzan la edad de la jubilación.

La falta de interés en renunciar a la propiedad agraria se debe, en particular, a dos regulaciones jurídicas que hemos citado antes. Estas son la tasación de la tierra al valor tributable tipo y la planificación del uso de la tierra.

La tasación al valor tributable tipo resulta en una substancial reducción del valor de la propiedad de la tierra frente a su valor de mercado. Por consiguiente, la inversión en tierras agrarias significa una reducción del impuesto sobre el patrimonio y del impuesto sobre sucesiones. Significa también, para un agricultor, que la carga impositiva relacionada con la propiedad de su tierra es extremadamente baja.

La estricta planificación del uso de la tierra crea unas condiciones dignas de confianza, a través de una clara división entre la tierra agraria y forestal y la tierra destinada a la construcción a medio plazo. Por consiguiente, la demanda de parcelas para la construcción se limita a las áreas respectivas que señala el plan. Debido a esta restricción local de la demanda disminuye la movilidad de la tierra agraria y forestal. No obstante, no puede lograrse una total exclusión de la especulación del suelo, incluso mediante una estricta planificación del uso de la tierra. Junto a los límites del área efectiva de construcción, los propietarios aguardan la ampliación de dicha área aferrados a la propiedad de su tierra de forma particularmente firme.

Estrechamente relacionados con lo anterior están los efectos de la Ley de Transferencia de Tierras. En general, la Ley de Transferencia de Tierras no bloquea la movilidad de la tierra. La ley permite una amplia interpretación de sus disposiciones y una muy flexible aplicación. Debido al amplio alcance que tiene el excluir de la compra a los no agricultores, el nivel de precios ha permanecido relativamente bajo. No obstante, la venta de tierra agraria de baja calidad o de remota ubica-

ción no es muy atractiva para los propietarios. Por el contrario, en lugares de mejor calidad, basta la demanda de tierra de los agricultores desplazados por el desarrollo industrial y urbano —debido a la oferta limitada— para elevar el precio muy por encima del valor del rendimiento. El hecho de que los agricultores desplazados estén dispuestos a pagar precios más bien altos, puede explicarse por las disposiciones del impuesto sobre la renta, que señalan exenciones de impuestos a los beneficios netos procedentes de la enajenación de tierras si las ganancias se usan para reponer las tierras que se han perdido.

No sabemos todavía cuál será la influencia de la legislación referente a la protección del medio natural o paisaje en la movilidad de la tierra. La reducción o eliminación de actividades agrarias en áreas particulares probablemente llevará a una reducción del valor de la tierra afectada, así como a un aumento de la demanda de tierra para sustituir al área perdida. Lo mismo puede esperarse considerando la extendida restricción del uso de la tierra causado por la protección legal del agua. El alcance de los efectos de todas estas disposiciones sobre la movilidad de la tierra dependerá también de las indemnizaciones que recibirán los agricultores interesados. Mientras más alta sea la indemnización, más fuerte será el poder adquisitivo de los agricultores para sustituir sus tierras.

Tan pronto como la aplicación de la legislación sobre eliminación de residuos obstaculice la expansión de la práctica veterinaria podrá esperarse también un aumento de la demanda para sustituir dichas tierras. Para la estructura agraria esto sería una evolución más bien desfavorable, porque dichos agricultores no necesitan tierras adicionales con el fin de aumentar su renta procedente de las explotaciones agrarias, sino, de conformidad con la normativa vigente, solamente para absorber el estiércol que deja una producción animal intensiva.

Las disposiciones sobre la protección contra las intromisiones pueden resultar en un especial inmovilismo de la tierra agraria situada alrededor de la fuente de la intromisión (gra-

neros, establos, etc.). En la vecindad de los pueblos esto puede reducir notablemente la transferencia de tierras agrarias a tierras para la construcción. Por lo menos a medio plazo, esto significaría una restricción de la movilidad de la tierra.

Las disposiciones efectivas del impuesto sobre adquisición de tierras ciertamente no influye en la movilidad de la misma, puesto que el tipo impositivo es muy bajo.

La influencia de la mayoría de los derechos legales de prioridad sobre la movilidad de la tierra es también muy limitada. Solamente reducirían la movilidad de la tierra aquellos que diera al ayuntamiento la oportunidad de alterar el precio establecido por los contratantes.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE LA TIERRA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Por
Philip M. Raup (*)

La primera característica del mercado de la tierra agrícola en los EE.UU. es su diversidad. Es tradicional hablar del «mercado de la tierra de labor» o de las tendencias de los «precios de la tierra», pero esto proporciona una falsa imagen. No existe un mercado nacional en el sentido en que se habla de un mercado de grano o un mercado de ganado. Esto es inherente a la falta de movilidad de la tierra y a la diversidad de suelos y climas. Hay mercados de la tierra, pero son de un carácter predominantemente local. Están fuertemente influidos por la presencia o ausencia de oportunidades de trabajo fuera del sector agrario y por la proximidad a los centros urbanos. Existe una interacción directa entre los mercados de la tierra

(*) Profesor Emérito, Departamento de Economía Agraria y Aplicada, Universidad de Minnesota, St. Paul, Minnesota, EE.UU. Agradezco las conversaciones mantenidas con muchas personas, especialmente con C. Ford Runge y Vernon W. Ruttan durante la preparación de esta ponencia.

y los mercados de trabajo, y ambos tienen muchas características en común.

En este sentido, es importante comenzar la descripción de la función de los mercados de la tierra, haciendo notar que reflejan la interacción de dos componentes principales:

- a) El valor actualizado del flujo de rentas de la tierra destinada a usos agrícolas.
- b) El valor de la tierra en usos alternativos no agrícolas.

Una característica importante de las pautas de utilización de la tierra en los EE.UU. es el extremo al cual estas dos fuentes de valor de la tierra han llegado a mezclarse. Hay una gran extensión de tierra en los EE.UU. que sólo posee un valor agrícola, pero esta proporción está disminuyendo. La superficie de ésta, que es objeto de demanda no agrícola, ha aumentado rápidamente en las últimas cuatro décadas. Este ha sido uno de los resultados más sobresalientes de la inversión masiva en carreteras y autopistas desde 1956, y en las rutas aéreas. Esta revolución del transporte ha ido acompañada de la expansión de la red de distribución eléctrica hasta cubrir virtualmente todas las comunidades rurales. El estilo urbano de vida es ahora posible incluso en las áreas rurales más remotas y además el grado de alejamiento ha disminuido considerablemente. Una de las consecuencias es que la residencia en el medio rural y el empleo de la tierra como forma de esparcimiento se han convertido en grandes competidores en la utilización de ésta para uso agrícola en todo el país. El mercado de la tierra rural ha dejado de ser sinónimo del mercado de la tierra agrícola y gran parte del valor de esta tierra, nominalmente agrícola, refleja una demanda que no lo es.

Un estudio reciente en Texas proporciona un claro ejemplo de esta tendencia. Empleando como datos el valor de mercado de la tierra rural en el estado de Texas en 1981, Pope estimó que menos de una cuarta parte de este valor podía justificarse gracias a los ingresos netos medios derivados del uso

agrícola. Alrededor de las tres cuartas partes de su valor se debían aparentemente al empleo de la tierra como un bien de consumo o a una inflación anticipada que no era el resultado de su valor considerado como un factor en la producción agraria (Pope, 1985, pág. 85). En áreas más urbanizadas, el peso de este componente no agrícola en la demanda de tierra había hecho subir los precios a unos niveles que no guardaban ninguna relación con los beneficios derivados de la actividad agraria. Esto queda reflejado en el hecho de que los precios de la tierra en todos los estados, salvo en tres, de la zona Noroeste de los EE.UU. — una zona ampliamente urbanizada — eran estables o más altos en 1986 que en 1981, mientras que estos mismos precios en la zona agrícola del Medio Oeste y en las Grandes Llanuras se depreciaron de un 40% a un 50% o más, en el mismo período (USDA, 1986).

Aunque la demanda no agrícola es un elemento nuevo e importante en la estructura de los mercados de la tierra, sigue siendo cierto que los principales compradores de tierra son los agricultores. En 1985 y para los 48 estados colindantes, los agricultores propietarios o arrendatarios fueron los responsables del 75% de todas las compras de tierra, del 71% de la superficie comprada y el 72% del valor de todas las transacciones (USDA, 1985). No existen datos a nivel nacional que ilustren como se localizó esta demanda agrícola de tierra, pero los datos de un estado, Minnesota, son relevantes. En 1985, en Minnesota, el 81% de los compradores vivían a menos de 10 millas de la tierra que compraron (Dion y Raup, 1986, pág. 32).

La estructura de la demanda del mercado de la tierra también se caracteriza por un componente significativo de compradores inversores. Determinar su número e importancia es difícil, ya que supone determinar el motivo de las compras, y éstas no admiten una clasificación simple. Un indicador objetivo es la proporción de ventas de tierra agrícola a personas que no se dedican a la agricultura. Históricamente, esta proporción ha variado tremendamente por regiones; las mayores proporciones en 1986 fueron: en el Noroeste (38%), en el Su-

reste (48%) y en la región de los Apalaches (41%). Por contraste, en las Llanuras del Norte fueron el 16% de todas las ventas, el 17% en los Estados de la Montaña y el 25% en el Cinturón del Maíz (USDA, 1986).

Un cambio estructural importante del mercado que tuvo lugar a partir de los años cincuenta se debe al aumento del número de explotaciones agrarias trabajadas por «propietarios parciales», v.b. agricultores que poseen sólo una parte de la tierra que trabajan mientras que la parte restante es arrendada. Este fenómeno ha venido acompañado por un fuerte incremento del tamaño medio de las explotaciones, que creció por encima del doble desde 1950 hasta 1986, desde 215 acres (87 Ha) hasta 455 acres (184 Ha).

Para los EE.UU. considerados en conjunto y a partir de los años cincuenta, se ha experimentado un importante aumento en la proporción de tierra explotada bajo arrendamiento o con acuerdos del tipo de propiedad parcial, mientras que, a la vez, ha existido una estabilidad destacable en la proporción del total de acres arrendados sobre el número total de acres de tierra en todas las explotaciones agrarias. Los datos del Censo Agrario de los EE.UU. de 1945 mostraban que el 37,8% del total de la tierra de las explotaciones agrarias estaba bajo arrendamiento (tanto arrendatarios normales como propietarios parciales). Las cifras eran del 37,3% en 1969, 39,6% en 1978 y 38,9% en 1982. Dentro de esta situación, el cambio más relevante fue la caída en el porcentaje de tierra labrada por arrendatarios normales, desde el 22,1% en 1945 al 11,5% en 1982. La tierra arrendada explotada por propietarios parciales aumentó desde el 15,7% en 1945 al 24,2% en 1969 y al 27,4% en 1982.

Estas transformaciones han producido una reestructuración a gran escala del activo del sector agrario, pero sin modificar apenas la proporción de tierra arrendada. El agricultor típico de los EE.UU. en 1982 era un propietario parcial. En 1982 estos poseían el 26,4% de toda la tierra en explotación, y tenían en arrendamiento un 27,4% adicional. Si se combi-

na esto con el 34,7% de tierra en manos de propietarios totales, el resultado es que el 88,5% de toda la tierra en explotación en 1982 estaba en manos de agricultores que eran propietarios parciales o totales de la tierra que explotaban. Esta es la mayor proporción en este siglo.

El mercado de arrendamiento se muestra como el instrumento más importante en el reparto del activo del sector agrario en los EE.UU. En general, los herederos que abandonan las explotaciones agrarias han mantenido la propiedad de sus tierras arrendándosela a sus vecinos o a sus hermanos. Esta es una de las vías fundamentales por las que se ha conseguido aumentar la dimensión de las explotaciones agrarias. La otra vía ha sido la compra de tierra por parte de agricultores colindantes de aquellos que se retiran o abandonan las tareas agrícolas. Este fenómeno ha transformado la naturaleza del mercado de la tierra. Antes de los años cincuenta, la misión principal del mercado era llevar a cabo la transferencia de tierra de generación en generación. La unidad típica de transferencia era una explotación agraria completa, incluidas las edificaciones. La mayoría de los compradores eran agricultores jóvenes, que compraban la tierra para seguir explotándola, manteniendo intacta la unidad de explotación.

Desde los años cincuenta, la función que había cumplido el mercado como motor de la transferencia de tierras entre generaciones, experimentó un profundo cambio. Esta situación queda ilustrada en los datos referentes a la composición del grupo de compradores en el mercado de tierras de Minnesota. A mediados de los años cincuenta, los compradores de tierra que tenían la intención de explotarla manteniendo intacta la unidad de explotación representaban el 60% del total de las transacciones. Los compradores que añadían la tierra que adquirían a la que ya poseían (compradores que aumentaban el tamaño de la explotación), constituían una cuarta parte de todos los compradores, y los compradores-inversores que no pretendían cultivar directamente la tierra, ni añadían la tie-

rra comprada a la que ya poseían, representaban el 15% restante del total de transacciones.

En los últimos treinta años, la proporción de compras efectuadas por compradores con la intención de aumentar el tamaño de sus explotaciones ha aumentado casi sin interrupción, alcanzando un pico del 80% de todas las transacciones en 1984 y cayendo al 74% en 1985. Por el contrario, las compras efectuadas por agricultores con el propósito de mantener la unidad de explotación, representaba sólo el 13% de las transacciones en 1985 y los compradores-inversores eran sólo el 13% restante. A mediados de la década de los años cincuenta, el mercado de la tierra en Minnesota había representado el mecanismo básico para facilitar las transferencias inter-generacionales. Desde mediados de los años sesenta, su misión ha pasado a ser la de promover el aumento de la superficie de las explotaciones agrícolas (Dion y Raup, 1986, págs. 23-25). Aunque no existen series de datos comprobables para otros estados, es razonable concluir que esta transformación es típica de otras regiones agrícolas.

El predominio de compradores con intención de ampliar sus explotaciones es un elemento importante en la explicación del incremento, sin precedentes, que experimentaron los precios de la tierra. Este incremento comenzó a ritmo lento en los años sesenta y se disparó en los setenta. A escala nacional (para los 48 estados colindantes), el valor medio por acre de tierra en dólares nominales se dobló entre 1958-59 y 1971-72, se volvió a doblar en 1976-77 y lo hizo una vez más en 1981-82. Este valor alcanzó un máximo en 1982, donde el valor medio por acre de tierra agrícola costaba 823\$, ocho veces su valor de 103\$ en 1958 (USDA, 1985B). Fueron necesarios cien años, desde aproximadamente 1860 hasta 1960, para conseguir un incremento de precio proporcionalmente comparable, mientras que este aumento más reciente ha ocurrido en menos de veinticinco años (Pressly y Scofield, 1965, pag. 7).

En cierto sentido, el incremento experimentado por el valor de la tierra durante las décadas de los años sesenta y seten-

ta fue una consecuencia de la revolución tecnológica en la maquinaria agrícola que permitía a un solo hombre trabajar una superficie mucho mayor que hasta entonces. Una consecuencia de este potencial permitió a aquellos que ya poseían tierra emplearla como garantía para solicitar créditos que les permitieran comprar más tierra. Los compradores que pretendían ampliar sus explotaciones podían ofrecer un precio para adquirir la tierra adicional que no podía justificarse con las ganancias producidas por ésta, pero esta compra de tierra sí podía financiarse al unir la tierra comprada con la que ya se poseía para conseguir la base crediticia necesaria. Si la deuda sobre la propiedad existente era baja, o si la tierra se había obtenido gracias a una herencia, la tentación de comprar más tierra era irresistible. En efecto, las ganancias derivadas de la explotación de la finca en su totalidad podían hacer frente al pago de una compra adicional de tierra.

Este proceso concedió una tremenda ventaja en el mercado de la tierra a los que ya poseían alguna propiedad, especialmente si ésta provenía de una herencia o si la carga de la deuda sobre ella era pequeña. Como hemos visto, los compradores que ampliaban sus explotaciones dominaron el mercado en su fase inflacionaria. Cuando el mercado se colapsó después de 1981-1982, buena parte de los más perjudicados fueron los grandes propietarios, que tenían a su servicio el equipo más moderno y que poseían tierras heredadas, muchas de las cuales habían permanecido en la misma familia desde los tiempos de la colonización.

La desinflación de los precios de la tierra agrícola en los EE.UU. que ha tenido lugar desde 1981-82, y que aún continúa, carece de precedentes, lo mismo que la subida de los años anteriores. Sus consecuencias más desastrosas se han dejado sentir en las zonas típicamente productoras de grano, dedicadas al cultivo del maíz, soja, trigo y sorgo. Desde 1981 hasta 1986 el valor de la tierra y las edificaciones agrícolas disminuyó un 58% en Iowa, un 53% en Minnesota y un 50% en Nebraska. Disminuciones del 38% e incluso mayores tuvieron

lugar en la zona de los Grandes Lagos y en las Llanuras del Norte, con la excepción de Michigan y Dakota del Norte (US-DA, 1986).

El área más severamente afectada incluye un grupo de estados vecinos y parte de los estados en los que el maíz, la soja y el trigo son cultivos predominantes. Estos eran los cultivos cuyas expectativas en los mercados extranjeros habían sido más halagüeñas en los años de crisis, como en la década de los setenta, en los que era de esperar una escasez de comida en el mundo. Además, eran cultivos para los que la mecanización se había desarrollado y aplicado más ampliamente. En cuanto al uso de la tierra para el cultivo agrícola, la disminución más acusada de los precios tuvo lugar en aquellos sectores que habían experimentado los mayores incrementos de productividad del factor trabajo. Este fenómeno estaba indudablemente asociado con la presión al alza de los precios de la tierra derivada de la euforia con la que los agricultores que querían ampliar sus explotaciones habían comprado tierra en la época expansionista que terminó en 1981.

La transformación tecnológica experimentada en los EE.UU. proporciona una visión de como el mercado de la tierra ejerce de elemento equilibrador. Una de las transformaciones más trascendentales en la producción agraria ha sido la sustitución de la mano de obra, tracción animal, semillas, fertilizantes y otros medios de producción que antes se producían en la propia explotación por otros comprados fuera de la explotación. Esta transformación se muestra en el Cuadro 1. Las variaciones en la distribución porcentual de los factores de producción desde 1910 muestran un acusado declive de la importancia de la mano de obra, un papel estable de la tierra e incrementos drásticos en maquinaria, fertilizantes, productos químicos y compras de semillas.

La mano de obra a finales de la II Guerra Mundial constituía la mitad del coste de los factores de producción de la agricultura en los EE.UU. La compra de factores de producción que se realizaban mediante créditos financieros o créditos a

CUADRO 1

U.S. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INPUTS AGRICOLAS (1) 1910-1984

Año	Mano de obra	Costo de la tierra	Inputs que precisan créditos a la producción				Impuestos	Mocl.
			Maquinaria	Produc. químicos	Semilla ganado	Subtotal		
			Porcentaje del total respecto al período 1935-39					
1910	53,4	20,2	8,5	1,7	3,2	13,4	8,3	4,7
1915	51,6	19,8	9,8	1,6	3,0	14,4	9,3	4,9
1920	50,0	18,5	11,8	2,1	3,9	17,8	8,8	4,9
1925	48,9	17,8	12,0	2,3	4,6	18,9	9,7	4,7
1930	46,2	17,7	14,1	2,8	4,4	21,3	10,4	4,4
1935	47,0	19,2	12,9	2,7	4,1	19,7	9,7	4,4
1939	42,8	18,4	14,7	3,4	6,2	24,3	10,3	4,2
			1947-49 WEIGHTS					
1939	54,4	17,0	10,1	1,9	6,5	18,5	7,0	3,1
1945	48,0	15,8	14,3	3,2	8,2	25,7	7,4	3,1
1950	38,1	16,7	20,3	4,7	9,4	34,4	7,5	3,3
1955	32,0	16,4	23,3	6,2	10,7	40,2	7,9	3,5
			1957-59 WEIGHTS					
1955	32,2	19,4	24,0	4,4	9,0	37,4	7,7	3,2
1960	26,5	19,4	25,0	5,8	10,9	41,7	8,6	3,8
1965	20,4	19,7	24,9	9,1	12,5	46,5	9,4	4,0

CUADRO 1 (Continuación)

U.S. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INPUTS AGRICOLAS (1) 1910-1984

Año	Mano de obra	Costo de la tierra	Inputs que precisan créditos a la producción			Impuestos	Msc.
			Maquinaria	Produc. químicos	Semilla ganado		
			1967-69 WEIGHTS				
1965	23,2	23,6	26,8	5,3	6,7	10,8	3,5
1970	19,0	23,0	28,3	8,0	7,4	10,8	3,5
1975	16,7	21,8	31,5	8,8	7,1	10,8	3,3
1976	16,0	21,6	31,3	9,6	7,4	10,5	3,6
			1976-78 WEIGHTS				
1975	17,1	24,1	33,0	8,0	6,2	8,3	3,2
1980	13,8	24,1	32,5	11,1	7,2	7,7	3,6
1983	12,9	25,6	31,2	10,3	7,3	8,3	4,4
1984	13,0	24,8	30,5	11,9	7,2	8,0	4,8

División Nacional de Economía, Servicio de Investigación Económica, Dpto. de los USA, Washington, D.C., septiembre, 1986 (National Economics Division, Economic Research Service, U.S. Dept. of Agriculture, Washington, D.C.).

la producción suponían sólo una cuarta parte del coste total de los mismos. Hacia 1984, la mano de obra era sólo el 13% del coste de los factores de producción, la maquinaria por sí sola representaba una tercera parte y los restantes medios de producción que requerían pagos en efectivo o créditos suponían la mitad del coste total de la producción agraria.

Esta transformación de la estructura de los costes de producción ha alterado profundamente el papel que desempeñaban en el mercado de la tierra las explotaciones de tipo familiar. En las agriculturas intensivas en mano de obra los agricultores podían obtener una ventaja en la compra de tierras, al aceptar una remuneración menor por su trabajo. Disminuyendo el consumo familiar, o aumentando el número de hijos, la explotación familiar podía suministrar mano de obra a bajo coste. Esta ventaja en los costes de producción podía justificar el pago de un precio mayor en la compra de la tierra. La frugalidad y la fertilidad hacían de las explotaciones familiares unos formidables competidores en el mercado de la tierra.

No obstante, esta situación no puede mantenerse como estrategia de éxito. En efecto, no es posible disminuir el nivel de vida familiar hasta tal punto que pueda compensar la proporción creciente que suponen los pagos a suministradores no agrarios en el total de los costes de producción. El resultado de esto es que la explotación familiar, que aporta la mayor parte de su mano de obra, ha perdido la capacidad de absorber los choques derivados de la actividad económica. La caída de los precios de los productos agrarios o la pérdida de mercados deja a la explotación familiar con pocas opciones. No puede deshacerse de su mano de obra, y sus costes de producción, incluyendo especialmente la depreciación, están completamente fuera de su control.

En el pasado, el propietario agricultor ha gozado de la ventaja de ser capaz de elegir entre los rendimientos del capital y las rentas del trabajo. Estos propietarios agricultores pueden equilibrar la disminución de las rentas del trabajo con la disminución de los rendimientos del capital en épocas de ad-

versidad. Al objeto de mantener un rendimiento del capital, evitando, por tanto, un serio deterioro de su riqueza neta, pueden aceptar una reducción en su tasa de salario.

Si el propietario del capital no es, al mismo tiempo, un trabajador de la empresa, no puede llegarse a este equilibrio. Si el trabajador no es a la vez propietario de los activos que intervienen en el proceso de producción, insistirá en el mantenimiento de su tasa de salario, incluso a expensas de un descenso del valor capital de los activos empleados en la producción, ya que no puede beneficiarse del intercambio entre renta del trabajo y aumento de la riqueza neta.

Este fenómeno tiene también profundas implicaciones en el mercado de la tierra. Si el propietario tiene poco control sobre el nivel salarial, v.b. si la explotación depende en gran medida de mano de obra asalariada, entonces cualquier choque económico debe de traducirse en un descenso de los beneficios y en última instancia del valor de los activos.

En aquellas explotaciones donde la mano de obra supone una pequeña fracción de los costes de producción, o donde ésta no está relacionada con la propiedad de los activos productivos, las consecuencias del efecto de cualquier pérdida de beneficios sobre los valores de la propiedad son mucho mayores. Esto caracteriza gran parte del proceso de ajuste que está teniendo lugar en la agricultura de los EE.UU., donde la caída de los precios de la tierra es el elemento de ajuste en las perspectivas de reducción de rentas agrarias. En el pasado, las explotaciones familiares habían proporcionado la mayor parte de la capacidad de absorber los choques económicos, al aceptar menores niveles de ingresos. Esta capacidad se encuentra ahora muy reducida.

Este cambio en la capacidad de absorción de choques económicos hacia el mercado de la tierra posee una dimensión internacional. En los países donde los niveles de precios de los productos agrarios son rígidos, no existen mecanismos que indiquen a los agricultores la existencia de excedentes y que, por tanto, la producción debe reducirse. Este fallo en el papel que

cumplen los precios como guía para la producción, traslada los ajustes necesarios en el volumen de la misma a los intercambios comerciales del mercado internacional. Esta es la situación actual del comercio agrícola entre los EE.UU., la CEE y la URSS. En el caso de la CEE, los precios de los productos agrarios están por encima de los niveles mundiales y el excedente de producción resultante se exporta con un elevado coste en subvenciones y sin el mecanismo de los precios que informe a los agricultores la necesidad de reducir la producción. Como resultado de todo esto, la CEE ha pasado de ser un importador neto de grano (12 millones de toneladas, 1978/1979 y 1979/1980) a un exportador neto de grano (15 millones de toneladas 1984/85 y 1985/86) (USDA, 1986B). La reducción de aproximadamente 27 millones de toneladas en la capacidad de exportación del mercado, anteriormente disponible para otros exportadores, ha forzado a que el ajuste se produzca a través del cambio en los precios de aquellos otros productos que aún son flexibles. La vía principal de este ajuste de los precios ha sido la reducción de las cuotas de mercado y del potencial de exportación del grano de los EE.UU. No es sorprendente, por tanto, que el ajuste mayor, en términos de precios, haya tenido lugar en las tierras productoras de grano de los Estados Unidos.

Una de las principales características del comercio con la URSS, ha sido precisamente el efecto contrario a este fenómeno. Los precios no han informado a los productores de la URSS de la escasez en el suministro de grano y consecuentemente la producción ha caído muy por debajo del consumo en los últimos quince años. Como resultado, las variaciones y la escasez de la producción de grano soviético se ha trasladado directamente al mercado. En los años setenta, esta situación condujo a unas expectativas exageradas sobre el nivel de consumo mundial de grano que se reflejó en las políticas de sostenimiento de precios agrarios de los EE.UU. de finales de los años setenta, que mantuvieron los precios de los cereales por encima de lo que podían mantenerse en los mercados de exportación dis-

ponibles. Estos precios irreales dispararon el valor de la tierra en los años setenta en los EE.UU. y han jugado un papel importante en la configuración de la respuesta del mercado de la tierra en los años ochenta. Parece probable que las tendencias futuras de los precios de la tierra en los EE.UU. dependerán cada vez más de las políticas agrarias en otros países, especialmente en la CEE y en la URSS. Esta perspectiva subraya la importancia de un mejor entendimiento entre las naciones acerca del significado internacional de las políticas nacionales. La capacidad para absorber los choques de la actividad económica se ha visto disminuida, a nivel internacional, y con ello su capacidad de respuesta al nivel alcanzado por la tendencia reciente de los precios de la tierra en los EE.UU.

Estas reflexiones dan lugar a una cuestión preocupante:

¿Está la agricultura estadounidense perdiendo su capacidad para competir en los mercados internacionales? Con respecto a la estructura y función de los mercados de la tierra la pregunta puede replantearse: ¿Qué reducción en los precios de exportación del cereal puede ser absorbida por reducciones mayores en el valor de la tierra? Considerense los siguientes tópicos:

- a) Los impuestos sobre la tierra reducen su valor.
- b) Análogamente, los precios elevados de los factores de producción agrarios reducen el valor de la tierra.
- c) Los altos salarios en las industrias productoras de maquinaria agrícola, productos químicos o fertilizantes, o en industrias transformadoras de productos agrarios tienen, igualmente, el mismo efecto que los impuestos sobre la tierra.

Hemos visto que la fracción mayor del total de los costes de producción, representada por los factores de producción comprados, reduce la capacidad de la agricultura para absorber el choque económico. Esto puede medirse de dos maneras:

- a) A nivel de empresa agraria, por la reducción de la capacidad de las explotaciones familiares para suprimir el consumo. W.b. rebajando los costes de la mano de obra.
- b) A nivel de industria, por reducir la capacidad de la agricultura para disminuir los precios de las exportaciones y mantener las cuotas de mercado, como consecuencia de las caídas de los precios de la tierra.

Cuando el valor de la tierra se apoya en el coste de los factores de producción que reflejan bajos costes de la mano de obra (niveles de vida familiares bajos), el nivel de precios de la tierra es un componente de la estructura agrícola capaz de absorber los impactos económicos. Si los precios de la tierra caen, el proceso productivo continuará en la medida que las rentas del trabajo de la familia estén por encima de niveles mínimos de subsistencia.

Mientras que la parte del total del coste de los factores de producción que corresponde a la mano de obra disminuya, esta capacidad de absorción de los choques económicos caerá también. En algún momento, los precios de los productos agrícolas pueden alcanzar valores tan bajos que se pierda toda la capacidad. Esto puede deberse a:

- a) El agotamiento de la renta económica de la tierra.
- b) El descenso de las rentas del trabajo a niveles de subsistencia o incluso menores.

Hasta que no se alcancen estos niveles, o se llegue cerca de ellos, el declive de los precios de los productos no tendrá un efecto depresor importante en la producción. La capacidad de una economía agraria para tolerar estas caídas de los precios es una combinación de la proporción de ingresos de la explotación que se incorpora a la renta económica o a los niveles salariales que se encuentren por encima de los costes de oportunidad de la mano de obra.

En los EE.UU., la proporción que representa la mano de

obra sobre el total de los costes de los factores de producción de la agricultura ha caído constantemente, desde un 50% en 1945 hasta un 13% en 1984. En el mismo período, el coste de oportunidad de la tasa salarial para la mano de obra agrícola y la gestión, ha crecido en términos reales. Queda muy poca capacidad de absorción de impactos económicos en los costes de la mano de obra y de la gestión agrícola.

En contraste, el valor de la tierra había alcanzado un máximo en 1981 y una parte sustancial de la renta económica se redujo por la caída de los ingresos de la producción agraria. Con costes de mano de obra bajos y rígidos y precios de los factores de producción adquiridos, altos e igualmente rígidos, el único precio que podía caer era el de la tierra, y esto sucedió masivamente después de 1981.

En la evolución de los efectos que estas tendencias han tenido sobre la competitividad de la agricultura estadounidense en los mercados mundiales han quedado sin responder dos cuestiones centrales:

- a) ¿Qué reducción en los costes de producción puede conseguirse mediante mayores descensos del coste real de la tierra?
- b) Los descensos esperados en las variables tierra y mano de obra ¿son suficientes para restaurar el precio de las exportaciones agrícola estadounidenses a niveles competitivos en los mercados mundiales?

La respuesta más probable es que aún existe parte de la renta económica en el valor de la tierra de los EE.UU. que podría retraerse para conseguir la recuperación de los mercados extranjeros. Si la producción agraria nacional no se ve drásticamente reducida, entonces pueden alcanzarse mayores disminuciones del valor de la tierra.

BIBLIOGRAFIA

- DION, DOUGLAS, y RAUP, PHILIP M.: *The Minnesota Rural Real Estate Market in 1985*, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, Economic Report NO. ER 86-3, mayo 1986.
- POPE, C. ARDEN, III: «Agricultural Productive and Consumptive Use Components of Rural Land Values in Texas», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 67, n.º 1, febrero 1985.
- PRESSLY, THOMAS J., y SCOFIELD, WILLIAM H.: *Farm Real Estate Values in the United States by Counties. 1850-1959*, Seattle, University of Washington Press, 1965.
- USDA (1985A): U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Agricultural Land Values and Markets*, CD-90, agosto 1985.
- USDA (1985B): U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Farm Real Estate: Historical Series Data. 1950-1985*, Statistical Bulletin 738, diciembre 1985.
- USDA (1986A): U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, *Agricultural Resources*, Agricultural Land Values and Markets, Situation and Outlook Report, AR-2, junio 1986.
- USDA (1986B): U.S. Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, *Foreign Agricultural Circular Grains*, FG 10-86, agosto 1986.

LA DESESTABILIZACION DEL MERCADO DE TIERRAS AGRARIAS EN LA CRISIS ECONOMICA

Por
Pierre Coulomb (*)

LA EVOLUCION DEL MERCADO DE TIERRAS AGRARIAS (1)

En primer lugar, 1974 y luego 1978, son las dos fechas en las que se produce un verdadero giro del mercado de tierras agrarias, al menos tal como se había desarrollado desde 1950. En efecto, a partir de 1974, se observa una fuerte disminución del volumen de las tierras vendidas, luego en 1978 y hasta la fecha, presenta una disminución del precio de las tierras,

(*) Economista en materia rural, INRA-ESR. Instituto Nacional de Investigación Agraria - Estación de Economía y Sociología Rural Agraria. París, 6. Francia.

(1) Los servicios estadísticos del Ministerio de Agricultura (SCEES) realizan desde 1950 una investigación anual del mercado de las tierras agrarias por «pequeñas regiones agrarias» que facilita el precio por hectárea de las

primero en francos constantes (de 78 a 83) y luego desde el 82-83 en francos corrientes.

1. Una reducción del 40% del valor real desde hace siete años

Durante casi treinta años, de 1950 a 1978, el precio de las tierras agrarias no cesó de aumentar: se triplicó en francos constantes durante dicho período, pasando del índice 100 en 1950 al índice 307 en 1978 (y del índice 100 en 1950 al índice 1.612 en 1978, en francos corrientes). Este incremento resulta aún más marcado en lo referente a las tierras arables: una hectárea de tierra arable valía 1.000 Fr. en 1950 y 19.3000 Fr. en 1978 (es decir, de 100 a 369 francos constantes), mientras que por el contrario, el precio de la hectárea de prado natural baja en comparación con las tierras arables (de 1.400 Fr. la hectárea en 1950 a 17.300 Fr., pasando del índice en francos constantes de 100 a 239) (2). La tasa media anual de incremento ha sido de más del 10% durante dicho período. (Ver Cuadro 1).

En 1978, el incremento del precio de las tierras en francos corrientes se reduce, en gran medida, pasando de + 10% en 1978 a + 2% en 1981, perdiendo el 13,6% del valor real en los tres años 79, 80 y 81. Esta reducción se acentúa en lo sucesivo: a partir de 1983 se observa dicha reducción en francos corrientes. Así, el precio de las tierras disminuye en valor real, en una media de un 40% desde 1978 a 1985. (Ver Cuadro 2).

distintas tierras libres en venta de un mínimo de 1 hectárea de superficie. Por tanto, no se toman en cuenta: las pequeñas parcelas (a menudo más caras) ni las tierras arrendadas y ocupadas (a menudo más baratas). Por otra parte, la Federación Nacional de las SAFER y su servicio de estudios (la SCAFR) publican desde los años sesenta sus propias estadísticas basadas en los precios indicados en las notificaciones obligatorias de las mutaciones de la tierra.

(2) *Fuente:* SCEES.

CUADRO 1

PORCENTAJES MEDIOS ANUALES DE EVOLUCION DEL PRECIO DE LAS TIERRAS DURANTE OCHO PERIODOS

	1951/1952	1953/1958	1959/1960	1961/1964	1965/1968	1969/1971	1972/1977	1973/1981
Precio de la tierra (Francos corrientes)	8,8	12,2	6,0	15,0	7,6	5,1	12,6	6,9
Precio del PIB	14,6	4,0	4,4	3,9	3,0	5,7	9,2	10,8
Precio de la tierra (Francos constantes)	5,0	7,9	1,5	10,6	4,5	0,7	3,1	3,5

Fuente: Loïc Le Verger. SCEES.

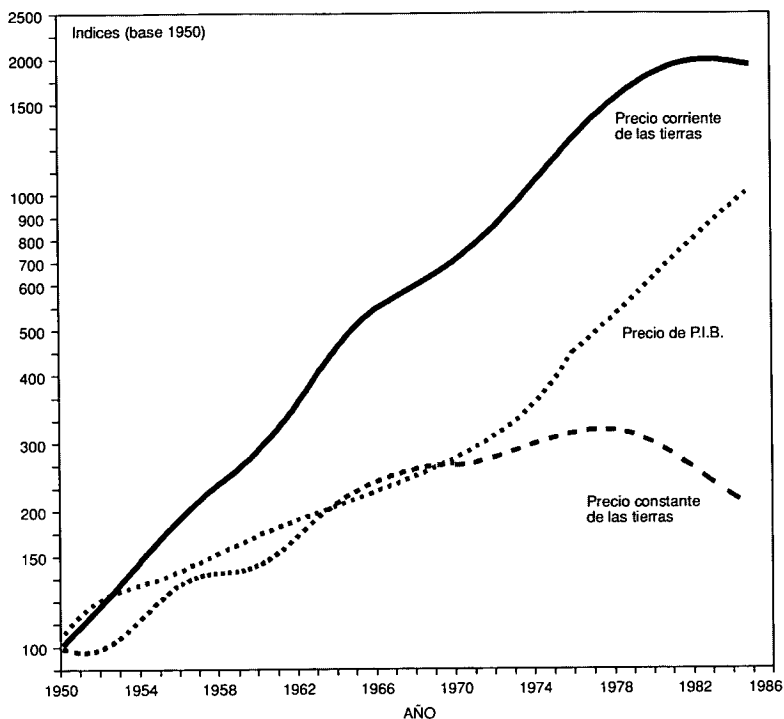
CUADRO 2

EVOLUCION DE LOS PRECIOS REALES DE LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE TIERRA

	1985/1984	1985/1978
- Tierras arables	- 6,6%	- 39,6%
- Prados naturales	- 8,0%	- 42,3%
- Terrenos para hortalizas	- 10,3%	- 42,8%
- Huertos	- 10,3%	- 43,1%
- Viñas sin AOC* (Sic)	- 6,4%	- 43,1%
- Viñas AOC (Sic)	+ 0,8%	- 17,4%
EN CONJUNTO	- 7,0%	- 40,0%

Fuente: Cahiers du BAC. SCEES.

EVOLUCION GENERAL DEL PRECIO DE LAS TIERRAS (1) ENTRE 1950 Y 1985



BAC según SCEES

(1) Tierras arables y prados naturales.


Esta fuerte reducción es casi general en todas las regiones agrarias: la única excepción son los departamentos del anillo inmediato a París y el departamento del Gard. No obstante, la reducción es particularmente fuerte en la región central y los Países del Loira (más del 50%) y más suave por el contrario (entre -20% y -40%) en las regiones meridionales, el borde este y nordeste y, finalmente, Bretaña (véase mapa a continuación).

EVOLUCION 1978-1985 DEL PRECIO REAL DE LAS TIERRAS* POR DEPARTAMENTO




BAC según SCEES.

 Reducción superior al 50%

 Reducción comprendida entre 40 y 50%

 Reducción próxima al 10%

 Reducción comprendida entre 20 y 40%

 Alza

* Tierras arables y prados naturales.

2. Una retracción de más de un tercio de la actividad del mercado anual desde 1984

Durante los diez años, aproximadamente de 1965 a 1974, el volumen de las tierras anualmente vendido oscilaba entre 550.000 y 600.000 hectáreas, sin contar las ventas intrafamiliares en el momento de las herencias, pues representaba alrededor de 100.000 ó 120.000 hectáreas anuales. Así, cada año, se intercambiaba en torno a un 3% de la superficie agraria útil.

Este porcentaje sufre una fuerte retracción, a partir de 1974: en 1972, las transacciones afectan a 665.000 Ha, en 1984 a 334.000 y, finalmente, en 1985 a 350.000. Por consiguiente, los intercambios no representan más que el 0,9% de la SAU.

La actividad del mercado de tierra agrarias mantiene, no obstante, su carácter dominante de mercado de parcela y, por consiguiente, de medio de incremento de las explotaciones agrarias existentes: los dos tercios de las mutaciones corresponden a parcelas no construidas (65%) y sobre un total de 93.500 intercambios (construidos y no construidos), la superficie de las mutaciones sólo es de 3,8 Ha.

Cerca del 80% (78%) de las parcelas no construidas y vendidas tienen menos de 10 Ha, pero representa el 60% de las superficies vendidas sin construir. Así, en 1985, no hubo más que 4.481 ventas de tierras sin construir, cuya superficie sobrepasa las 10 Ha (5% de las ventas) y 1.335 ventas que corresponden a tierras de más de 20 Ha (1,5%, de una superficie media de 36 Ha). (Ver Cuadro 3).

El mercado de las tierras construidas (el tercio de las mutaciones totales) presenta, por su parte, caracteres muy diferentes: por una parte, es más frecuente el de las explotaciones vendidas y es, por tanto, relativamente más activo en el mercado de las grandes superficies vendidas, pero, por otra parte, es el lugar donde se realiza la disolución de las explotaciones que desaparecen con la venta separada de construcciones para usos no agrarios.

CUADRO 3

ANÁLISIS DEL MERCADO POTENCIALMENTE AGRARIO POR NIVELES DE SUPERFICIE (B.E. excluidos)

Francia	Sin construir			Construida			Total		
	Número	Superficie	Precio/Ha	Número	Superficie	Precio/Ha	Número	Superficie	Precio/Ha
< 1 Ha	40.906	18.389	42.003				40.906	18.389	42.003
1 a 3 Ha	25.693	45.104	24.635	1.570	2.742	111.717	27.263	47.847	29.626
3 a 10 Ha	14.445	75.466	21.293	3.237	17.744	75.601	17.682	93.210	31.631
10 a 20 Ha	3.146	47.758	19.516	1.374	19.502	37.549	4.520	62.260	25.164
20 a 50 Ha	1.160	32.809	17.701	1.338	41.833	23.442	2.498	74.722	20.915
≥ 50 Ha	175	15.464	13.357	481	45.596	20.014	656	61.060	18.328
TOTAL	85.525	230.070	22.226	8.000	127.417	33.538	93.525	357.487	26.258

Más de los dos tercios de las ventas de parcelas construidas lo son para uso no agrario (68%): así, sobre las 24.991 ventas de propiedad construidas en 1985, más de la mitad (12.776 ventas) corresponden sólo a construcciones (superficie en tierra inferior a 1 Ha, precio medio de 523.212 Fr.), al que hay que añadir 4.215 propiedades de 1 a 3 Ha, cuyo precio medio por hectárea ha sido de 315.000 Fr. (es decir, diez veces el precio medio de la Ha construida superior a 3 Ha) (3).

Pero a la inversa, el mercado de las parcelas construidas es relativamente más activo para las superficies de más de 10 Ha (3.193 mutaciones, es decir, el 12,8 de las mutaciones totales construidas) y representa el 40% de los intercambios totales de tierras vendidas de más de 10 Ha (4.481 ventas sin construcción, es decir, el 5% de las ventas sin construcción). La diferencia es aún más grande respecto a las ventas de superficie de más de 20 Ha, que corresponden solamente al 1,5% de las ventas sin construcción (para una superficie media de 48 Ha y 1.819 ventas).

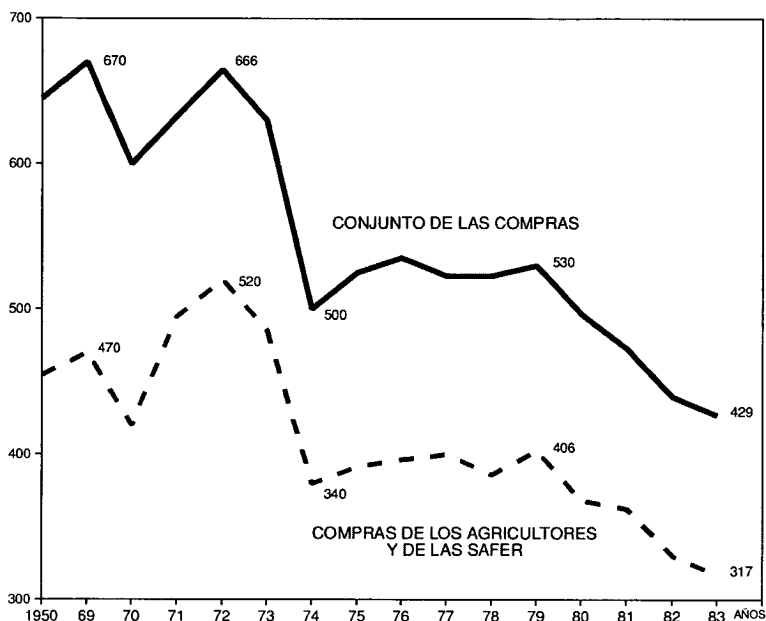
Pero no son más que 1.800 explotaciones de más de 20 Ha con construcciones las vendidas en 1985, cuyo tercio, al menos, lo ha comprado de nuevo el arrendatario que las ocupaba.

Las instalaciones de agricultores por compra de sus explotaciones corresponderían, por consiguiente, sólo a 1.200 arrendatarios, lo que representa menos de la décima parte de las instalaciones de los jóvenes agricultores a tiempo completo. Ahora bien, las instalaciones por compra de explotaciones no solamente afectan a los jóvenes, sino con frecuencia, a reinstalaciones de agricultores de más edad (expropiados, colonos o arrendatarios desalojados de sus fincas, etc.).

(3) En 1985, se vendieron 5.785 propiedades de este tipo, de las cuales 1.570 las han comprado de nuevo los agricultores o las SAFER... que, a su vez, pueden revenderlas a quienes no sean agricultores.

EVOLUCION DEL MERCADO DE TIERRAS AGRARIAS

TRANSACCIONES DE TIERRAS (Miles Ha)



Etudes Foncières, n.º 26, mars 1985.

3. Un fenómeno significativo

Anteriormente, ya se habían observado en Francia pérdidas similares del valor de las tierras agrarias. Si dejamos a un lado la debida a la crisis de los años 1880, el precio de las tierras ha bajado varias veces a lo largo del siglo XX en valor constante: durante la guerra del 14 al 18 y hasta 1920 un 60%, durante la crisis de 1934-39 un 30%.

Durante el período reciente, de 1950 a 1978, Loïc Le Pré-vot (SCEES, 1985) indica así varios períodos en los que el precio de las tierras agrarias disminuye en francos constantes o

permanece estable: 1951 y 1952 (fuerte alza nominal, pero reducción del 8% en valor real), 1958 y 1959 (estabilidad en francos constantes, inflación muy reducida debido a la política de estabilización del franco), 1969-1971 ligera baja en francos constantes, en el marco de una política de restricción del crédito).

Pero podemos observar muy bien que la crisis actual del mercado de tierras agrarias es a la vez una de las más acentuadas y una de las más largas durante el siglo XX. Queda por intentar hacer la enumeración de las razones de esta crisis.

La crisis económica general y sus consecuencias sobre la definición de las políticas económicas y más particularmente de las políticas agrarias, la crisis específicamente agraria y sus consecuencias sobre las nuevas formas de crecimiento de la producción están por encima de las explicaciones. A estas razones, se añaden también los efectos de la demografía. Finalmente, dichas razones actúan en el marco relativamente diversificado en Francia, de las estructuras de propiedad de tierras agrarias y de los distintos comportamientos de diferentes tipos de propietarios.

El entorno financiero

La competencia de las demás inversiones y en especial de las inversiones financieras aumenta, evidentemente, las dificultades del mercado de la tierra.

De 1973 a 1981, la inversión en oro parecía un terrible competidor para la inversión del ahorro rural en las compras de tierras: la moneda de 20 francos pasa del índice (base 100 1970) 150 en 1973 a más de 1.200 en 1981, mientras que el precio de la hectárea de las tierras no construidas no hace más que duplicarse en francos corrientes en el mismo período.

Pero desde 1981 y, sobre todo, 1982, la competencia viene sobre todo del alza de las tasas de interés financiero, de la tasa de rendimiento elevado de las obligaciones cuyo volumen en

el mercado aumenta de manera espectacular y finalmente el alza del valor de las acciones francesas. Así, el volumen de las obligaciones cuyas tasas de rendimiento real pudieron alcanzar el 12% fue de 154.000 millones de francos en 1981, 196 en 1982 para llegar a 310.000 millones en 1985. En el mismo período, el rendimiento y el valor de las acciones cotizadas en bolsa daba desde 1982 un salto considerable que prosiguió más allá de algunas fluctuaciones recientes hasta 1985-1986. Así, el alza en 1985 fue de una media del 46%, reduciéndose, no obstante, por ésto, la ganancia con respecto al valor de la acción, en una tasa «tradicional» del 3%.

Estos valores mobiliarios tienen, asimismo, la ventaja de una mayor movilidad y liquidez. Pero ocurre lo mismo con algunas formas de inversión de tierras urbanas y en especial con los títulos de Sociedades Civiles de Inversión Inmobiliaria (SCPI). Estas tuvieron en 1985 rendimientos superiores a la tasa de inflación, aumentando las aportaciones de 5 a 8% y, por consiguiente, su valor de 1 al 4%.

Si desde hace poco observamos una cierta baja de la tasa de interés, sabemos que, a la vez por razones de equilibrio monetario y por razones de coste técnico de la gestión de los bancos, dichas tasas permanecen muy elevadas en valor real. Así, el precio de dinero, aunque ha bajado en un 1% en 1985, ha permanecido en la práctica, para las empresas, de 7 a 10 puntos por encima de la tasa de inflación.

La financiación de las tierras agrarias

La ayuda a la financiación de las tierras agrarias por parte del Estado conoce dos bajas sucesivas en los años 1970. Primero, a partir de 1973, por una falta de reevaluación del techo de los préstamos bonificados en un período de inflación fuerte y a menudo de dos cifras, lo que implica, evidentemente, una reducción de la capacidad financiera de los agricultores en expansión o de los jóvenes agricultores que quieren insta-

larse, total o parcialmente, mediante compra (4). Luego, en 1978, mediante una reforma del régimen de préstamos agrarios modificados que limita a diez años la duración de la bonificación (en lugar de treinta años) en las mejores condiciones (instalación de jóvenes agricultores) y limita dicho tipo de préstamo de 200.000 francos a 350.000 francos, según los casos. Finalmente, los intereses aumentaron a 9% en 1981. En estas condiciones, el comprador no puede beneficiarse de los préstamos bonificados más que para 10 hectáreas, aproximadamente, y por un empréstito a veinte años (los más corrientes para la compra de tierra) con una bonificación del interés sólo para la mitad de la duración del préstamo. Su carga de endeudamiento por hectárea comprada sobrepasa pues, a menudo, la mitad de los ingresos por hectárea.

Los compradores se ven obligados a acogerse a préstamos a intereses normales. Pero aún así, la situación ha cambiado en el transcurso de los últimos años: las cajas regionales de Crédito Agrícola (departamentales en general), que recibían un ahorro rural importante que podían colocar en otros bancos, disponían de ingresos importantes que les permitían una bonificación privada de las tasas de interés y una cierta agilidad en la gestión de la deuda de los agricultores. Hoy en día, el ahorro que se ha dirigido hacia las Cajas de Crédito Agrícola es más restringido, la refinanciación del sistema bancario ha disminuido enormemente al poner fin al marco del crédito y, finalmente, las dificultades de los agricultores fuertemente endeudados limita enormemente también las posibilidades de las Cajas.

Así, la parte de las compras de tierras agrarias con ayuda del Estado pasó del 40% en 1972 a menos del 20% en 1985, a pesar de la fuerte reducción en volumen y en precio del mercado de las tierras, y la parte de las financiaciones del Crédito Agrícola en el total de los gastos de compra de tierra de agri-

(4) «Mientras que en 1969, 300.000 F. (de préstamos bonificados para tierras agrarias) permitían adquirir 42 Ha., la misma cantidad sólo puede financiar 12 Ha. en 1980».

cultores pasó del 42% en 1972 a menos del 30% en 1985. Ciertamente, otros bancos pudieron hacerse con una parte de este mercado, pero esta parte es, sin duda, poco importante y más costosa que la del Crédito Agrícola. Con razón se piensa que las compras de tierras son hoy en día, cada vez más, o bien fruto de una autofinanciación (limitada por la reducción de los ingresos), es decir, frecuentemente apoyada en una ayuda familiar (5).

Dicha política de restricción de las ayudas por parte del Estado se explica evidentemente, mediante consideraciones presupuestarias y de gestión de la inflación; también ha podido justificarse por la necesidad de poner freno al alza de los precios de las tierras agrarias (objetivo realizado), pero también por la no selectividad de dichas ayudas disponibles para prácticamente todos los agricultores y, por consiguiente, favorece a las compras de desarrollo económico. Así, la reforma de 1978 pretende favorecer los préstamos para las instalaciones (la mitad de los préstamos bonificados en 1985 contra la cuarta parte en 1978) con un techo de superficie más allá del cual es imposible cualquier compra «subvencionada» (3 SMI, es decir, aproximadamente 60 Ha de media nacional).

Pero podemos preguntarnos acerca de la eficacia de esta concentración de los préstamos bonificados en la instalación de los jóvenes agricultores. La explotación «media» financiada para las compras de tierras agrarias por el Crédito Agrícola tiene una superficie de 34 a 40 Ha, pero la financiación media sirve para comprar solamente 10 Ha por un préstamo de 170.000 francos (BRESSOT-NEVEU, 1985). Por otra parte, si el reembolso no es más que de 1.700 francos, aproximadamente, por Ha durante diez años, es de más de 2.100 francos durante los años siguientes, mientras que la inflación sufre un freno considerable y además, las rentas agrarias bajan...

(5) Dichos préstamos familiares, que no siempre los jóvenes agricultores devuelven a la familia, podrán plantear, en algunos casos, problemas financieros difíciles a la hora de la transmisión definitiva de la herencia.

LA DESESTABILIZACION DE LA POLITICA DE LAS ESTRUCTURAS

Las dos mayorías que se han ido sucediendo en el poder desde 1974 han reafirmado la necesidad de una política de estructuras. El aspecto de las tierras agrarias contemplado por la ley Méhaignerie (1980) y la ley de 1984, se presentan como un refuerzo de los dos dispositivos principales de la política comenzada en 1945 y proseguida en 1960 y 1962: la ley de arrendamiento rústico y control de la concentración de las explotaciones agrarias (cúmulos) (Coulomb, Nollet, Servolin, 1977-Coulomb 1985). Pero esta firme reafirmación del espíritu y de la letra de dicha política, ¿no viene acaso, de alguna manera, después de la batalla, es decir, al final de la reestructuración de la producción agraria que se lleva a cabo en los treinta años de crecimiento económico de la posguerra? Y sobre todo, ¿está adaptada al nuevo contexto del desarrollo agrario y a las limitaciones que le impone la reestructuración económica en curso?

Para responder a estas preguntas, evidentemente, hay que situar el análisis de la política de tierras agrarias en el marco de la del desarrollo económico en su conjunto, que por sí sólo, da sentido a la política agraria y, por consiguiente, a la política de las estructuras a la que está estrechamente vinculada a través de las ayudas económicas o sociales, de la formación y de la información, de los apoyos a la renta, etc. Aprendida desde este punto de vista, la política de las estructuras puede definirse como una política de recomposición de la fuerza de trabajo agrario en torno a la explotación familiar moderna, la forma de producción más coherente con la política de industrialización de todo el territorio, definida en la Liberalización y proseguida por la V República (Coulomb 1977-Coulomb, Nollet, Servolin, 1977). Dicha política de gestión de la propiedad de las tierras y de la concentración de las explotaciones, tal como se desarrolla desde 1945, se presenta, en efecto,

como un conjunto complejo de medidas que tienen tres objetivos:

- Suprimir las relaciones sociales que fundaban la sociedad agraria compleja de la Francia rural y campesina a lo largo de siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, asegurando el declive del poder social de la clase de los grandes terratenientes, arrendadores y de sus aliados (grandes agricultores de explotación directa) (Coulomb, 1973-Coulomb, Nollet, Servolin, 1977). La ley de arrendamiento rústicos asegurará el declive de dicha autoridad y de este poder de la «propiedad» en el desarrollo agrario. Sabemos, en efecto, que el nivel elevado de la renta de la tierra (considerado aquí como ingreso) se obtenía basándose en explotaciones pequeñas y numerosas, cantera de mano de obra abundante y barata, que el poder social de la propiedad, al imponer una condena al éxodo agrario, prohíbe de hecho la industrialización de la mitad Oeste de Francia. Sabemos también que este sistema social ha favorecido el desarrollo de las inversiones financieras y de la banca, en detrimento de las inversiones productivas, basándose en un comportamiento «tradicional» del ahorro campesino (6) (Gervais y otros 1978 y Coulomb, Nollet, Servolin, 1977).
- Limitar la parte de la renta de la tierra agraria en la renta nacional, en la medida en que un nivel elevado de la renta implica, ya sea un sistema de precios agrarios elevados, o bien, una explotación excesiva de la mano de obra agraria. Esta limitación se obtiene de dos formas: mediante la limitación de los alquileres deducidos de los ingresos de los arrendatarios (ley de arrendamientos rústicos); o mediante el fomento de la extensión de la explotación directa o de formas familiares de propiedad.

(6) Théräurisation.

- Administrar y acelerar la desaparición de explotaciones pequeñas y muy pequeñas, proveedoras de trabajo y, al mismo tiempo, orientar las tierras así liberadas en beneficio del crecimiento de las explotaciones medianas: ese será el objetivo de la política de las estructuras en el sentido estricto (Coulomb, 1981-Coulomb 1986).

Veremos en una primera parte, que la política de las estructuras así definida, ha dirigido la mutación de las estructuras sociales de la producción agraria, la crisis demográfica actual de la agricultura que constituye la última parte del éxodo agrario y de la concentración de las tierras en torno a las explotaciones familiares modernas. En una segunda parte, examinaremos los nuevos envites de la política de tierras agrarias y de la política de las estructuras.

1. La reestructuración social de la agricultura

1.1. La terminación del éxodo agrario

Comprendido como la desaparición de las pequeñas explotaciones cantera de mano de obra agraria de la antigua Francia rural, el éxodo puede considerarse hoy en día como prácticamente acabado. Las estadísticas disponibles permiten comprobar que las explotaciones muy pequeñas (menos de 1 Ha) y pequeñas (entre 1 y 5 Ha) pasan de 4 millones en 1892, a 352.000 en 1980, en tres fases: fuerte disminución de 1892 a 1929 (guerra del 14-18, expansión industrial de los años veinte), escasa disminución hasta 1955 (crisis de los años treinta, Segunda Guerra Mundial), fuerte disminución desde 1955. Conviene observar que, al mismo tiempo, el número de las explotaciones de 10 Ha y más (las antiguas grandes explotaciones) permanece estable (847.000 en 1892, 835.000 en 1975, 740.000 en 1980), ya que las reestructuraciones internas de esta categoría afectan poco a su número.

CUADRO 4

EVOLUCION DE LAS ESTRUCTURAS DE TIERRAS AGRARIAS EN UN SIGLO

(por tamaños, por miles de explotaciones)

	1982	1980
0-1	2.060	114
1-5	2.000	238
5-10	790	163
	TOTAL 4.750	TOTAL 515
10-20	427	244
20-50	335	348
50-100	52	114
> 100	33	34
	TOTAL 847	TOTAL 740
TOTAL	5.701	1.255

Fuente: Censo de 1982. Eurostat 1980.

Si los abandonos por jubilación, previsibles para los 10 próximos años, cambian tal vez esta evolución, acabarán, en todo caso, con la mutación de la fuerza de trabajo agrario. En efecto, de los 520.000 que cesarán su actividad, 265.000 no tienen sucesores y en sus dos tercios, están instalados en explotaciones de menos de 10 Ha. Esta generación de 55-65 años está, sin duda, compuesta, en buena parte, por pequeños campesinos de la «vieja» Francia rural. Su abandono puede considerarse como la terminación casi definitiva del éxodo agrario, sobre todo, si se considera que hay un número incompresible de pequeñas explotaciones: las que tienen un alto volumen de negocios en la horticultura o la viticultura, una parte de las explotaciones a tiempo parcial y, finalmente, las explotaciones de jubilación. Esta evolución demográfica se ha acelerado desde 1984 por las incitaciones al cese de actividad creadas por

la administración mediante cuotas de producción lechera. Dicha evolución continuará con las medidas tomadas para reducir a sesenta años, de aquí a 1990, la edad de la jubilación: la generación de los 55-55 años que se jubilará en 1990 detenta cerca del 18% de las explotaciones, el 20% de la SAU total con una SAU media de 25,6 Ha. Para esta generación que, a menudo, tiene sucesor, esta medida tendría, además, un efecto de rejuvenecimiento.

Ahora bien, en el otro extremo de la pirámide, el relevo está muy mal garantizado por las *clases jóvenes* (gran descenso del índice de natalidad desde 1960 y, sobre todo, reducción del índice de entrada en la profesión (7), que descendió al 22% en 1979), lo que plantea el tema de la recuperación de las tierras liberadas. Las previsiones realizadas por el SCEES para el año 1990 sobre la base de una reconducción de las tendencias observadas en efecto, dejan entrever una fuerte liberación de la tierra: 12,1 millones de Ha (es decir, el 41% de la SAU de 1980), de las cuales 5,5 se recuperarían mediante instalaciones, 2,7 mediante ampliaciones, pero 3,9 (el 13% de la SAU) no se dedicarían a la agricultura (8).

La terminación desigual del éxodo agrario entre regiones agudizará más el tema del relevo sobre todo en las regiones vitícolas y hortícolas en las que pudo mantenerse la antigua estructuración social. Así, en tres regiones (Languedoc-Roussillon, Provence Cote d'Azur y Alsacia) el 50% de las explotaciones tienen, en 1980, una superficie inferior a 4,1 Ha, 3,6 Ha y 5,7 Ha, respectivamente, mientras que el 50% de la SAU está ocupada por agricultores que tienen explotaciones de un tamaño medio superior a 48,5 Ha, 33,7 Ha y en cuanto a Alsacia 27,1 Ha.

(7) Porcentajes de hijos de agricultores que se dedican a la agricultura.

(8) Lo que demuestra, evidentemente, la necesidad de una política de tierras rurales no agrarias y de una política de ordenación del territorio rural.

1.2. La reestructuración de los sistemas de propiedad

Si la ley de arrendamientos rústicos no ha implicado por sí misma un *declive físico* rápido de la gran propiedad, ha bloqueado, sin duda, su reproducción. El desmoronamiento de este ámbito de inquilinato por el juego de las herencias y de las recuperaciones de explotaciones directas no se ha visto compensado con creaciones. Desde hace algunos años, dicho desmoronamiento está acentuado por la crisis. Si la «renta» está ligada al índice de los precios agrarios, sufre —a pesar de la reevaluación que permite la reforma de 1975— los efectos de la baja relativa de los precios agrarios. Inversamente, las cargas (entre otras, el mantenimiento de los edificios de la finca) aumentaron a menudo con más rapidez que el coste de la vida. Atrapados, al igual que los agricultores, por la «tenaza de los precios», los grandes propietarios tienden a vender los inmuebles y a convertirse así en simples arrendadores de tierras o de parcelas (9). Podemos creer que se verán cada vez más tentados por desprenderse de la propiedad agraria, en beneficio de sus arrendamientos para reemplazar las cantidades obtenidas en las inversiones a la vez más remuneradoras y más fácilmente movilizables.

Por otra parte, el éxodo agrario de los pequeños campesinos ha desarrollado también la pequeña propiedad (10) cedida en arrendamiento. Además, es en el desarrollo de esta pequeña propiedad donde se ha apoyado, en gran parte, el crecimiento de las explotaciones modernizadas extendiéndose la explotación directa mixta (el 40% de los agricultores están en explotación directa mixta y arriendan parcelas a un promedio de 6 propietarios distintos).

(9) Así, su función de conservación y de mantenimiento del bien fundiario tal como lo define Barthelemy tiende también al declive.

(10) La extensión de esta pequeña propiedad ha sido también una de las bases del desarrollo de empresas de trabajos que ofrecen sus servicios a aquellos que se consideraban agricultores, por lo menos a tiempo parcial.

Esta pequeña propiedad es muy a menudo familiar. Las familias de agricultores poseerán en lo sucesivo cerca del 80 % de las tierras y la explotación media francesa no arrienda más que un tercio de las tierras a extraños a la familia, que pueden ser, además, parientes cercanos (primos, etc.). El arrendamiento rústico fuera de la familia, es más frecuente en la mitad Norte de Francia que en el Sur. Estos pequeños propietarios familiares muy numerosos (unos cuatro millones), no constituyen una clase social. Sus comportamientos y sus estatus son muy diversos de una región a otra, o más bien de una civilización campesina a otra. En Bretaña o en Normandía, el coheredero no vende ni arrienda su parte al precio del mercado y, por ello, la carga que lleva el joven agricultor es muy pesada (11). En el Suroeste y también en la Cuenca Parisina y en Champagne, se las arreglan en familia, ya sea dejando la parte que le corresponde a cada uno a cargo del heredero que se compromete a cuidar de los padres, o bien vendiéndola o arrendándola a muy bajo precio o incluso gratuitamente. La crisis económica, al aumentar las dificultades de los jóvenes que quieren recobrar la explotación paterna, refuerza, sin duda, las solidaridades familiares y despierta también viejos comportamientos, pero en condiciones nuevas que la política de tierras agrarias controla mal o no controla en absoluto.

2. Los nuevos retos de la política de tierras agrarias

La demografía agraria muestra que el problema del relevo será en el futuro uno de los elementos que condicionará la

(11) La encuesta concebida y analizada por Labat sobre las estructuras de la propiedad revela el mapa de dichos comportamientos, fruto de costumbres antiguas que subsisten («Cahiers de Statistiques Agricoles»). Dichas conductas han sido analizadas desde un punto de vista cercano al nuestro por R. Barceló (INRA).

reproducción en las explotaciones familiares modernas. Ahora bien, la política de las estructuras está mal preparada para enfrentarse a ello: no puede afrontar la desestabilización del mercado de la tierra que suscita la crisis, no dispone de los medios que legitimarían los criterios económicos de una política de instalación.

2.1. La desestabilización del mercado de la tierra

Durante aproximadamente quince años (de 1960 a mediados de los años setenta), el mercado de tierras agrarias conoce a la vez una actividad relativamente sostenida (entre un 2 y un 3% de intercambios de la SAU anuales) y, sobre todo, un alza de precios igual o superior a la tasa de depreciación de la moneda. Ahora bien, observamos una fuerte disminución de los intercambios y una reducción de los precios en francos corrientes desde 1978-79 y en francos constantes desde 1982-83. La reducción de las rentas agrarias, y después el alza de los tipos de interés reales reafirmada por la fuerte disminución de la inflación son, evidentemente, dos elementos explicativos de esta baja de los valores de la tierra. Pero dicha baja revela también la crisis de la política de estructuras. A pesar de la baja, la política de estructuras no permite establecer equilibrios nuevos favorables, por ejemplo, a los jóvenes agricultores en crecimiento, a los candidatos a la instalación o a las reestructuraciones nuevas adaptadas a las condiciones que impone la crisis económica (diversificación de los sistemas de producción, por ejemplo, rancho en montaña, etc.).

La demanda de tierras se diversifica de forma anárquica. La polarización del mercado en torno a las explotaciones medias en crecimiento, fuerte entre 1980 y 1975, se atenúa debido a la diversificación de las estrategias de respuesta a la crisis por parte de los agricultores. La demanda de tierra puede permanecer fuerte en una pequeña región de Finisterre, donde

los productores de cerdos o de terneros tratan de aumentar sus superficies para limitar sus compras de alimentos; pero en otra región vecina donde se habían mantenido los pequeños productores de leche que han abandonado hoy en día su actividad, las parcelas que dejan libres pueden quedar abandonadas por parte de los agricultores modernizados que estiman haber acabado su crecimiento y no desean endeudarse más (12).

En cuanto a los jóvenes que tienen la intención de instalarse, cualquiera que sea la importancia de la reducción de los precios de las tierras, dichos precios parecen todavía demasiado elevados a la vista de las cantidades que se necesitan reunir para constituir el capital de explotación. Dicho capital aumenta, en efecto, desde hace quince años más rápidamente que los valores de la tierra; el «ratio» durante mucho tiempo constante como promedio de un valor igual de las tierras y del capital de explotación es, para lo sucesivo, de 40/60. Asimismo, la instalación por compra de tierra se hace más difícil que nunca.

La crisis afecta también a la oferta de la tierra. Actualmente, cada año se intercambia menos del 1% de la superficie agraria útil. La reducción de la actividad del mercado de tierras agrarias resulta del retraimiento de los vendedores frente a la reducción de los precios. Dicho retraimiento varía según la naturaleza y la situación de los posibles vendedores. En algunos casos, esta situación puede facilitar la instalación de los jóvenes agricultores: los coherederos que no realicen inmedia-

(12) Los agricultores pudieron reaccionar ante los efectos de la tenaza de los precios sobre la renta dentro de una lógica productivista, aumentando su capacidad de producción o intentando disminuir sus compras: de 1970 a 1980, el tamaño medio de las explotaciones productoras de cerdos aumenta en un 16% y la de los productores de leche en 56,4%. Inversamente, si la superficie total sembrada de cereal aumenta considerablemente, no será por aumento de las explotaciones cerealistas, sino por aumento de su número (+43% en el mismo período).

tamente su herencia, arrendando (casi siempre sin contrato de arrendamiento) sus tierras mediante un «acuerdo familiar» al joven agricultor que se instala. Los agricultores jubilados, cada vez más numerosos, pueden querer conservar su patrimonio para los nietos y, por tanto, ni lo venden, ni tampoco lo arriendan en el marco de la ley de arrendamiento rústico. Prefieren entonces llegar a un acuerdo con el vecino, o incluso con un joven que sufre entonces todos los inconvenientes del arrendamiento en precario. Algunos vendedores, por el contrario, tratan de vender para un uso más remunerador y entre ellos, claro está, los grandes propietarios de granjas que presionan a su arrendatario, comprador casi obligado. Desde 1978 a 1981, dichos vendedores pudieron encontrar también un buen comprador en las SAFER. Dichas sociedades, animadas por la profesión agraria local, pensaban deber constituir *stocks* de tierra en previsión de la constitución de GFA, fomentada por la ley de 1980 y, más tarde, la extensión de los arrendamientos prevista por el proyecto de oficio de la tierra del Partido Socialista.

Esta política de compra que llevó a las SAFER a tomar una parte creciente del mercado de la tierra, ha hecho de ellas hoy en día, las primeras víctimas de la desestabilización del mercado de la tierra. Sometidas a menudo a presiones en los precios de compra, llevadas por sus propios mecanismos de funcionamiento a aumentar su cifra de negocio, les cuesta luego encontrar comprador, puesto que, aún habiendo comprado caro, han tenido que aumentar el precio de las tierras que detentan, debido a sus gastos financieros y de gestión... Varias de estas Sociedades Anónimas han tenido dificultades. En la actualidad, se plantea de modo agudo el tema de la forma de refinanciación de dichas sociedades: concebidas para limitar los efectos de la especulación de la tierra, su mecanismo de refinanciación reposa, paradójicamente, sobre el alza de dichos valores.

2.2. La política de instalación a la búsqueda de criterios

La ley de 1980 y luego la de 1984, han mejorado considerablemente la técnica de los dispositivos creados por las leyes de orientación de 1960-62. Estas dos leyes suprimen, en lo esencial, las dificultades jurídicas que impedían la aplicación de la reglamentación sobre los cúmulos de tierra (C. Crisenoy, 1982); amplían el campo de aplicación del control de las estructuras, en particular a las instalaciones; precisan y refuerzan los criterios que permiten a la Comisión de estructuras rechazar una petición de autorización para cultivos; el establecimiento en cada departamento de un esquema que dirija las estructuras (1980) puede asegurar una aplicación más general y regular de la ley sobre el conjunto del territorio, permitiendo una modulación de los criterios según las pequeñas regiones agrarias; finalmente, si el proyecto de oficinas agrarias, asambleas elegidas de agricultores que controlan en cada departamento la aplicación de todas las decisiones estructurales se abandona, la presencia de representantes de los sindicatos minoritarios en las Comisiones departamentales y nacionales podría garantizar una mejor transparencia de las decisiones (Coulomb, 1984).

Pero la sofisticación de los criterios del rechazo a cultivar que constituye el resorte de la política de las estructuras, ¿es acaso suficiente, para legitimar económica y socialmente estos criterios y más particularmente su base fundamental, la superficie mínima de instalación (SMI), por debajo de la cual no se fomentan instalaciones, privándoles de ayudas económicas? No lo creemos así, puesto que la superficie mínima de instalación supone que se defina otra norma, la de la explotación «modelo» en la que reposa.

Las dificultades de aplicación de las leyes de 1960-1962 en este punto son conocidas. La superficie de las explotaciones a dos UTH (Unidad Trabajo Hombre) concebidas entonces

como necesarias para alcanzar la paridad de la renta (13), debería calcularse económicamente y, como referencia, permitir entonces el establecimiento de los umbrales de instalación. Ocho años han sido necesarios para que una ley indique en 1968 los medios provisionales y transitorios para determinar estas superficies mínimas. Pero hasta 1975 estas normas no se fijaron por decreto...

Desde entonces, este criterio ha conocido un éxito rotundo: más de cincuenta disposiciones legislativas, decretos y resoluciones aluden al mismo para atribuir las ayudas económicas o sociales, algunas exenciones fiscales, el acceso a algunos préstamos del Crédito Agrícola, etc. No obstante, en el mismo período, los poderes públicos se han visto obligados a «tolerar» instalaciones de media-SMI, siempre que se alcance el tamaño normal de la explotación en los cinco años venideros.

Las aventuras de la SMI son reveladoras de la parálisis de las políticas de las estructuras. Podríamos decir que la SMI y/o la explotación a dos UTH jamás han existido tanto como cuando no estaban establecidas como normas, sino como modelos en la mente de los jóvenes agricultores deseosos de instalarse o crecer; que inversamente, estas normas, una vez establecidas, no por cálculos, sino por concertación con las organizaciones profesionales departamentales, son rápidamente utilizadas en exceso por la reglamentación, mientras que no parecen ya adaptadas ni a la realidad de las explotaciones familiares (una mayoría está compuesta por menos de 2 UTH), ni, sobre todo, a los problemas que plantea y suscita la instalación de los jóvenes agricultores.

Esta utilización de la SMI, un poco a tontas y a locas, de alguna manera la convierte en el equivalente de una «carta profesional» que da lugar a derechos económicos y sociales.

(13) Sabemos que entonces la noción de «paridad» era ambigua: ¿se trataba de la agricultura y de la industria como sector (véase el lema de las Cámaras Agrarias hasta los años setenta), la renta de la empresa industrial y de la empresa agraria, de la renta de trabajo agrario y del trabajo asalariado?

Pero, sobre todo, deja entrever que la política de las estructuras está mal adaptada a la gestión del desarrollo agrario en la crisis económica, en la medida en que no define claramente los modelos técnicos y económicos socialmente indiscutibles de explotaciones agrarias sobre las cuales podría fundarse la política de instalación, la regulación de una concentración de las explotaciones, o, en su caso, la emergencia de nuevos modos de desarrollo agrario y rural, etc.

En efecto, en la actualidad, podemos preguntarnos sobre la racionalidad económica del modelo de producción muy intensificado establecido en las regiones donde el sindicalismo agrario ha sabido imponer mejor la aplicación de la política de las estructuras de 1960-62 (14). Dichas explotaciones se han desarrollado en un período en el que las ayudas del Estado eran importantes y estaban legitimadas por la necesidad del progreso técnico. La elevada inflación hacía, a menudo, negativos los tipos de interés reales de los que se beneficiaban los jóvenes agricultores y aliviaba rápidamente sus cargas de endeudamiento. Este modelo de crecimiento constituía para estos jóvenes la estrategia de instalación más competitiva; dicha estrategia se reafirmaba mediante planes de desarrollo y, por consiguiente, por el apoyo atento y protector del Crédito Agrícola. Estas explotaciones permiten, en la actualidad, un buen nivel de renta y, en este sentido, podemos presentarlas como las más «rentables». Pero sabemos que su coste de reproducción es considerable si lo comparamos a la renta; su dinámica de desarrollo impone un crecimiento casi permanente de la producción para mantener el nivel de ingresos, pero también un nivel suficiente de tesorería de los medios de produc-

(14) Es decir, aproximadamente, en un tercio de los departamentos: el gran Oeste, la región Ródano-Alpes, la región del Nord-Pas-de-Calais, etc., o dicho de otro modo, las regiones donde los jóvenes agricultores procedentes de la JAC han sabido imponer en un debate social local, las normas de la explotación familiar «media» de la política de las estructuras definida en 1960-62.

ción adquiridos por la explotación para hacer frente a las variaciones de los costes. Así, pueden parecer a la vez costosas en ayudas públicas y costosas en importaciones de productos mal controlados por las reglas de la política agrícola común (soja, PSC, etc.). Asimismo, estas «condenadas al crecimiento», según expresión del Ministro de Agricultura, el señor Rocard, hacen difícil el control de la oferta que la crisis económica por una parte y la crisis de la comercialización de productos agrarios por otra parte, hacen necesario (Coulomb, 1984-Coulomb, Delorme, 1985).

La crisis de este modelo de desarrollo se traduce por un endeudamiento excesivo de los jóvenes agricultores intensificado y una fragilidad del equilibrio económico de su explotación que puede llegar hasta la «quiebra», que no está reconocida en derecho, para las explotaciones agrarias.

Pero es obligado comprobar que los debates en el seno de las organizaciones profesionales dominantes apenas toman en cuenta este «proceso». En su «proyecto para la agricultura del mañana», aparecido en 1985, las Cámaras Agrarias hacen hincapié en el hecho de que 120.000 agricultores (es decir, el 12%) mueven el 40% del volumen de negocio total de la agricultura y 350.000 el 75%. En adelante, ¿habrá que ayudar económicamente sólo a estos «verdaderos productores», es decir, no contar para el desarrollo agrario futuro más que con los «grandes» repartidores? La Asociación de Productores de Trigo ha hecho una observación que pretende ser realista al tiempo que subraya que es necesario, además, apoyar mediante ayudas sociales «cuidadosamente controladas» a una población rural en gran parte agraria en las zonas agrarias marginales (15) (Coulomb, Delorme, 1985).

(15) El productor agrario francés — diciembre 1984, pág. 7 —, por otra parte, la CNJA propone en su «pasaporte para el futuro» una agricultura de grandes empresas, pero asociando eventualmente a varios «empresarios». Podemos ver en ello una voluntad de relanzar la agricultura de grupo.

Por consiguiente, la política de regulación de la concentración de tierras es menos importante a los ojos de estos agricultores que el establecimiento de medios de política de tierras agrarias que permitiría asegurar el desarrollo de «verdaderas empresas» agrarias. El tema de la propiedad privada de la tierra vuelve entonces a ocupar un primer plano y relega a un segundo plano a la política de estructuras como posible medio de presión para acceder a la tierra al menor coste.

Así, vemos renacer, en formas actuales, el tema fundador de la economía política, las contradicciones entre la renta y el beneficio, y resurgir las soluciones que se aproximan a la solución no menos clásica, a menudo propuesta para resolver dichas contradicciones: la necesaria socialización del suelo.

Para la gran mayoría de los responsables profesionales, ésta pasa por la extensión de una propiedad societaria del suelo arrendando las tierras en el marco de la ley de arrendamientos rústicos y constituida sobre la base de capitales no agrarios (Coulomb, Nollet, Servolin 1977-Coulomb 1986).

Creadas por la ley de 1960-62, las agrupaciones de tierras agrarias que encarnan esta solución, se relanzarán en 1970, luego en 1980 y, finalmente, en 1983 con la creación de una sociedad de ahorro agrario financiada en 1981 por los excedentes de la Caja de Crédito Agrícola (16). Pero sabemos (Coulomb, 1974) que, por naturaleza, estas agrupaciones agrarias caen por sí mismas en las contradicciones que creen eliminar:

(16) La creación, en 1970, de agrupaciones de tierras agrarias (GFA) debía permitir atraer capitales no agrarios en la extensión de una propiedad cedida en arrendamiento. El fracaso era más que previsible. En 1980, la ley de orientación intenta relanzar dichos GFA creando sociedades de participación inmobiliaria que deberían permitir una mejor movilidad de las partes de los GFA. Al mismo tiempo, el Partido Socialista propone en su programa una nueva extensión de las tierras a arrendar, según modalidades imprecisas. Ello supondrá, evidentemente, un fracaso. Sin embargo, se creó una Sociedad de Ahorro Agrario que permitió, basándose en explotaciones detentadas por las SAFER, algunos GFA, a menudo en tierras ya ocupadas por jóvenes en arrendamiento «en precario».

¿cómo remunerar, a un interés suficiente para competir con las demás inversiones financieras, los capitales inmovilizados limitando a la vez los cánones de los arrendamientos? (17). Pero sabemos también que, por el contrario, la propiedad societaria del suelo ofrece un marco útil a los acuerdos de «familia» y a la transmisión de un patrimonio que permanece físicamente indiviso. Se inscribe entonces simplemente en la lógica de la extensión de la propiedad familiar de las tierras y de la explotación directa «ideal».

Eliminar las contradicciones entre la inversión en tierras agrarias y la inversión productiva necesitaría modificar profundamente las relaciones entre el crecimiento agrario y el crecimiento industrial. Entre otras soluciones, la de hacer emerger «verdaderas» empresas agrarias que produzcan, al igual que las empresas industriales, una tasa de beneficio normal, puede parecer la vía más coherente en nuestro sistema social. Pero ello implicaría modificar profundamente, en favor de los precios agrarios, su relación con los precios industriales, y su consecuencia inmediata en el sistema de propiedad privada de las tierras sería la de producir fuertes incrementos de los valores de las tierras agrarias.

Asimismo, una política de las estructuras agrarias y de explotación, sigue siendo necesaria para dilucidar las contradicciones de estos círculos viciosos. Pero en la indeterminación del tipo de modelo de explotación que se desea fomentar socialmente, la política de estructuras actual será, sobre todo, un reto político situado entre dos polos profesionales: entre los

(17) Más radicales, los campesinos trabajadores esperan por su parte, en formas diversas, oficinas agrarias y/o SAFERs arrendando tierras financiadas, ya sea por capitales mutuos o bien por el Estado; la política de las estructuras podría permitir según ellos una verdadera atribución de las tierras puestas en venta o en alquiler a tal o cual agricultor designado por una comisión *ad-hoc* (por ej., la oficina agraria). Se trata, de hecho, de una socialización disfrazada del suelo, aun cuando se intente conservar a los propietarios privados, habida cuenta de que éstos no tienen ningún poder.

que dirán que en lo sucesivo esta política es inútil en nombre de su competitividad económica, y los que, por el contrario, harán de su respeto el arma principal de la resistencia de las explotaciones familiares en nombre del derecho; entre los partidarios de un nuevo éxodo agrario que permitiera la definición de una política agraria dual y los partidarios del mantenimiento del mayor número de agricultores posible, lo que necesitaría una redefinición de la política de desarrollo agrario y una mejor integración de éste en el desarrollo rural.

BIBLIOGRAFIA

- BARCELÓ, RAMÓN: «Usage social du sol et transmission héréditaire des biens», INRA, 1983.
- DENIS, BARTHELEMY: «La théorie du fonds-entreprise», ed. Economica, París, 1981.
- COULOMB, PIERRE: «Propriété foncière et mode de production capitaliste», *Etude Rurales*, 40 págs., París, 1973.
- «Systèmes fonciers et politiques foncières», in *L'élaboration de la politique agricole* (en coll. H. Nallet-Cl. Servolin), INRA, París, 1977.
- «Une propriété sociétaire du sol est-elle possible?», *Agrar France*, 1974.
- *Le syndicalisme agricole moderne et la création dy paysans-modèle* (in coll. H. Nallet), INRA, 1980.
- «Feu les offices fonciers», *Etudes foncières*, París, 1984.
- «La politique foncière agricole», in *Quarante ans de politique foncières*, ed. ADEF, Ministère de l'Urbanisme, París, 1985.
- «Droits contre Droit, l'émergence de l'exploitation familiale», in *L'évolution du droit dans le monde rural*, sous la direction du H. Mendras, ed. «La Documentation Française», París, 1986.

- «L'agriculture, les agriculteurs et la crise» (en coll. H. Delorme), *Pour*, Paris, 1985, n.º 102, «Les paysans en panne de modèle», édité par M. C. Becouarn et P. Coulomb.
- DE CRISENOY, CHANTAL: a) «Une loi inappliquée et inapplicable: la législation des cumuls». b) «Les enjeux de la politique foncière», INRA, 1982.
- GERVAIS, JOLLIVER, TAVERNIER: 4ème tome de *L'histoire rurale de la France*, ed. du Seuil, Paris, 1978.

EL MERCADO DE LA TIERRA EN ESPAÑA: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Por

Consuelo Varela Ortega (*)

1. Introducción

El factor tierra, que confiere especificidad a la actividad agraria, su precio y las peculiaridades de su mercado han sido elementos de especial importancia en las transformaciones estructurales que por necesidad acompañan a los procesos de desarrollo y modernización de la agricultura. Importancia que en España es decisiva en tanto en cuanto el sector agrario ha sufrido en nuestro país una transformación profunda en un período de tiempo muy corto.

Pero no son sólo razones de política estructural las responsables del protagonismo del factor tierra en la actividad agraria y de las controversias y polémicas que históricamente han suscitado su propiedad y su uso. En efecto, si en los EE.UU. se sabe que casi tres cuartas partes del activo del sector agra-

(*) Universidad Politécnica de Madrid.

rio se debe a la tierra (Reinsel, 1979), en España ésta es responsable de más del 80% (MAPA, 1983).

Así pues, razones estructurales y económicas, la mayoría de las veces imposibles de desligar, pues son las dos caras de un mismo problema, reproducen la estructura dual del factor tierra —factor de producción y activo— y forman el trasfondo de la mayoría de los estudios que se ocupan de su mercado y de la formación de su precio.

En España, el precio de la tierra, sus fluctuaciones y tendencias y quizá en mayor medida su relación directa con la rentabilidad de la actividad agraria han sido temas casi siempre latentes e implícitos en el quehacer de los economistas agrarios preocupados por problemas estructurales. Implícitos, desde luego, proque la atención que se le ha prodigado no ha cuajado en estudios suficientemente numerosos y sistemáticos y mucho menos de ámbito nacional, de modo que el análisis que de ellos pueda derivarse es por fuerza parcial y restringido a un ámbito geografico determinado. Esta situación no deja de tener, por otro lado, cierta coherencia con el propio tema de estudio, ya que no puede hablarse en España de un único mercado de la tierra, sino de muchos mercados con características muy peculiares. Estas, al menos, tanto como las diferencias regionales o comarcales tan notables en España.

2. Una visión de conjunto: el mercado de tierras en el agregado

Antes de mencionar con más detenimiento las conclusiones que pueden derivarse de estos estudios regionales, para dar una visión global del mercado de la tierra, o la evolución de su precio, en España hay que restringirse por necesidad a una serie, basada en las estadísticas que, desde 1979, viene elaborando el Ministerio de Agricultura.

Según esta serie, los precios de la tierra crecieron durante

ese período (1979-85) a un ritmo anual medio del 8% y acumulativo de casi el 60% en términos monetarios (Cuadro 2 y Figura 1). Evolución ésta descendente en términos reales, puesto que el índice de precios al consumo creció a un 12,4% anual y se dobló en ese mismo período (100,9%) (INE, 1985). A comienzos de los años ochenta es cuando empieza a observarse — igual que en otros países — esta tendencia decreciente de los precios de la tierra, ya que en el período 1979-80 disminuyeron incluso nominalmente en las zonas más agraristas de España — Andalucía (−2,2%), Extremadura (−1,9%), Castilla (−1,5%), La Rioja (−4,6%) (Cuadros 3 y 4).

Esta tendencia no ha sido, desde luego, la misma en el pasado, y aunque no existen datos oficiales para períodos anteriores, es interesante completar esta visión con los datos obtenidos para el secano andaluz en un trabajo que comentaremos posteriormente (C. Varela Ortega, 1987). En efecto, en esta zona, los precios de la tierra necesitaron primero diez años para doblarse, de mediados de la década de los cincuenta a mediados de la década de los sesenta (1955-1965), después sólo siete años (1965-1972), luego tres años (1972-1975) y, finalmente, aumentaron solamente en un año más del 50% (1975-1976).

A partir de entonces, y hasta el final de la década de los setenta, esta expansión se amortigua un poco y el crecimiento anual de los precios se sitúa en torno a un 20%. Esta subida espectacular del precio de la tierra podría explicarse, igual que en otros países, por la fuerte presión de la demanda de tierras en períodos inflacionistas para refugio de capital. En efecto, el incremento del índice de precios alcanzó en España sus valores más altos a mediados de la década de los setenta, con un 17,6% en 1975-76 y un máximo del 24,5% al año siguiente (INE, 1985). Es decir, los inversores en tierra anticiparon correctamente sus expectativas de inflación aquellos años en que compraban tan caro.

En valor absoluto, según la comparación internacional de precios realizada en el Departamento de Economía Agraria

de la Escuela de Agrónomos de Madrid (Díaz, Urbiola, Sumpsi y Varela, 1983) (Cuadros 5 y 6), los precios de la tierra en España son sensiblemente más altos, incluso el doble, que en Estados Unidos para zonas similares entre los años 1978-81 y, relativamente, cercanos a los de Francia en el mismo período. Esta comparación sólo es válida a título orientativo, hay que tomarla, evidentemente, con mucha cautela por las dificultades de la selección de zonas similares entre unos países y otros y las diferencias en las tasas de inflación, estructura de precios relativos, rentabilidad de la actividad agraria, variaciones en las tasas de cambio, etc.

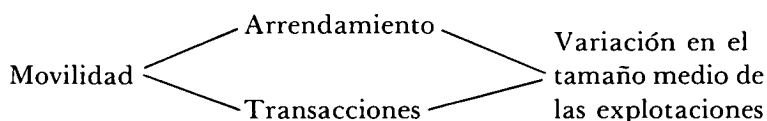
Pero, comparando para el año 1980, el ratio precio de la tierra/precio del trigo (para evitar al menos las distorsiones de la fluctuación en las tasas de cambio respectivas) los resultados dan aún un nivel más alto para los precios de la tierra relativos en España con respecto a estos dos países. Así, los valores medios de este ratio para España son tres veces mayores que los de EE.UU. y más del 60% por encima de los de Francia.

El otro factor característico del mercado de la tierra, la movilidad, es aún más difícil de cuantificar a nivel nacional, porque la ausencia de estadísticas es en este caso, total. El servicio de valoraciones agrarias de Catastro, dispone de datos nacionales y provinciales de superficie de tierra intercambiada, pero sin hacer distinción entre los distintos intercambios, es decir, transacciones intervivos, donaciones, sucesiones u otro tipo de actos jurídicos.

Sin embargo, hemos podido estimar, de forma aproximada, que los 44 millones de Ha que hay en España se movieron, en promedio anual para el período 1980-84, a un ritmo entre el 1 y el 2% (1).

(1) Mediante el cálculo del peso de las transacciones intervivos sobre el total de transacciones en número y estimación de la relación número/superficie.

El factor de la movilidad de la tierra está en esencia ligado y condiciona la evolución de la estructura de las explotaciones agrarias, pero no sólo a través de los mecanismos de compra-venta, sino también de los arrendamientos. Así, no puede hacerse un análisis en exclusiva de las transacciones de tierra, sin incurrir en una visión parcial explicativa de su estructura. Si se utiliza como indicador aproximado del cambio en la estructura de las explotaciones la evolución de su tamaño medio, podríamos considerar como primera aproximación un esquema del tipo:



Para el período de veinte años comprendido entre 1962 y 1982 éstas aumentaron de tamaño un 22% (de 15,6 Ha en 1962 a 19 Ha en 1982) (Cuadro 7), cifra que sitúa a España por debajo de todos los países de la CEE de los 9, salvo Italia (Cuadro 8). Pero estos datos de dimensión media hay que tener en cuenta que se refieren a todas las tierras y no sólo a las tierras labradas que en España suponen menos de la mitad del total (Cuadro 9). En efecto, si tomamos la dimensión media de las explotaciones con tierras labradas, nos encontramos con que las 19 Ha a las que antes nos referíamos descienden a menos de la mitad (8,6 Ha en 1982) (Cuadro 7), cifra que vuelve a situar a España por debajo de todos los países de la CEE, salvo Italia, a la que se aproxima mucho.

Esta evolución relativamente escasa de la estructura de las fincas en España parece coherente no sólo con un mercado de tierras de poca movilidad, sino también con una proporción baja de superficie arrendada (13% en 1982) y una evolución baja de la misma, que para el mismo período de 1962 a 1982 sólo aumentó un 7% (Cuadro 10). Es decir, según estas medidas agregadas, podríamos llegar a afirmar que en España nos encontramos, a primera vista, frente a un mercado de tierras

poco activo, de escasa movilidad, y con un nivel de arrendamientos bajo. Factores estos que se acompañan con una evolución estructural lenta que ha cuajado en explotaciones de tamaño aún relativamente pequeño si tenemos en cuenta su nivel de intensificación.

En definitiva, el fuerte incremento que experimentaron los precios de la tierra a mediados de la década de los años setenta y la tendencia alcista que ya venía observándose algo antes, no parece que pueda explicarse, para el agregado, como una respuesta de la presión de la demanda para la ampliación de explotaciones en unidades más racionales capaces de incorporar el avance tecnológico de aquellos años (Cuadro 11).

No obstante, y como decíamos al principio, el análisis agregado no es más que una pincelada en el panorama real de la agricultura española. Si utilizamos el mismo tipo de indicadores, un vistazo rápido a dos zonas agrarias bien representativas nos lo confirma (Cuadro 12 y Figura 2).

En efecto, en una región de vocación agrarista como Castilla-León, las explotaciones se ampliaron tres veces más que la media nacional en los veinte años que hemos considerado (un 60% de 1962 a 1982). También los arrendamientos tienen mucha más importancia como se ha podido constatar tanto por los trabajos de campo realizados en 1980 (Garrido, 1984), como por los datos de los Censos. En ambos casos se llega a una cifra más de dos veces y media superior a la nacional (34% en Castilla-León frente al 13% nacional en 1982) y a una evolución creciente en veinte años diez veces superior a la nacional (70% de 1962 a 1982).

Esta situación analizada por Sumpsi en un trabajo reciente (1986) muestra como esta forma de cultivo no directo ha tenido una importancia decisiva en el cambio estructural.

En Andalucía, por el contrario, el panorama es el opuesto. Las explotaciones no se ampliaron en los veinte años que hemos considerado o incluso disminuyeron de tamaño (Cuadro 12 y Figura 2). El cultivo indirecto y en concreto el arrendamiento es bajo (12,9% en 1982), menor que la media

nacional (13,2%) y en evolución regresiva desde 1962 (Sumpsi, 1986).

No obstante, estos datos vuelven a ser poco ilustrativos. La evolución estructural en Andalucía tomada en su conjunto, es engañosa, lo mismo que las cifras globales del tamaño de sus explotaciones puesto que es una región que por sus grandes contrastes podríamos decir que sigue una tendencia bimodal. Las zonas con predominio de la gran explotación, quedan compensadas por otras zonas —como la de cultivos forzados de Almería— de pequeñas unidades que tienen su origen en particiones y fragmentaciones de explotaciones más amplias que tuvieron lugar durante el proceso de intensificación agraria de estas zonas en los años setenta.

3. Estudios locales: los «micromercados»

Ya iniciada la década de los ochenta, surge un primer conjunto de trabajos de índole descriptiva, y con una metodología de análisis estructural que se centra en cuatro zonas bien diferenciadas y características de agriculturas diversas.

La zona de la Meseta Norte castellana (Valladolid), con una agricultura eminentemente familiar, y con una participación importante del cultivo indirecto. Andalucía, representada por un lado por la agricultura sevillana, de explotaciones en general grandes y en cultivo directo, con utilización intensa de trabajo asalariado. Y, por otro lado, por la zona de cultivos forzados e intensivos de Almería. Por último, la región valenciana peculiar por su estructura minifundista y, en general, con explotaciones intensivas de huerta y cítricos.

Todos estos estudios están basados en un trabajo de campo laborioso y se realizaron en los Departamentos de Economía Agraria de las Escuelas de Ingenieros Agrónomos. En Madrid, en 1982, las tres primeras zonas (Díaz, Sumpsi, Urbíola y Varela, 1983) y en Valencia, en 1985, la última zona, aún por completar (Arnalte y Avellá, 1986).

En ellos se observan las grandes diferencias locales y la falta de homogeneidad en el funcionamiento del mercado de la tierra derivadas de la diversidad de orientaciones productivas y de estructuras agrarias.

Dentro de cada una de las zonas se identificaron a su vez distintos mercados en función, por lo general, del tamaño de las transacciones, bien si se trata de pequeñas o grandes fincas o parcelas segregadas de grandes lotes de tierra. Este último mercado de especial relevancia en la zona de cultivos forzados de Almería, donde la base en tierra de la actividad productiva perdió su importancia tradicional para dar paso a una intensidad inusitada del factor trabajo y del capital.

El mercado de tierras en la zona castellana (Valladolid) se caracteriza por ser un mercado relativamente homogéneo en su conjunto. Se trata de un mercado local, endogámico, donde son, en general, los propios agricultores los que compran tierra y practican una agricultura por lo general extensiva. Las motivaciones de compra son básicamente de índole productiva, mucho más que especulativa, donde la demanda para la ampliación de explotación juega un papel importante, como ya vimos en el análisis estructural anterior. Es, en definitiva, un mercado muy poco profesionalizado, sin intermediarios, personas o instituciones, que pongan en contacto a compradores y vendedores y centralicen la información sobre volumen de oferta, demanda y precios de la tierra.

Esta situación se corresponde con una movilidad de la tierra relativamente baja, un 2% en promedio (para el período 1975-81), que contrasta con la del mercado de tierras de Sevilla con una movilidad media del doble (4,1%). Este se corresponde con un mercado que presenta un aspecto mucho más amplio de mecanismos, agentes económicos y motivaciones. Se trata de un mercado mucho más abierto y profesionalizado, donde la participación de intermediarios (corredores de fincas) está generalizada y donde las motivaciones de los compradores no son sólo de índole productiva (agricultores directos o terratenientes que mediante trabajo asalariado cultivan

sus fincas), sino también especulativa (inversores de otros sectores de la economía y de otros lugares). Es, en definitiva, un mercado acorde con la agricultura capitalista característica del campo sevillano.

No obstante, la existencia de intermediarios en la compra venta de fincas que implica, indudablemente, un nivel de concurrencia alto, no significa en absoluto la existencia de transparencia. Bien al contrario, muchas veces se cierran las transacciones de fincas sin que los propios implicados se conozcan; un oferente y un demandante representados por sus respectivos agentes que «negocian» y «tantean» la transacción. Es una situación que se asemeja a la de un mercado de monopolio bilateral que en la realidad se corresponde con la dificultad de conocer con exactitud los precios de mercado, tanto los estimados como los reales, aunque si el intervalo más frecuente en que oscilará dicho precio, intervalo de negociación si la transacción llega a tener lugar. Esta situación de falta de transparencia provocada por el control y la no difusión de la información por parte de los corredores de fincas, se ha agudizado en los últimos años en que se ha observado un retraimiento de la demanda de grandes fincas que ha hecho disminuir la movilidad junto con la situación alarmista de la caída de los precios a comienzos de esta década.

Un nivel aún más alto de profesionalización y sofisticación es el mercado de tierras de Almería. Esta zona tan peculiar constituye sin duda un caso especial y único, sin semejanzas con otros mercados de tierras españoles. Se trata de una tierra que ha visto transformarse, en pocos años, grandes extensiones de eriales en un entramado de cultivos bajo plástico y enarenados con productividades altísimas y con una ventaja comparativa en los mercados exteriores por la producción extratemprana de hortalizas.

Esta situación ha dado lugar a un mercado de tierras muy dinámico con una movilidad tres veces más alta que el castellano —un 6,5%— y más de la mitad por encima del de Sevilla, muy profesionalizado y que ofrece posibilidades muy

amplias para todo tipo de transacciones de tierra en fases distintas de su transformación. Se trata, pues, de un mercado muy especulativo abierto y donde los intermediarios son muchas veces empresas que actúan como si se tratara de suelo urbano, con una especie de «urbanizadoras agrarias» que compran grandes lotes de tierra para luego venderlos en parcelas pequeñas. Estas empresas, escasas en número, actúan de forma oligopolística, estableciendo precios fijos para cada parcela, que son perfectamente conocidos de antemano por el comprador potencial que como colectivo de demandantes no tiene posibilidad de influir en el precio. Este es el único caso en el mercado de tierras en España donde la transparencia es absoluta.

En cuanto a los precios (Cuadro 10) para el período 1980-81, lo primero que salta a la vista es su enorme dispersión, pues oscilan entre un máximo de 10 millones de ptas./Ha en los cultivos enarenados de Almería y un mínimo de 20.000 ptas./Ha en las dehesas sevillanas.

En el país valenciano el mercado de la tierra sigue pautas bien diferentes y ligadas al tipo de aprovechamiento de sus tierras. La movilidad es, en general, muy baja comparada con las otras zonas y oscila en torno a cifras por debajo del 1%. La estructura minifundista de esta zona queda patente en las transacciones de tierra y el tamaño de las fincas donde los datos se dan en 1/12 de Ha. El precio es, sin embargo, muy elevado, llegando incluso a 12 millones ptas./Ha en las zonas citrícolas por excelencia (nunca se vende una Ha entera y los compradores de esta tierra son en sus tres cuartas partes agricultores que poseen menos de una Ha de tierra, y la mitad de ellos, menos de media Ha). Los motivos de demanda de tierra son en muchos casos la intensificación y puesta en riego, característica de una agricultura con gran tradición intensiva como la valenciana.

4. Estudios locales. Un análisis econométrico

La literatura especializada en la modelización del mercado de la tierra abunda en estudios econométricos surgidos en la década de los años sesenta en torno al tema de la «Paradoja del precio de la tierra» (Raup, 1965), que en su mayor parte se basan en modelos temporales de series históricas de datos agregados. Una revisión detallada lleva a concluir que es, al menos, cuestionable la existencia de un mercado de la tierra de ámbito nacional, o lo que es lo mismo, el sentido que para el estudio del mercado de la tierra tienen las mediciones agregadas de las variables que supuestamente lo determinan. Sobre todo en cuanto a las conclusiones que puedan derivarse de su análisis empírico para su aplicación en el diseño de políticas agrarias.

Al margen de las cuestiones que ha suscitado este tipo de trabajos agregados (Reinsel, 1973; Brown y Brown, 1984; Pope, 1985) en España no podíamos caer en la tentación de abordarlos. No sólo no existen estadísticas, sino que los primeros estudios descriptivos apuntaban ya un funcionamiento característico y claramente local que hace del mercado de la tierra un conjunto atomizado de realidades diversas. El primer escalón es conocerlas y después ampliar su horizonte, de modo que las conclusiones generales que de ellas pueda derivarse sirvan de guía para el diseño de políticas estructurales o al menos para la evaluación de sus impactos sobre las distintas agriculturas.

Estos estudios locales españoles se centraron en las provincias andaluzas de Sevilla y Córdoba (Varela Ortega, 1986b). Esta zona tenía la ventaja de haber sido ya estudiada en el trabajo descriptivo anterior, de modo que las características principales del funcionamiento del mercado de la tierra se conocían ya a través de las encuestas del trabajo de campo.

Un primer estudio, de carácter espacial, tenía como objetivo analizar el mercado de la tierra en comarcas agrarias homogéneas, tanto en medio natural como en el tipo de pro-

ducciones y estructura agrarias. Dentro de las dos provincias mencionadas se seleccionaron dos comarcas agrarias homogéneas, una característica del sistema productivo de secano (campiña) y otra del de regadío (vega). Esta diferencia es muy marcada en España, donde estos dos tipos de aprovechamiento presentan estructuras de utilización de *inputs* muy diversas y sugerían, por tanto, mercados de tierras condicionados por factores bien diferenciados.

Los modelos econométricos se plantearon como modelos estructurales de sección cruzada por términos municipales y referidos a 1981 (considerado un año tipo agronómicamente). Se estimaron por mínimos cuadrados bietápicos y se utilizaron 32 variables que recogían los efectos de factores geográficos y agronómicos, estructurales, demográficos, de empleo y económicos.

Los modelos se estimaron, tanto para el secano como para el regadío, primero con una muestra uniprovincial (Sevilla) y posteriormente con una muestra ampliada a las dos provincias (Sevilla + Córdoba).

Los resultados de la estimación de los modelos al ampliar las muestras para incluir las dos provincias pusieron de manifiesto que las diferencias interprovinciales no eran suficientemente importantes como para hablar de mercados de tierra diferentes. Es decir, se mantenía la homogeneidad comarcal en el mercado de la tierra. Sin embargo, sí aparecía una marcada diferencia entre los modelos de secano y los de regadío, tanto para las muestras uniprovinciales como biprovinciales. Los ajustes de las ecuaciones, tanto las de cantidad como las de precio (con coeficientes de determinación comprendidos entre 0,80 y 0,95) fueron distintos en ambos mercados, apreciándose una mayor dispersión en el secano (cantidad y precio).

Las variables explicativas también se comportaron de forma muy diferente (nivel de significatividad y elasticidades).

Así, la demanda de tierras de regadío es más sensible a las variaciones de variables estructurales como el tamaño de las explotaciones o su grado de concentración que la de secano.

Este resultado, junto con la mayor significatividad de las variables de empleo agrario explica por qué en el mercado de tierras de regadío la demanda está mucho más ligada a las propias características intrínsecas del sector agrario — con compradores que son fundamentalmente los propios agricultores — y por tanto está mucho más relacionada con variables que reflejan su estructura y las características de su mercado de trabajo, ya que en el regadío la intensidad de mano de obra es mucho más diversa entre unos municipios y otros por diferencias en cuanto a intensidades de aprovechamiento.

El comportamiento de la variable precio pone de manifiesto que la demanda es diez veces más elástica respecto al precio en el regadío que en el secano, tema importante para el análisis de políticas de intervención en el mercado de tierras.

Por último, las elasticidades de las variables económicas, renta y expectativas de plusvalía vuelven a confirmar el comportamiento diferencial de los dos mercados.

En efecto, en el mercado de tierras de secano, la demanda es tres veces más sensible a las variaciones de las expectativas de plusvalía que a las variaciones de la renta. En la ecuación del precio se observa un fenómeno similar.

Esto parece indicar que para el comprador de tierras de secano juegan un papel más importante las expectativas de plusvalía (ganancias de la tierra como activo) que la propia renta agraria (ganancias de la tierra como factor de producción) y, por tanto, se trataría de un mercado con una fuerte componente especulativa en el que entran, como compradores, personas de fuera del sector. Estas conclusiones explicarían en gran medida el fuerte incremento de los precios de la tierra de secano, observado en Sevilla y Córdoba en los años setenta.

En el mercado de tierras de regadío, el comportamiento es bien distinto, prácticamente el contrario. La variable renta agraria es la que tiene una mayor incidencia en la demanda de tierras. Las expectativas de plusvalía no resultó ser una variable significativa. Lo mismo ocurrió en la ecuación del precio.

Estos resultados indican que para el comprador de tierras

de regadío juega un papel mucho más importante la renta agraria (ganancias de la tierra como factor de producción) que las expectativas de plusvalía (ganancias de la tierra como activo). Es decir, se trata de un mercado menos especulativo que el de secano y más volcado dentro del propio sector agrario, como ya indicaban las variables estructurales y de empleo que comentamos antes.

Estos resultados son coherentes con el conocimiento empírico de la realidad, ya que toda la información disponible apunta hacia el hecho de que en los años setenta, los inversores de fuera del sector agrario que deseaban invertir en la compra de tierras, se inclinaban casi siempre por la compra de fincas de secano y su número era elevado en este mercado. En cambio, en el mercado de tierras de regadío, los compradores eran, fundamentalmente, agricultores que en la mayoría de los casos compraban para ampliar el tamaño de la explotación.

En líneas generales, y considerando los modelos en su conjunto, podríamos apuntar que a la vista de estas conclusiones, el mejor ajuste de los modelos de regadío y la mayor sensibilidad de su demanda puede estar relacionado con el hecho de que el modelo planteado, que recoge las variaciones especiales y no temporales, se adapta mejor al mercado de tierra-factor de producción (asimilable al mercado de regadío) con una clara componente endogámica, donde los compradores son los propios agricultores, que al mercado de tierra-activo (asimilable al mercado de secano) con una fuerte componente especulativa y con un peso considerable de compradores-inversores de fuera del sector. Esto hace que las variables que en él inciden sean aquellas que están marcadas por la evolución temporal de la actividad económica y no por la espacial, como la tasa de inflación, la rentabilidad de activos no agrarios o la oferta monetaria, es decir, variables que no se adaptan bien a un modelo espacial de estas características.

Con la intención de seguir esta línea de investigación, se planteó un nuevo modelo uniecuacional basado en una serie histórica de datos para estudiar precisamente esta componen-

te especulativa característica del secano sevillano. Es decir, se mantenía el carácter desagregado de los modelos anteriores, pero en un análisis temporal. A pesar de la ausencia de estadísticas que ya hemos reiterado, la reconstrucción de la serie de precios se pudo realizar consultando los expedientes de valoración de fincas anejos a la concesión de créditos hipotecarios del Banco de Crédito Agrícola y del Banco Hipotecario. Ambas series, de gran interés por la enorme fiabilidad de los datos bancarios, muestran tendencias muy similares, pues ambas fluctúan al unísono y, lo que es más interesante, en consonancia con otra serie que ha podido reconstruirse a partir de datos de transacciones reales proporcionados por corredores de la zona.

Los primeros resultados de este modelo, adelantan que la variación del precio de la tierra de secano entre 1963 y 1985 puede explicarse, casi exclusivamente, por las expectativas de incremento del precio o expectativas de plusvalía, un factor de incertidumbre o parte no anticipada de ese incremento (medida como grado de aversión al riesgo), las expectativas de la tasa de inflación y la tendencia temporal. Sin embargo, otras variables de precios como el índice de salarios agrarios o el índice de precios percibidos/precios pagados a los agricultores o la renta agraria no resultaban significativas (Varela Ortega, 1987).

Estos resultados no exentos de semejanzas con los de otros trabajos (Barry, 1980; Castle y Hoch, 1982) pueden explicar la importancia de la componente especulativa en este tipo de mercado de tierras y el peso relativo de las variables no agrarias frente a las agrarias. No obstante, es necesario afinar aún en la especificación de estos modelos, incluyendo una gama más amplia de variables que pueda captar las alternativas de inversión en otro tipo de activos distintos a la tierra. Y, sobre todo, afinar en la cuantificación de las variables de formación de expectativas de la tasa de inflación. Variable que no resultó tan significativa como se esperaba a través del conocimiento apriorístico de la realidad de ese mercado y co-

mo indican estudios teóricos relativamente recientes (Feldstein, 1980).

Con los datos de este trabajo ha podido constatarse cómo los precios de la tierra y la renta agraria siguieron una evolución bien distinta, despegándose muy al alza la serie de precios a partir del comienzo de la década de los años setenta (Figura 3).

5. Conclusiones

Las conclusiones a esta exposición se articulan en torno a dos puntos. Una respuesta y una pregunta.

Respuesta

En contestación al planteamiento inicial de esta sesión. Es decir, qué tipo de trabajos deben plantearse —en concreto en España— para abordar el estudio del mercado de la tierra. Estudios estos diseñados para ahondar en su conocimiento y en última instancia, para que puedan ser utilizados en la selección de instrumentos de política estructural.

A la vista de la escasa experiencia que aún se tiene en España de este tipo de trabajos y a la vista de los de otros países, creemos que es importante conjugar los dos tipos de planteamientos. Los planteamientos desagregados y los agregados.

Los estudios desagregados llevan, sin duda, a un conocimiento afinado de una realidad determinada, bien sea a través de una metodología de tipo descriptivo —tradicionalmente muy arraigada en la investigación económica española— o de una metodología más de tipo empírico y cuantitativo.

Este último tipo de estudios, para que sean operativos, acaban siendo estudios de casos apoyados por fuerza en estudios

más de índole descriptiva para partir del conocimiento de la realidad que pretende modelizarse.

Sin embargo, una atomización excesiva de la realidad puede hacer saltar del escalón de la economía agraria al de la geografía económica o incluso antropología agraria (la minuciosidad excesiva en el estudio del mercado de la tierra puede llevar casi a considerar cada transacción como algo único, como un «mercado» especial).

Así, es muy importante ampliar el horizonte de los estudios desagregados y completarlos con la visión de conjunto que proporcionan los análisis agregados. Y esto a pesar de las críticas reiteradas que han suscitado los numerosos estudios agregados sobre el mercado de la tierra tan profusamente presentes en la literatura americana.

En efecto, esta visión de conjunto cobra especial importancia cuando un país está dentro de un colectivo de países y la necesidad de conjugar las políticas nacionales con las supranacionales conduce necesariamente a establecer comparaciones entre unos países y otros, o al menos entre grandes tipos de agriculturas.

Además, en el tema del mercado de la tierra, los estudios agregados tienen para nosotros en España un interés metodológico indudable que abre las puertas para el planteamiento de estudios locales o de casos que aquí se puedan abordar o para estudios comparativos (Maunder, 1984).

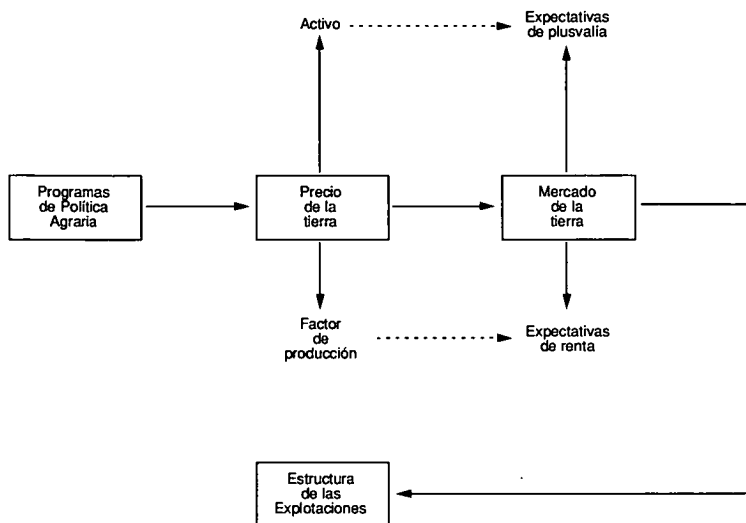
Dentro de los trabajos que intentan modelizar el comportamiento del mercado de la tierra o la tendencia y formación de su precio, se encuentran discusiones muy interesantes tanto sobre el trasfondo teórico de sus planteamientos como sobre los factores explicativos que se tienen en consideración (del funcionamiento del mercado y de la fluctuación del precio). Por ejemplo, para trabajos cuantitativos, pueden sacarse conclusiones muy ilustrativas desde los primeros estudios económicos americanos de mediados de la década de los años 60. Los primeros modelos, tanto los de carácter más estructural (funcionamiento del mercado de la tierra) como los de índole

predictiva (fluctuaciones del precio), plantean una discusión interesante sobre cómo modelizar las relaciones estructurales de un mercado tan peculiar como el de la tierra. Si es de forma explícita en ecuaciones demanda-oferta (Herdt y Cochrane, 1966) surge el problema de admitir la hipótesis de equilibrio de mercado junto con la dificultad adicional de la especificación de la función de oferta de tierra. (Varela Ortega, 1986a).

Este es un tema a tener en cuenta al decidirse por un tipo u otro de modelización en los estudios locales españoles porque la oferta de tierras está muy ligada a las características financieras de las explotaciones, como el nivel de endeudamiento. Factores difíciles de cuantificar si se desciende a un nivel de desagregación como el término municipal para plantear estudios espaciales.

Los trabajos posteriores a los primeros modelos econométricos, e incluso los más recientes que hacen mucho hincapié en el carácter de activo de la tierra, son ilustrativos por su concepción teórica, por el tipo de variables que incorporan y por la medición de las mismas (formación de expectativas, riesgo, distintos usos alternativos de la tierra, etcétera).

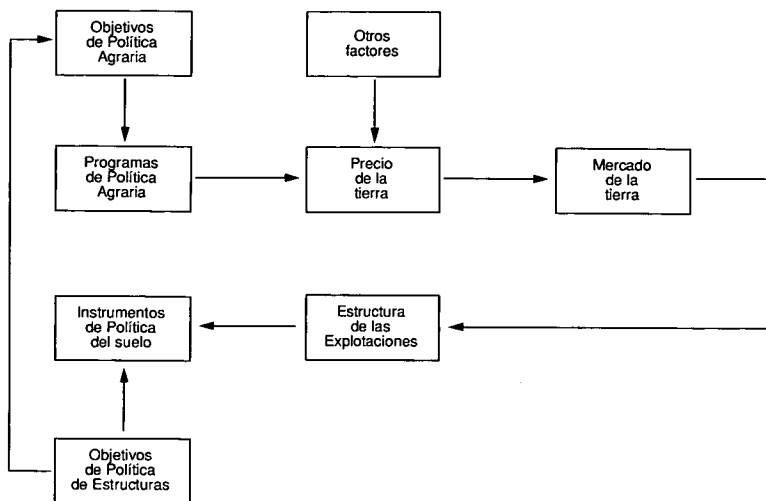
No obstante, en la literatura especializada más reciente se puede observar un cierto retorno a la preocupación por las consecuencias estructurales de los vaivenes del mercado de la tierra. Interés derivado, sin duda, por la importancia progresiva que se le ha ido dando al impacto de los programas de política agraria (sostenimiento de precios, reducción de superficie de cultivo, créditos subvencionados, etc.) sobre los precios y el uso de la tierra (Just, Zilberman y Rausser, 1981; Scott, 1983 entre otros). La situación podría esquematizarse de la forma siguiente:



Sin embargo, se echan en falta las recomendaciones de política que son prácticamente inexistentes. Las discusiones se centran en analizar lo que ha ocurrido más que en apuntar o sugerir posibles soluciones para ciertos desajustes del sector agrario que han requerido o están requiriendo procesos de adaptación lentos y costosos (como las consecuencias de la caída de los precios de la tierra a comienzos de los años 80).

Y este tema nos da entrada al segundo punto de estas conclusiones que es la *pregunta* o interrogante sobre la utilidad de este tipo de estudios en el análisis de criterios de política estructural o de otro tipo de políticas con incidencia directa o indirecta en el mercado de tierras.

Es decir, estos trabajos empíricos y analíticos aparte de contribuir a ampliar el conocimiento de la realidad agraria, deberían contribuir también en el eventual diseño de políticas del suelo. La labor de los estudiosos sobre este tema es proporcionar así un instrumento de análisis para la toma de decisiones en materia de política agraria.



BIBLIOGRAFIA

- ARNALTE, ALEGRE, E., y AVELLA REUS, L.: «Modelos locales del mercado de la tierra en el País Valenciano», *Agricultura y Sociedad*, 1986 (en prensa).
- BARRY, P. J.: «Capital Asset Pricing and Farm Real Estate», *American Journal of Agricultural Economics*, 1980, págs. 549-553.
- BOEHLJE, M., y GRIFFIN, S.: «Financial Impacts of Government Support Price Programs», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, n.º 2, 1979, págs. 285-296.
- BROWN, C., y BROWN, D. J.: «Heterogeneous Expectations and Farmland Prices», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 66, 1984, págs. 164-169.
- CASTLE, E. N., y HOCH, J.: «Farm Real Estate Price Components 1920-78», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 64, 1982, págs. 8-18.

- CATASTRO: Ministerio de Economía, Hacienda y Comercio, Sección de Valoraciones Agrarias, 1975-1984.
- DÍAZ, E.; SUMPSI, J. M.; URBIOLA, J., y VARELA, C.: «El mercado y los precios de la tierra», *Papeles de Economía Española*, n.º 16, 1983, págs. 169-182.
- FELDSTEIN, M.: «Inflation Portfolio Choice and the Prices of Land and Corporate Stock», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 62, 1980, págs. 910-916.
- GARRIDO EGIDO, L.: «La tenencia de la tierra en la región del Duero y la ley de arrendamientos rústicos de 31 de diciembre de 1980», *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 129, 1984.
- HERDT, R. W., y COCHRANE, W. N.: «Farm Land Prices and Farm Technological Advance», *Journal of Farm Economics*, vol. 48, n.º 2, mayo 1966, págs. 243-263.
- HUGHES DEAN, W.; PENSON, Jr., and BEDNARZ, C. R.: «Subsidized credit and Investment in Agriculture: the Special Case of Farm Real Estate», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 66, n.º 5, 1984, págs. 755-760.
- INE: Censos Agrarios 1962, 1972 y 1982.
- INE: Datos en: Banco de España, Boletines Estadísticos, 1985.
- JUST, R. E.; ZILBERMAN, D., y RAUSSER, G. C.: «The Role of Governmental Policy in Agricultural Land Appreciation and Wealth Accumulation», California Agricultura Experiment Station, Division of Agricultura Sciences, University of California, Berkeley, enero 1982, trabajo presentado en el *American Economic Association Meeting*, Washington, D.C. diciembre 1981.
- MAPA: «Encuesta de Precios de la Tierra», *Boletín Mensual de Estadística*, n.º 5, mayo 1966.
- MAPA: *Cuentas del Sector Agrario*, n.º 5, 1983.
- MAUNDER, A. H.: «Land Tenure and Structural Change in the European Economic Community», *Oxford Agrarian Studies*, vol. 13, 1984.
- POPE, C. ARDEN III: «Agricultural Productive and Consumptive Use Components of Rural Land Values in Texas», *Ame-*

- ican Journal of Agricultural Economics*, vol. 67, 1985, págs. 81-86.
- RAUP, P. M.: «Discussion: Land Values and Agricultural Income: A Paradox?», *Journal of Farm Economics*, vol. 47, 1965, págs. 1273-1277.
- REINSEL, R. D., y REINSEL, E. I.: «The Economics of Asset Values and Current Income in Farming», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, 1979, págs. 1093-1097.
- REYNOLDS, J. E., y TIMMONS, J. F.: *Factors Affecting Farmland Values in the United States*, Agriculture and Home Economics Experiment Station, Iowa State University, Research Bulletin, n.º 566, febrero 1969, págs. 324-352.
- SCOTT, J. T. Jr.: «Factors Affecting Land Price Decline», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, n.º 4, noviembre 1983, págs. 796-800.
- SUMPSI, VIÑAS, J. M.: «El mercado de la tierra y su relación con la evolución de las estructuras agrarias», *Agricultura y Sociedad*, 1986, en prensa.
- TWEETEN, L. G., y MARTIN, J. E.: «A Methodology for Predicting U.S. Farm Real Estate Price Variation», *Journal of Farm Economics*, vol. 48, n.º 2, mayo 1966, págs. 378-393.
- VARELA ORTEGA, C.: (a) «Una revisión de los modelos sobre el mercado y los precios de la tierra en la literatura económica», *Agricultura y Sociedad*, n.º 41, oct.-dic. 1986.
- VARELA ORTEGA, C.: (b) «Estudio econométrico sobre el mercado de la tierra en las provincias de Sevilla y Córdoba», *Agricultura y Sociedad*, n.º 41, octubre 1986.
- VARELA ORTEGA, C.: «Structural Policy, Land Mobility and Land Prices». Ponencia presentada (sesión poster) en el XX Congreso Internacional de Economistas Agrarios. Buenos Aires, Argentina, 1987.

APENDICE ESTADISTICO

Por
Consuelo Varela

CUADRO 1

PRECIOS DE LA TIERRA (Indices. Base: año 1983 = 100)

Clase de Índice	AÑOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Primer tipo: Análisis secano-regadío</i>								
1.1. Secano		79,1	81,3	87,6	93,2	100,0	108,7	123,1
Tierras de labor		78,1	82,1	87,9	94,9	100,0	108,2	123,5
Cultivos leñosos		79,2	76,5	86,1	89,4	100,0	105,2	116,6
Prados y pastizales		82,2	85,4	88,6	93,2	100,0	114,9	130,5
1.2. Regadío		73,4	77,5	81,4	87,0	100,0	110,4	121,3
Tierras de labor		70,9	74,1	80,0	86,0	100,0	110,7	121,6
Cultivos leñosos		78,4	85,0	83,1	87,1	100,0	110,7	119,9
Prados		84,2	90,1	94,1	100,9	100,0	105,0	123,4
1. INDICE GENERAL		77,2	80,0	85,5	91,1	100,0	109,3	122,5
<i>Segundo tipo: Análisis cultivo-aprovechamientos</i>								
2.1. Cultivos		76,3	79,1	84,9	90,6	100,0	108,5	121,2
Tierra de labor		75,3	79,0	84,8	91,4	100,0	109,2	122,8
Frutales		82,1	89,0	89,2	92,8	100,0	104,4	114,1
Cítricos		75,2	77,9	78,5	83,7	100,0	117,0	126,7
Vino de transformación		94,1	90,6	95,9	96,6	100,0	103,9	113,4
Olivar de almazara		63,2	59,6	75,1	80,2	100,0	105,7	119,5
2.2. Aprovechamientos		82,5	86,0	89,3	94,1	100,0	113,8	129,8
Prados		83,0	88,8	93,0	97,6	100,0	110,5	134,9
Pastizales		81,7	81,9	84,1	91,1	100,0	118,5	122,7
2. INDICE GENERAL		77,2	80,0	85,5	91,1	100,0	109,3	122,5

Fuente: MAPA encuesta de precios de la tierra 1986.

CUADRO 2

INCREMENTO DE LOS PRECIOS DE LA TIERRA PERIODO 1979-1985

<i>Tasas de</i> <i>Regiones</i>	<i>Tasa de incremento</i> <i>global 1979-1985</i> %	<i>Tasa de incremento</i> <i>medio anual 1979-85</i> %
Galicia	48,8	6,9
Asturias	49,6	7,0
Cantabria	19,2	3,0
País Vasco	81,1*	13,5*
Navarra	124,6	14,6
La Rioja	137,3	16,5
Aragón	62,3	8,4
Cataluña	49,5	7,2
Baleares	105,9	13,4
Castilla-León	69,9	9,3
Madrid	76,7	12,1
Castilla-La Mancha	24,4	3,7
Com. Valenciana	58,8	8,3
Murcia	42,9	5,0
Extremadura	63,8	8,7
Andalucía	66,9	9,1
Canarias	18,5	2,9
ESPAÑA	58,7	8,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la «Encuesta de Precios de la Tierra», *Boletín Mensual de Estadística*, mayo, 1986, MAPA.

* 1979-1984.

CUADRO 3

PRECIOS DE LA TIERRA 1985 (Precio medio. Miles de ptas/Ha)

Cultivo aprovechamiento	Galicia	P. de Asturias	Canarias	País Vasco	Navarra	La Rioja	Ángeln	Cataluña	Extremadura	Castilla y León	Madrid	Castilla-La Mancha	C. Valenciana	R. de Murcia	Extremadura	Andalucía	Canarias	ESPAÑA
Tierras de labor: Secano	1.193,1	-	-	-	502,6	748,0	238,9	538,9	1.101,8	317,4	436,0	223,8	229,5	303,5	141,1	549,3	-	335,5
Tierras de labor: Regadío	1.671,4	-	-	-	2.238,6	2.141,0	1.379,6	1.347,2	2.036,7	940,3	1.410,0	730,9	2.367,7	1.140,3	749,2	1.511,3	-	1.588,8
Frutales de hueso: Secano	-	-	-	-	-	-	334,6	1.498,8	848,2	-	-	-	737,2	-	2.300,0	-	-	1.055,1
Frutales de hueso: Regadío	-	-	-	-	-	2.744,0	2.661,5	2.988,2	-	-	-	1.419,0	2.321,0	1.374,4	1.768,5	2.260,0	-	1.867,9
Frutales de pepina: Secano	-	-	-	-	-	-	-	1.040,0	1.493,9	-	-	-	447,8	-	-	-	-	711,8
Frutales de pepina: Regadío	-	-	-	-	-	2.475,0	2.185,1	2.197,2	-	1.749,7	-	663,6	173,3	616,6	865,4	-	-	1.814,1
Frutales de ciruela: Secano	-	-	-	-	-	-	308,6	491,0	898,5	-	-	371,0	354,8	408,6	-	386,3	-	491,0
Frutales de ciruela: Regadío	-	-	-	-	-	-	-	2.203,5	-	-	-	-	1.471,0	1.477,8	-	869,4	-	1.392,3
Viticultura de mesa: Secano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	963,0	-	335,7	242,7	-	682,5
Viticultura de mesa: Regadío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.600,0	1.167,2	-	1.815,2	-	2.047,5
Plantación: Regadío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.375,2	6.375,2
Oliver de mesa: Secano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	744,0	336,6	-	638,6
Naranja: Regadío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.489,4	-	-	2.650,0	-	4.220,2
Mandarino: Regadío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.934,2	-	-	-	-	4.934,2
Limonero: Regadío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.730,0	3.409,4	-	3.752,0	-	3.399,8
Viticultura de transformación: Secano	2.698,4	-	-	1.594,4	1.142,6	1.423,0	465,7	751,5	-	380,9	644,8	457,5	628,1	250,0	296,7	511,8	-	532,7
Oliver de almazara: Secano	-	-	-	-	-	-	-	450,0	-	-	-	371,8	-	-	316,9	556,1	-	494,8
Prados naturales: Secano	1.306,4	822,7	1.247,0	-	415,3	-	137,0	424,6	-	360,1	586,3	241,3	-	-	263,9	-	-	729,8
Prados naturales: Regadío	1.800,3	-	-	-	-	-	-	-	-	631,7	-	-	-	-	-	-	-	1.209,0
Pastizales: Secano	55,3	-	-	-	275,7	-	38,6	44,8	-	106,1	250,0	45,5	46,8	47,0	86,4	62,2	102,3	90,3
General	1.174,4	822,7	1.247,0	1.340,4	584,5	1.237,7	326,2	570,3	1.118,2	312,9	443,4	294,5	1.259,6	506,4	204,1	441,7	393,4	415,9

Fuente: MAPA. Encuesta de precios de la tierra, 1986.

CUADRO 4

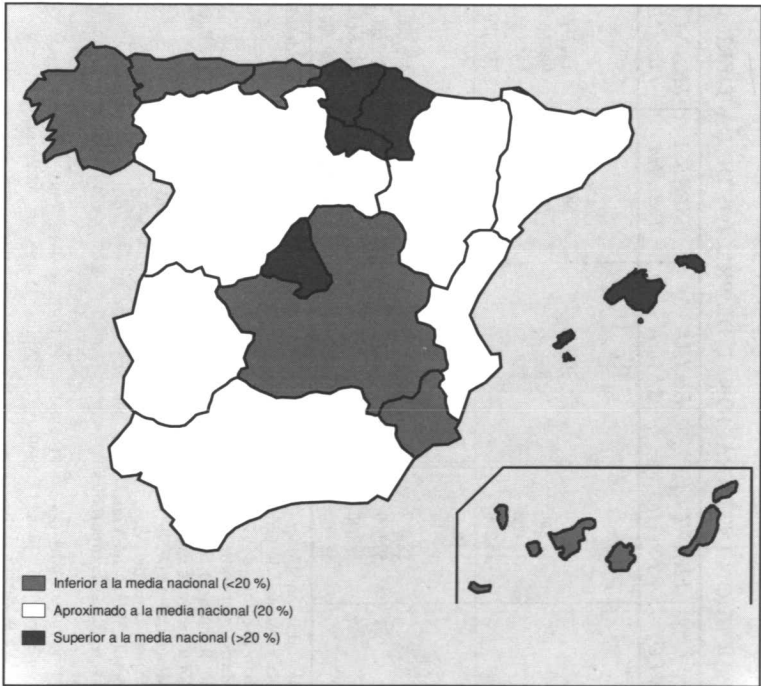
PRECIOS DE LA TIERRA (Índice 1985. Base: año 1983 = 100)

Clase de índice	C. Autònoma	Galicia	P. de Asturias	Cantabria	País Vasco	N Navarra	La Rioja	Aragn	Catalua	Valeres	Castilla y Le3n	Madrid	Castilla-La Mancha	C. Ve. Leonesa	R. de Murcia	Extre-madura	Andaluc3a	Comarisi	ESPAÑA
Índice general:																			
1979		85,5	85,6	84,9	75,8	59,2	65,2	71,7	72,1	57,9	74,7	75,1	91,8	82,3	83,9	76,8	73,7	84,8	77,2
1980		91,3	91,2	88,5	79,6	62,6	62,2	79,0	75,9	57,9	81,1	75,5	90,4	84,2	83,5	75,5	72,1	89,7	80,0
1991		96,5	92,7	92,2	82,8	72,3	66,9	86,7	81,5	81,2	86,8	86,7	93,1	81,8	92,6	88,7	78,6	86,8	85,5
1992		98,3	97,3	96,0	83,5	84,4	89,1	91,0	80,7	94,0	95,8	90,8	98,3	86,2	93,8	92,5	84,9	91,2	91,1
1993		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1994		111,6	109,8	108,9	137,8	119,7	140,6	104,6	102,8	109,3	107,5	139,6	105,2	119,0	110,5	111,2	106,1	98,6	109,3
1995		127,2	129,6	101,2	101,6	124,0	154,7	116,4	107,8	119,2	126,9	122,7	114,2	130,7	111,9	125,8	123,0	100,5	122,5

Fuente: MAPA. Encuesta de precios de la tierra, 1986.

FIGURA 1

TASA MEDIA DE INCREMENTO ANUAL (PERIODO 1979-1985)



CUADRO 5

COMPARACION INTERNACIONAL DE PRECIOS DE LA TIERRA (1978-1981)

TIPO DE APROVECHAMIENTO	FRANCIA FF/Ha	EE.UU. \$/Acre	ESPAÑA Ptas/Ha	FRANCIA Ptas/Ha	EE.UU. Ptas/Ha	AÑOS
SECANO EXTENSIVO Cereal	R ₄	R ₁		R ₄	R ₁	
	10.000	465	240.000	170.000	88.057	1978
	12.500	600	250.000	200.000	99.294	1979
	14.000	732	250.000	237.904	130.178	1980
	15.250	827	250.000	259.420	187.297	1981
SECANO INTENSIVO Cereal-leguminosas-remolacha	R ₅	R ₂ R ₃ \bar{X}	R ₅		R ₂ R ₃ \bar{X}	
	28.037	700 800 750	400.000	476.000	121.030 138.320 129.675	1978
	30.000	880 960 920	450.000	480.000	145.631 158.870 152.250	1979
	32.000	1.140 1.210 1.175	450.000	543.547	202.737 215.186 208.961	1980
	32.960	1.320 1.480 1.400	450.000	560.320	300.000 336.315 318.157	1981

R₁ = Región Centro-Este de California. Mayor pluviometría que la correspondiente española (Valladolid).

R₂ = Región del Valle de Sacramento, de California (Zona Interior N).

R₃ = Región del Valle de San Joaquín, de California (Zona Interior Centro).

R₄ = Región de Cantale (Mazico Central).

R₅ = Región de Boauce (Ile de France). Mayores rendimientos que la correspondiente española (Sevilla).

H₁ = Huerta en Francia: Zona de Vaulx (Provenza) y dentro de ésta, Tricastin (Subzona).

F₁ = Frutales en Francia: Zona Drôme (Valle de Ródano) y dentro de ésta, Royans (Subzona).

H₀ = Huerta en España: Sevilla, Zona del Viar.

F₀ = Frutales en España: Sevilla, Zona del Viar.

1 = No existe zona de características comparables.

1_{Ha} = 2,47 acres.

1 FF 1978 = 17,03 ptas. 1 FF 1979 = 15,82 ptas. 1 FF 1980 = 17,00 ptas. 1 FF 1981 = 17,03 ptas.

1 \$ 1978 = 76,67 ptas. 1 \$ 1979 = 67,13 ptas. 1 \$ 1980 = 71,70 ptas. 1 \$ 1981 = 92,20 ptas.

Fuente: Díaz, Sumpsi, Urbola y Varela, 1983.

CUADRO 5 (continuación)
COMPARACION INTERNACIONAL DE PRECIOS DE LA TIERRA (1978-1981)

TIPO DE APROVECHAMIENTO	FRANCIA FF/Ha	EE.UU. \$/Acre	ESPAÑA Ptas/Ha	FRANCIA Ptas/Ha	EE.UU. Ptas/Ha	AÑOS
REGADIO						
Maíz, trigo, sorgo	1	1.585 1.740 1.662 1.780 2.115 1.947 2.375 2.845 2.610 2.735 3.385 3.060	700.000 750.000 800.000 800.000	1	300.159 329.503 314.831 294.572 350.011 322.291 422.370 505.954 464.162 621.501 769.207 695.354	1978 1979 1980 1981
HUERTA Y/C. FRUTAL	H ₁ F ₁		H ₀ F ₀	H ₁ F ₁		
	45.000 40.000	1.970 2.265 2.117	900.000 1.200.000	765.000 680.000	373.058 428.923 400.990	1978
	50.000 44.000	2.280 2.650 2.465	900.000 1.200.000	800.000 704.000	377.317 438.548 407.932	1979
	53.650 46.772	2.820 3.545 3.182	950.000 1.200.000	912.050 795.124	501.508 630.442 556.965	1980
	56.332 459.110	3.380 4.190 3.785	950.000 1.200.000	957.644 834.870	768.071 952.135 869.103	1981

R₁ = Región Centro-Este de California. Mayor pluviometría que la correspondiente española (Valladolid).

R₂ = Región del Valle de Sacramento, de California (Zona Interior N).

R₃ = Región del Valle de San Joaquín, de California (Zona Interior Centro).

R₄ = Región de Cantale (Mazico Central).

R₅ = Región de Boauce (Ile de France). Mayores rendimientos que la correspondiente española (Sevilla).

H₁ = Huerta en Francia: Zona de Vancuse (Provenza) y dentro de ésta, Tricassin (Subzona).

F₁ = Frutales en Francia: Zona Drôme (Valle de Ródano) y dentro de ésta, Royans (Subzona).

H₀ = Huerta en España: Sevilla, Zona del Viar.

F₀ = Frutales en España: Sevilla, Zona del Viar.

1 = No existe zona de características comparables.

1_{Ha} = 2,47 acres.

1 FF 1978 = 17,03 ptas. 1 FF 1979 = 15,82 ptas. 1 FF 1980 = 17,00 ptas. 1 FF 1981 = 17,03 ptas.

1 \$ 1978 = 76,67 ptas. 1 \$ 1979 = 67,13 ptas. 1 \$ 1980 = 71,70 ptas. 1 \$ 1981 = 92,20 ptas.

Fuente: Díaz, Sumpsi, Urbiola y Varela, 1983.

CUADRO 6

**PRECIOS DE LA TIERRA EN RELACION AL PRECIO
DEL TRIGO EN 1980 (FRANCIA, USA Y ESPAÑA)**

	<i>Precios del trigo</i>		
	<i>FRANCIA</i>	<i>EE. UU.</i>	<i>ESPAÑA</i>
1980	280 ECU/Tm 1.582 Fr/Tm	164\$ Tm	17.000 ptas/Tm
	RATIOS = $\frac{\text{PRECIO DE LA TIERRA}}{\text{PRECIO DEL TRIGO}}$		
<i>1980</i>	<i>FRANCIA</i>	<i>EE. UU.</i>	<i>ESPAÑA</i>
Secano extensivo ..	8,84	4,37	14,70
Secano intensivo ..	20,22	7,16	26,47
Regadío extensivo		15,90	47,05
Regadío hortícola .	33,90	19,40	52,90

Fuente: Díaz, Sumpsi, Urbiola y Varela, 1983.

CUADRO 7

DIMENSION MEDIA DE LAS EXPLOTACIONES (Total Nacional)

AÑO	TODAS LAS TIERRAS			TIERRAS LABRADAS		
	Superficie (000 Ha)	N.º Explotac. (000)	Ha/Explot.	Superficie (000 Ha)	N.º Explotac. (000)	Ha/Explot.
1962	44.650	2.856	15,6	19.441	2.747	7,1
1972	45.702	2.525	18,1	19.506	2.322	8,4
1982	44.311	2.344	19,0	18.117	2.104	8,6
Δ %			21,8			21,1

Fuente: Censo Agrario (1962, 1972 y 1982).

CUADRO 8

**DIMENSION MEDIA DE LAS EXPLOTACIONES
EN LA CEE (9) y EN ESPAÑA (Ha)**

	<i>Dimensión media de las explotaciones</i>		<i>Incremento porcentual para el período 1960-1981</i>
	1960	1981	Δ %
Bélgica	8,2	15,7	91
Dinamarca	15,7	25,7	64
Francia	17,0	25,5	50
Alemania	9,3	15,5	67
Irlanda	17,1	25,5*	31,6
Italia	6,8	7,4*	9
Luxemburgo	13,4	29,1	117
Países Bajos	9,9	15,9	60
Reino Unido	32,0	69,4	116
Europa 9	12,1	17,2	42
España**	15,6	19,0	22

* 1977.

** 1962-1982.

Fuente: Tomado de Maunder A. H. (1984, pág. 104) (Year book of Agricultural Statistics 1978-81, EUROSTAT). Censo Agrario de España (1962 y 1982). Elaboración propia.

CUADRO 9

DISTRIBUCION DE SUPERFICIE (000 Ha)

<i>AÑO</i>	<i>Superficie total</i>	<i>Tierras labradas</i>	<i>%</i>	<i>Tierras no labradas</i>	<i>%</i>
1962	44.650	19.441	43,5	25.208	56,5
1972	45.702	19.506	42,7	26.196	57,3
1982	44.311	18.117	40,9	26.194	59,1

Fuente: Censo Agrario (1962, 1972 y 1982).

CUADRO 10
SUPERFICIE SEGUN REGIMEN DE TENENCIA

Años	Total		Propiedad		Arrendamiento		Aparcería		Otros	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
1962	44.650	100	33.855	75,8	5.483	12,3	3.239	7,3	2.072	4,6
1972	45.702	100	33.270	72,7	6.333	13,9	1.946	4,3	2.069	4,5
1982	44.311	100	32.888	74,2	5.853	13,2	1.488	3,3	(2.082)*	(4,6)*
62 Δ 82				-0,8		7,3			3.878 (206)*	8,7 (0,5)*

Fuente: Censo Agrario (1962, 1972 y 1982).

* Régimen comunal.

CUADRO 11

DISTRIBUCION DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS Y DE LA TIERRA SEGUN DIMENSION
(TODAS LAS TIERRAS)

Dimensión Explotaciones (Ha)	1962				1972				1982			
	N.º expl. (000)	%	Superf. (000)	%	N.º expl. (000)	%	Superf. (000)	%	N.º expl. (000)	%	Superf. (000)	%
0,1-4,9	1.838	64,3	2.881	6,5	1.561	61,8	2.820	6,2	1.475	62,9	2.391	5,4
5-49,9	914	32,0	12.992	29,1	845	33,5	12.723	27,8	744	31,7	10.790	24,3
50-199,9	76	2,7	6.888	15,4	88	3,4	8.265	18,1	94	4,0	8.489	19,2
> 200	28	1,0	21.889	49,0	31	1,2	21.894	47,9	31	1,3	22.641	51,1
TOTAL	2.856		44.650		2.525		45.702		2.344		44.311	

Fuente: Elaboración propia. Censo Agrario (1962, 1972 y 1982).

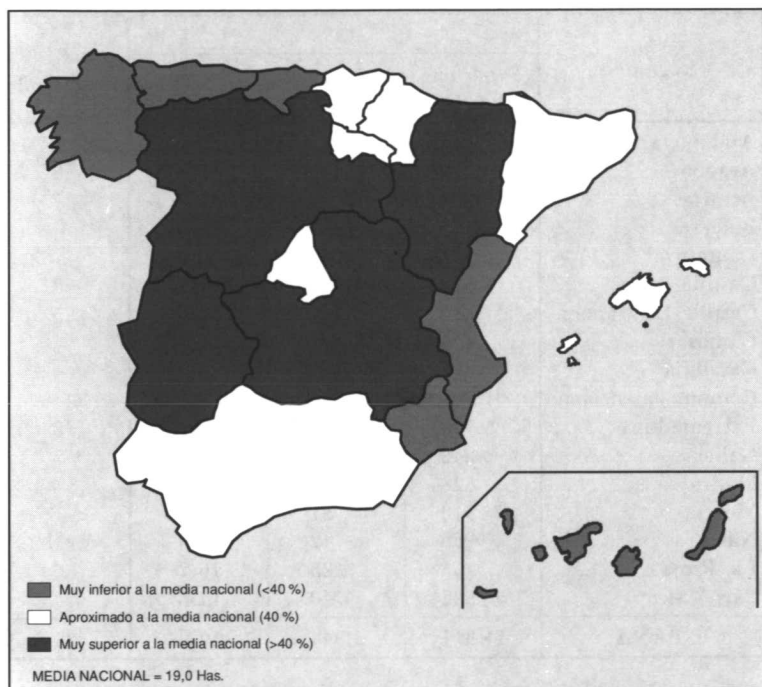
CUADRO 12

DIMENSION MEDIA DE LAS EXPLOTACIONES POR REGIONES

<i>Regiones</i>	<i>1982</i>			<i>Δ % 1962-1982</i>
	<i>Superficie (000 Ha)</i>	<i>N.º Explot. (000)</i>	<i>Dimensión media (Ha)</i>	
Andalucía	7.873	412	19,1	- 3
Aragón	4.429	116	38,2	42
Asturias	811	75	10,8	
Baleares	409	26	15,7	
Cantabria	471	43	10,9	
Castilla-León	8.658	271	32,0	60
Castilla-La Mancha	7.210	221	32,6	25
Canarias	444	75	5,9	
Cataluña	2.563	125	20,5	
Comun. Valenciana	1.801	294	6,1	
Extremadura	3.714	112	33,2	38
Galicia	2.242	370	6,0	7
Madrid	628	24	26,2	
Murcia	910	81	11,2	
Navarra	966	42	23,0	
La Rioja	453	28	16,2	
País Vasco	592	40	14,8	
ESPAÑA	44.311	2.344	19,0	22

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos Agrarios (1962-1982).

FIGURA 2



CUADRO 13

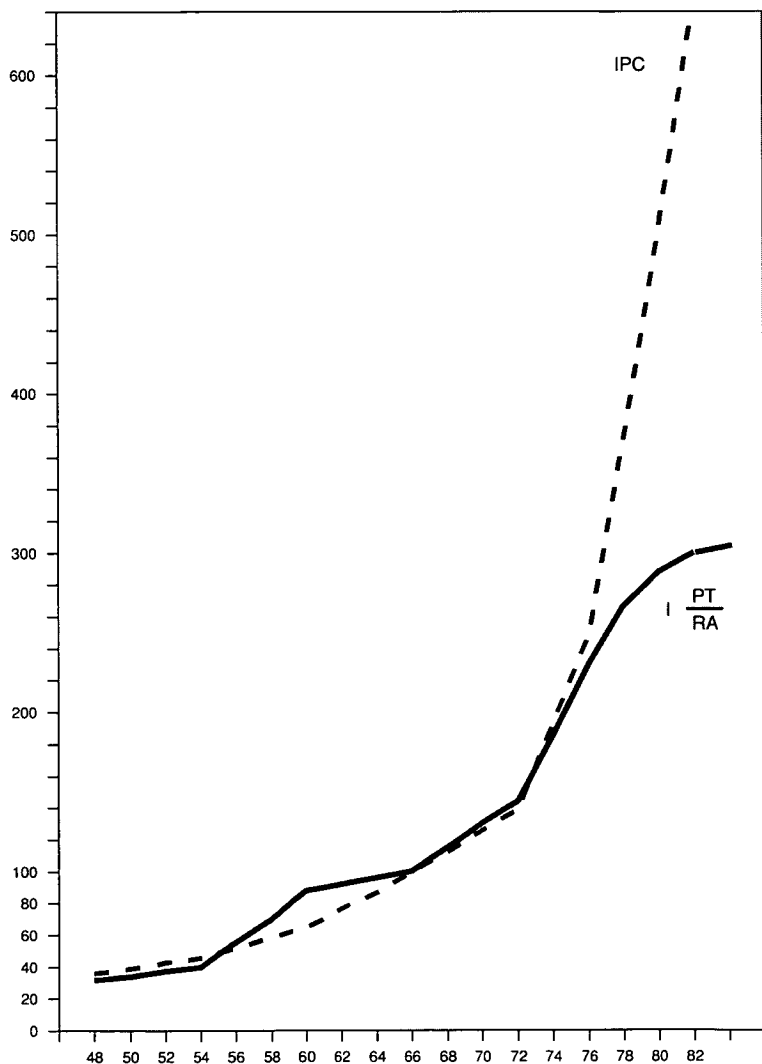
NIVELES DE PRECIOS DE MERCADO DURANTE EL PERIODO 1980/81

ZONA	Mercados	Calidades	Precio mínimo Ptas/Ha	P. más frecuente Ptas/Ha	Precio máximo Ptas/Ha
Valladolid	Pequeñas fincas	Secano medio	200.000	270.000	300.000
		Secano bueno	350.000	400.000	450.000
		Regadío	400.000	500.000	600.000
Sevilla	Grandes Fincas	Secano medio	180.000	230.000	280.000
		Dehesas	20.000	35.000	80.000
		Secano	350.000	450.000	500.000
Almería	Pequeñas fincas	Secano	400.000	470.000	500.000
		Olivar verdeo	500.000	550.000	600.000
		Regadío normal	600.000	800.000	900.000
		Frutales	1.000.000	1.100.000	1.200.000
		Baldío	1.000.000	1.500.000	2.500.000
	Grandes lotes	Baldío con agua	1.000.000	1.800.000	2.500.000
		Invernadero	6.000.000	7.000.000	7.500.000
		Baldío con agua	1.000.000	1.800.000	2.500.000
		Enarenado Vega Adra	8.000.000	9.000.000	10.000.000
		Invernadero	4.000.000	5.000.000	5.500.000
	Parcelas procedentes de segregación de grandes lotes				
	Parcelas de pequeños propietarios				

Fuente: Díaz, Sumpsi, Urbiola y Varela, 1983.

FIGURA 3

EVOLUCION DEL INDICE DE PRECIOS Y DEL INDICE PRECIOS
TIERRA/RENTA AGRARIA (TIERRAS DE SECANO, SEVILLA)



EL MERCADO DE LA TIERRA EN EL REINO UNIDO (1)

Por

Allan Harrison (*)

1. Aspectos generales

En comparación con la cantidad de reglas y regulaciones que se requieren normalmente en el momento de comprar, vender o arrendar explotaciones agrarias o tierras de cultivo en otros Estados miembros de la CEE, las existentes en el Reino Unido no sólo son pocas, sino que, además, son relativamente moderadas en la función de control que pretenden ejercer.

No existe límite para la cantidad de tierra que puede poseerse bien para ser directamente trabajada, bien para ser

(*) Universidad de Reading (Reino Unido).

(1) Este artículo trata sobre el mercado y sistemas de tenencia de la tierra en Inglaterra y Gales; los sistemas correspondientes en Escocia e Irlanda del Norte se tratan separadamente, pero con brevedad, donde difieren más significativamente de los anteriores aparte de los aspectos específicos que se tratan en el texto. Además, características más generales de los mercados de la tierra y sus sistemas de tenencia en Escocia e Irlanda del Norte se incluyen en el Apéndice A.

arrendada a otros; las instituciones, al igual que las personas físicas, pueden poseer tierras; las adquisiciones y ventas de explotaciones agrarias no necesitan ser «aprobadas» de una forma específica *ad hoc* o por un cuerpo supervisor general (2); se permite que los precios se fijen libremente entre el comprador y el vendedor, aunque se aplica un impuesto sobre la venta; la tierra se posee normalmente libre de cargas y puede, por tanto, emplearse libremente, usarse como garantía o traspasarla incondicionalmente o por un período de tiempo concertado (arrendamiento). Sin embargo, algunas tierras de labranza, especialmente las grandes fincas arrendadas como única propiedad agraria, pueden verse limitadas en el tiempo al período de una vida, o bajo algún tipo de contrato de propiedad. Los agricultores propietarios trabajan la tierra que poseen en su propio beneficio, y los arrendatarios pagan una renta a cambio del usufructo de la tierra y las edificaciones. Los arrendatarios se fijan a través de negociaciones individuales sin ningún control y sin la necesidad de aprobación o inscripción, aunque la legislación establece el procedimiento a seguir en caso de no llegar a un acuerdo. Una vez establecidas las rentas derivadas de los arrendamientos permanecen en vigor tres años (cinco años en Escocia hasta 1982) y la ley que gobierna las relaciones propietario-arrendatario se establece en las Leyes de Fincas Rústicas (Agriculture Holding Acts) que se han venido desarrollando durante un período de más de cien años. Los principales propósitos de las leyes han sido tres: dar

(2) Aunque el Registro del Título de Propiedad de la tierra apareció en Inglaterra y Gales en 1862, el comienzo efectivo no tuvo lugar hasta la aparición del Land Registration Act en 1925. El progreso ha sido lento de todas maneras, y aunque el registro es obligatorio en áreas que contienen a la mayor parte de la población rural, muchos condados agrícolas apenas se ven afectados. Además de las desventajas directas motivadas por la ausencia del registro de títulos, las estadísticas de sistemas de propiedad tienen que construirse sobre la base de estadísticas *ad hoc* a pequeña escala y son, por tanto, notablemente deficientes.

a los arrendatarios seguridad en el arriendo (de hecho, de por vida), garantizar el derecho a compensación por las mejoras introducidas y proporcionar normas de arbitraje que gobiernen la fijación de los precios del arriendo cuando surgen desacuerdos entre arrendador y arrendatario.

El derecho a la seguridad en el arriendo durante más de una vida estuvo en vigencia desde 1976 hasta 1984 y aún se aplica, excepto en el escaso número de contratos formalizados desde 1984 y, por lo demás, la seguridad está garantizada de por vida. Los arrendatarios no tienen derecho de tanteo en el caso de que los propietarios vendan las explotaciones agrarias que ellos ocupan, aunque su seguridad en el arriendo no se vea afectada por la transferencia de la propiedad. La presencia de un arrendatario en una propiedad tiende a devaluar su precio (lo que se denomina prima de propiedad desocupada). Este fenómeno se mencionará más adelante.

Cualquiera que compre una explotación agraria en el Reino Unido basará su oferta, en primera instancia, en los rendimientos que él crea que puede esperar que la tierra y sus edificaciones generen directamente, bien sea en forma de beneficios agrícolas o bien derivados de un arrendamiento y, en segundo lugar, en los beneficios no monetarios que se espera que surjan de la propiedad. Estos pueden derivarse de las instalaciones y de su inmediato y más general marco rural y de esparcimiento. De hecho, la compra de los edificios de una explotación agraria puede ser la única manera de obtener una vivienda acomodada en algunas zonas rurales con pocas residencias confortables a la venta y pocas posibilidades de obtener permisos para la construcción de otras nuevas. La caza, la pesca y la oportunidad de disfrutar de la flora y fauna naturales podrían incluirse como rendimientos adicionales derivados del esparcimiento (personales y/o en efectivo). Los posibles compradores también incluirán en el precio que ofrecen algún descuento debido a posibles desgravaciones fiscales u otra plusvalía a que la propiedad pueda dar lugar.

Además de las disposiciones fiscales sobre cuentas corrientes y de capital tal y como se aplican ahora y se espera que sean aplicadas en el futuro y de la presente y futura legislación relacionada con la planificación del uso de la tierra en general, al igual que aquella más directamente relacionada con la propiedad que va a ser comprada, un comprador potencial tendrá que estimar en términos de valores actuales los movimientos de los beneficios agrarios, tanto los provenientes de la explotación comercial directa como los obtenidos como resultado de la legislación. Tales medidas gubernamentales podrían incluir, por ejemplo, la fijación de los precios, cuotas, subsidios, concesiones y acuerdos crediticios especiales, incluyendo tipos de interés preferencial al igual que, y de manera creciente, las medidas inspiradas por la tendencia actual de la sociedad a apreciar los paisajes rurales y la vida al aire libre, lo que restringe los usos agrícolas en este tipo de tierras y/o permite el acceso a ellas del público en general. Cualquiera que compre tierra con el propósito de arrendarla necesitará, además de todo lo anterior, tener un buen conocimiento de la ley vigente en lo que concierne a propietarios y arrendatarios de explotaciones agrarias, así como la evolución que puede esperarse con el transcurso del tiempo.

Los agricultores con exceso de capacidad en maquinaria y otros equipamientos serán capaces de generar mayores márgenes de beneficios de la producción y ofrecerán, por tanto, precios más altos. No es casual, por tanto, que los agricultores colindantes tiendan a ser los principales compradores de tierras de labranza. El orgullo de la propiedad y las ligaduras sentimentales configuran para el propietario el valor de lo que un trozo de tierra representa para él, de ahí que tampoco sea casual el escaso número de ventas que se realizan cada año. Para la gran mayoría de los propietarios, el valor de reserva no se corresponde con las ofertas de los posibles compradores.

Los problemas al hacer esta clase de estimación, que se acaba de esbozar, son inmensos y darán lugar, inevitablemente,

a valoraciones enormemente diferentes. La existencia de un criterio de valoración de la tierra único y fácilmente identificable es difícil de encontrar e incluso engañoso.

La persona en posición de ofrecer el precio más alto por una parcela de tierra será la que crea que puede generar el máximo excedente a partir de ella, ya sea porque cree que el valor de su producción será mayor o porque el precio del trabajo y del capital es menor. O bien aquella persona para la que la posesión de esa tierra genere el mayor número de satisfacciones y beneficios no agrarios, en metálico o de otro tipo; aquella que crea que la tierra que compra se revalorizará, por cualquier razón, o aquélla que se enfrente con los costos financieros más bajos, una vez deducidos los impuestos y que, consecuentemente, aplica la tasa de conversión más alta (número de años de compra) para convertir los flujos de caja netos previstos en valores actuales netos o precio de compra.

Se ha sostenido frecuentemente, en el pasado que los precios de la tierra son «demasiado altos» en relación con las rentas agrarias, pero ésta es una aproximación muy simplista que falla a la hora de recoger adecuadamente el impacto sobre el precio de compra de cualquier crecimiento previsto de los ingresos reales.

La fórmula del valor actual que refleja lo anterior con más sencillez es como sigue:

$$V_0 = \frac{P_1 \left[1 - \left(\frac{1+g}{1+i} \right)^n \right]}{i-g}$$

Donde i es la tasa real de descuento, g la tasa prevista de crecimiento de ingresos reales y P_1 los ingresos al final del primer año, incluyendo el crecimiento de ese año, g . V_0 en el límite se aproxima a: $P_1/i-g$ y, por tanto, puede con bastante lógica y acierto depender del nivel de ingresos actuales. Don-

de esto sucede, financiar la compra con esos ingresos actuales es una tarea difícil, si no imposible (3).

En comparación con tales complejidades aritméticas, los problemas legales y administrativos relacionados con la compra real son triviales. Las negociaciones pueden llevarse a cabo de forma privada entre los interesados o bien en subasta pública. La ayuda de un abogado será necesaria para establecer los acuerdos, verificar la escritura de la propiedad y comprobar si ésta se encuentra sujeta a alguna restricción o convenio, así como asesorar sobre cualquier plan de desarrollo que pudiera afectarla actualmente o en el futuro. Los miembros de la profesión legal especialistas en tales tareas están ya disponibles, al igual que empresas de tasadores y agentes estatales que inventarían y describen propiedades para su venta, y estimulan a vendedores y compradores a acudir juntos para completar sus transacciones. Existen empresas relativamente pequeñas con oficinas y personal bien informado en cualquier ciudad de cualquier tamaño, pero, además, existen grandes empresas, normalmente con la sede central en Londres, que no operan sólo como agentes de mercado, sino que son expertos en las tareas de planificación, desarrollo y gestión de la propiedad, tanto rural como urbana. Una misión importante de tales empresas es la gestión de las explotaciones en nombre de los propietarios, llevando los negocios agrarios de aquellos que no desean hacerlo personalmente o que carecen de la experiencia necesaria para ello.

(3) Se han hecho solo relativamente pocos trabajos econométricos sobre los precios de la tierra en el conjunto del Reino Unido y actualmente están, en cierta manera, anticuados. Estos trabajos se encuentran en «Land Values & Rents. The gains and losses from farm price support programmes» by W.B. Traill (University of Manchester, Dept. of Agricultural Economics Bulletin 175, agosto 1980). El modelo empleado especifica el precio de la tierra como una función positiva de la renta agraria neta, del crecimiento esperado de dicha renta y del precio futuro esperado de la tierra, y como una función negativa de los tipos de interés y de la cantidad de tierra ofrecida a la venta en cualquier período dado.

Las ventas por el procedimiento de subasta son dirigidas por un subastador (perteneciente a una de las empresas mencionadas) al que el vendedor le encarga que busque ofertas públicamente de parte de las personas interesadas, con el propósito de obtener la mejor posible. Las ventas por subasta son una forma común de efectuar transferencias de propiedad y se emplean regularmente en las ocasiones en que los vendedores no saben a ciencia cierta que precio puede tener su propiedad.

Es importante destacar que, aunque las reglas y regulaciones que afectan más o menos directamente a la rentabilidad de la actividad agraria — Política Agrícola Común —, deben mucho a la existencia de la C.E.E., aquéllas relacionadas más directamente con los sistemas de tenencia de la tierra (el uso y la transferencia tienen una raíz histórica fuertemente nacionalistas) deben poco, si es que deben algo, a la existencia de la C.E.E. (ver Comisión de las Comunidades Europeas: Información sobre Agricultura, n.º 86, «Factors influencing ownership, tenancy, mobility and use of farmland in the member states of the European Economic Community», por Alan Harrison).

2. Cambios en la propiedad de la tierra en Gran Bretaña

Más del 90% de la tierra agrícola en el Reino Unido está en manos de particulares, a través de empresas establecidas en su nombre o por compañías. El 10% restante es propiedad de instituciones, de las cuales los Gobiernos locales y el Gobierno central juntos son los más importantes. Las industrias nacionalizadas son también importantes propietarios de tierra, en virtud de sus funciones como propietarias de las minas, ferrocarriles y embalses de agua, aunque no encajen completamente en el molde de los propietarios tradicionales como La Corona, Instituciones para la Conservación de la Na-

tural, Centros de Educación Superior e Instituciones Religiosas que todos juntos controlan alrededor del 2,5% de la tierra. En años más recientes, el 1% o el 2% de toda la tierra se ha concentrado en manos de Instituciones Financieras, y de estas propiedades, más de la mitad pertenecen a compañías de seguros.

Las estadísticas oficiales para el Reino Unido muestran que poco más del 60% de la tierra está ocupada por sus propietarios y el resto en régimen de arriendo (generalmente bajo la jurisdicción de las Leyes de Fincas Rústicas — Agriculture Holding Acts —). Sin embargo, esta clasificación se basa en la situación legal y no en la situación de hecho. Por ejemplo, los acuerdos familiares como las sociedades cuyos socios comparten el control de la explotación, son frecuentemente acuerdos en los que la propiedad es de los socios más viejos y esto no puede considerarse realmente como relaciones arrendador-arrendatario en el sentido estricto del término. El resultado de esto es que la explotación directa de la tierra por parte del propietario es un fenómeno seriamente subestimado, aunque no se dispone de estudios completamente fiables.

El aumento del número de agricultores-propietarios no es un fenómeno nuevo y todavía continúa produciéndose. A comienzos de siglo sólo el 10% de las fincas estaban explotadas por sus dueños y el resto se arrendaba. Se ha producido, por tanto, una revolución en el régimen de tenencia de la tierra en Gran Bretaña durante este siglo que, aunque incruenta y no específica, ni directa ni resueltamente conseguida a través de la legislación, ha provocado, en ocasiones, una actividad en el mercado de tierras equivalente a varias veces el nivel actual. Aunque en nuestros días la cantidad de tierra comprada y vendida cada año es pequeña, a veces reducida a un 1,5% del total por año (por debajo del 1% en 1975 y sólo el 0,6% de la tierra arrendada en 1976), un aspecto central del mercado de tierras en la actualidad es que las compras y ventas han tenido lugar entre grupos de compradores y vendedores, cuyo modelo de propiedad es significativamente diferente del

conjunto nacional. Aunque el mercado es de escasa amplitud, ha incorporado en los últimos años mecanismos que operan para que esto cambie. Además de estos mecanismos, tienen un significado particular, aunque indirecto, para ciertos tipos de agricultores, en concreto para los agricultores jóvenes, frecuentemente menos dotados, que están buscando explotaciones para arrendar, y para otros, en general recién llegados, que intentan reducir las cargas hipotecarias que gravan sobre su patrimonio mediante una venta o una operación de arriendo, probablemente mediante la intervención de una institución financiera. Los Cuadros 1 y 2, que se muestran a continuación, resumen la información disponible sobre la compra y venta de tierra en Inglaterra por el tipo de vendedor y el tipo de comprador en 1985 y 1978, respectivamente.

CUADRO 1

SUPERFICIE TOTAL DE TIERRA COMPRADA Y VENDIDA EN INGLATERRA DURANTE EL AÑO QUE TERMINA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1985. CLASIFICADA POR EL TIPO DE COMPRADOR Y VENDEDOR Y POR EL REGIMEN DE TENENCIA: CON Y SIN ARRENDATARIO

	<i>Tierra sin arrendar</i>			<i>Tierra arrendada</i>		
	<i>Comprada</i>	<i>Vendida</i>	<i>+ —</i>	<i>Comprada</i>	<i>Vendida</i>	<i>+ —</i>
	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>
Particular	81.786	82.054	—268	5.750	5.882	—72
Instituciones financieras	3.149	5.745	—2.596	2.514	3.725	—1.211
Otras compañías	16.054	11.689	4.365	1.084	1.330	—246
Autoridades Públicas Otras (incluidas no conocidas)	5.402	6.904	—1.502	1.882	352	1.530

En Gales, las instituciones desempeñan un papel muy pequeño en el mercado. En 1984, los particulares compraron 23.346 Ha de un total de superficie vendida de 25.112 Ha; lo que representa un resto neto de casi 2.000 Ha.

Sin embargo, las formas más recientes de comercio que se recogen en el Cuadro 1 y que muestran que las instituciones financieras eran vendedores netos, tanto de tierra arrendada como de tierra libre en 1985, deben compararse con lo sucedido en los años setenta, cuando éstas jugaban un papel diferente, a la vez que más prominente.

CUADRO 2

SUPERFICIE TOTAL DE TIERRA COMPRADA Y VENDIDA
EN INGLATERRA DURANTE EL AÑO QUE TERMINA
EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1978. CLASIFICADA POR EL TIPO
DE COMPRADOR Y VENDEDOR Y POR EL REGIMEN
DE TENENCIA: CON Y SIN ARRENDATARIO

	<i>Tierra sin arrendar</i>			<i>Tierra arrendada</i>		
	<i>Comprada</i>	<i>Vendida</i>	<i>+ —</i>	<i>Comprada</i>	<i>Vendida</i>	<i>+ —</i>
	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>	<i>Ha</i>
Particular	98.100	113.500	— 15.400	15.400	23.900	— 8.500
Instituciones financieras	17.200	7.800	8.400	12.600	4.100	8.500
Otras compañías	18.300	10.300	8.000	4.000	3.600	400
Autoridades Públicas	3.300	5.300	— 2.000	1.500	2.000	— 500

Fuente: Basado en los Cuadros 3 y 4 de precios de la tierra en Inglaterra. MAFF Press notice, 10 de marzo de 1986.

No sólo los particulares eran vendedores netos en mucha mayor cantidad en 1978 que ahora, sino que también las instituciones financieras era compradores mucho más activos en los mercados de tierra arrendada como los de tierra libre.

Un examen completo de compras y ventas de la tierra por el tipo de principal y la calidad, si fuera posible, enfatizaría el hecho de que las compras efectuadas por las instituciones financieras, predominantemente tierra cultivable, tendían a concentrarse en las mejores zonas de Inglaterra y mucho menos en áreas de tierra pobre y explotaciones más pequeñas — como ha sido el caso en Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Pero, más importante que las connotaciones nacionales o regionales de las compras de las instituciones financieras, tanto para la explotación directa como para arrendar, lo ha sido la extensión de las mismas, especialmente la tierra para arrendamientos.

Las instituciones financieras se han interesado principalmente en comprar tierra para arrendar y han intentado crear fincas de una forma y tamaño que se prestara a este propósito. Con este objetivo, a menudo se compraron explotaciones a sus antiguos dueños, a veces junto con más tierra que habían podido comprar libre de arriendos. El resultado es que estas instituciones han jugado un papel vital en el muy disminuido mercado de nuevos arrendamientos. Sin embargo, no han restringido su interés hacia este tipo de mercado y la estimación de que únicamente el 19% de sus tierras era cultivada directamente por los propietarios en 1977 (Northfield Report 1979, Report of the Committee of Inquiry into the Acquisition and Occupancy of Agricultural Land, Cmnd. 7599, London: HMSO) se trataba, probablemente, de una subestimación, además de ser un indicador poco adecuado del papel futuro de las instituciones a este respecto.

La tendencia a largo plazo de los propietarios de la tierra a reducir la cantidad de ésta que arrendaban a otros (bien vendiéndosela a los propios arrendatarios, bien cultivándola ellos mismos) y la tendencia más reciente de vendérsela a instituciones compradoras, particularmente financieras, debe de considerarse como un argumento en contra de la presunción de que las grandes fincas han permanecido en manos de algunas familias durante largos períodos de tiempo. En algunos casos,

la propiedad se ha extendido a través de los siglos, si bien los impuestos sobre el capital (impuesto de sucesión y en los últimos tiempos impuestos sobre las ganancias del capital y las transferencias de propiedad) han estado funcionando los últimos cien años más o menos, en algunos casos operando con unas tasas que, si se hubiesen aplicado en su totalidad, habrían confiscado las fincas más grandes casi completamente (ver Abecassis, Capítulo 2, Sección Cc en Commission of the EEC Report, n.º 74 en la serie, Information on Agriculture).

3. Precios de la tierra: Tendencias recientes y niveles actuales

La información relacionada con los precios de la tierra y las ventas de ésta aparece resumida en el folleto «Agricultural Land Prices in England and Wales», que prepara cada año el Departamento de Economía y Estadística del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Economics and Statistics Group of the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) y los Servicios de la Tierra y el Agua del Departamento de Asesoramiento y Desarrollo Agrario (Land and Water Services of the Ministry's Agricultural Development and Advisory Service), junto con la Delegación de Gales (Welsh Office). Las ventas presentadas entre el 1 de octubre y el 30 de septiembre siguiente constituyen la base del informe y se han obtenido de los informes enviados a la oficina de valoración de la Junta de Ingresos (Board of Inland Revenue). Las ventas están clasificadas por tierra arrendada y no arrendada y por explotaciones con y sin edificaciones agrarias; también se clasifican de acuerdo con el área, tipo de vendedor, comprador y calidad de tierra.

Además de las cifras anuales, las estadísticas de los precios de la tierra y de su venta también se preparan y publican a intervalos regulares durante el año en una evaluación continua llevada a cabo por el Servicio Estadístico del Gobierno (Government Statistical Service). Estas publicaciones se presentan

en formato de prensa y están recogidas en los siguientes cinco cuadros. El primero, Precios de la Tierra Agrícola en Inglaterra analizadas por tamaño, régimen de tenencia y tipo de propiedad por períodos trimestrales y semestrales. El segundo, Precios de la Tierra Agrícola en Inglaterra y en cada Región Estadística Tipo, analizados por tamaño, régimen de tenencia y tipo de propiedad en períodos semestrales, terminando el 31 de marzo o el 30 de septiembre. Tercero, ventas de Tierra Agrícola en Inglaterra, analizada por el tipo de comprador en períodos anuales, terminando el 31 de marzo y el 30 de septiembre. Cuarto, Ventas de Tierra Agrícola en Inglaterra, analizadas por el tipo de vendedor en períodos anuales, terminando el 31 de marzo y el 30 de septiembre. Quinto, Ventas de Tierra Agrícola analizadas por el régimen de Tenencia en (a) Inglaterra y (b) Inglaterra y Gales.

El Apéndice B contiene un grupo de cifras seleccionadas de las estadísticas disponibles de los precios en el momento de redactar este artículo, a saber: las publicadas el 10 de marzo de 1986, que recogen el semestre 31 de marzo a 30 de septiembre de 1985 (de todas maneras, debido al tiempo consumido en informar y analizar, las cifras probablemente se refieren a los trimestres y semestres anteriores al mencionado). Las principales características a destacar en el Apéndice B son:

1. Las propiedades más pequeñas tienen valores mayores por hectárea que las grandes, debido a la gran influencia del valor de las edificaciones y otros equipamientos anejos.
2. La venta de tierra libre de arriendos demanda precios más altos que la sujeta a contratos de arrendamiento, si bien, el descuento es variable, y en algunos años imposible de determinar con alguna precisión a causa del pequeño número de propiedades vendidas en estas condiciones.
3. La cantidad de tierra comprada y vendida cada año ha disminuido durante la última década.

CUADRO 3

INDICADORES DEL PRECIO DE LA TIERRA EN INGLATERRA Y GALES

<i>Ventas efectuadas en el período</i>	<i>Precio medio de la tierra vendida £ por hectárea</i>	<i>Valor medio de la tierra £ por hectárea</i>	<i>Índice de precios en la venta de tierra abril-sep. 1980 = 100</i>
Abril 80-septiemb. 80	3.292	2.751	100,0
Octubre 80-marzo 81	3.287	2.937	98,1
Abril 81-septiemb. 81	3.040	2.540	90,2
Octubre 81-marzo 82	3.093	2.716	93,6
Abril 82-septiemb. 82	3.105	2.615	93,6
Octubre 82-marzo 83	3.337	2.800	97,7
Abril 83-septiemb. 83	3.305	2.760	98,2
Octubre 83-marzo 84	3.296	2.815	99,1
Abril 84-septiemb. 84	3.757	3.214	110,2
Octubre 84-marzo 85	3.724	2.828	109,2

Notas: Las cifras del Cuadro 3 comienzan en abril de 1980 porque esta fecha marca el cambio de las Regiones Administrativas definidas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF), que se venían empleando hasta entonces, a las Regiones Estadísticas Tipo.

El precio medio de la tierra vendida es el valor total de las ventas dividido por el total de tierra vendida. Se ve afectado, por tanto, por la composición de la muestra en un año concreto, ya que esto, a su vez, conduce a ponderaciones variables para regiones distintas y para el tamaño de los grupos de parcelas. Los otros dos indicadores intentan corregir esta deficiencia pero de maneras distintas.

El valor medio de la tierra se obtiene para cada medio año mediante el cociente entre el precio medio de la tierra vendida en cada categoría, definida por su extensión, régimen de tenencia y región estadística tipo, y el área total en la catego-

ría correspondiente, como indican los resultados del Censo Agrario de junio (June Agricultural Census) más reciente.

Índice de los precios de la venta de la tierra. La serie se obtiene al reevaluar las ventas en un período anual que termina en septiembre con los precios de los semestres que terminan en ese septiembre y en los siguientes marzo y septiembre, enlazando los ratios sucesivos.

Cuando se deflactan los precios (usando el deflactor del PNB tal y como lo calcula el Servicio Central de Estadísticas — Central Statistical Office —), el alza moderada en precios corrientes de la tierra desde 1980 se convierte, aproximadamente, en un 30% de caída en términos reales.

Además de las conocidas series de precios de la tierra del Inland Revenue, en las cuales se basan los datos del Cuadro 3 y del Apéndice B, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) distribuye de forma periódica otras series de precios actualizadas. Estas series están basadas únicamente en ventas de tierras sin arrendatarios y los datos son suministrados por el Departamento de Asesoramiento y Desarrollo (Agricultural Development Advisory Service), la Junta Hipotecaria Agraria (Agricultural Mortgage Corporation) y la Asociación de Propietarios Agrarios (Country Landowners' Association). En las series se incluyen las ventas de extensiones de 5 hectáreas y mayores, pero no así las que son vendidas para desarrollo o silvicultura, donaciones, herencias y ventas forzosas.

Las cifras cuatrimestrales para 1985 y los datos más recientes en el momento de redactar este artículo están reflejadas en el Cuadro 4.

La tendencia, ya descrita, de los precios a nivelarse se revela como una caída del 20% en precios reales en el período marzo 1985-abril 1986.

El Servicio Galés (Welsh Office) publica una serie trimestral para Gales, mientras que en Escocia es la Federación de Propietarios Escoceses (Scottish Landowners Federation) la que desde 1978 realiza estas publicaciones.

CUADRO 4

PRECIOS ACTUALES DE LA TIERRA AGRICOLA, SIN ARRENDAMIENTO, EN INGLATERRA

<i>Ventas efectuadas en el trimestre que termina en:</i>	<i>Ventas efectuadas (a)</i>	<i>Superficie vendida (1.000 Ha)</i>	<i>Precio medio £ /Ha (b)</i>	<i>Precio ponderado £ /Ha (c)</i>	<i>Indice de precios 1973 = 100 (d)</i>
1985					
Marzo	115	3,2	4.562	4.865	250
Junio	275	10,4	4.293	4.349	224
Septiembre	349	12,0	4.502	4.545	234
Diciembre	221	7,7	4.037	4.194	216
1986					
Enero	130	5,4	3.651	4.069	209
Febrero	90	3,4	3.745	4.030	207
Marzo	86	3,6	3.891	4.050	208
Abril	92	3,5	4.092	4.095	211

(a) El informe del número de ventas se refiere al trimestre actual. Las cifras de los trimestres más recientes son provisionales y están sujetas a revisión a medida que se dispone de más información sobre ellas en el mismo período. En particular el número de ventas efectuadas y el área total vendida es probable que aumente.

(b) El precio medio se obtiene al dividir el valor total de las ventas por el total del área vendida.

(c) Ya que este precio medio puede estar muy afectado por un pequeño número de ventas excepcionales, se calcula un precio ponderado al dividir el precio medio para cada región x de una categoría, por el área de tierra vendida en esa categoría en el período de tres años, 1976-1978.

(d) Este precio ponderado se expresa, entonces, como un índice relativo a 1973 = 100 (£ 1943/Ha).

La serie más larga de precios de la tierra no es ninguna de las descritas, sino la calculada y publicada por el Instituto de Economía Agraria de Oxford (Oxford Institute of Agriculture Economics). Comienza en 1954 y está basada en los informes semanales de ventas por subasta reflejados en la prensa agraria y de la propiedad. Actualmente los informes se obtie-

nen de la «Farmers'Weekly» y de la «Estates Gazette», aunque originalmente sólo estaba disponible esta última; desgraciadamente, estas publicaciones estaban excesivamente orientadas hacia las ventas en el Sureste de Inglaterra, sin embargo, actualmente esta deficiencia se ha solventado gracias a una ponderación regional y de superficies.

Además de cubrir un amplio período, The Oxford Institute Series (como se las conoce) arrojan abundante luz sobre la evolución temporal del precio de la prima de la tierra vendida sin estar sujeta a arriendo, sobre la tierra arrendada. Desafortunadamente, las ventas de tierra sujetas a contratos de arrendamiento en los años más recientes no han sido suficientes para establecer un precio medio fiable (N/S).

CUADRO 5

	<i>Sin arrendatario (£ /acre)</i>	<i>Arrendada (£ /acre)</i>
1950	80	3%
1955	80	52
1960	123	53
1965	235	149
1970	245	N/S
1975	539	N/S
1976	734	385
1978	991	489
1979	1.327	825
1980	1.769	1.102
1981	1.726	—
1982	1.729	N/S
1983	1.844	—
1984	2.082	—

4. Explotaciones agrarias en régimen de arriendo

Los precios de las ventas de tierra con y sin arrendamiento, constituyen sólo una parte del mercado de la tierra, el resto lo constituyen los contratos de arrendamiento acordados entre arrendador y arrendatario. Normalmente, éstos están sujetos a la ley como quedó establecido por medio de las Agriculture Holdings Acts, sin embargo, en años más recientes, un número creciente pero todavía pequeño de acuerdos han sido alcanzados fuera de la jurisdicción de esta legislación. Tradicionalmente, los pactos fuera de la jurisdicción se refieren casi exclusivamente a la contratación de pastos y otras actividades a corto plazo, esto es, arrendamientos estacionales, que han sido descritos, dependiendo de la zona de la que se trate como arrendamientos de «hierba», «parque» o «sustento». En los últimos tiempos los propietarios se han mostrado poco dispuestos a conceder arrendamientos bajo la jurisdicción de las Holding Acts, especialmente durante el intervalo comprendido entre 1976 y 1984, cuando la seguridad en el arrendamiento se extendía a más de una generación. En su lugar han buscado alguna modalidad de contrato agrario, asociaciones de gestión o asociaciones en las cuales los pagos de los derechos se acuerden y los beneficios sobrantes se repartan de acuerdo con el trabajo desarrollo y el capital aportado. En tales contratos, el concepto de arrendamiento es cuidadosamente evitado, tanto en la práctica como en los principios sobre los que se asienta el contrato, ya que de otro modo, la plena protección emanada de los Holdings Acts entraría en acción. Por tanto, al contrario que en otros muchos países, el mercado de los arrendamientos es muy pequeño y no es fácil saber donde se puede obtener este tipo de acuerdos o que forma precisa se espera que adopten. Sin embargo, aunque son pocos y hechos a medida de cada individuo, representan un valioso, flexible y arriesgado suministro de capital adicional al mercado de la tierra.

Como podría esperarse, la cantidad de información sobre

auténticos arrendamientos (Holding Acts) es mucho mayor que la existente sobre arrendamientos estacionales y asociaciones no tradicionales. Esta información se recoge en el informe anual publicado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF) y la Welsh Office, basada en la información recogida cada año desde 1959 por el Servicio de la Tierra y el Agua del Servicio de Desarrollo y Asesoría (Land and Water Service of the Agricultural Development and Advisory Service) de Inglaterra y Gales (subvencionado y apoyado por la Asociación de Propietarios Agrarios (Country Landowners Association), la Unión Nacional de Agricultores (National Farmers Union) y la Real Institución de Topógrafos Diplomados (Royal Institution of Chartered Surveyors)).

Las estadísticas más recientes sobre arrendamientos, disponibles en este momento, están contenidas en el folleto de la Delegación de Gales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF): *Rentas Agrarias en Inglaterra y Gales en 1984* (MAFF-Welsh Office Brooklet, «Farm Rents in England and Wales 1984»). Más adelante se encuentran destacadas algunas de las cifras más significativas. Estas cifras corresponden a mediados de octubre y versan sobre explotaciones agrarias en régimen de arrendamiento, cubriendo un área total de 1.463.633 hectáreas, alrededor del 33% de la tierra en estas circunstancias en Inglaterra y Gales. En ese momento el precio medio por hectárea arrendada en Inglaterra era de £ 85,78 y en Gales de £ 44,88, que suponen un incremento del 7,8% y 12,9%, respectivamente, sobre el año anterior. En 1975 los precios medios eran de £ 22,51 por hectárea.

Gran parte del informe está dedicado a describir los precios medios del arrendamiento por regiones (incluyendo las conocidas como áreas menos favorecidas) y por condados, para explotaciones de diferentes tamaños (por tanto, los arriendos son más altos en las pequeñas que en las grandes explotaciones y en las mejores que en las peores). Sin embargo, en cierto modo, las cifras más relevantes son las que muestran como caería

el precio del arrendamiento de acuerdo con el método empleado en la negociación del contrato:

Por ejemplo, en 1984, en Inglaterra había:

- Sólo 68 explotaciones en las que se produjo un cambio en el contrato de arrendamiento alcanzado sobre la base de una oferta propuesta por un nuevo arrendatario; en esos casos el precio del arrendamiento fue de £ 167,91/Ha, 73,3% por encima del precio del arrendamiento anteriormente existente.
- Sólo 263 explotaciones en las que se produjo un cambio en el contrato de arrendamiento alcanzado por acuerdo entre el propietario y el nuevo arrendatario; en esos casos el precio fue de £ 101,49/Ha, 36% por encima del precio del arrendamiento anteriormente existente.

Al menos:

- 6.758 explotaciones donde el propietario y el arrendatario asentado acordaron un aumento; estos precios fueron de £ 93,95/Ha y, por término medio, un 23% mayor que el precio que venían pagando.

Además había sólo:

- 47 explotaciones en las que no hubo acuerdo entre propietario y el arrendatario ya asentado sobre cuanto debería de aumentar el canon y recurrieron a un arbitraje para arreglar sus diferencias; en este caso los precios alcanzaron las £ 111,98/Ha, un 31,7% mayor que los niveles anteriores.

En conjunto, para algo más del 30% de las explotaciones agrarias que experimentaron aumentos en el canon, éste se fijó por término medio en £ 94,5/Ha, un 23,7% superior a su valor anterior y reflejando la superioridad, estadísticamente hablando, del grupo de 6.578 explotaciones donde el propietario y su arrendatario alcanzaron un acuerdo sobre el canon que debía pagarse.

La pérdida de tierras en el sector de tierra arrendada en Inglaterra y Gales en 1984 fue como sigue (la superficie perdida se expresa como un porcentaje del total de tierra en estas condiciones registrada en el censo).

CUADRO 6

	1984	(1983)
Trabajada por el propietario	0,6%	(0,8%)
Vendida sin arrendatario	0,3%	(0,5%)
Vendida con un arrendatario asentado	0,6%	(0,7%)
	1,5%	(2,0%)

Además, tanto en 1983 como en 1984, alrededor del 0,3% del sector de tierra arrendada, aunque permaneció en el sector, se anexionó a otras propiedades.

El último cuadro del informe muestra la fracción de tierra arrendada en Inglaterra y Gales, cubierta por la encuesta entre 1977 y 1984, la proporción de explotaciones en la muestra que han experimentado un crecimiento del canon y el porcentaje de este crecimiento durante cada año.

CUADRO 7

Año	% del sector de tierra arrendada cubierto por la encuesta	% de explotaciones agrícolas encuestadas en las que aumentó la renta	% de aumento de la renta
1977	31	37	49,0
1978	32	37	55,1
1979	34	33	55,2
1980	35	35	48,1
1981	35	36	40,0
1982	35	35	33,2
1983	34	33	29,1
1984	33	35	24,3

Con condiciones agrícolas menos prósperas es evidente que el número de explotaciones cuyos canones de arrendamiento aumentan está decayendo, al menos suavemente, y que estos aumentos están bastante por debajo de los conseguidos sólo cinco o seis años antes. De hecho, en 1978 y 1979 se acordaron incrementos de alrededor del 55 %, mientras que en 1982, 1983 y 1984 las cifras correspondientes fueron del 33,2 %, 24,1 % y 24,3 %, respectivamente. La publicación más reciente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF), sobre la encuesta de tierra agrícola sólo para Inglaterra (hasta octubre de 1985), refleja una caída aún más marcada en el incremento de los precios de los arrendamientos, desde un 23,7 % en 1983 hasta un 18,4 % en 1984-85.

Aunque sólo un caso de cada 300 recurre al arbitraje para fijar el canon, una cifra que refleja en gran medida que las relaciones entre arrendador y arrendatario son de mutuo respeto y tolerancia, con todo, los cánones alcanzados por este procedimiento se siguen con interés y tienden a ejercer una influencia mayor que la que los números solos harían esperar. Los tasadores siguen varios caminos:

1. Una aproximación campo por campo para medir su productividad potencial, la versatilidad en su uso y, por tanto, la rentabilidad.
2. Una estimación del volumen bruto de ventas que podría generarse, entre el 8 % y el 10 %, del cual se considera como la parte que debe repartirse con el propietario.
3. La cifra del volumen bruto de ventas puede tomarse como base en el cálculo del beneficio bruto, en cuyo caso una distribución del 70 % para el arrendatario y un 30 % para el arrendador se juzga apropiado.

Aunque las estadísticas oficiales no han incluido durante mucho tiempo los arrendamientos estacionales, una buena cantidad de información recogida por el Departamento de la Tie-

rra y el Agua del Ministerio de Agricultura (Ministry of Agriculture's Land and Water Service of ADAS) relacionada con ellos está ahora disponible. Las cifras por regiones en 1985 son como sigue:

CUADRO 8

ARRENDAMIENTOS ESTACIONALES POR REGIONES 1985

<i>Región</i>	<i>Superficie</i>	<i>Media (£ /acre)</i>		
Norte	26.676	83,2		
Yorks, Humberside	3.169	64,5		
Midlands Este	4.401	75,4		
Anglia Este	2.863	63,3		
Sureste	3.727	40,3		
Suroeste	25.997	70,1		
Midlands Oeste	1.578	81,3		
Noroeste	1.655	81,1		
Gales	6.812	76,6		
				1984
Inglaterra y Gales	76.879	74,3	73,8	+ 0,4% de variación
Inglaterra	70.066	74,1	73,8	+ 0,7% de variación

5. Características actuales del mercado de la tierra

En la actualidad, la producción es excedentaria en los países miembros de la CEE y, por tanto, existe una presión a la baja en los precios agrarios. Sólo en 1984 la actividad agraria sufrió un deterioro del 4% en su relación real de intercambio, tanto en las inversiones a corto plazo como a largo plazo, y

aproximadamente un deterioro del 22% en la relación real del intercambio de capitales y un deterioro del 34% en la relación real de intercambio de trabajo durante la última década.

Los ingresos han disminuido y, por tanto, deben esperarse movimientos a la baja en los precios de la tierra y en los cánones de los arrendamientos. A pesar de este ambiente de caída de precios que afecta más o menos a toda la industria, tres nuevos progresos relacionados principalmente con los precios de la tierra y los cánones de arrendamiento requieren atención:

En primer lugar, se plantea la cuestión del papel que jugarán las Instituciones Financieras en una industria menos boyante. En general, el sector agrario representa una parte muy pequeña de la cartera de inversiones de tales instituciones y las empresas que decidan vender debido a restricciones financieras por imposiciones externas es probable que sean muy pocas: aunque un cierto número podría decidir reducir las tierras que tienen en propiedad, dadas las perspectivas de menores beneficios, menores cánones de arriendo y menores incrementos en los valores de mercado, no es probable que lo hagan tan rápidamente como para arriesgarse a hundir los precios, ya que estos caerían significativamente si lo hicieran. En cualquier caso, si realmente se desprendieran de sus propiedades agrícolas retirarían un elemento importante del mercado que proporcionaba flexibilidad y la oportunidad, aunque pequeña, de entrar en la industria sin tener que realizar una fuerte inversión en tierra libre de cargas. Por tanto, en el supuesto de que las Instituciones Financieras se deshiciesen de sus propiedades en tierra, la superficie total de tierra arrendada y las oportunidades proporcionadas a los menos dotados financieramente para entrar en la industria se verían correspondientemente reducidas. Además del hecho de que dejen de comprar tierras para arrendárselas a otros, actividad que habría continuado si se dieran unas condiciones financieras más prometedoras, retirarían virtualmente la única oportunidad para aquellos atrapados imprudentemente bajo fuertes hipotecas,

de poder vender y retirar el arriendo en unos términos que les permitieran no sólo sobrevivir, sino además acrecentar el conjunto de sus bienes de capital. Las facilidades ofrecidas se verán, en otras palabras, reducidas cuando más se necesitan.

En segundo lugar, existe la incertidumbre asociada con la introducción de las cuotas de producción lechera (por no mencionar su posible introducción en la producción de cereales en algún momento de un futuro no muy distante). Aparte de la cuestión del precio a ofrecer por una unidad de cuota — algo que el mercado parece estar resolviendo con bastante rapidez en términos bien distintos a los aplicados en Canadá, donde los acuerdos de mercado correspondientes han estado en vigor durante un período de tiempo considerablemente más largo —, la mayor incertidumbre en el momento actual reside en si las cuotas serán transferidas separadamente o si deben formar parte del contrato de transferencia de la tierra.

Hasta aquí, y a pesar de la intención aparente de la CEE, según la que dichas transferencias sólo podrían tener lugar a través del traspaso de la tierra, el mercado ha mostrado su acostumbrada ingenuidad, ya que las transferencias de tierra para traspasar la cuota de leche en primera instancia han sido seguidas por la transferencia de la cuota por el comprador y la posterior recompra de la tierra por el vendedor original. Al principio, el intervalo de posesión de la tierra por el receptor de la cuota era muy pequeño, después un período no inferior a once meses como parte de un contrato de transferencia y devolución parecía la norma aceptada. Hoy, sin embargo, las transferencias de cuotas se están empleando en los arrendamientos temporales de pastos. La visión global está lejos de ser clara, debido a las intenciones de la CEE de comprar 460.500 Tm de la cuota del Reino Unido, el derecho del gobierno de comprar hasta un 3% de la producción (la mitad para ser enviada a la CEE y la mitad para ser redistribuida) y los deseos de los propietarios de la tierra a tener el derecho de decidir si los arrendatarios deben ser libres para participar en este esquema o no.

En tercer lugar, existe un elevado grado de incertidumbre acerca de los efectos que tendrá sobre el precio de la tierra la demanda de ocio creciente en la sociedad y sus consecuencias: acceso a las áreas rurales y el deseo, también creciente, de la comunidad de preservar sin daño para las generaciones futuras los hábitat naturales y la flora y fauna que los habita. Recientemente, por ejemplo, la ley que prohíbe la entrada en finca ajena ha tenido un papel prominente en el debate sobre los derechos que se les otorgan a los propietarios de una parcela de tierra con respecto a los que la sociedad mayoritariamente puede decir que posee sobre ella. Ya existe legislación, en parte y de algún modo de tipo experimental, que restringen los usos a los que puede dedicarse la tierra en el sentido de preservar los factores del entorno ecológico (áreas de «interés científico especial» o de «excepcional belleza natural») o de la herencia cultural (antiguos monumentos, como pueden ser los túmulos). En ocasiones los incumplimientos son penados con multas, en otras los acuerdos para la gestión de propiedades sujetas a este tipo de restricciones repercuten en precios a la baja. Cualesquiera que sean los medios de control que la sociedad decida emplear afectarán a los valores, dependiendo del grado de restricción que impongan y de si el propietario-usuario es recompensado o multado por hacer o dejar de hacer algo.

Debe tenerse presente que, en el Reino Unido, los denominados Parques Naturales son explotados, ocupados y poseídos por particulares.

APENDICE A

Sistemas de tenencia y mercado de la tierra en Irlanda del N.

La agricultura en Irlanda del N. es mucho más importante, con respecto a otros sectores de producción y al empleo, que en cualquier otro de los tres países que componen el Reino Unido, ya que ocupa al 10% de la población activa y supone el 6% del Producto Nacional Bruto. El porcentaje que corresponde a todo el Reino Unido es sólo del 2,6%.

Los sistemas de tenencia de la tierra en Irlanda del N. sólo pueden entenderse desde una perspectiva histórica. Los arrendatarios en Irlanda no disfrutaron de una seguridad legal en el disfrute de la tierra durante la mayor parte del siglo XIX y los arrendamientos se concertaban de año en año, aunque estaban protegidos en la práctica por la «Ulster Custom» (Costumbre en el Ulster), a condición de que las rentas fueran pagada y revisadas periódicamente. Luego, en 1870, la Costumbre recibió el rango de estatuto y la primera de las Leyes de Compra de la Tierra (Land Purchase Acts) promulgada concedió el derecho a los arrendatarios a comprar sus explotaciones agrarias, en principio amortizable en treinta y cinco años sobre las dos terceras partes del precio y luego, eventualmente, en setenta y tres años sobre el precio total. Las leyes en 1903 y 1909 permitían la venta de fincas enteras; más tarde, en 1925, la Ley de Tierras de Irlanda del Norte (Northern Ireland Land Act) proporcionaba los instrumentos para la venta forzosa de tierra arrendada. Fue retirada en 1935, habiendo conseguido sus propósitos.

Como resultado de las Land Purchase Acts, los arrendamientos completamente legales no pueden llevarse a cabo en esta provincia. Sin embargo, en la práctica, los arriendos estacionales (once meses) ha estado en vigor durante largo tiempo bajo lo que se conoce como Conacre System. Tales arrendamientos eran originalmente de subsistencia, pero ahora involucran al 20% de los pastos y cosechas del país, proporcionando

un elemento de flexibilidad en la posesión y contratos de transferencia de la tierra que era muy necesaria.

Alrededor del 1,5 % del total de la tierra agrícola se compra y vende cada año.

Sistemas de tenencia y mercado de la tierra Escocia

Los sistemas de tenencia en Escocia están dominados por grandes haciendas y numéricamente, por lo menos, por pequeñas explotaciones. Veinticinco fincas en Escocia, juntas, totalizan más de un millón de hectáreas, muchas de las cuales han existido desde 1874. Además, las 100 fincas de mayor tamaño contienen el 21 % de la totalidad de la tierra, mientras 1.700 ocupan el 60 % de la superficie agrícola del país. De todas maneras, la ocupación para el uso agrícola no es un fenómeno a gran escala, ya que en el otro extremo del espectro de tamaños de las explotaciones agrarias se encuentran los «minifundios» escoceses de las Highlands.

Los «minifundios» son pequeñas explotaciones en las que el ocupante ha llevado a cabo, generalmente, todas las mejoras desde el estado inicial de colina desnuda a lo que hoy es. Los derechos al uso común de los pastos están casi siempre ligados al «minifundio». Los derechos de los arrendatarios eran tradicionalmente derechos familiares que no podían normalmente ser enajenados. Ahora, están codificados en las Crofting Acts de 1886 y 1908, proporcionando tanto al propietario como al arrendatario el derecho a solicitar un cambio en el canon de arrendamiento y la ayuda del Tribunal de Tierras (Land Court) para fijar uno adecuado. Los precios de los arrendamientos son bajos, ya que están restringidos al valor de la parcela en su estado original y no pueden revisarse con más frecuencia que cada siete años.

En 1955 la Crofters Act estableció la Crofters Commission responsable ante la Secretaría de Estado para Escocia de revisar, desarrollar y regular el sistema de «minifundios» con el

propósito de promocionar los intereses de los ocupantes. Desde entonces, la Crofting Reform Act ha conferido a los arrendatarios el derecho absoluto a comprar sus explotaciones por el precio de quince años de renta revisada (en la que se excluye cualquier valor atribuible al régimen de pastos comunales). La misma ley concede a los arrendatarios el derecho a la mitad del valor que por reformas realizadas por el propietario haya alcanzado la tierra.

Se debe resaltar que, generalmente, en Escocia los contratos de arrendamiento duraban cinco años (excepto algún acuerdo particular) hasta 1983 y tres años (como en Inglaterra y Gales) desde entonces. Hay pocos propietarios institucionales y el contrato de arrendamiento puede hacerse extensivo a los familiares. El resultado es que en los últimos años apenas han surgido nuevos contratos excepto sobre una base familiar.

Las ventas de tierra en Escocia son registradas en el Registro General de Sasines (General Register of Sasines); se envían copias a las oficinas de valoración del Inland Revenue y del Departamento de Agricultura de Escocia (Department of Agriculture for Scotland). Las estadísticas sobre los precios de la tierra están disponibles, gracias a ello, desde 1976 para propiedades mayores de dos hectáreas. Los precios tienden a ser menores que los de la tierra de calidad comparable en Inglaterra. Las ventas son usualmente consumadas en acuerdo privado por medio de ofertas selladas, un sistema popular entre los profesionales de la ley. En los últimos tiempos se ha vendido más tierra en subasta pública, pero el método aún es comparativamente poco empleado.

APENDICE B

CUADRO 1

PRECIOS DE LA TIERRA AGRICOLA EN INGLATERRA
POR SUPERFICIE, REGIMEN DE TENENCIA Y TIPO DE PROPIEDAD

Transacciones- <i>Todo Tipo de Propiedades</i>		<i>Terminando cada seis meses</i>	
		<i>31 Mar 85</i>	<i>30 Sep 85</i>
Número de transacciones ...		2.202	1.960
Superficie involucrada (Ha) .		62.444	55.177
	<i>Intervalo de Dimensión (Ha)</i>	<i>Precio Medio £ por hectárea</i>	
<i>Tierra y Edificaciones</i> Sin Arrendatario	5-9,9	6.726	7.599
	10-19,9	6.093	6.871
	20-49,9	4.920	4.799
	50-99,9	4.137	3.697
	100 en adelante	4.380	2.834
	Para todas las superficies	4.591	3.893
Arrendada	5-9,9	5.198	*
	10-19,9	2.517	*
	20-49,9	2.696	2.837
	50-99,9	3.047	2.009
	100 en adelante	2.975	2.971
	Para todas las superficies	2.966	2.778
Todo Tipo de Ventas	5-9,9	6.691	7.943
	10-19,9	5.907	6.775
	20-49,9	4.771	4.666
	50-99,9	4.030	3.533
	100 en adelante	4.074	2.862
	Para todas las superficies	4.361	3.742
<i>Todo Tipo de Propiedades</i> Sin Arrendatario	5-9,9	4.628	4.696
	10-19,9	4.505	4.709
	20-49,9	4.387	4.259
	50-99,9	3.959	3.621
	100 en adelante	3.421	2.543
	Para todas las superficies	4.042	3.728

CUADRO 1 (continuación)

Arrendada	5-9,9	2.950	2.659
	10-19,9	2.316	2.256
	20-49,9	2.661	2.885
	50-99,9	2.635	1.977
	100 en adelante	2.975	2.971
	Para todas las superficies	2.829	2.721
Todo Tipo de Ventas	5-9,9	4.580	4.637
	10-19,9	4.451	4.594
	20-49,9	4.269	4.184
	50-99,9	3.828	3.486
	100 en adelante	3.347	2.615
	Para todas las superficies	3.924	3.634

CUADRO 2

RESUMEN DE TODAS LAS VENTAS DE TIERRA ANALIZADAS
POR EL REGIMEN DE TENENCIA
ARRENDADA

Período	Precio medio (£ /Ha)	Número de transacciones	Superficie (Ha)
12 meses terminando a 30 de septiembre			
1975	961	203	9.832
1976	797	343	27.192
1977	1.019	511	37.622
1978	1.563	459	33.524
1979	1.687	363	26.690
1980	2.381	282	18.912
1981	2.336	216	16.934
1982	2.450	268	20.499
1983	2.490	262	16.992
1984	2.404	231	16.476
1985	2.780	196	11.229

CUADRO 2 (continuación)

**RESUMEN DE TODAS LAS VENTAS DE TIERRA ANALIZADAS
POR EL REGIMEN DE TENENCIA
SIN ARRENDATARIO**

<i>Período</i>	<i>Precio medio (£ /Ha)</i>	<i>Número de transacciones</i>	<i>Superficie (Ha)</i>
12 meses terminando a 30 de septiembre			
1975	1.330	2.662	64.162
1976	1.205	4.019	116.040
1977	1.472	4.332	124.259
1978	1.994	4.833	136.883
1979	2.602	3.947	118.730
1980	3.227	4.658	143.869
1981	3.470	4.103	108.309
1982	3.418	4.586	126.974
1983	3.669	4.947	132.126
1984	3.789	4.458	127.449
1985	3.895	3.966	106.391
1975	1.237	3.347	88.472
1976	1.125	4.915	164.478
1977	1.349	5.465	189.055
1978	1.909	5.292	170.407
1979	2.434	4.310	145.420
1980	3.129	4.940	162.781
1981	3.316	4.319	125.243
1982	3.283	4.854	147.473
1983	3.535	5.209	149.117
1984	3.631	4.689	143.924
1985	3.788	4.162	117.621

Resumen

Al contrario que en otros estados miembros de la CEE, en el Reino Unido, la compra y venta de tierra agrícola tiene lugar sin regulaciones formales, excepto en lo que concierne a la ley que regula los derechos y obligaciones de los propietarios y arrendatarios, que ha estado en vigor durante largo tiempo. Una consecuencia de esta relativa libertad en la manera de hacer las cosas es que el registro de la propiedad de la tierra apenas ha progresado y, como resultado, las estadísticas sobre la propiedad no están bien desarrolladas.

Por contraste, existen estadísticas completas y detalladas sobre los precios de la tierra; proporcionadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF), basadas en datos primarios obtenidos por las autoridades fiscales y la Junta Hipotecaria Agraria (Agriculture Mortgage Corporation), oficinas de valoración locales y la prensa agraria. La calidad de estas estadísticas ha aumentado considerablemente en las últimas décadas.

Estudios de los movimientos de los precios agrarios durante el período de gran prosperidad de la posguerra mostraron que estaban fuertemente correlacionados con la rentabilidad agraria y los bajos tipos de interés. La situación económica actual de la agricultura ha cambiado radicalmente para peor, de manera que los precios de la tierra han caído no sólo en términos reales, sino también en términos monetarios, a pesar de los continuos y modestos niveles de inflación.

La cantidad de tierra comprada y vendida a lo largo del año rara vez excede el 1,5% y tiende, en general, a consistir en transacciones de agricultor a agricultor.

A pesar de esto, altos beneficios y algos pagos por arrendamientos han atraído a las instituciones financieras, particularmente en los años setenta, aunque son sólo una minoría las instituciones propietarias (a nivel nacional el 90% de la tierra agrícola es privada y el 10% pertenece a alguna Institu-

ción). Su papel en el pequeño mercado de nuevos arrendamientos de tierras era hasta hace poco muy importante.

De constituir la tierra ocupada por sus propietarios el 10% del total en la segunda década de este siglo, ha pasado hoy a casi el 70%. La consecuencia es que la entrada en el sector agrario depende de las herencias y de la habilidad para financiar factores de producción a gran escala. En el período actual existe una gran incertidumbre sobre el precio que debe pagarse por la tierra, debido, también, a lo incierto de la futura rentabilidad de las explotaciones agrarias. Otros elementos de incertidumbre están relacionados con las cuotas de producción lechera y la propiedad de la tierra, y con lo que la sociedad podría exigir a los propietarios en la conservación del paisaje y de la reserva de tierra de la comunidad para actividades de ocio y recreo.

LOS INMUEBLES AGRARIOS Y LAS SOCIEDADES DE ORDENACION DE LA TIERRA Y DE ESTABLECIMIENTO RURAL

Por

Bertrand Quesnel (*)

Las SAFER (Sociedades de Ordenación de la Tierra y de Establecimiento Rural) son 34: 31 en la metrópoli y 3 en ultramar (Guadalupe, Martinica y la Reunión); fueron instituidas por una ley del 5 de agosto de 1960 a fin de adquirir tierras o explotaciones agrarias libremente puestas a la venta por sus propietarios, así como tierras no cultivadas, destinadas para cesión tras una ordenación eventual. El fin de dichas sociedades es, en particular, mejorar las estructuras agrarias, acrecentar la superficie de algunas explotaciones agrarias y facilitar el cultivo del suelo y la instalación de agricultores en la tierra.

Aunque el fin de dichas sociedades no es lucrativo, han adoptado la forma de sociedad anónima, es decir, de sociedad de derecho privado de tipo comercial.

(*) Ministerio de Agricultura (Francia).

La originalidad de esta institución es la de haber asociado la profesión agraria a un organismo de derecho privado para garantizar misiones que incumben al Estado.

En estas condiciones, dichas sociedades están sometidas al control del Estado. Deben estar autorizadas por el Ministerio de Agricultura y el Ministro de Economía y Hacienda. La elección del Presidente del Consejo de Administración y el nombramiento del Director General están sometidos a la aprobación del Ministro de Agricultura.

Una mayoría de los puestos del Consejo de Administración debe estar garantizada para los representantes de las colectividades públicas y para los establecimientos públicos, para las organizaciones representativas del mundo agrario y rural de carácter profesional y social.

Finalmente, dos comisarios del Gobierno, uno de los cuales representa al Ministro de Agricultura y el otro al Ministro de Economía y Hacienda, ocupan un puesto en cada una de las SAFER.

Los comisarios informan al Gobierno sobre el funcionamiento de éstas. Asisten a las Juntas generales de cualquier índole y a las reuniones del Consejo de Administración, a las que se les convoca mediante el correspondiente orden del día. Se le envía las actas de las Juntas Generales y se les comunica las deliberaciones del Consejo de Administración y las decisiones tomadas por delegación de este último. Cada comisario del Gobierno puede pedir, dentro de los ocho días siguientes a dicha comunicación, una nueva deliberación o un nuevo examen de la decisión adoptada. Los comisarios se pronuncian sobre las adquisiciones, cesiones e instalaciones realizadas por la sociedad.

Las adquisiciones por un importe (100.000 francos en la actualidad) superior al establecido por decreto concertado del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Economía y Hacienda, deben ser sometidas a la aprobación previa de los comisarios del Gobierno. Además éstos pueden, decidir en cualquier momento, sobre la necesidad de que algunas adqui-

siciones inferiores a dicho importe sean asimismo sometidas a su aprobación.

La negativa de aprobación por parte de los comisarios del Gobierno debe estar fundamentada y tendrá lugar, a más tardar, dentro del plazo de un mes a partir del día en que les fue sometida la adquisición proyectada, de lo contrario, la sociedad podrá proceder a la misma. No obstante, en caso de oferta de compra por la sociedad en sus propias condiciones financieras, el acuerdo de cada uno de los comisarios deberá ser expreso. Cuando se trate de una adjudicación, el plazo máximo concedido a los comisarios del Gobierno para pronunciarse se fijará en 15 días.

Las SAFER, dotadas de una estructura jurídica y de supervisores, tienen una misión que cumplir con los medios jurídicos adecuados.

1. Los objetivos de la SAFER y sus medios de acción

La misión de las SAFER es esencialmente la de agrandar las explotaciones, mejorar su parcelación, instalar a los agricultores y evitar el alza de los precios.

Para ello, les hacía falta tierras y darles el medio de adquirir las.

1.1. Adquisiciones de tierras por las SAFER

Las SAFER, como cualquier persona con capacidad de contratar, pueden comprar tierras agrarias y edificios agrarios de común acuerdo, con arreglo a las normas de derecho común relativas a los contratos de venta de inmuebles.

Además, en 1962, el legislador concedió a las SAFER un derecho de tanteo, es decir, que en el momento de una venta, una SAFER puede sustituir al comprador y hacerse propietario del bien que ha comprado.

1.1.1. *Derecho de tanteo*

La ley dispone el establecimiento de un derecho de tanteo en beneficio de las SAFER, en caso de enajenación a título oneroso de fundos agrarios, de terrenos de vocación agraria y, en algunos casos, de edificios para vivienda o edificios de explotación.

1.1.1.1. Bienes que pueden ser objeto de tanteo

No se reputarán tierras agrarias o terrenos de vocación agraria a los que efectivamente han tenido, antes de la fecha prevista para su enajenación, un uso sin relación alguna con el ámbito agrario o forestal.

Tampoco se reputarán agrarias, las dependencias inmediatas de los edificios de vivienda que no formen parte de una explotación agraria o de edificios de explotación que no hayan conservado un uso agrario o forestal cuando la actividad forestal es accesoria de la agraria.

Lo mismo sucede con las superficies forestales que no pueden ser objeto de un derecho de tanteo.

Además, sólo pueden ser objeto de derecho de tanteo, los edificios para vivienda que formen parte de una explotación agraria o los edificios de explotación que hayan conservado un uso agrario o forestal, cuando la actividad forestal es accesoria de la agraria.

1.1.1.2. Finalidad del derecho de tanteo

Dicho derecho les ha sido concedido para los siguientes objetos limitativamente enumerados, cuyo orden no es más que enumerativo:

1. la instalación, la reinstalación o el mantenimiento de los agricultores;

2. el crecimiento de las explotaciones existentes con un límite de hasta tres veces la superficie mínima de instalación (1), desmembrando, en su caso, las explotaciones adquiridas amistosamente o por ejercicio del derecho de tanteo y la mejora del reparto de parcelas, a fin de que la superficie y las estructuras de las explotaciones así ordenadas les abran la posibilidad de alcanzar el equilibrio económico;
3. la preservación del equilibrio de las explotaciones cuando se halla comprometido por la expropiación debida a obras de interés público;
4. la salvaguardia del carácter familiar de la explotación;
5. la lucha contra la especulación de la tierra;
6. la conservación de explotaciones viables existentes cuando está comprometida por la cesión separada de las tierras y de edificios para vivienda o explotación;
7. el aprovechamiento y la protección del bosque así como la mejora de las estructuras silvícolas.

So pena de nulidad, la SAFER deberá justificar su decisión de tanteo mediante referencia explícita y fundamentar uno o varios objetivos arriba definidos.

El derecho de tanteo de una SAFER no puede primar los derechos de tanteo establecidos en beneficio de las personas de derecho público (Estado, colectividades públicas, establecimientos públicos) ni el de los coherederos beneficiarios de la atribución preferencial de los bienes que eran de propiedad del difunto.

(1) La superficie mínima de instalación (S.M.I.) es una superficie establecida por el Ministerio de Agricultura, que sirve de referencia, sobre todo, para la concesión de ventajas financieras o desgravaciones fiscales relativas a los derechos de mutación y en particular, para beneficiar a los jóvenes agricultores con la dotación de instalación. Esta S.M.I. tiene más un carácter administrativo que económico y es de un nivel inferior a la superficie necesaria para que la explotación sea económicamente viable.

Este derecho podrá ejercerse contra el comprador, sólo si este último explota el bien de que se trate desde hace menos de tres años.

No podrán ser objeto del derecho de tanteo de una SAFER:

1. los intercambios realizados en aplicación de las disposiciones específicas del código rural;
2. las enajenaciones mediante renta vitalicia pagada por la totalidad o por lo esencial en forma de prestaciones de servicios personales;
3. las adquisiciones efectuadas por coherederos mediante subasta voluntaria o judicial y las cesiones consentidas a parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, incluidos los coherederos o su cónyuge viviente, así como los actos celebrados entre copropietarios de bienes indivisos, en aplicación de las disposiciones del código civil;
4. a reserva de que, en todos los casos, la explotación definitiva así constituida tenga una superficie inferior a una superficie determinada comprendida entre dos y tres veces la superficie mínima de instalación, dependiendo de los sectores geográficos correspondientes y las adquisiciones realizadas:
 - a) por los asalariados agrícolas, las ayudas familiares y los asociados de explotaciones, mayores de edad, a reserva de que satisfagan las condiciones de experiencia y de capacidad profesionales fijadas por decreto.
 - b) por los granjeros o colonos despojados de su explotación por ejercicio del derecho de recuperación del propietario para revalorizar personalmente o en las condiciones previstas por la ley (explotación por el descendiente del propietario, recuperación por parte de una colectividad pública propietaria por razones de interés general) y por los agri-

cultores expropiados a título principal, a reserva de que el ejercicio del derecho de recuperación o de expropiación haya provocado un desequilibrio consecuente de la explotación;

5. Las adquisiciones de los terrenos destinados:
 - a) a la construcción, a las ordenaciones industriales o a la extracción de sustancias minerales.
 - b) a la constitución o a la preservación de jardines familiares siempre que éstos se sitúen cerca de zonas habitadas y no excedan de 1.500 metros cuadrados o en una zona destinada a este fin, ya sea por un documento de urbanismo oponible a terceros, o bien por una decisión del órgano desliberante de una colectividad pública.

Para que las adquisiciones destinadas a la construcción, a los ordenadores industriales o a la extracción de sustancias minerales no puedan ser objeto de tanteo por parte de una SAFER, debe adjuntarse a la documentación un compromiso, según el cual, se dará dicho destino a los terrenos, en el plazo de cinco años.

Se reputará jardín familiar, el terreno que el comprador se comprometa a utilizar personalmente con la exclusión de cualquier uso comercial. Dicho compromiso deberá adjuntarse asimismo a la notificación:

6. Las adquisiciones de las superficies forestales salvo:
 - a) si estas últimas se ponen a la venta con otras parcelas no forestales que dependan de la misma explotación agraria y el comprador tenga, no obstante, la facultad de conservar las parcelas forestales si el precio de éstas ha sido objeto de mención expresa en la notificación hecha a la SAFER o en el pliego de condiciones de la adjudicación.
 - b) si se trata ya sea de siembras o de plantaciones en parcelas de poca extensión cuya destrucción se ha

decidido con arreglo a las normas de derecho, ya sea de siembras o plantaciones realizadas violando la ley,

- c) si han sido objeto de una autorización de roturación o si están dispensadas de una autorización así,
- d) si están situadas en un perímetro de ordenación forestal de la tierra o en un sector de ordenación agraria y forestal de la tierra y si la SAFER ha celebrado un convenio con el Estado.

1.1.1.3. Derecho de tanteo con revisión del precio

Cuando la SAFER desee hacer uso de su derecho de tanteo y estime que el precio y las condiciones de enajenación son exagerados sobre todo en función de los precios practicados en la región para inmuebles de la misma categoría, dirige al vendedor, previo acuerdo de los comisarios del Gobierno, una oferta de compra estableciendo sus propias condiciones.

Si el vendedor no acepta la oferta de la SAFER, puede, o bien retirar el bien de la venta, o pedir al tribunal la revisión del precio propuesto por la SAFER.

Si en el plazo de seis meses a partir de la notificación de dicha oferta, el vendedor no ha dado a entender que aceptaba, ni retirado el bien puesto a la venta, ni recurrido al tribunal, se considerará que ha aceptado la oferta de la SAFER que, por consiguiente, adquiere el bien al precio que había propuesto. Cuando el tribunal ha fijado el precio, una de las dos partes tiene la facultad de renunciar a la operación. No obstante, si el vendedor lo pide en un plazo de tres años a partir de una sentencia definitiva, la SAFER no podrá negarse a la compra del bien al precio fijado por el tribunal, en su caso revisado, si la venta tiene lugar en el transcurso de los dos últimos años.

Este último elemento es la contrapartida del derecho concedido a la SAFER para ejercer el derecho de tanteo con reducción del precio notificado.

1.1.1.4. Derecho de tanteo y adjudicación

Una SAFER puede ejercer el derecho de tanteo cuando la subasta está cerrada, al precio alcanzado por éstas.

Además, solamente en el caso de adjudicación voluntaria, es decir, cuando ninguna norma de derecho imponga el recurso a la subasta o cuando ninguna norma de procedimiento imponga la subasta, la SAFER podrá beneficiarse de la oferta antes de la adjudicación que debe notificársele dos meses antes de la fecha de adjudicación. La SAFER podrá entonces ejercer el derecho de tanteo según las normas referentes a dicha materia con o sin reducción de precio.

Está establecido que un SAFER puede pujar, con arreglo al derecho común. No obstante, rara vez lo hará a fin de no ser el motivo de un aumento del precio habida cuenta de que una de sus misiones es precisamente la de evitar dicho aumento.

Al ejercer el derecho de tanteo sobre un bien vendido por adjudicación, la SAFER dispone de un plazo de un mes a partir de la adjudicación para sustituir al adjudicatario. Dicho plazo se aumentará posiblemente, en caso de adjudicación voluntaria, a fin de que las SAFER dispongan de un plazo suplementario de cinco días a contar de la fecha de expiración del plazo de puja fijado por el pliego de condiciones.

1.1.1.5. Modalidades de ejercicio del derecho de tanteo

Cualquier venta de bienes que pueda ser objeto del derecho de tanteo por una SAFER debe serle notificada. A excepción del caso particular de las adjudicaciones, la SAFER tendrá

entonces dos meses para decidir si ejerce el derecho de tanteo o para expresar su deseo de ejercer dicho derecho con reducción del precio. Exceptuando la posibilidad de modificar el valor de enajenación, la SAFER queda obligada a ejercer el derecho de tanteo con arreglo a los elementos notificados. Por ejemplo, si la notificación tiene en cuenta la comisión a pagar a una agencia inmobiliaria, la SAFER que ejerce el derecho de tanteo debe pagar dicha comisión. La notificación, por consiguiente, debe realizarse con cuidado. La omisión de informaciones en la notificación compromete la responsabilidad pecuniaria del que la ha establecido, ya que toda persona que por ello sufra un perjuicio, puede reclamar daños y perjuicios, con arreglo al derecho común.

1.1.1.6. Concesión del derecho de tanteo

El derecho de tanteo no es automático. Se concede para cada SAFER mediante un decreto específico, en general por un período de cinco años. Dicho decreto establece los sectores geográficos en los que puede ejercerse este derecho y la superficie mínima en la que puede aplicarse. En 1977, el legislador decidió la introducción de una superficie así, estimando que el tanteo para parcelas muy pequeñas podría irritar a los vendedores y a los compradores de tierras agrarias, sin efecto significativo sobre las estructuras territoriales agrarias. En estas condiciones, cada decreto fija, por tipo de producción, estas superficies que varían de 1 hectárea para el policultivo a 3 áreas para la viña alsaciana. Este mismo decreto determina también las zonas y las categorías de bienes para los cuales los propietarios deseosos de vender por adjudicación voluntaria, están obligados a cumplir con la obligación de hacer una oferta previa a la SAFER.

1.2. Venta de tierras por las SAFER

1.2.1. *Elección de los atributarios*

La SAFER tiene la obligación de revender las tierras de las que en propietaria, en el plazo de cinco años. Este plazo puede prolongarse, por decisión del Ministerio de Agricultura y del Ministro de Hacienda:

1. cuando se trate de bienes que deben ser objeto de plantación de rentabilidad diferida, de repoblación forestal o de constitución de grupos forestales,
2. cuando se trate de bienes situados en zona de montaña o en determinadas zonas especiales de acción rural, clasificadas como tales debido a su sobrepoblación,
3. cuando se trate de bienes situados en un perímetro en el que los proyectos de ordenación o de urbanismo pueden comprometer la estructura de las explotaciones agrícolas.

Antes de cualquier sesión, la SAFER tiene la obligación de proceder a una solicitud de candidatura, mediante anuncio en la alcaldía del municipio donde se sitúa el bien, con una designación somera del mismo, su localización y superficie y el plazo de presentación de candidaturas. Este mismo anuncio debe ser publicado en dos periódicos difundidos en el departamento correspondientes, uno de los cuales debe estar habilitado para recibir anuncios judiciales y jurídicos y el otros, debe ser un periódico de carácter profesional escogido en una lista establecida cada año por el comisario de la República.

Las SAFER pueden vender directamente al agricultor interesado o a los que aportan capitales, personas físicas o morales, sobre todo a los propietarios de bienes raíces que son sociedades civiles.

Si una SAFER vende a uno que aporta capitales, éste tiene la obligación de alquilar la tierra a un granjero autorizado por la SAFER, previo acuerdo de los comisarios del Gobierno.

En la actualidad, habida cuenta de la baja del precio de la tierra y de la poca renta que de ella se obtiene, hay poca gente que aporte capital.

El agricultor, ya sea comprador o arrendatario de la persona que aporte capitales, debe ser una persona física, salvo en lo referente a las agrupaciones agrarias de explotación en común (G.A.E.C.) que son sociedades civiles de explotación sometidas a obligaciones especiales y por lo tanto se acercan a la explotación familiar de responsabilidad personal.

La SAFER examina las candidaturas recibidas y decide la atribución del buen tomando en consideración diversos criterios: la edad, la situación familiar, el número y la edad de los hijos, los medios financieros, la capacidad técnica (diploma y práctica) y la actividad profesional de la exposa.

Para las ampliaciones, la SAFER volverá a estudiar la superficie valorada, el modo de aprovechamiento y el tipo de producción.

Para las ampliaciones y las instalaciones, la SAFER tomará asimismo en consideración, los bienes valorados por los padres y aquellos cuyo candidato puede heredar en un plazo más o menos cercado. En efecto, la SAFER no seleccionará la candidatura de un agricultor que tenga la posibilidad de heredar 200 hectáreas en breve plazo. Lo mismo sucederá si el padre explota 400 hectáreas puesto que puede ceder una parte a su hijo.

Además, el que tenga una actividad profesional y desee una reconversión tiene pocas posibilidades de que se le seleccione. No ocurrirá así, si el interesado está en paro. En los criterios de apreciación se considera el carácter principal o no de la actividad agraria así como el porcentaje de ingresos que el agricultor obtiene de la misma.

Sin embargo, la SAFER no perderá de vista la mejora de las estructuras de las tierras agrarias y tomará en consideración la desaparición de los enclaves, la mejora de la forma de las parcelas o su reagrupación, posiblemente mediante intercambios.

1.2.2. *Precio de venta*

La SAFER vende a precio de coste. Al precio principal de adquisición se añaden los gastos de adquisición (honorarios del notario, tasa de publicidad de bienes raíces al 0,60%, derechos pagados por la conservación de las hipotecas), gastos de gestión temporal (seguros, agua, electricidad, etc.), los impuestos de bienes raíces, los intereses de los préstamos, los gastos de publicidad, los trabajos eventuales, en su caso, los gastos de agrimensura, de deslinde, de geómetra, y los gastos generales.

Diversas cargas son objeto de evaluación. Por tal motivo, la SAFER en algunas operaciones, realiza diferencias operacionales positivas y en otras, estas diferencias resultan negativas.

Habida cuenta de los costes, las SAFER quedan exoneradas del derecho de timbre, de registro y del impuesto sobre el volumen de negocios. Por consiguiente, los derechos de mutación para las compras y las ventas realizadas por las SAFER se limitan al impuesto de publicidad de bienes raíces al 60% mientras que de ordinario, la suma de los derechos e impuestos debidos a una mutación así, se sitúa alrededor del 13% del valor de la escritura.

Además, las SAFER perciben subvenciones de funcionamiento, lo que disminuye a cantidad razonable, los gastos generales así como en algunos casos, las subvenciones para obras. La coyuntura económica no favorable ha limitado enormemente el importe de éstas. Las ventajas financieras concedidas a las SAFER se conceden, de hecho, al comprador de tierras pues-

to que dichas ventajas disminuyen tanto los costes de la SAFER como el precio de coste de la operación que corre a cargo del atributario del bien.

Durante el tiempo en que los bienes sean del patrimonio de la SAFER, éstos se explotan en calidad de arrendamiento, mediante un convenio de ocupación provisional y precaria. El importe del alquiler, que no es muy elevado, por otra parte, es un ingreso para la SAFER. A veces, la misma SAFER se ocupa de la explotación.

Posteriormente, examinaremos las dificultades debidas a la baja del precio de las tierras durante estos últimos años.

1.2.3. *Las SAFER y las políticas socioestructurales agrarias*

Las SAFER participan en la realización de las políticas socioestructurales y demográficas agrarias que son la indemnización por cese, las migraciones, las mutaciones y la promoción social.

1.2.3.1. El subsidio anual por cese

Los jefes de explotación que todavía no disfruten de un subsidio de vejez y que tengan una edad mínima de sesenta años y un máximo de sesenta y cinco en la fecha del cese de su actividad pueden pedir al subsidio anual de cese, siempre que, entre otras condiciones, la explotación se ceda en beneficio de determinadas personas limitativamente enumeradas según un orden de prioridad. Entre estas personas se cita a las SAFER.

1.2.3.2. Migraciones rurales

Los agricultores que salen de una zona de abandono para ir a una zona de acogida pueden solicitar ayudas financieras.

Se consideran zonas de abandono, aquellas en las que la importancia de la población agraria activa, la estructura de las explotaciones y los sistemas de cultivo provocan desequilibrios que hacen que las instalaciones sean difíciles, así como las mutaciones de los trabajadores o la mejora de las estructuras existentes. Son zonas de acogida aquellas cuyo escaso efectivo de población agrícola activa, la fuerte proporción de agricultores de más de cincuenta años, las perspectivas de sustitución de los trabajadores ya instalados y las posibilidades de ordenación de las estructuras de las explotaciones, pueden hacer posible la instalación de los agricultores. Dichas zonas las fija el Ministro de Agricultura.

1.2.3.3. Mutaciones de explotación

Se pueden conceder subvenciones a los agricultores que abandonan una explotación de superficie demasiado exigua por una explotación mayor.

1.2.3.4. Promoción social

Los trabajadores familiares y los asalariados agrarios que quieran instalarse como jefes de explotación agraria pueden pedir también el beneficio de los medios financieros para facilitar la realización de su instalación.

Las leyes de las SAFER disponen que dichas sociedades deben instalar en primer lugar a los beneficiarios de dichas legislaciones.

1.2.3.5. Mutaciones profesionales.

Los que deseen abandonar la agricultura pueden pedir la concesión de una prima de abandono y el pago de una fase

de reconversión. En tal caso, el mutante profesional debe vender su explotación. Puede cederla a la SAFER si ésta última está dispuesta a comprarla. Hay que reconocer que dicha medida se usa poco en la actualidad, habida cuenta de la situación del mercado del empleo no agrario.

Asistimos al fenómeno inverso. Los parados o personas cuyo empleo está amenazado, desean instalarse como jefes de explotación agraria. Dichas personas pertenecen al medio agrario o tienen diplomas en agricultura o incluso desean cursar estudios de agricultura para poder ejercer la nueva actividad elegida.

Dotados todos de medios muy elaborados, ¿qué han hecho de ellos estas sociedades?

2. Los resultados

2.1. Influencia del dispositivo en el mercado de la tierra

Está claro que la movilidad de los bienes raíces, a nivel nacional es la consecuencia de factores diversos en los que las SAFER desempeñan un papel insignificante. Dichas sociedades no pueden intervenir por tanteo más que cuando existe vente. Por consiguiente, el elemento constitutivo de la movilidad de los bienes raíces es la voluntad de enajenar por parte del vendedor, entonces, la SAFER no interviene más que para apropiarse del bien por evicción del comprador.

No obstante, una SAFER puede tener una influencia a nivel local sobre la movilidad de los bienes raíces, cuando decide llevar a cabo una acción de reestructuración en un sector en el que las estructuras de los bienes raíces están especialmente perturbadas. Corresponde a la sociedad el tramitar las diligencias con los propietarios de los terrenos que le interesan. Por ejemplo, ir a ver siete u ocho veces a un agricultor muy

mayor, sin descendientes, para recobrar su explotación y hacerle decidir la venta de la misma. Esto está muy limitado por una parte, puesto que la SAFER no siempre logra convencer al propietario pero también, por otra parte, en razón del coste financiero que representan los trámites sistemáticos en cuanto a gastos de personal y de desplazamiento. En algunos sectores, la movilidad de los bienes raíces se ha multiplicado por tres debido a acciones de esta índole.

Conviene precisar, a nivel general, que las SAFER no se han constituido para aprehender el conjunto de las tierras del mercado sino para orientar el destino de las tierras hacia la transformación parcelaria, la ampliación de explotaciones demasiado pequeñas y la instalación, reinstalación o el mantenimiento de los agricultores. Por consiguiente, si una venta entre particulares desemboca en uno de los resultados citados, una intervención de la SAFER territorialmente competente no tendría objeto, a reserva del precio de venta.

En efecto, habida cuenta de que la tierra es el instrumento de trabajo del agricultor, conviene que este último pueda comprar dicho instrumento, lo que no podrá hacer si el precio es elevado.

2.2. Influencia del dispositivo sobre los precios

Las SAFER, además de su misión para con las estructuras agrarias, recibieron el encargo de evitar el aumento de los precios. Si el precio es demasiado elevado, la sociedad puede ejercer el derecho de tanteo con oferta de compra en sus propias condiciones financieras previamente estudiadas.

Aunque dicha noción sea difícil de aprehender y no pueda apreciarse estadísticamente, la concesión del derecho de tanteo a una SAFER basta para influir en los precios. Ello es así, incluso para el tanteo simple, que reduce el número de simulación de precios, es decir, la práctica de «las comisiones bajo

cuerda», ya que el vendedor sabe que la intervención de las SAFER se haría mediante precio notificado.

En cuanto al tanteo con revisión del precio, éste ha desempeñado un papel indiscutible a la hora de frenar el alza de los precios, puesto que su amenaza puede incitar a los vendedores a limitar su pretensión. Además, dos o tres acciones eficaces en este sentido, incitan, por una parte, a la desconfianza de los propietarios que desean vender y por otra parte, impiden la existencia de precios de referencia elevados, con relación a las demás enajenaciones de bienes similares en el sector correspondiente.

El riesgo de alza existe, en particular, para las ventas de tierras agrarias de superficie modesta que quisieran adquirir dos o tres vecinos, quienes realizan ofertas de precios elevados esperando proponer un importe más elevado que el de sus vecinos y conseguir así la tierra. Nos encontramos entonces ante el llamado precio de conveniencia.

La voluntad de las SAFER de intervenir mediante tanteo con disminución del precio, origina una suspensión de la venta en el 75% de los casos aproximadamente. En la mayoría de los demás casos, dicha voluntad es el preludio de una venta amistosa. En efecto, cuando el vendedor recibe la notificación de la decisión de la SAFER, entra en relación con dicha sociedad a fin de negociar con ella un precio que se sitúe entre el precio del vendedor y el de la SAFER. Dichas sociedades intervienen sólo cuando el precio es sensiblemente más elevado que los practicados en la región para bienes similares. La prudencia por parte de las SAFER en la materia, se debe a que en los tres años a partir del juicio, el vendedor puede obligar a la SAFER a comprar al precio fijado por el tribunal, revisado en su caso, si la venta tiene lugar en el transcurso de los dos últimos años. Dichas sociedades son tanto más prudentes cuanto que las decisiones de justicia fijan, a veces, el precio a un nivel próximo al del vendedor.

Sólo en algunos casos, el asunto desemboca en una decisión de la justicia.

Desde hace algunos años, la situación general del precio de las tierras en Francia tienden a modificarse sensiblemente a la baja, lo cual constituye un elemento al que se enfrentan las SAFER.

2.3. Las SAFER y la reducción del precio de la tierra

La reducción de la media nacional del precio de las tierras en Francia desde hace algunos años que va acompañada de un cierre del mercado, es un punto fundamental para las SAFER.

Antes de este fenómeno, las SAFER revendían siempre al precio del mercado o un poco por debajo del mismo.

Ahora, el precio de la tierra baja y las cargas de las SAFER aumentan. El mayor problema para las SAFER es el de controlar su propia política de los precios. Para ello, se esfuerzan en revender los bienes lo más rápidamente posible a fin de limitar las cargas que aumentan con la duración del almacenamiento: intereses de los préstamos, impuestos agrarios, gastos de gestión temporal. Las SAFER compran las tierras con préstamos bonificados por el Estado a través de la Caja Nacional de Crédito Agrario. Las SAFER asumen, a pesar de la bonificación, un interés anual del 7,5%.

Dichas sociedades están muy atentas al precio principal al que han comprado los bienes y a la duración del almacenamiento, a fin de no revender por encima de los precios del mercado. Ciertamente, una reventa por encima de dicho precio no causaría perjuicio al comprador teniendo en cuenta las exoneraciones fiscales, pero las sociedades fallarían en su misión puesto que habiendo sido instituidas para limitar el alza de los precios, se convertirían en motivo de encarecimiento.

Localmente, el cierre del mercado al que se añade la prudencia de las SAFER que prefieren no realizar una operación que presente riesgos financieros, limita el volumen de negocios y sitúa a determinadas sociedades por debajo del punto

de equilibrio para cubrir los gastos fijos, lo que les ha conducido a ahorrar considerablemente y a aumentar su productividad, mediante la supresión de su servicio de trabajos y los despidos del personal.

La limitación de la duración del almacenamiento y la preocupación por equilibrar su presupuesto puede perjudicar a la calidad de las acciones de las SAFER en las estructuras de la tierra, ámbito que examinemos ahora.

2.4. Las SAFER y las estructuras de tierras agrarias (véase anexo estadístico)

Las SAFER vendieron 1.535.000 ha. de las cuales 500.000 fueron para facilitar la instalación de 19.000 personas, es decir el 32,5% de las ventas. En la mayoría de los casos, dichas sociedades no venden más que una parte de las tierras necesarias para la instalación y el agricultor interesado completa su compra mediante alquileres a padres o vecinos. 700.000 hectáreas, es decir, el 46,2% de las ventas, fueron utilizadas para la ampliación y 100.000 para las ordenaciones parcelarias. Se consideran como tales las ampliaciones inferiores o iguales a 1 hectárea. 75.000 hectáreas sirvieron para operaciones forestales y de pastoreo y el mismo número de hectáreas para operaciones diversas que no son esencialmente agrarias: construcción de autopistas, carreteras, vías de ferrocarril, residencias secundarias, cesiones de edificios a colectividades públicas para instalar en ellos, sobre todo, servicios municipales. Se trata en general, de terrenos o edificios que son restos de operación y no presentan interés para el agricultor o no han sido objeto de solicitudes por parte de los agricultores.

Podemos decir, por consiguiente, que las SAFER han cumplido su misión en beneficio de las estructuras de tierras agrarias y de los agricultores. ¿Podrían haber hecho más? Es poco probable. ¿Podrían haberlo hecho mejor? Creemos que sí, aunque no siempre es fácil escoger entre varios candidatos o entre

varias soluciones puesto que unos y otras presentan ventajas e inconvenientes. Sobre todo, si tenemos en cuenta que tanto el trabajo de las SAFER como el de todos los que actúan en el ámbito de la tierra no se limita a aspectos técnicos. Hay que tener asimismo en cuenta las limitaciones psicológicas en razón del apego de los franceses a su propio patrimonio de la tierra. Por otra parte, el corporativismo está muy arraigado entre los agricultores y la noción de pertenencia al terruño es muy viva, de forma que se considera de alguna manera «extranjero» al del municipio vecino.

No hay que desconocer tampoco la coyuntura financiera actual que pesa en las SAFER y puede perjudicar a la calidad de su acción. Es evidente que la imposibilidad actual para dichas sociedades, de almacenar las tierras durante mucho tiempo impide la realización de operaciones agrupadas que permiten la ordenación de un amplio sector cuyos efectos acumulados resultan más satisfactorios que algunas acciones caso por caso. Además, es la Administración la que tiene que estar atenta para evitar las operaciones llamadas alimentarias. En efecto, las sociedades cuyas dificultades financieras son más agudas tendrían tendencia a querer realizar operaciones de corredores de fincas, es decir, comprar tierras para revenderlas, sin que su intervención aporte nada positivo, sólo por razones presupuestarias. No obstante, una preocupación así es legítima puesto que, aunque sin fin lucrativo, son los dirigentes de dichas sociedades los que deben velar por su equilibrio financiero.

Asimismo, la reducción de las subvenciones estatales tanto para el funcionamiento como para los trabajos tiene una influencia sobre su acción. Así, a veces, las explotaciones bien estructuradas pero desprovistas de sede de explotación se dividen para agrandar las explotaciones vecinas porque los jóvenes agricultores que pueden instalarse en ellas no pueden pagar la construcción de los edificios.

Esta coyuntura desfavorable nos conduce a preguntarnos qué porvenir tienen las SAFER.

Las SAFER y su porvenir

Parece que la tendencia de estos últimos años podría sufrir un cambio puesto que las ventas de bienes de tierras agrarias han pasado de 349.000 en 1984 a 357.500 hectáreas en 1985. Por otra parte, la reducción en francos constantes pasó del 11 % en 1982 al 5,7 % en 1985. Dichas cifras no son más que promedios nacionales, pero así como la agricultura francesa está muy diversificada —deberíamos hablar de las agriculturas francesas— asimismo existen todavía departamentos franceses en los que los precios continúan aumentando. Podemos esperar que de aquí a algunos años, el estado del mercado de la tierra, tanto en volumen como en precio, sea más satisfactorio para el equilibrio de las SAFER algunas de las cuales están más afectadas que otras por esta coyuntura desfavorable, habida cuenta de la diversidad de los datos locales. Ahora bien, algunos estudios demuestran que, en la próxima década, entre tres y cuatro millones de hectáreas quedarán sin agricultores que las trabajen, debido a la disminución del número de jefes de explotación que tienden a acentuarse puesto que actualmente más del 50 % de con la opinión mayoritaria del sindicalismo agrario y ello a pesar de sus detractores. Algunos, para caricaturizar, piensan que dichas sociedades son «demasiado liberales para un régimen dirigista y demasiado dirigistas para un régimen liberal». Es también evidente que los vendedores que se han visto obligados a bajar sus precios, los compradores excluidos y los candidatos no seleccionados, no están satisfechos con las SAFER, sin contar los atributarios que al tener dificultades, acusan a las SAFER de haberles vendido un mal producto. A esta lista se pueden añadir además, los agentes inmobiliarios.

En el estado actual, las SAFER continuarán ciertamente con sus acciones posiblemente reorientadas, acompañadas de nuevas misiones. Deseemos que actúen cada vez con más eficacia, estimuladas por las dificultades presentes para encontrar nuevas soluciones a los problemas a los que se enfrentarán este fin de milenio.

ANEXO

DATOS ESTADISTICOS RELATIVOS A LAS SAFER DESDE SU ORIGEN AL 31 DE DICIEMBRE DE 1985

Compras:	1.657.000 ha	
Ventas:	1.535.000 ha	
para		
— Instalaciones:	500.000 ha	(32,5%) relativas a 19.000 personas
— Ampliaciones:	700.000 ha	(46,2%)
— Reorganizaciones parcelarias	100.000 ha	(5,4%)
— Apoyos al agricultor:	75.000 ha	(4,8%)
— Operaciones forestales y de pastoreo	75.000 ha	(4,8%)
— Otras cesiones:	75.000 ha	(4,8%)

AÑOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Compras (ha)	88.120	90.915	87.865	82.740	70.549	83.033
Ventas (ha)	88.250	81.315	80.750	87.765	85.179	95.593
<u>Compras SAFER (ha)</u>	% 16,6	18,2	18,3	18,6	16,5	18,8
Mercado de tierras agrarias total						
<u>Tanteo SAFER (ha)</u>	% 13,5	12,1	10,1	9,8	10,8	11
Compras SAFER (ha)						

AÑO 1985

— Compras	(número)		11.018 ha
	(superficie)	80.112 ha	
de las cuales:			
Por tanteo	(número)	1.566 ha	
	(superficie)	7.324 ha	
Por tanteo con revisión	(número)		679 ha
del precio	(superficie)		2.685 ha
Suspensiones de venta	(número)		497
Acuerdos amistosos	(número)		140
Acciones en justicia	(número)		7
— Ventas	(número)		19.760
	(superficie)		93.881
— Valor			
Compras (precio medio por ha)			20.967 F
Ventas (precio medio por ha)			24.217 F

PRESTAMOS: 3.400 millones

MECANISMOS DE INTERVENCION, DIRECTOS E INDIRECTOS, EN EL MERCADO DE LA TIERRA EN ESPAÑA

Por

Agustín López Ontiveros (*)

El objetivo de esta ponencia es describir, con cierto detalle y perspectiva, los mecanismos de intervención directos e indirectos en el mercado de la tierra. La utilidad de la exposición reside en la estructura de esta ponencia colectiva que permitirá contrastar, en el debate, la situación en los distintos países. Se puede añadir cierta singularidad o novedad a la cuestión en el sentido que la exposición se basa en la experiencia personal de la gestión de este área de actividad, en el IARA, en el pasado reciente. En concreto, pues, no referiremos a la intervención en el mercado de la tierra en Andalucía en los últimos años, en el contexto de la asunción de competencias plenas en la materia por la Junta de Andalucía a partir de junio de 1983, aunque no se debe olvidar que la legislación estatal es

(*) I.A.R.A. Consejería de Agricultura. Junta de Andalucía.

básica y que, a partir de julio de 1983, se añade la Ley de Reforma Agraria de la Comunidad Autónoma Andaluza que permite nuevas vías o métodos de actuación. En la exposición se hará alusión continua a los conceptos legales básicos pero, deliberadamente, se evita la referencia puntual al articulado en aras de la claridad, aunque, con el riesgo de cierta pérdida de precisión.

Antes de entrar en el detalle se ha de subrayar algo elemental, que a veces se olvida y, que explica en gran medida lo que sigue y que encierra cierto elemento de contradicción. Se interviene en el mercado de la tierra por razones importantes de toda índole que van desde el óptimo aprovechamiento de los recursos hasta la justa redistribución de la riqueza, y al mismo tiempo no se está regulando un mercado final de bienes de consumo aumentando su transparencia, o se está ajustando temporal o espacialmente la oferta a la demanda sino que se limita o se actúa sobre la propiedad de la tierra que es un derecho individual reconocido constitucionalmente en cualquier país capitalista. En consecuencia, si se cuestionan dos pilares fundamentales de la economía capitalista-mercado y propiedad de la tierra — no ha de extrañar que la intervención se haga con continuas cautelas, limitaciones y reservas que inevitablemente harán que el proceso sea lento y complicado. Por otra parte, si históricamente, y en la actualidad, poderosas razones de toda índole obligan al Estado a la intervención. Se podría decir que ello es índice de que existe alguna contradicción intrínseca del sistema, pero esta discusión es larga y no es el tema que hoy nos reúne y nos ocupa.

1. Los objetivos y/o causas de la intervención

El óptimo aprovechamiento de los recursos y la justa distribución de la riqueza son los objetivos básicos o las causas, en virtud de los cuales se justifica la intervención. Naturalmente, se pueden hacer lecturas distintas desde las perspectivas po-

lítica, económica, social o técnica que explican, con detalle, la necesidad y la urgencia, en algunos casos, de la intervención.

A otro nivel, la práctica diaria de la intervención se resume, en dos puntos: primero, no se produce ninguna intervención en el vacío sino en respuesta a una demanda social de muy variado signo que se genera en un grupo político, en un sindicato o en un grupo individual de trabajadores que, casi, invariablemente se canaliza a través de las autoridades municipales: segundo, los objetivos de la intervención se pueden resumir en uno solo —la creación de empleo—, de modo que a la hora de decidir entre la adquisición de dos fincas agrícolas siempre se opta por la que teóricamente pueda generar más empleo o la que esté ubicada en una comarca que tenga una mayor tasa de desempleo, y lo mismo sucede con una finca forestal.

No se debe simplificar excesivamente y es cierto que se manejan otros criterios. Por ejemplo, en el caso de terrenos agrícolas, trátase de fincas aisladas o de comarcas y zonas, se valora su potencial productivo que, por otra parte, está correlacionado con el empleo. En el caso de áreas forestales se tiene en cuenta el valor natural del territorio, las exigencias de conservación, la expansión de una propiedad pública ya existente, etc., etc.

Como conclusión se podría decir que cada política es fruto de su época. En tiempos pasados, por existir recursos ociosos —agua desaprovechada, secanos fácilmente transformables en regadío y hambre de tierras de trabajadores y pequeños agricultores— se puso el acento en la política hidráulica y el regadío, que fué el motor de la llamada política de colonización. Hoy, el problema número uno que preocupa y obsesiona es el paro, o si se quiere la creación de empleo, y en él se pone el acento. En un futuro más o menos próximo, quizás se llegue a lo que se podría llamar la política selectiva y cualitativa del agua, porque no olvidemos que aunque todavía hay espacio para el aumento de los recursos, Andalucía sigue siendo una región árida y en importantes zonas del litoral ya existen

problemas de agua, que, inevitablemente, condicionarán la intervención en el mercado de la tierra, cualquiera que sea el medio o método de intervención que se emplee.

2. Las clases de intervención

Ahora se trata de descender al detalle y describir como se interviene en el mercado de la tierra, o si se quiere de conocer los instrumentos legales que la Administración posee para intervenir. La exposición que sigue se centra exclusivamente en el tema de la tierra, aunque a veces será difícil de aislar del contexto general.

2.1. En zona

La *intervención en zona regable de interés nacional* ha sido el procedimiento clásico, general y casi único, a través del cual se ha intervenido desde los años cuarenta hasta nuestros días. Los elementos esenciales del sistema que interesan desde nuestro punto de vista son los siguientes:

- a) el perímetro de la zona,
- b) el procedimiento de determinación de la tierra en reserva y en exceso
- c) el mecanismo de *valoración de la tierra* en exceso que, a su vez, reúne dos elementos los *precios máximos* y *mínimos* y la *valoración*, en si misma, del bien.

El esquema de actuación, en teoría, funciona con arreglo al siguiente diagrama. Como consecuencia de una importante obra hidráulica, se regulan aguas superficiales, se trasladan de una zona a otra o se afloran aguas subterráneas y, en definitiva, aparece un superavit o una oferta de agua.

A continuación, es preciso planificar el uso de este bien público, y se comienza delimitando un perímetro de la zona en función de la disponibilidad hídrica y de las características del área, utilizando principalmente la altitud como elemento discriminante. En este momento, el área se constituye en un segmento cerrado al mercado, se controla todo tipo de transacción, se definen la unidad mínima de explotación y el máximo de tierra de reserva que un particular puede poseer.

La cuestión que interesa, ahora es saber cuantas tierras se adquieren, como se valoran y a qué precio se pagan. Antes de llegar a este detalle, aún es preciso subrayar una particularidad importante, que nace del hecho que el objetivo fundamental de la actuación es la creación de una zona regable de interés nacional y, en línea con este principio, la legislación de la época estipuló, que quienes con anterioridad a la actuación hubiesen regado las tierras, por este hecho automáticamente se calificaban —cualquiera que fuese la superficie— con el carácter de exceptuadas y, como bien indica su nombre, estaban exentas de cualquier actuación.

En este contexto, la determinación de la tierra en exceso u expropiable es, en teoría, aritmética. Quienes superen la unidad mínima de explotación tienen derecho a una reserva que, discrecionalmente, se fija en un múltiplo de la citada unidad mínima, siempre que el resultado no supere el tope máximo. La ley de 1973, aún, introducía la casuística de que el número de descendientes influía en la determinación de la reserva, mientras que la ley de Reforma Agraria de la Junta de Andalucía es más expedita, en esta materia, y la fija en un máximo de tres unidades mínimas de explotación.

Con estos criterios, y conocida la estructura de propiedad de la zona es relativamente fácil calcular la tierra a adquirir. El proceso concluye con la definición de las clases de tierra, según calidad, y la banda de precios mínimos y máximos a aplicar, que se determina por el dictamen de tres técnicos —dos ligados a la Administración y uno a las organizaciones de agricultores— que deberán tener en cuenta entre otras varia-

bles las transacciones, más recientes, que se hayan realizado. Por último, otra vez con tres dictámenes —la administración, la propiedad y un tercer perito si no hay acuerdo— se realiza la valoración individualizada de cada finca, que finaliza con el acta de pago.

En cualquier caso, estamos frente a un proceso expropiatorio que, en cualquier momento se puede interrumpir por el acuerdo amistoso. La rapidez de actuación se asegura en el sentido que la Ley permite la ocupación previa al procedimiento.

Ahora, después de esta sumaria y simple descripción, es el momento de efectuar una primera valoración de este mecanismo:

1. Se produce una oferta absolutamente rígida de tierras por este procedimiento. Con cuantas especificaciones contenga el decreto de creación de la zona regable, se puede determinar con absoluta precisión que número de hectáreas adquirirá la Administración. Esta oferta no se incrementará ni en una sola hectárea, ante la expectativa de todos los agricultores —grandes y pequeños— de la zona que verán transformadas sus tierras en regadío, con dinero público, con las importantes plusvalías que de este hecho se derivan.
2. Las tierras se pagan al precio de mercado porque el mecanismo de determinación del llamado justiprecio está concebido con este objetivo y, aún más, si el procedimiento se alarga, se reconoce el derecho de solicitar la revisión de los precios.

Al mismo tiempo es preciso subrayar otro hecho que a veces se olvida. El reservista —utilizando el «argot» de la Ley— recibe por su tierra, en exceso, el precio de mercado de la hectárea de secano que es lo que está enajenando en ese momento. Posteriormente, se riega su reserva, y de la inversión que ha hecho posible este cambio solo deberá devolver una parte, lo que

quiere decir que tiene una subvención o sobreprecio, porque la mayor parte de las obras que permiten el riego, según el procedimiento de calificación de las mismas, establecido en la Ley, no se reintegran o se subvencionan en alguna proporción.

3. El proceso, por su naturaleza, es lento, prolijo y, en él, se suceden los actos administrativos con continuas alegaciones que, con mucha frecuencia, terminan en los tribunales de justicia que han de dirimir las diferencias entre Administración y particulares.

Por otra parte, y estando en juego la propiedad de la tierra, caben todo tipo de presiones y corruptelas de mayor o menor entidad. El perímetro puede variar, a conveniencia de alguien, en cualquier dirección, se conocen regadíos, hechos a toda prisa, para ganar la calificación de tierras exceptuadas, y divisiones rápidas de fincas entre descendientes, lo que automáticamente multiplica la reserva.

4. Por último, las reservas que se obtienen reproducen exactamente la distribución de la propiedad de la zona. Aquí tienen el plano de una zona regable actualmente en ejecución. Se puede observar una absoluta dispersión de las tierras públicas, y la más variada gama de superficie de las parcelas, calco perfecto de la dimensión de las explotaciones o fincas de las que fueron segregadas. Y aún más, muchos de los cotos redondos que existen, resultan de la unión de más de una reserva.

En un tiempo pasado, en el que además del hambre de tierra, no había mecanismos de compensación o amortiguación como el desempleo agrario, vigente actualmente se había de asentar como fuese, y cualquier dimensión de explotación era suficiente. En la actualidad, con un mayor grado de desarrollo de la agricultura andaluza y ante el reto de la modernización

futura cabe cuestionar la viabilidad de alguna explotación en un pequeño lote. Y esto afecta no sólo a la zona que acabamos de ver sino a muchas otras que se han ejecutado en el pasado, que necesitan ya una reestructuración de la propiedad.

2.2. En finca: Interés social y fincas manifiestamente mejorables

Ahora la unidad de actuación es la finca y no la zona o comarca, y, por tanto no se está frente a un colectivo, de variada composición en los que unos —los pequeños— se excluyen de toda acción, y otros —los grandes propietarios— ceden su reserva pero, en cualquier caso, todos, incluyendo los trabajadores sin tierra a los que se adjudican la reserva, reciben el beneficio de la transformación en riego y las mejora que siguen a esta acción.

La expropiación por interés social, textualmente, la justifica la ley, diciendo que cuando exista en una determinada comarca un problema social no circunstancial, se podrá expropiar una finca, o parte de ella, para resolverlo. Naturalmente, tratándose de una expropiación que puede tener carácter de urgencia, se ha de probar que la adquisición subviene, o resuelve, el problema existente, y los procedimientos de valoración son similares a los que ya conocemos en el caso de zonas regables.

La Ley de fincas manifiestamente mejorables, de 1979, en esencia, como bien indica su nombre, trata de detectar las fincas no suficiente aprovechadas entre los siguientes grupos:

- a) Las que lleven sin explotarse dos años, como mínimo, siendo susceptibles de explotación agraria.
- b) En las que de modo manifiesto no se aprovechen correctamente los medios o recursos disponibles como

consecuencia de obras construidas por el Estado u otros Entes públicos.

- c) Fincas cuya superficie sea superior a 50 hectáreas de regadío o a 500 hectáreas de secano o aprovechamiento forestal.

En el último caso, el carácter de manifiestamente mejorable se determina, comprobando si se alcanzan determinados porcentajes de los índices «standards» de la comarca, de utilización del suelo, de la producción y del empleo de mano de obra.

Si se prueba que una determinada explotación incumple los índices, se inicia el proceso de calificación de manifiestamente mejorable. En primera instancia, el empresario puede presentar un Plan de Explotación y Mejora (PEM) que debe ser aprobado por la Administración. Si no se presenta, la Administración impone el PEM de oficio, y ambos casos, se ha de vigilar su cumplimiento. Si se alcanzan los objetivos se puede decir que el proceso concluye y, en caso contrario, la finca se califica como manifiestamente mejorable, lo que significa la expropiación, que consiste la privación del derecho de uso mediante el arrendamiento forzoso al órgano competente de la Administración, o idem el convenio forzoso en el caso de una finca forestal.

En el contexto general que nos ocupa, no cabe duda que este último mecanismo supone avances importantes, por ejemplo:

1. Se definen, de modo más objetivo y racional, los criterios que permiten actuar sobre una finca, ya no basta con que la finca o el propietario sea grande — este era el único criterio por el que se definía el exceso en las zonas regables —.
2. Se produce otro salto cualitativo importante en el sentido que se generaliza la expropiación de uso frente a la de la nuda propiedad. Sin duda, el espíritu del

legislador era disminuir el empleo de los recursos públicos en la compra de tierra.

Las actuaciones en finca se pueden calificar como, absolutamente, inéditas, por ejemplo, en todo el período de la transición política. El interés social, en las décadas de los 50 y 60, se utilizó alguna vez pero, siempre, en mínima proporción si se compara con la actuación en zonas regables.

La ley de FMM, teóricamente, se intentó aplicar a comienzos de los años ochenta. Se iniciaron los expedientes de todas las fincas que se encontraban en los supuestos a), b) o c) que antes hemos descrito, y que se puede afirmar, que un 75% o más de las existentes, se encuentran en Andalucía. En mínima proporción, los expedientes avanzaron hasta el estadio del PEM, pero curiosamente, todas las explotaciones han debido ejecutarlo, porque no se conoce ninguna expropiación, efectuada en cumplimiento de esta ley. De nuevo, en la primavera de 1983, pareció existir la intención de aplicar la Ley de FMM, en un caso puntual en la provincia de Córdoba, pero, otra vez, la realidad última fué una noticia de prensa, aireada nacional y hasta internacionalmente, y no parece que ni tan siquiera se iniciase el expediente, o se reabriese el correspondiente de 1980. Muy recientemente, en este año la Junta de Extremadura ha utilizado la ley y, por el momento, la acción está recurrida en los tribunales.

En este contexto, habría que preguntarse ¿cuál es la razón última por la que estos dos instrumentos no se han utilizado? Intentemos dar una respuesta a esta pregunta. Por un lado — hablemos del interés social —, las listas de paro agrario de cualquier municipio o comarca andaluza prueban que existe un problema crónico, grave y profundo en el área, y la expropiación de una, dos o tres grandes fincas lo resolvería en alguna proporción. Aquí ya, surge un posible escollo, una duda o una oportunidad para quienes defienden, a capa y espada, el derecho de propiedad. Si se lee con atención la letra pequeña de la ley — no se olvide el signo del régimen político que la promulgó —, se puede comenzar a sopesar los adjetivos, los

verbos y la puntuación del texto, y resulta que la finca que se expropia ha de subvenir a la solución del problema que lo justifica y, si sólo se resuelve en parte y no completamente, eso puede no justificar la acción.

En el caso de la FMM, es bien cierto que la agricultura andaluza ha evolucionado bastante en los últimos cuarenta años, y eso se prueba por la experiencia, por los estudios y análisis que se han hecho, y por la simple comparación con áreas similares de otros países. Sin embargo, también es cierto que hay algunas FMM, si se quiere pocas, pero resulta que, todavía, no se le ha aplicado la ley.

La respuesta a la pregunta no es más que una y es conocida desde hace mucho tiempo: la reforma agraria es un problema esencialmente político que divide a las fuerzas políticas —valga la redundancia— según una línea bien definida. Quienes defienden la reforma agraria valoran cuidadosamente sus acciones, porque la defensa de los contrarios es cerrada y sin concesión alguna, como enseguida veremos. La cuestión aún es más neta en el caso del interés social o las FMM cuando la acción, digámoslo con absoluta claridad, tiene destinatarios con nombres y apellidos perfectamente conocidos, y el envoltorio es bien simple, aquí no hay ninguna guinda, como por ejemplo, la del regadío de la reserva.

2.3. En comarca

Llegamos a la Ley de reforma agraria de la Junta de Andalucía (R.A.) de 1984 que permite y define la acción en la comarca. Intentemos hacer una sinopsis lo más simple y clara de lo que aporta y significa esta Ley.

La Ley de R.A. tiene un hilo conductor, claro y preciso, que la une con la de FMM y se puede decir que, parte de ella, intentando profundizarla y mejorarla. Veamos los cambios e innovaciones que aporta:

- a) La unidad se amplia, ya no se habla de finca, sino de comarca de reforma agraria.
- b) Los objetivos se extienden, se integran, y no se trata sólo de que las fincas manifiestamente mejorables dejen de serlo sino de lograr un desarrollo de toda la comarca.
- c) El proceso de calificación de la finca como manifiestamente mejorable se hace más racional con una técnica más perfecta, pero inevitablemente resulta más complejo.

Las novedades más sobresalientes son: primera, el colectivo de explotaciones —objetivo de la Ley— en esencia, es el mismo de la de 1979, con alguna precisión adicional, entre ellas una definición más ajustada del concepto de explotación; segunda los rendimientos se conocen y se determinan por la declaración de los afectados, referida al último quinquenio, y no por expediente como sucedía antes; tercera, los índices a utilizar más o menos son idénticos a los de la antigua Ley, con alguna corrección y mejora; cuarta, la determinación de los «standars», antes se hacía con absoluta discrecionalidad por parte de la Administración y, ahora, se realiza un tratamiento estadístico de las declaraciones, se combinan los distintos índices y se determina el óptimo, la media y un ranking de todas las explotaciones de la comarca; quinto, según la colocación en el citado ranking, naturalmente por orden inverso, corresponde expropiación, —se expresa netamente la preferencia por la de uso— una penalización fiscal el impuesto de infrautilización el plan de mejora y, por último, la exención.

En otro orden de ideas, para hacer un análisis completo aunque sea sumario, la Ley de R.A. hace dos aportaciones en el capítulo del uso de las tierras públicas —se establece la preferencia por la concesión del uso frente a la cesión de la propiedad y, también, de las cooperativas frente a las explotaciones individuales—. En último lugar, salvo la interpretación más

restrictiva del concepto de reserva, en el capítulo de zonas regables se mantiene el viejo esquema.

La Ley fue aprobada en julio de 1984. La declaración de las tres primeras comarcas se efectuó unos meses después y se iniciaron los trabajos. Como era de esperar, enseguida comenzó la batalla legal y jurídica en todos los frentes. La Ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional el mismo año y los Decretos de declaración ante los tribunales ordinarios. Además, la Ley creó órganos de participación — las Juntas Provinciales de Reforma Agraria — y la batalla administrativa se ha realizado en esta sede, amén de los recursos individuales. En otoño de 1985, se aprobó el Decreto de actuación de la primera comarca que contenía las primeras expropiaciones y la respuesta fue idéntica — el recurso —. Prosiguió la acción y se decretaron nuevas comarcas de reforma agraria, hasta un total de ocho que existen en la actualidad.

Ahora, aunque aún todavía se carezca de la suficiente perspectiva, y por ello asumiendo cierto riesgo de error, es obligatorio hacer una valoración que tiene dos niveles distintos:

1. Al hilo de un refrán típico español — lo perfecto es enemigo de lo bueno — habría que decir que el esfuerzo de objetivizar la Ley de FMM ha ido demasiado lejos, y la experiencia ha demostrado que, por ejemplo, el tratamiento estadístico de rendimientos e índices quizás sea excesivamente complejos para ser aplicado de un modo ágil y rápido. En la base y previamente al tratamiento estadístico se ha de realizar una clasificación de suelos que es un proceso complicado, engorroso y fuente de litigios que, quizá, se podría haber evitado aceptando el catastro de rústica pero, conocida su calidad, las correcciones necesarias habrían imposibilitado esta solución. En conclusión, la Ley o el Reglamento exigen una relectura en esta línea.
2. El gran debate jurídico y legal sobre la propiedad está «sub-judice» en el Tribunal Constitucional y su fallo

será clarificado en dos puntos: primero, conocer si la expropiación de uso toma carta de naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico; segundo, saber que espacio de acción le cabe a una institución autonómica —en este caso a la Junta de Andalucía— en una materia como la propiedad de la tierra que, a la vez, es un derecho individual y en terrenos colaterales como pueden ser la competencia para crear un impuesto directo.

2.4. Sistemas productivos: las compras forestales

Antes de entrar en el detalle de la intervención en el sector forestal habría que subrayar, otra importante aportación de la Ley de R.A., que ha sido la integración de la administración pública del ramo agrícola y forestal, lo que general y específicamente, en el caso de la adquisición de tierras, permite una unidad de gestión.

Por el momento, lo único que habría que subrayar es que la Ley del Patrimonio Forestal, vigente, contiene un instrumento bastante importante: sobre toda transacción de terreno forestal de una superficie mayor de doscientas cincuenta hectáreas, al Estado tiene derecho de tanteo y retracto, es decir, que al precio que se estipule en la escritura pública, la Administración puede adquirir la finca; y el registrador de la propiedad, antes de inscribir la transacción, tiene la obligación de hacer constar esta circunstancia y de comunicarla —cosa que no siempre sucede— a la Administración.

3. El Procedimiento de adquisición

Cuando se trata de cualquier actuación, en base a cuantos textos legales nos hemos referido hasta ahora, salvo el último, el procedimiento de adquisición es la expropiación. Se ha di-

cho al comienzo que un proceso de esta índole siempre se podía interrumpir por un acuerdo entre las partes.

La Ley de 1973 también permitía la compra por oferta voluntaria de cualquier finca. En un principio se utiliza, este método, rara vez, dentro o fuera de zonas. Luego sucede un proceso simple: la política de zonas regables van perdiendo peso específico porque se reducen las áreas y el agua disponible y al mismo tiempo, la economía se desarrolla pivotando no sólo sobre el sector agrario sino sobre otros; este proceso se agota, se perciben, los primeros indicios de la crisis económica, y la Administración pública del ramo —el antiguo IRYDA— apunta más en la línea de ayudas al sector y no en la de grandes zonas; se decreta la posibilidad de ayudas a la compra de tierras, estamos ya en el final de los setenta o el inicio de los ochenta, en el cénit de la crisis económica, y la demanda social de tierras se abre paso y, con ella, la adquisición por oferta voluntaria.

Aquí es preciso, efectuar un inciso. La compra directa, con un veinte por ciento de subvención, y un ochenta por ciento de crédito con interés primario, se revela como un estrépitoso fracaso, en todas las experiencias realizadas, principalmente, cooperativas. La razón es una sola el elevado precio de la tierra.

La reforma agraria andaluza inicia su camino uno o dos años más tarde y, ante la inmovilización legal del proceso, se inicia la experiencia de intervención directa en el mercado para dar respuesta a la demanda social que el mismo proceso genera o intensifica. Las adquisiciones que se han realizado en el bienio 84-85 se recogen en el cuadro que se adjunta con esta comunicación. Si se dispusiese de datos sobre el volumen de inversión de tierras en Andalucía —partiendo siempre del hecho cierto que el mercado está bastante inmovilizado— se puede afirmar que las compras del IARA representarán un modesto porcentaje sobre el total, pero, al mismo tiempo, casi con certeza, en términos absolutos, el Instituto Andaluz de Reforma

Agraria (IARA) ha sido el operador individual más importante del mercado, durante el período.

4. El mercado: sus características

Se pretende ahora resumir las características más salientes que tiene el mercado de la tierra que se ha conocido en este proceso de intervención.

4.1. La opacidad

Deliberadamente se habla de opacidad y no de transparencia que es el término usual. Efectivamente, la transparencia no existe, el mercado es opaco en Andalucía y en España. Tan sólo se publica una encuesta sobre los precios de la tierra, no sé si trimestral o semestral, lo cual es un problema grave para el analista o el investigador.

Sin embargo, se produce una gran paradoja, el IARA da sus primeros pasos, se compran las primeras fincas. Los agentes del mercado toman nota de que aparece un nuevo operador, la demanda social igualmente constata que surgen nuevas posibilidades, y algunos empresarios — ya veremos quienes — comprueban que pueden resolver su problema. A partir de ahí, los tres elementos citados junto al apoyo de la red periférica del IARA — que es importante pero no determinante — hace que la información fluya. Lo opaco se transforma en transparente sin problema. Y, por ejemplo, una misma finca se detecta y se ofrece por diversas vías, lo que sirve como instrumento de contraste. Además no se habla de métodos artesanos, no es preciso visitar lugares conocidos, ni salir del despacho, la información llega por el teléfono y la entrevista.

Intentemos explicar este fenómeno, porque nada sucede por caso: primero el IARA interviene realmente en el merca-

do, segundo, respeta las normas de privacidad habituales, hasta que la operación finaliza; en resumen, es un operador más que acepta las reglas del juego y como tal se le considera y se le da acceso.

Indirectamente, se deduce una prueba que en el mercado no se realizan muchas operaciones cuando se acepta a la Administración sin reparos, porque, además, ha habido costes directos; primero, los intermediarios cuando los ha habido ha renunciado al uno y medio habitual de comisión que paga el comprador, o el vendedor ha pagado doble, porque, el IARA tiene prohibición expresa, por ley, de pagar por este concepto; segundo, el vendedor ha asumido el coste fiscal de las plusvalías que, en algunos casos, a la vista del valor original del bien y el precio pagado por el IARA se trata de cantidades importantes.

4.2. La desestructuración del mercado

El mercado no tiene estructura alguna, y hay una base objetiva, para que así suceda que es su natural segmentación. Hay unas cuantas decenas de segmentos en cuanto a clases de tierra se refiere, a ello se sobrepone los distintos cultivos, la disponibilidad de agua, el clima, etc., y así, se llega a un vector o a una variable que tiene más coordenadas que las tres clásicas.

El problema anterior puede tener difícil solución pero es abordable y, aquí, la comparación con el mercado de suelo urbano es oportuna. No existen menos variables en este sector, regularizaciones urbanísticas, localización, dimensión y también aquí existen otras de índole diversa, como el valor refugio o la simple y pura especulación. Sin embargo, en este sector se usa el lápiz, papel y calculadora y, una vez que se conoce la regulación urbanística del sector o zona, es un problema aritmético que se resume en un análisis de coste-beneficio que se realiza con los instrumentos antes citados, sin proble-

ma y donde la discusión no se alarga. Por contraste, en el mercado rústico, también, es posible teóricamente utilizar idéntica técnica pero no es la práctica habitual. Existen razones para este comportamiento, y ello nos lleva al próximo epígrafe.

4.3. La situación del mercado

Existen en el mercado minusvalías y plusvalías, típicas o atípicas, o si se quiere con un término más exacto, tendencia al alza o baja en determinados segmentos, algunos de los cuales hay que comentar.

En todas las zonas de pequeña propiedad hoy, existe una presión importante sobre el mercado de la tierra. Territorialmente se habla preferentemente de la Andalucía Oriental y de colectivos individuales distribuidos en la Occidental. La presión obedece a que el pequeño agricultor compra literalmente su puesto de trabajo o el de su hijo, la clase media —comerciante, empleado o similar— compra tierra por «status» o porque no conoce otra oportunidad de inversión, y el emigrante por valor afectivo, o por autoafirmación para demostrar que hoy es propietario de las tierras que años atrás él trabajó.

La entrada en la CEE, hoy, parece un tópico adquirido que se olvida, y, más aún no se recuerdan las previsiones que hace poco tiempo se hacían. Por ejemplo, los secanos campiñeses andaluces han comenzado una época dorada porque tienen unos rendimientos excelentes en dos cultivos, trigo y girasol, sin problemas aquí —otra cosa es la meseta castellana—. El girasol en un año se ha disparado de sesenta y algo pesetas a casi ochenta pesetas por kilo. Naturalmente, se comienzan a oír precios que se acercan al millón de pesetas por hectárea.

El olivar andaluz, con todos sus defectos, es el mejor de toda la cuenca mediterránea. A medio plazo, las zonas marginales tendrán problemas y globalmente, en la CEE aparecerán problemas de mercado. Pero, a corto plazo, hay un período

de bonanza, lo que quiere decir que las cifras de seis dígitos se han superado hace algún tiempo, y además en buena parte del área del olivar la presión es doble porque existe mucha pequeña propiedad.

En los regadíos extensivos, hay tendencias de diverso signo. La remolacha tiene problemas con las cuotas, el maíz se consolida, el trigo permanece pero con una diferencia de rendimiento por hectárea que no es significativa con el secano, el algodón se afirmará con la mecanización y las primas de la CEE y los nuevos cultivos —hortalizas, ganadería, etc.— no entran en la alternativa que hoy es incompleta. Resultado final: los precios están estabilizados o con ligero crecimiento. En sentido contrario, los regadíos intensivos del litoral y del interior ha disparado su precio y aumenta la penetración del capital foráneo.

Los terrenos forestales están en claro descenso y la iniciativa privada se retira a un ritmo que es imposible que se cubra por la propiedad pública. Las dehesas entran en idéntica situación porque no se ve claro el futuro de la ganadería extensiva, aunque, si al alza del ovino provocada por la CEE se uniese la solución definitiva del problema sanitario del cerdo ibérico, se produciría un vuelco espectacular en el corto plazo. Sin embargo, hoy se puede decir que la mayoría de los montes y sierras andaluces están en venta, con la excepción de los terrenos con riqueza cinegética probada, donde, a otro nivel de precio, hay una situación que se asemeja algo a los regadíos intensivos.

Si a la situación descrita se une la segmentación, la falta de estructura, el valor refugio y cuantas consideraciones se quieran de índole económica general, sociológica y psicológica, entonces resulta un caleidoscopio de mil colores, que hace que la negociación de cualquier finca rústica —grande o pequeña— todavía es, en Andalucía, similar a la típica venta de una caballería en nuestras tradicionales ferias de ganado. Pero si se le da vuelta a la anterior afirmación y se reformula en términos técnicos estamos frente a un caso de monopolio bilateral

que es la base de toda negociación, aunque se disponga de cuanta información sea necesaria.

4.4. La oferta y la demanda

Más que a cuantificar la oferta y la demanda, este epígrafe se dedica a describir quiénes venden y quiénes compran. Otra vez repitamos que se compra y se venden muy poco, y añadamos una frase recogida en la calle, repetida por muchos agricultores y «tratantes» — este es el nombre típico de los agentes de la propiedad en Andalucía — la frase dice así: lo bueno se vende, se rifa, se subasta y lo malo no lo quiere nadie; se ha de añadir que lo anterior es especialmente cierto para las pequeñas transacciones y no para las grandes.

La anterior división sirve para describir el mercado. En las pequeñas transacciones demandan quienes ya hemos descrito y la oferta, en alguna proporción, procede del mismo sector, y se traspasan pequeñas superficies entre ellos. Se conocen auténticas operaciones especulativas en zonas donde existe un colectivo amplio de pequeños agricultores, de modo que un operador compra una finca y, después, la vende al detall y se organiza una auténtica subasta al alza si la finca es buena. Si es mediana se ha de pagar el impuesto de quedarse con lo malo, y si la finca es mala, la operación es imposible. Aparte de la operación especulativa descrita, grandes o medianas fincas son vendidas por sus propietarios al detall, y la plusvalía obtenida está en relación directa con su calidad.

En el mercado de grandes transacciones, uno de los clientes importantes ha sido el IARA, durante el bienio pasado y al mismo tiempo, un colectivo vario de gente adinerada que blanquea su dinero negro y la inversión extranjera. Imagino que lo que se acaba de decir puede chocar a alguno de los participantes en este simposio, pero esta es la realidad. El colectivo citado es de muy variada composición: agricultores, profesionales, o triunfadores de otros sectores productivos que

tratan de diversificar su inversión, o de mejorar la estructura del activo de sus negocios.

Los vendedores del gran mercado responden siempre a dos tipos bien precisos: primero, quienes han sido arrastrados por la crisis económica, que pueden ser agricultores, o recién entrados al sector — los que acabamos de mencionar — que puede que sus expectativas no se alcancen, ó sus antiguos negocios ya estaban en crisis, y la inversión agrícola haya sido la última carta de la baraja; segundo, los problemas de sucesión, como la disolución de una sociedad, se manejan más cómodamente, con dinero líquido que con particiones de fincas; numéricamente, el colectivo más amplio es el primero y esto se comprueba por las cargas hipotecarias que tienen las fincas, cuando las compra el IARA.

4.5. La gestión de las compras

La gestión de cualquier cosa en la Administración siempre es lenta, pero eso es una circunstancia superable. Sin embargo, aquí existe un problema de fondo importante.

La Administración es un cliente saneadísimo, a nivel de la práctica comercial habitual, y no hay que incluir en la negociación ningún elemento de la fórmula de pago — plazos, avales, intereses — que, en estos tiempos de crisis, son elementos esenciales. Un operador particular, manejando dinero líquido y seguro como el del IARA, hubiese adquirido las mismas fincas un veinticinco por ciento, al menos, más baratas. El hecho es que el IARA no puede pagar la señal en un momento preciso, ni ningún funcionario público puede manejar el talonario de cheques sin los debidos controles. Aquí se podría suscitara una discusión interesante ¿sería deseable que la compra de tierras públicas se gestionase por una sociedad anónima, cuyo titular fuese la Administración? Es la hora del diálogo.

DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LA INVERSION
EN COMPRA DE TIERRAS
(Años 1984 y 1985)

<i>Provincia</i>	<i>Agrícolas millones</i>	<i>Forestales millones</i>	<i>Total millones</i>
Almería	—	67.886.054	67.886.054
Cádiz	314.303.098	—	314.303.098
Córdoba	—	21.800.000	21.800.000
Granada	89.000.000	367.089.050	456.089.050
Huelva	87.626.000	122.240.000	209.866.000
Jaen	81.818.282	90.248.881	172.067.163
Málaga	311.700.000	—	311.700.000
Sevilla	287.000.000	52.494.919	339.494.919
TOTAL	1.171.447.380	721.658.904	1.893.206.284

MEDIDAS DE POLITICA QUE AFECTAN AL MERCADO DE LA TIERRA EN EL REINO UNIDO

Por

A. H. Maunder (*)

1. Introducción

El objetivo planteado en este seminario es el examen de la influencia de las medidas políticas en el mercado de la tierra, por lo tanto de la movilidad del factor tierra y, en base a ello, de las estructuras agrarias. El principal cambio estructural que puede observarse en la agricultura de los países industrializados es el crecimiento del tamaño de las explotaciones que se ha producido principalmente como respuesta a factores económicos. Sin duda, en este caso, uno de los factores determinantes han sido los rendimientos a escala crecientes, aunque solo para el intervalo de explotaciones de menor tamaño ya que la evidencia demuestra que en agricultura las

(*) Universidad de Oxford. Instituto de Economía Agraria (Reino Unido).

economías de escala se agotan pronto. Un segundo factor a considerar es la presión económica sobre los agricultores al objeto de que consigan una base de tierra más grande por medio de la cual puedan obtener mayores ingresos netos. Esto es particularmente urgente cuando los ingresos per cápita en el resto de la economía crecen con el incremento de la oferta conduce a una disminución de los precios e ingresos del sector agrario.

Frecuentemente se asume que la obtención de una base de tierra mayor sólo puede conseguirse mediante la compra de tierra adicional —los problemas relacionados con este tema serán objeto de estudio en este seminario—. En cualquier caso, un método igualmente importante (y en muchos países empleado más a menudo) para aumentar el tamaño de las explotaciones es el arrendamiento y de hecho, existe la evidencia empírica (Maunder 1984) que indica que en aquellas áreas donde predomina el arrendamiento, el aumento de tamaño de las explotaciones agrarias camina a un paso más rápido que en otras donde no es así.

Por lo tanto, aunque esta ponencia versa fundamentalmente sobre el mercado de la compra-venta de tierra, también incluirá alguna referencia a los otros mercados (arrendamientos), en los cuales y en lo que concierne al Reino Unido, las medidas políticas tienen una influencia mucho mayor.

2. El mercado de la tierra

2.1. Inglaterra y Gales

Aunque las conclusiones presentadas en esta ponencia se refieren al conjunto del Reino Unido, e incluso, a una zona más amplia, las estadísticas de precios de la tierra, arriendos e ingresos agrarios se reducen a Inglaterra y Gales. El uso de estos datos evita problemas globales ya que las variaciones en las áreas pequeñas, excepto en valores absolutos, son representativas de las más grandes.

Como sucede en la mayoría de los países, el mercado de la tierra es muy rígido y tan sólo se oferta aproximadamente un 2% de la superficie total en un año. Existen varias series estadísticas de precios de la tierra (Lund&Slater, 1979) pero los datos del Cuadro 1 y del Gráfico 1 se han tomado de las series preparadas por el Instituto de Economía Agraria (Institute of Agricultural Economics) de la Universidad de Oxford que están basadas en los informes publicados sobre las ventas por el procedimiento de subasta. Estas estadísticas tienen el mérito de cubrir un período extraordinariamente largo — desde 1781 — y reflejar precios corrientes, lo que quizás no hacen otras series. Su desventaja puede radicar en el posible sesgo introducido por la naturaleza peculiar de la forma de venta (subasta). En el Cuadro 1 y en el Gráfico 1 también están incluidos los datos sobre arrendamientos e ingresos netos de las explotaciones agrarias.

La pasada década y la mitad de la presente se ha caracterizado por un fuerte incremento de los precios de la tierra, de los arrendamientos y de los ingresos derivados de las explotaciones agrarias hasta hace poco tiempo. Los precios de la tierra mostraron incrementos anuales singularmente elevados en los comienzos del período, el aumento más notable (sobre el 120%) ocurrió entre 1971 y 1972. Este fenómeno se atribuyó a la entrada masiva en el mercado de Instituciones Financieras de forma poco características, pero probablemente se debió a una compleja combinación de factores (Clayton y Maunder, 1977). Cualesquiera que fueran las razones del alza, pronto se produjo un retroceso en los precios, aunque éstos comenzaron a recuperarse hacia el final de 1975. Los ingresos de las explotaciones agrarias también se incrementaron rápidamente al principio, llegando a crecer algo más del doble entre 1970 y 1972. Sin tener en cuenta las fluctuaciones anuales, la tendencia al alza en los precios de la tierra y en los arrendamientos fue en cierto modo similar pero sin embargo, la tasa de crecimiento de los ingresos de las explotaciones fue ostensiblemente menor.

CUADRO 1

PRECIOS DE LA TIERRA AGRICOLA, CANONES POR ARRENDAMIENTO E INGRESOS AGRARIOS NETOS, INGLATERRA Y GALES

£ por ha. a precios corrientes

	<i>Precio</i>	<i>Canon</i>	<i>Ingresos agrarios netos</i>
1970	605	12,7	25,6
1971	647	14,4	57,8
1972	1.473	15,1	76,6
1973	1.871	16,1	78,3
1974	1.572	18,3	62,2
1975	1.332	22,1	104,8
1976	1.814	26,5	111,9
1977	2.449	32,3	111,2
1978	3.279	38,3	151,2
1979	4.371	45,4	114,7
1980	4.265	53,4	123,6
1981	4.272	61,0	161,4
1982	4.557	68,7	182,4
1983	5.145	76,0	177,9
1984	4.888	82,0	217,4*
1985	4.781	87,2	169,0*

* Provisional.

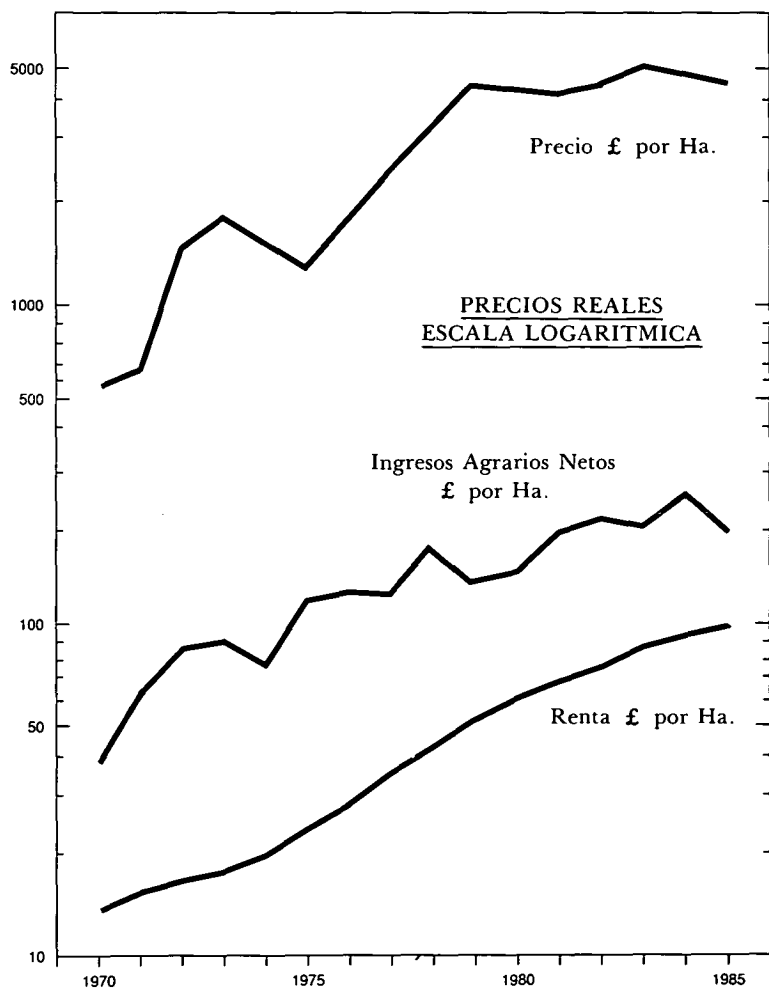
Precios - Explotaciones agrarias, 10 ha. y mayores, vendidas en régimen de subasta. Instituto de Economía Agraria, Oxford. (Institute of Agriculture Economics).

Cánones: Encuesta de arrendamientos agrarios, Instituto de la Tierra (Farm Rent Survey, Lands Service, ADAS).

Ingresos: Estimados sobre Ingresos Agrícolas en Inglaterra y Gales (Farm Incomes in England and Wales) (series anuales). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food).

GRAFICO 1

PRECIOS DE LA TIERRA DEDICADA A LA AGRICULTURA,
RENTAS E INGRESOS AGRARIOS NETOS, INGLATERRA Y GALES.
PRECIOS REALES, ESCALA LOGARITMICA...



El efecto directo de la inflación en los precios desde 1970 ha sido considerable; este factor está eliminado del cuadro 2 y del gráfico 2 donde los mismos datos se muestran a precios constantes tomando como base el año 1980.

La primera impresión que salta a la vista en los cuadros mencionados es la gran fluctuación en el precio medio de la tierra. Las explicaciones expuestas hasta ahora sobre este fenómeno no son, en general, características del mercado de la tierra, que normalmente presenta una gran estabilidad.

CUADRO 2

PRECIOS DE LA TIERRA, CANONES POR ARRENDAMIENTO E INGRESOS AGRARIOS NETOS, INGLATERRA Y GALES

£ por ha. a precios constantes (1980)

	<i>Precio</i>	<i>Canon</i>	<i>Ingresos agrarios netos</i>
1970	2.102	44,2	123,6
1971	2.068	45,9	184,8
1972	4.423	45,4	230,0
1973	5.182	44,5	217,0
1974	3.724	43,4	161,6
1975	2.548	42,3	200,4
1976	2.997	43,8	185,1
1977	3.524	46,5	160,0
1978	4.332	50,6	199,7
1979	5.088	52,8	133,4
1980	4.265	53,4	123,6
1981	3.837	54,8	145,0
1982	3.781	57,0	151,2
1983	4.060	59,9	140,4
1984	3.674	61,7	126,6*
1985	3.373*	61,5*	119,1*

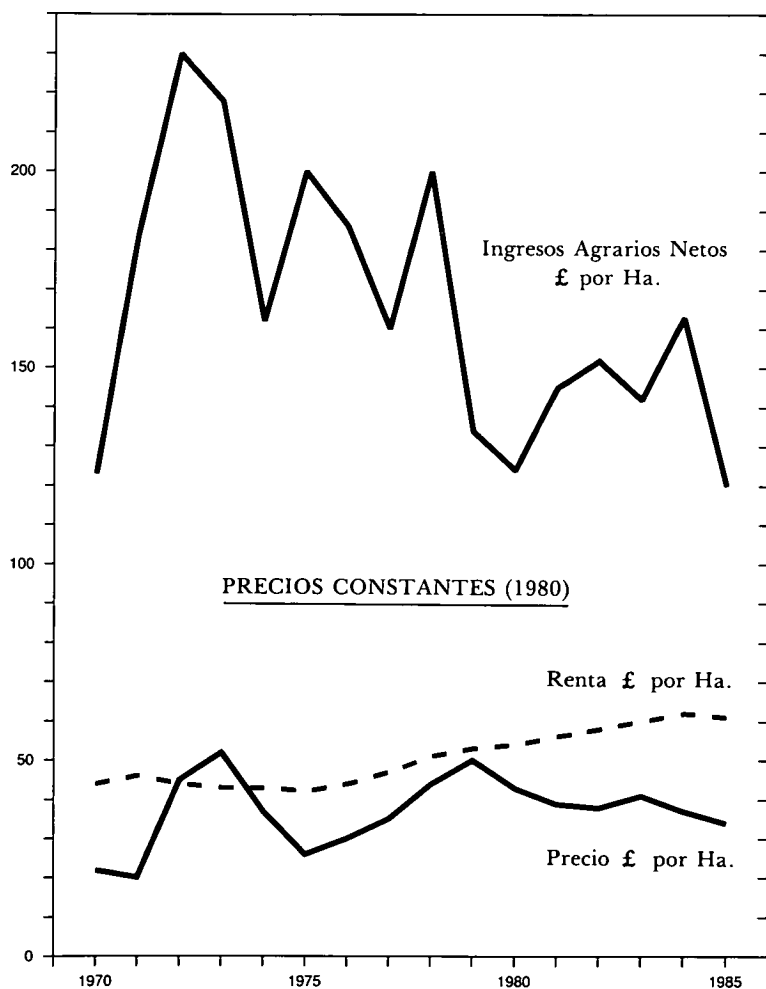
* Provisional

Fuentes: Idem Cuadro 1.

Los precios están deflactados por el índice de precios al consumo. (1980 = 100), CSO Blue Book, 1985.

GRAFICO 2

PRECIOS DE LA TIERRA DEDICADA A LA AGRICULTURA,
RENTAS E INGRESOS AGRARIOS NETOS, INGLATERRA Y GALES.
A PRECIOS CONSTANTES (1980)



La segunda impresión que se obtiene es la de una desviación entre el precio de las tierras de labor y los beneficios que se consiguen de ellas, que guardaban antes una estrecha relación. Mientras que los precios de la tierra han mostrado un incremento general en términos reales durante los últimos 50 años, en los ingresos agrarios se ha producido el efecto contrario. Si se comparan los primeros tres años con los últimos tres, se encuentra que mientras los precios de la tierra aumentaron en términos reales alrededor de un 30%, los ingresos reales netos de las explotaciones agrarias disminuyeron más del 20%. De todas maneras, existen indicios que señalan que los precios de la tierra empiezan a responder al declive de los beneficios agrarios y a las expectativas de futuro; en efecto, los precios medios alcanzaron un máximo en términos reales en 1983.

La tercera conclusión que puede extraer es la extrema estabilidad media en los arrendamientos, quizás, lo más sorprendente sea su crecimiento casi constante en términos reales (alrededor del 30% en todo el período considerado). Como se verá a continuación la explicación debe basarse en la demanda insatisfecha de posibles arrendatarios de pequeños extensiones de tierra.

2.2. Precios de la tierra arrendada y de la tierra sin arrendatario

Los controles en tiempo de guerra y las leyes posteriores que regulan las relaciones entre los propietarios de la tierra y los agricultores arrendatarios —generalmente en contra de los intereses de los primeros— han provocado una diferencia significativa de precio entre la tierra con un arrendatario establecido y la tierra libre de arriendos. Estas diferencias se muestran en el cuadro 3 donde los precios de la tierra arrendada se expresan como un porcentaje del precio de la tierra libre.

CUADRO 3

PRECIOS DE LA TIERRA ARRENDADA EXPRESADOS COMO % DEL PRECIO DE LA TIERRA LIBRE DE ARRIENDOS. INGLATERRA Y GALES

	%
1940-40	66
1950-59	55
1960-69	59
1970-79	65
1980-85	71

Fuentes: 1940-1969. Ventas en subasta, Instituto de Economía Agraria (Institute of Agriculture Economics).

1970-1985. Todo tipo de ventas, Ingresos, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Inland Revenue, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food).

Nota: Desde comienzos de los años setenta en adelante, las ventas de tierra arrendada por el procedimiento de subasta han sido insuficientes para permitir la construcción de series estadísticas fiables. Los precios proporcionalmente más elevados en todas las modalidades de venta de las series del Ministerio de Agricultura pueden deberse a diferencias de definición, en particular la forma de considerar las ventas a los arrendatarios asentados.

La diferencia esencial entre el precio de una parcela arrendada y el de la misma parcela sin arrendar, representa el mayor, si no el único, efecto **cuantificable** que la legislación del Reino Unido tiene sobre el mercado de la tierra.

3. Medidas Políticas

3.1. Medidas directas

La compra-venta de tierras en el Reino Unido no está regulada directamente mediante leyes. Ninguna persona u organización se ve excluida de la posibilidad de poseer u ocupar la tierra, de igual modo no existe una política fiscal dirigida a gravar las transacciones de propiedades (v.b. Impuesto de

Transferencia) que discrimine a favor o en contra de determinadas personas, clases o grupos. Esta libertad en el mercado de la tierra de labor contrasta fuertemente con la situación en otros muchos países europeos y en varios estados de los EE.UU. Por ejemplo, las restricciones legales en la compra y uso de las tierras de labranza son particularmente severas en Dinamarca (ver Floystrup - Jeusen y Dyreborg - Carlsen, 1981) y en otros muchos países se emplean impuestos discriminatorios para desincentivar la posesión y ocupación de las tierras por otros que no sean los propios agricultores (ver, por ejemplo, Grillenzoni, 1982, para la situación en Italia).

Por otra parte, la política fiscal en el Reino Unido discrimina en perjuicio de la propiedad y *no* ocupación de la tierra; pero en sentido estricto esta es una medida política indirecta.

Aunque no existe una política en el Reino Unido, recogida en la legislación, que afecte directamente al mercado de la tierra, esto no quiere decir que nunca se haya considerado tal posibilidad. Parece haber dos grupos de argumentos en favor de esta intervención —estructurales y sociales—. Los argumentos económicos y sociales giran alrededor de una mayor movilidad de la tierra al objeto de conseguir un uso más efectivo, particularmente a través de la fusión de explotaciones agrarias, que por su tamaño no resultan económicas, en unidades mayores y viables económicamente; y también por medio de la concentración de parcelas de tierra fragmentadas. Esto último, aunque no es un problema importante en el Reino Unido, sí lo es en otros países. Los argumentos sociales, cuando no son mero nacionalismo dirigido contra la posesión de la tierra por extranjeros, tiende a concentrarse en el otro extremo de la escala, es decir en explotaciones grandes, y generalmente tienen como objetivo la preservación de un modelo tradicional del medio rural en lo humano, lo institucional y lo biológico. Como queda dicho, ambos grupos de argumentos implican un grado de polarización; pero, de hecho, no son mutuamente excluyentes.

La conclusión lógica del grupo de argumentos estructurales es que la propiedad de la tierra, pero no necesariamente su ocupación, debe corresponder a un organismo estatal o semi-estatal. Esta fue la conclusión a la que llegó C.S. Orwin, el primer director del Instituto de Economía Agraria de Oxford (Oxford Institute of Agricultural Economics), (Orwin & Peel, 1925 y Orwin, 1942) y debe distinguirse de otros argumentos a favor de la nacionalización de la tierra por razones políticas o de equidad. De hecho, la ocupación estatal de la tierra por razones *agrícolas* estuvo limitada en cuanto al tiempo y a la extensión. Esto se refleja en la corta vida de las Comisiones de Desarrollo Agrario (Rural Development Boards), propuestas a finales de los años 60 en la Parte III de la Ley de Agricultura (Agriculture Act) de 1967, con poderes y funciones muy parecidas a las de las SAFER francesas o al sueco Lantbruksnamider. A tal efecto tan sólo se estableció una Comisión (agosto 1969), la Comisión de Desarrollo Agrario de la Región Norte de Pennines (The Northern Pennines Rural Development Board (1)), mientras que una segunda Comisión para el centro de Gales no llegó más allá de una petición pública de informes. En el verano de 1970 el gobierno laborista fue reemplazado por uno conservador y en enero del año siguiente The Northern Pennines Rural Development Board fue disuelta por una orden del Ministerio de Agricultura basándose en que «no podía ser justificado desde la filosofía del gobierno». Parece obvio que una buena razón para tomar esta decisión fue el derecho concedido a la Comisión para intervenir en el mercado de la tierra aprovechando su derecho de tanteo.

En el otro extremo del espectro, la adquisición y ocupación de tierra de labranza por individuos e instituciones no tradicionales, particularmente instituciones financieras y

(1) Para una exposición detallada de los orígenes de las Comisiones de Desarrollo Agrario (Rural Development Board) y la experiencia del funcionamiento de la Comisión para el Norte de las Pennines (North Pennines Board) ver Childs y Minay (1977).

extranjeras, fue la causa del establecimiento de la Comisión de Northfield (Northfield 1979); pero su informe, aparte de incluir algunas estadísticas útiles y recomendar la generación de otras, realmente sugería que no había buenas razones para que el gobierno interfiriera en el estado actual de las cosas.

3.2. Medidas indirectas

Arrendamientos. Mientras que apenas existe una legislación que se ocupe de la posesión de la tierra en el Reino Unido, en el arrendamiento de tierras sucede todo lo contrario ya que la legislación actual regula con un considerable grado de detalle de relación entre los propietarios de la tierra que no se dedican a la actividad y sus arrendatarios. Esta legislación, desde su primera aparición en las Leyes de Fincas Rústicas (Agriculture Holding Acts) de 1875, ha ido reduciendo progresivamente las facultades del arrendador e incrementado las del arrendatario (2). La legislación incluye provisiones importantes que conciernen a la garantía en el arriendo y al arbitraje sobre el canon. El estado actual sobre este tema se recoge en el apéndice. La legislación sobre arrendamientos, junto con la política fiscal, ha obrado en contra de los intereses financieros de los propietarios y ha tenido dos efectos lógicos. El primero es la diferencia en el valor de la tierra con y sin arrendatario, que se mostró en el cuadro 3 de la sección anterior y el segundo es la disminución de la importancia relativa de la cantidad de tierra arrendada debido a la pérdida de tierra en este sector cuando un arrendatario la abandona o se muere. Este último proceso se ilustra en el cuadro 4, que muestra las posibles elecciones (voluntarias o involuntarias) adoptadas por los propietarios en 1984.

(2) Para una breve exposición de este proceso ver Peters y Maunder (1983).

CUADRO 4

TIERRA PERDIDA EN EL SECTOR DE TIERRA ARRENDADA, 1984

<i>Tierra previamente arrendada</i>	<i>Area %</i>
1. Nuevos arriendos no cualificados:	
a) a arrendatarios que no estaban en la propiedad .	12,9
b) a arrendatarios que ya estaban en la propiedad o a sus hijos	8,8
2. Nuevos arrendamientos sujetos a la legislación	22,3
3. Vendida sin arrendatario	20,4
4. Explotada por el propietario:	
a) Directamente	25,6
b) Con alguna asociación	10,3

Fuente: Encuesta de la Asociación Central de Tasadores Agrícolas (Central Association of Agriculture Valuers).

El resultado neto de este proceso, junto con la venta obligada de tierra arrendada para hacer frente a los impuestos sobre el capital, es que la cantidad de tierras de labranza en régimen de arriendo en Gran Bretaña ha disminuido desde el 90% hasta alrededor del 40% (3) de la superficie total en este siglo. Desgraciadamente, justo en el momento en que se necesita una mayor movilidad del factor tierra, una institución, como es el arrendamiento, capaz de proporcionarla esté acompañada por una legislación que a la vez que restringe esta movilidad a niveles no razonables provoca el declive de la propia institución.

(3) Estas cifras reflejan la situación de jure y exageran la situación de facto, que incluye, por ejemplo, acuerdos familiares que pueden ser de arrendamiento de una finca en un sentido estrictamente legal pero a fines prácticos pueden considerarse como explotación directa de la misma (Harrison 1981).

Estructurales. Además de las políticas estructurales de corta duración cuyo seguimiento corría a cargo de las Comisiones de Desarrollo Rural (Rural Development Boards), la Ley de Agricultura (Agriculture Act) de 1967 introdujo otras tres medidas diseñadas para mejorar la estructura agraria. Estas fueron: (i) Subvenciones para concentraciones voluntarias de propiedades. (ii) Venta voluntaria de tierras al estado para concentración de explotaciones. (iii) Plan de pagos para los agricultores que renunciaron a las tareas agrícolas y entregaron sus propiedades «no rentables» para hacer la concentración. Esto tuvo lugar cuatro años y medio antes que el Consejo de la CEE adoptase las Directivas 72/159 y 72/160 a las que tuvieron que ajustarse los planes originales en el momento oportuno. Un informe del impacto de estos planes hecho por Hine y Houston (1973) concluyó que sus efectos en la mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias fue irrelevante. También debe concluirse que estas medidas indirectas tienen poca influencia en el mercado de la tierra.

Fiscales. Los impuestos en el Reino Unido son progresivos, con respecto tanto a los ingresos como al capital. En lo que concierne a los ingresos, los agricultores soportan las mismas cargas fiscales que otros hombres de negocios; pero mientras que los ingresos de los agricultores se consideran como «ganancias», los ingresos por arrendamiento de los propietarios no se consideran así, sufriendo por tanto mayores presiones fiscales. De forma similar, el capital inmobiliario, incluyendo la tierra, fue, bajo el impuesto de transferencia de capitales (introducido para reemplazar el Impuesto del Patrimonio en 1975) gravado más severamente en manos de un propietario no productor que en manos de cualquier propietario productor (Harrison 1981). De todas maneras la Ley Financiera (Finance Act) de 1986 ha restablecido la situación anterior, con lo cual las transacciones efectuadas en vida podrían quedar exentas de impuestos y toda la propiedad agrícola cumple los requisitos precisos para poder acogerse a ella. Por supuesto la escala progresiva de gravámenes mencionada afecta más sensiblemente

a las grandes propiedades y a través de los años ha sido la causa principal de su desmenuzamiento. Por otra parte, los impuestos a la propiedad en la agricultura son generalmente menores que a otras formas de propiedad y en lo que a impuestos locales se refiere, la tierra dedicada a la agricultura ha experimentado menores presiones fiscales desde 1929.

3.3. Política agraria general

Las políticas agrarias del Reino Unido y de la CEE se conocen lo suficientemente bien por lo que no se explicarán en esta ponencia. Las estadísticas sobre los precios de la tierra presentadas anteriormente proporcionan un buen ejemplo del efecto que tienen sobre ellos la confianza en los ingresos y en los precios agrarios garantizados. Tanto la teoría como la práctica confirman que el propietario de la tierra es el último beneficiario (Traill 1980). Merecen destacarse dos comentarios. El primero es que, en gran medida, uno de los factores responsables del incremento de los precios de la tierra en los años sesenta y setenta fue el deseo de los agricultores de ampliar sus explotaciones. Es sabido que el producto neto marginal de la tierra cuando ésta se añade a una explotación agraria ya existente es alto (Hyder & Maunder 1974). Incluso existen indicios (Northfield 1979) que revelan la importancia de la vecindad de los agricultores en el mercado actual de la tierra.

El segundo comentario está relacionado con la influencia de medidas específicas de política que afectan a zonas concretas a las cuales va dirigida la medida. Un viejo ejemplo es el precio relativamente más alto de una explotación agraria que posee una cuota de producción de lúpulo asignada por la Comisión de Comercialización del Lúpulo (Hops Marketing Board) y un ejemplo moderno es el peso artificialmente elevado de una explotación agraria con cuotas para producción lechera. En ambos casos el valor de la medida política se traslada al valor de la tierra.

3.4. Política de planificación de la tierra

Finalmente debe mencionarse el estricto control ejercido por las autoridades de planificación locales sobre el «desarrollo» bajo la Ley de Planificación Urbana y Rural (Town and Country Planning Act) de 1971.

Se define como «desarrollo» todo aquello que incluya cualquier cambio material en el uso de la tierra, por ejemplo, el paso del uso agrícola al uso industrial o residencial. Se reconoce que la elección entre agricultura y desarrollo debe considerarse como un aspecto central y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAFF) debe de ser en lo que respecta al cambio de uso. Por lo tanto, existe una diferencia de precio considerable entre la venta de tierra agrícola con y sin permiso para el desarrollo, así en el caso escocés los datos indican que esta diferencia es del orden de 10 a 1. En Inglaterra y Gales no existen casos semejantes pero es indudablemente mayor en el Sureste de Inglaterra. Las cifras de los precios de la tierra del Cuadro 1 excluyen específicamente las tierras vendidas para desarrollo, pero la diferencia entre los valores de la tierra, en términos de los ingresos que se espera que ésta genere y los precios reales obtenidos en el mercado muestran la importancia de los factores no agrícolas. Un indicio de esta situación es el crecimiento continuo del precio de la tierra en el Sureste de Inglaterra, donde los precios comerciales y residenciales son mayores, mientras que en todo el país, considerado en conjunto, los precios medios han estado cayendo desde 1983 (Maunder, 1986).

4. Conclusión

Las políticas estructurales en el Reino Unido, diseñadas para incentivar la concentración de propiedades al objeto de producir unidades económicas viables, fueron dominantes en los años setenta. Las medidas adoptadas fueron fundamentalmente

indirectas, aunque las Comisiones de Desarrollo Rural (Rural Development Boards) con sus derechos a la intervención en el mercado de las tierras son un ejemplo de medida directa, aunque durara poco tiempo. En cualquier caso las presiones económicas generales fueron mucho más efectivas a la hora de provocar cambios estructurales que las medidas políticas, cuyos efectos como mucho fueron solo marginales. La importancia de los arrendamientos en el proceso de mejora estructural apenas ha sido reconocido y la legislación sobre tenencia de la tierra junto con la política fiscal no han hecho más que fomentar su declive.

Más recientemente, la atención ha tendido a concentrarse en una mayor preocupación por la conservación de las comunidades rurales, tanto en lo humano como en lo natural, y en el paisaje del campo. Hay varios motivos que lo justifican y que son complicados por involucrar conflictos entre los usos de la tierra y entre objetivos tanto económicos y sociales como públicos y privados que por razones de espacio no pueden explicarse aquí.

En la primera situación (conveniencia del cambio estructural) los objetivos son claros y si las imperfecciones en el mercado de la tierra impiden su consecución, el derecho de intervención en este mercado por medio del derecho de tanteo del Estado o alguna Institución Estatal es una solución obvia, a pesar de ser lenta e imperfecta. El fomento de los arrendamientos es otro camino para conseguir el final deseado, aunque solo un país de la CEE, Alemania, parece considerarlo deseable.

En la segunda situación los objetivos son poco claros y no parece adecuado resolverlo por medio de medidas políticas. Lo que si parece probable es que los acontecimientos irán en contra de los intereses a corto plazo de los agricultores y que los factores no-agrarios asumirán una importancia creciente en el mercado de la tierra.

BIBLIOGRAFIA

- CHILDS, G. y MINAY, C.L.W.: *The Northern Pennines Rural Development Board*. Oxford Polytechnic Department of Town Planning, 1977.
- CLAYTON, J. y MAUNDER, A.H.: «A Quarter of a Century of agricultural Land Values». *Estates Gazette*, vol. 242, 4-Junio, 1977.
- FLOSTRUP-JENSEN, J. y DYREBORG CARLSEN, B.: *Factors Influencing Ownership, Tenancy, Mobility and Use of Farmland in Denmark*, Commission of the European Communities, Information on Agriculture No. 73, Luxemburgo, 1985.
- GRILLENZONI, M.: Fattori che Influenzano la Proprietá, la Conduzione, la Mobilitá e l'uso delle Terre Agricole in Italia. Informazioni sull'Agricoltura no. 81, Luxemburgo, 1982.
- HARRISON, A.: *Factors Influencing Ownership, Tenancy, Mobility and Use of Farmland in the United Kingdom*. Commission of the European Communities, Information on Agriculture No. 74, Luxemburgo, 1981.
- HINE, R.C. y HOUSTON, A.M.: *Government and Structural Change in Agriculture*. Joint Report of the Universities of Nottingham and Exeter for MAFF. HMSO, Londres, 1973.
- HYDER, K. y MAUNDER, A.H.: «The price of farms» *Oxford Agrarian Studies*, Vol. III, 1974.
- LUND, P.J. y SLATER, J.M.: «Agricultural Land: its ownership, price and rent - a guide to sources of statistical information», *Economic Trends*, no. 314, Diciembre 1979.
- MAUNDER, A.H.: «Land Tenure and structural change in the EEC», *Oxford Agrarian Studies*, Vol. XIII, 1984.
- MAUNDER, A.H.: «Against the trend», *Estates Gazette*, 28 de junio, 1986.
- NORTHFIELD REPORT, *Report of the Committee of Inquiry into the Acquisition and Occupancy of Agricultural Land*, Cmnd. 7599, HMSO, Londres, 1979.

- ORWIN, C.S. y PEEL, W.R.: *The Tenure of Agricultural Land*, Cambridge University Press, 1925.
- PETER, G.H. y MAUNDER, A.H.: «Efficiency, equity and agricultural change with special reference to land tenure in Western Europe» in Maunder, A. y Ohkawa, K. *Growth and Equity in Agricultural Development*, Gowe, 1983.
- TRAILL, W.B., *Land Values and Rents: the gains and losses from farm price support programmes*, University of Manchester, Department of Agricultural Economics, Bulletin 175, 1980.

APENDICE

Legislación actual sobre arrendamientos agrícolas

1948 Leyes de Fincas Rústicas (*Agriculture Holdings Acts*).

Garantía en el arriendo: en efecto normalmente durante la vida del arrendatario.

Criterio de arbitraje sobre el canon del arriendo: «precio apropiado del arrendamiento». La impresión general es que los precios de las tierras arrendadas sujetos a arbitraje eran menores que aquellos que podían obtenerse en un mercado libre.

1958 Ley de Agricultura (*Agriculture Act*).

Criterio de arbitraje sobre el canon del arriendo: El precio apropiado del arrendamiento debería ser «el precio que... tendría la propiedad si fuera arrendada en un mercado libre por un propietario que lo deseara a un arrendatario que también lo deseara».

1976 Ley de Agricultura (*Agriculture Act*) (Varias disposiciones).

Garantía en el arriendo: (bajo ciertas condiciones) durante tres generaciones de arrendatarios.

1984 Ley de Fincas Rústicas (*Agriculture Holdings Acts*).

Garantía en el arriendo: Vuelta a las disposiciones de 1948 para los nuevos contratos de arrendamiento. Durante la vida del arrendatario sin derecho de sucesión.

Criterio de arbitraje sobre el canon del arriendo: El precio adecuado del arriendo debería ser «el precio por el cual la propiedad podría ser razonablemente arrendada por un propietario prudente que lo deseara a un arrendatario prudente que también lo deseara», teniendo en cuenta, «todos los factores relevantes incluyendo»:

- 1) Los términos del arrendamiento.

- 2) El carácter y situación de la finca.
- 3) La capacidad productiva de la finca (suponiendo que el arrendatario que la ocupa es competente y que pone en práctica un sistema de explotación adecuado para la finca) y su capacidad de producir ganancias (que sería, a la luz de dicha capacidad productiva, aquella que consiguiera un arrendatario competente en la explotación de la finca practicando un sistema determinado de cultivo).
- 4) El nivel actual de precios en propiedad comparables, descartando:
 - a) Cualquier elemento de los arrendamientos en cuestión imputable a una escasez apreciable de propiedades similares para ser arrendadas en esos términos, comparado con el número de personas que pretenden convertirse en arrendatarios de esas propiedades en esos términos.
 - b) Cualquier elemento de los arrendamientos en cuestión imputable al hecho de que el arrendatario, o la persona que pretende serlo, de cualquier propiedad similar, ocupe otra tierra en la vecindad que pueda ser convenientemente ocupada junto con esa propiedad; y:
 - c) Cualquier efecto sobre dichos arrendamientos imputables a cualquier concesión o reducción hecha en consideración a las cargas debidas a primas.

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

Por

Robert D. Reinsel (*)

1. Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Derechos de Propiedad

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

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

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

3. Valor de la tierra

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

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

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

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

4. Políticas consideradas

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

5. Diferencia entre política y programa

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

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

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

6. Política de desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Políticas distributivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Política de asignaciones

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

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

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

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

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

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

10. Política fiscal e impositiva

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

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

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

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

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

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

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

11. Política financiera

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

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

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

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

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

12. Política de crecimiento o empleo

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

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

13. Comentarios finales

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

modity Policy», E.R.S., U.S.D.A., Selected Paper, AAEA Annual Meeting, Reno, Nevada, Julio 1986.

WALLACE, HENRY A.: «Controlling Agricultural Output», Journal of Farm Economics, Vol. V, No. 1, Enero 1923.

WUNDERLICH, GENE, ed.: «Land-Something of Value Part I: Price and Market Issues», Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass., LIM Monograph 82-10. 1982.

IV. CONCLUSIONES Y CLAUSURA

TENDENCIAS ESTRUCTURALES Y FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE LA TIERRA AGRICOLA EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS. ALGUNAS CONCLUSIONES DEL DEBATE

Por

Eladio Arnalte Alegre (*)

Enumerados a continuación una serie de puntos que recogen las más significativas conclusiones alcanzadas a lo largo del Encuentro en torno al tema citado y que, en conjunto, suponen a mi juicio una importante aportación al conocimiento de las vías de evolución estructural y desarrollo agrario actualmente en curso en los países industrializados.

1. Enlazado con el análisis histórico planteado por Sumpster en su ponencia, una primera cuestión a establecer como marco de referencia para el resto del análisis es prever cuál va a ser el papel del factor tierra en el futuro desarrollo agrario.

(*) Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria, Universidad Politécnica de Valencia.

A este respecto existe acuerdo en señalar que el proceso de innovación tecnológica y de incorporación de factor capital en la agricultura de los países industrializados ha continuado de forma acelerada en la última década, estimulado por los síntomas de escasez aparecidos en los mercados mundiales de productos agrarios en los primeros años 70. El alza de precios energéticos ocurrida a mitad de la década no parece haber tenido efectos significativos sobre ese proceso. El actual estado del desarrollo tecnológico permite además prever que va a continuar la sustitución de tierra por capital hasta reducir al mínimo el papel de aquella con factor de producción agraria. Son los autores norteamericanos los que insisten particularmente en estos análisis pero sus posiciones son sustancialmente compartidas por autores europeos como Petit o Coulomb. Raup da por definitivamente muerto el malthusianismo que renació en los años 70 y afirma que si aparece hambre en el mundo será por defectos institucionales, nunca por falta de capacidad para producir alimentos.

Los importantes y generalizados descensos del precio de la tierra agrícola que se han producido en todos los países desde 1980-81 se explicarían, fundamentalmente, a partir de las malas perspectivas sobre la situación de los mecanismos agrícolas que se deducen del análisis anterior. Así lo muestra el estudio de Petit sobre el buen ajuste de la reciente evolución de los precios a los modelos simples que consideran la tierra como factor de producción agrícola y la evolución de las rentas agrícolas el determinante básico de su precio. Los datos empíricos sobre Andalucía donde, pese a estar en marcha un proceso de Reforma agraria (1), el precio de la tierra está subiendo, posi-

(1) Sobre los efectos en el mercado de tierra (fuerte incremento de la oferta de tierras, estabilización de precios en una coyuntura mundial expansiva, fragmentación de explotaciones) del proceso de Reforma Agraria aplicado en el Sur de Italia en los primeros años 50, ver Panattnni, A.: «Il mercato fonndiario» en AA.VV.: *Venti anni di agricoltura italiana*, Edagricola, Bologna, 1976.

blemente como consecuencia de las expectativas de rentabilidad agraria derivadas del ingreso de España en la C.E.E., no harían sino confirmar el determinante papel que está jugando las rentas agrarias y sus expectativas en el mercado de la tierra.

Del análisis anterior se deducen también previsiones que apuntan hacia el mantenimiento de las actuales tendencias depresivas en los mercados de tierra agrícola. Una hipotética reducción del proteccionismo agrícola de la C.E.E. y los efectos sobre los mercados agrarios que de ella se derivarían podría provocar alteraciones coyunturales de la tendencia (mayores caídas del precio de la tierra en Europa, estabilización o ligeros aumentos en E.E.UU.) pero no alteraría la tendencia de fondo dominada por la progresiva pérdida de importancia de la tierra como factor productivo y la elevada potencialidad de producción agrícola de los países desarrollados.

A estas tendencias generales cabría hacer cierta matizaciones especiales que pueden conducir a una redistribución regional de la producción agrícola dentro de los países desarrollados, tal como han apuntado varios ponentes. Raup describe como las caídas de precios de la tierra en los años últimos han sido más fuertes en las regiones agrícolas de los Estados Unidos de terrenos más fértiles, dedicados fundamentalmente a maíz, soja y trigo, productos en los que las perspectivas en los mercados mundiales eran más espectacularmente favorables en los años 70 y en los que, asimismo, el avance tecnológico ha incrementado más la capacidad productiva. De Janvry y Coulomb han destacado el papel determinante que en esa previsible redistribución regional de la producción tendrá también las condiciones del mercado de trabajo y los tipos de organización social existentes en cada área (mayor o menor utilización de trabajo femenino en el campo, existencia o no de empleos externos para las distintas categorías de trabajo familiar) articuladas todas ellas con el ritmo y las características de los cambios tecnológicos que se producen en los distintos cultivos.

2. Otro elemento de referencia inicial para el análisis que nos ocupa es la caracterización del tipo de explotación dominante en la estructura agraria de los países industrializados. Aunque la cuestión no ha sido específicamente abordada en el Encuentro, la mayoría de opiniones expuestas y algunos datos aportados (en Francia el 80% de tierras pertenecen a «familias agrícolas» según Coulomb) permiten suponer que la explotación familiar continua y va a continuar siendo el modelo de organización de la producción agrícola predominante en estos países.

Sin embargo puede ser útil reseñar un par de argumentaciones planteadas que aportan interesantes elementos de reflexión sobre las actuales tendencias de transformación de la naturaleza de esa «célula básica» de la agricultura de los países industrializados.

Con referencia a la agricultura norteamericana y analizando la evolución de la estructura de costes de la producción agrícola a lo largo del siglo XX, Raup describe la pérdida de capacidad de amortiguar situaciones de crisis que ha experimentado la agricultura familiar. Dicha capacidad derivada de la posibilidad de reducir la remuneración del trabajo familiar, es decir de proporcionar una oferta de trabajo a bajo precio. Raup estima que estos comportamientos han jugado en el pasado un importante papel equilibrador en el mercado de tierras, puesto que han permitido a los agricultores familiares mantener su demanda de tierra incluso en conyunturas de depresión de las rentas agrícolas. Sin embargo, la drástica reducción del peso del factor trabajo en el conjunto de los costes (de superar un 50% del total en los años 10 ha pasado a representar alrededor de un 13% en los primeros 80) ha eliminado esa capacidad de maniobra de las explotaciones familiares y contribuye a explicar la actual depresión del mercado de tierras agrícolas.

Coulomb por su parte describe para el caso francés lo que él generaliza y denomina «crisis de reproducción de la agricultura familiar en los países industrializados». Su análisis es-

tá referido a la dinámica de las explotaciones familiares modernas, de tamaño medio, que constituían el modelo de la política de estructuras francesa de los años 60 y que el sindicalismo agrícola ha logrado imponer como tipo de explotación predominante en amplias zonas de Francia. Son explotaciones que incorporaron de forma intensa progreso técnico en las últimas décadas, apoyadas en una política expansiva del crédito agrícola oficial y en una fuerte inflación que aligeraba su endeudamiento. Actualmente presentan niveles de rentabilidad aceptables pero los costes de reproducción de su capital, en una época de política crediticia mucho más restrictiva, son muy elevados en relación a sus rentas. Su alternativa es continuar incrementando la producción, comportamiento poco compatible con las políticas de control de la oferta exigidas por la situación de los mercados.

Esta descripción de las dificultades de las explotaciones familiares de tamaño medio francesas guarda bastantes similitudes con otros análisis de la situación de la agricultura familiar norteamericana ímplicitamente presentes a lo largo del Encuentro. Una descripción explícita es la que hace otro autor norteamericano, Tweeten, en un trabajo reciente (2) en el que analiza las tendencias hacia una estructura dual en la agricultura de los EE.UU. Señala como se está desarrollando el grupo de explotaciones de mayor volumen de ventas, poco numerosas (5 % del total), pero que controlan casi la mitad de la producción agrícola a principios de los 80. Entre ellas abundan las de «tamaño mayor que el familiar» que siguen teniendo una base familiar pero utilizan volúmenes importantes de trabajo asalariado. En el otro extremo de la escala se consolida también un sector «no comercial», crecientemente dominado por

(2) Tweeten, 1: «Agricultural Structure in a Service Economy» en *Agriculture in a Turbulent World Economy. Proceedings of the XIX International Conference of Agricultural Economists (Málaga, 1985)*, Gower Publishing, 1986.

pequeñas explotaciones a tiempo parcial. Entre ambos grupos las explotaciones de tamaño medio, la «espina dorsal» de la agricultura norteamericana, sobreequipadas en la fase expansiva de la década anterior, experimentan crecientes dificultades de adaptación, particularmente agudizadas en la actual crisis agrícola.

El análisis a lo largo de los puntos siguientes de las estrategias de crecimiento de la base territorial de sus explotaciones que adoptan los agricultores familiares tanto en el mercado de compra-venta de tierra como en el de arrendamiento nos permitirá completar la caracterización de cuales están siendo sus líneas transformación.

3. Los agricultores familiares en expansión han sido los principales demandantes en el mercado de compra-venta de tierras durante las últimas décadas. Coulomb señala la polarización del mercado hacia esas explotaciones en el período 1960-75, aunque aprecia cierta diversificación de la demanda en los años últimos. Raup destaca que los agricultores siguen siendo los principales compradores de tierra en los Estados Unidos (compraron 71% del total de la tierra agrícola vendida en 1985) pese al incremento de demandas urbanas o recreacionales en muchas áreas antes rurales. En el mercado predominan las transacciones de parcelas adquiridas por los agricultores que ya poseen tierra, operaciones mucho más frecuentes que las nuevas instalaciones o las transmisiones de explotaciones completas tanto en Estados Unidos como en Europa.

Los índices de movilidad permiten evaluar en que medida este mercado está cumpliendo su función de reasignación del recurso tierra hacia explotaciones más eficientes. Los datos franceses muestran que el mercado cumplió aceptablemente esa función en los años 60 y primeros 70, con unas ventas anuales que suponían alrededor de un 3% de la SAU total, pero a partir de 1974 se produce una continuada caída de la movilidad hasta situarse por debajo del 1% en 1984-1985, cifras similares a las que se registran en otros países europeos (ver

Varela para España, Harrison para el Reino Unido, Lippinsky para la RFA).

Las estimaciones para Estados Unidos son sensiblemente más elevadas (3-4% de movilidad anual) y proporcionan la imagen de un mercado menos regulado que el europeo, más activo y transparente, con un profesionalizado sistema de intermediación que reduce sensiblemente los costes de transacción (Wunderlich).

En el debate se ha suscitado también la cuestión de si el actual descenso del precio de la tierra puede estar favoreciendo su compra por parte de los agricultores eficientes que pretenden incrementar la dimensión de su explotación. La opiniones no son optimistas al respecto puesto que esa misma caída del precio de la tierra está reduciendo la base financiera de los agricultores y, más concretamente, el valor de su principal garantía para la solicitud de créditos. También es posible que la caída de precios esté contrayendo la oferta de tierras por parte de los posibles vendedores.

La argumentación anterior muestra el papel clave que la política de crédito tiene en el funcionamiento y evolución del mercado de la tierra. En Estados Unidos la reciente depresión del mercado ha ido acompañada de un sensible incremento de la autofinanciación de las compras (10% del total de compras autofinanciadas en 1980, 25% en 1986) hecho que Wunderlich interpreta como reflejo de las restricciones de la política crediticia general y también como un indicador de las dificultades del sistema financiero agrícola. La crisis ha amenazado incluso la estabilidad de este sistema en el que los Federal Land Banks, principales prestamistas, tienen una alta concentración de riesgos en las operaciones agrícolas con la tierra como garantía.

En el caso francés Coulomb también analiza la influencia de las condiciones financieras (restricción del crédito agrícola, crecimiento de los tipos de interés reales) sobre la evolución reciente del mercado de la tierra en el que, pese a la caída de la movilidad, se ha reducido sensiblemente la importancia

de las transacciones con ayuda estatal o financiación del Credit Agricole. La situación conduce a un incremento de la financiación intrafamiliar (préstamos familiares a jóvenes agricultores, frecuentemente no reembolsados) cuyo papel parece actualmente clave en la reproducción y expansión del capital territorial de las explotaciones.

4. Una vía alternativa de incrementar el tamaño de las explotaciones ampliamente utilizada por los agricultores en las últimas décadas ha sido el arrendamiento de tierras. Ello ha conducido a la difusión del régimen de tenencia «mixto», explotaciones con la tierra en propiedad y arrendada. En Estados Unidos los «part-owners» controlaban en 1982 un 54% de la superficie agrícola, de la que poseen la mitad y tienen en arrendamiento la otra mitad (Raup, Wunderlich). En Francia el 40% de las explotaciones son de régimen «mixto» y arriendan parcelas a seis propietarios diferentes como media (Coulomb).

Paralelamente a esa evolución se ha producido una disminución de las explotaciones en arrendamiento «puro», normalmente por compra de tierra a los propietarios. Como dice Wunderlich el arrendatario ha dejado de ser una clase social, afirmación también válida para Europa. Ello ha conducido a que el volumen total de superficie agrícola arrendada se haya mantenido estable (EE.UU.) o experimente ligeros incrementos o reducciones.

La evolución del arrendamiento ha respondido rápidamente a las medidas políticas que lo regulan (éxito en la RFA de la legislación liberal que pretendía incrementar la oferta de tierra en arrendamiento, efectos contrarios de las medidas que estabilizaron la situación de los arrendatarios en el Reino Unido en 1976). Ello avala las posibilidades de una política que pretenda acelerar el ajuste estructural por esta vía, tal como han defendido diversos participantes en el Encuentro (Harrison, Lippinsky, especialmente Maunder).

Sin embargo, Coulomb ha mostrado los posibles límites de la expansión del régimen «mixto» como vía generalizada de

evolución estructural analizando la procedencia de la tierra que toman en arriendo esos agricultores en crecimiento. Según sus datos dos tercios de la tierra arrendada por la «explotación media» francesa es propiedad de miembros de la familia. Si no se logra estimular la oferta de tierras en arrendamiento por otras categorías de propietarios (grandes propietarios, agricultores a tiempo parcial) puede preverse un agotamiento de esa vía cuya expansión reciente estaría constituyendo, en definitiva, otra forma más por la que la solidaridad intrafamiliar, reforzada en épocas de crisis económica, está asegurando la reproducción y el crecimiento de las explotaciones familiares.

5. Un tema ampliamente debatido a lo largo del Encuentro ha sido el carácter dual de la tierra, su posible consideración bien como un factor de producción agrícola, bien como un activo. Del debate pueden extraerse, a mi juicio, dos conclusiones. Por un lado se ha contrastado la utilidad analítica del enfoque dual. Pero, al mismo tiempo, se ha comprobado la existencia de serios obstáculos para que se desarrollen, al menos en períodos de depresión del mercado de la tierra como el actual, modelos de organización de la producción agrícola basados en la separación total propiedad-uso de la tierra.

La utilidad analítica del enfoque dual ha sido puesta de manifiesto por varios autores. Sumpsi muestra en su ponencia como la consideración de la tierra como activo permite explicar la aparente irracionalidad de los incrementos de demanda de tierra que se producen en los períodos de alza de su precio, es decir cuando la tierra-factor productivo se encarece relativamente respecto a otros factores. El análisis econométrico de Varela permite caracterizar distintos tipos de mercados (más especulativos o más condicionados por las posibilidades productivas de la tierra) en función del mayor peso de uno u otro atributo de la tierra. Asimismo, el análisis de Petit revela la mayor o menor capacidad explicativa de las distintas variables determinantes del precio de la tierra (en definitiva los distintos «caracteres» de la tierra) en las distintas coyunturas por las que ha atravesado el mercado en las últimas décadas.

Sin embargo han sido también numerosas a lo largo del Encuentro las referencias a las dificultades por las que atraviesan diversos tipos de organización agrícola con separación entre propiedad y explotación de la tierra, modelos cuya base teórica es la existencia de una demanda de la tierra como activo.

Un primer hecho significativo en este sentido es el ya mencionado declive de las formas históricas de separación de la propiedad y el uso de la tierra, las grandes propiedades explotadas por arrendatarios.

Pero lo más concluyente es el fracaso de diversas iniciativas surgidas al amparo de la intensa demanda de tierra como activo existente en décadas anteriores. Coulomb describe el escaso éxito, ya durante los años 70, de los Groupements Fonciers Agricoles cuyas dificultades lógicamente se han acentuado durante la actual depresión de precios. Harrison da cuenta de como las sociedades inmobiliarias y fondos de pensiones que se introdujeron en el mercado de la tierra inglés en los años 70, comprando fundamentalmente tierra arrendada en la que mantenían a los arrendatarios, están actualmente vendiendo la tierra. Las mismas dificultades de los bancos rurales norteamericanos pueden ser interpretadas como la crisis de otro peculiar sistema de separación propiedad-uso de la tierra (la financiación es una extensión del sistema de arrendamiento, dice Wunderlich) dados los derechos que tienen las instituciones prestamistas sobre la propiedad de la tierra hipotecada.

Si bien todos estos fenómenos pueden ser interpretados como consecuencias directas de la contracción de la demanda de la tierra como activo derivada de la actual situación del mercado, no debemos olvidar que las previsiones antes apuntadas impiden considerar la depresión de precios de la tierra como una situación coyuntural.

6. La interrelación entre el mercado de la tierra agrícola y el mercado del suelo para otros usos también ha sido tratada en el Encuentro.

Se han presentado diversas constataciones empíricas de esa

interrelación. Raup describe la rápida expansión durante las últimas décadas de demandas de tierra para usos residenciales o recreacionales (lo que denomina demanda de tierra como bien de consumo) en áreas antes «remotas» y exclusivamente agrícolas de los Estados Unidos, evolución que considera un efecto de la moderna revolución de los transportes producida en aquel país. Sin embargo a lo largo del territorio existen todavía grados distintos de interacción urbano rural, como muestra el hecho de que la fuerte caída de precios de la tierra en los primeros años 80 en los estados agrícolas centrales no haya afectado al urbanizado Noreste donde el precio de la tierra se ha mantenido estable o con ligeros aumentos entre 1981 y 1986.

En el mismo sentido Harrison estima que en el Reino Unido la intensa influencia urbana y el desvío de tierras hacia usos recreacionales está frenando la caída de precios de la tierra agrícola y haciéndola menos acusada que en otros países.

Otro país con fuerte interrelación urbana-rural es la República Federal Alemana, para el que Lippinsky ha mostrado el estrecho paralelismo de la evolución de los precios medios del suelo edificable y de la tierra agrícola en el período 1974-85. Por el contrario en Francia, con más baja densidad demográfica, son mucho menos apreciables las influencias urbanas en el mercado de tierras agrícolas del conjunto del país.

Estas interrelaciones urbano-rurales aceptan diversas «lecturas» desde la óptica de la evolución y ajuste de las estructuras agrarias.

Si partimos de los dos tipos de movilidad de la tierra diferenciados por Sumpsi en su ponencia (movilidad hacia el exterior del sector agrario y movilidad interna al sector, entre las explotaciones) es evidente que la extensión de los usos no agrícolas de la tierra facilita la «salida» de tierra del sector y tiende a reducir los actuales y futuros excedentes de producción agrícola de los países desarrollados.

Pero aquellas interrelaciones tienen también efectos sobre la movilidad «interna» de la tierra, su reasignación entre ex-

plotaciones más o menos eficientes. Así el desarrollo de los transportes permite la práctica de formas de agricultura a tiempo parcial cada vez a mayor distancia de los núcleos urbanos (Raup habla de la agricultura a tiempo parcial «con avión» en USA). Y uno de los efectos clásicos de la agricultura a tiempo parcial es la reducción de la movilidad de la tierra, el que la salida de población del sector hacia empleos no agrarios no vaya acompañada de una liberación de tierras, reduciendo por tanto las posibilidades de ajuste estructural en el área concernida.

Otras interacciones entre las actividades no agrícolas y el mercado de la tierra son las que se articulan a través del sistema fiscal, analizadas por Reinsel a lo largo del Encuentro. Señala este autor como el sistema fiscal norteamericano (y un análisis en este sentido de otros sistemas fiscales como el español sería muy interesante) permite reducir los impuestos sobre rentas no agrícolas contabilizando las pérdidas registradas en explotaciones agrícolas. Este hecho ha provocado un importante flujo de inversión por parte de no agricultores hacia el mercado de tierras agrícolas, inversiones que puede ser frenadas por las reformas fiscales que actualmente se debaten en el Congreso de los EE.UU.

7. En los puntos anteriores aparecen ya referidas a las estrechas relaciones existentes entre el mercado de la tierra agrícola y el mercado de trabajo.

Al respecto sólo cabe añadir aquí dos observaciones. La primera es constatar como las diversas situaciones existentes en el mercado de trabajo en los países y regiones estudiados (niveles de desempleo en general más elevados en Europa que en Estados Unidos, particularmente altos en España y ya dramáticos en el caso de Andalucía) ha condicionado al menos implícitamente los análisis y, desde luego, las propuestas políticas planteadas por los distintos participantes.

Una segunda observación es el interés, relevado a lo largo del Encuentro, de integrar en los análisis de las interrelaciones entre los mercados de la tierra y del trabajo las previsiones sobre la evolución demográfica de la actual población activa

agraria. Coulomb se ha referido a la crisis demográfica que se prevé a corto plazo en la agricultura francesa y que, según las estimaciones, puede conducir al abandono en 1990 de un 13% de la SAU de 1980. Esta evolución que constituye el fin del intenso proceso de éxodo rural de las últimas décadas y también se anuncia en otros países europeos (3) puede alterar significativamente el funcionamiento del mercado de tierras. El progresivo abandono de algunas áreas puede no conducir automáticamente a la caída en ellas del precio de la tierra, dado la posibilidad de que aparezcan situaciones de monopolio localizado en torno a algunas explotaciones en expansión. Existe acuerdo sobre la utilidad de la intervención pública para favorecer la reestructuración de explotaciones en esas áreas y definir el destino más adecuado de las superficies antes agrícolas.

Precisamente para incidir en este tipo de situaciones pero, sobre todo, para reducir los excedentes productivos presentes sobre los mercados de productos, parece diseñado el conjunto de medidas de política estructural (retirada de tierras de cultivo, estímulo para su dedicación a producción forestal o usos recreacionales, medidas de jubilación anticipada de agricultores) actualmente bajo estudio en la CEE.

8. La eficacia para orientar la evolución estructural de las políticas de estructuras hasta ahora practicadas en los países europeos ha sido también objeto de análisis en los debates.

(3) Para el caso italiano, sobre los problemas derivados del acusado grado de envejecimiento de la población agraria y las perspectivas de abandono a corto plazo de numerosas explotaciones sin sucesión, todo ello en el contexto de un mercado de la tierra muy rígido, puede verse Fabiani, G. (Coord.) e altri: «Obiettivi, strumenti e risultati della politica agricola con riguardo all'assetto del territorio» (incluido en CNR, progetto «Strutture ed evoluzione dell'assetto del territorio» (incluido en CNR, progetto «Strutture ed evoluzione dell'economia italiana»), Rapporto di sintesi, Portici, 1985. Cuantificaciones precisas del alcance del fenómeno (un tercio de las explotaciones, 20% de la SAU) para una zona del Sur de Italia pueden verse en Ananía, G.: «Famiglia, aziende e mercato del lavoro in un'area del Mezzogiorno interno», *La Questione Agraria*, n.º 20, 1985.

Harrison ha afirmado que no existe una verdadera política de estructuras agrarias en la CEE. La diversidad de las legislaciones nacionales sobre estructuras y las contradicciones entre alguna de ellas y la política estructural común son, según este autor, suficiente acusadas para explicar el escaso aprovechamiento de las medidas comunes por los gobiernos nacionales y su prácticamente nula incidencia sobre la evolución estructural. Tanto él como Maunder han insistido en la necesidad de dotar de suficiente flexibilidad a la estructura agraria (flexibilidad que ven asociada a la expansión del arrendamiento) para posibilitar su adaptación a los cambios de coyuntura.

En Francia, país en el que la política de estructuras se está aplicando desde hace más de 20 años, es donde mejor puede plantearse una evaluación de su eficacia. A este respecto el criterio de los autores franceses participantes en el Encuentro es sensiblemente coincidente. Petit considera que la política de estructuras sí ha tenido efectos condicionando la evolución estructural francesa aunque reconoce que han sido parcialmente defraudadas las excesivas expectativas en ella depositadas. Coulomb por su parte estima que la política estructural francesa ha logrado gestionar el proceso de éxodo rural reduciendo sus costes sociales y ha sido también eficaz para orientar la evolución estructural hacia un determinado modelo de explotación: la explotación familiar moderna de tamaño medio. Sin embargo, es precisamente la crisis de reproducción de este tipo de explotación la que ha privado de modelo a la política estructural y está en la raíz de sus dilemas y dificultades actuales, agravados en un contexto de caída de los precios de la tierra que inutilidad los instrumentos de intervención (SAFER, Groupements Fonciers Agricoles) diseñados para una coyuntura de signo inverso. Pese a todo ello Coulomb concluye su ponencia señalando que una política de estructuras sigue siendo necesaria para administrar las contradicciones de los círculos viciosos en los que se debate la evolución de las estructuras agrarias.

9. Un tipo distinto de medidas de política estructural son las que integran los programas de Reforma Agraria, sólo excepcionalmente aplicados en las economías avanzadas contemporáneas como señala Petit. De las numerosas referencias hechas a lo largo del debate al proceso concreto de Reforma Agraria actualmente en curso en Andalucía podemos extraer algunas reflexiones generales sobre el tema que complementan el material específico contenido en las ponencias.

La singularidad de una Reforma Agraria que se plantea actualmente en un país industrializado con el objetivo básico de crear empleo (ver López Ontiveros) deriva, en primer lugar, de la situación del mercado de trabajo en España y, más concretamente, en Andalucía, completamente atípica y excepcional en el contexto de las economías desarrolladas. Quizás una presentación previa de esa situación del mercado del trabajo hubiese ayudado a la comprensión, por parte de los participantes en el Encuentro de Sevilla, del sentido y los orígenes del proceso actual. Pero quizás lo que sea en definitiva cuestionable es el concepto de «economía desarrollada» aplicado a algunas regiones del Sur de Europa como la andaluza.

Aunque por razones distintas, también es cuestionable la aplicabilidad del modelo planteado por De Janvry al caso andaluz. Este constituye una interesante formalización del proceso de desarrollo agrario que permite identificar situaciones en las que una Reforma Agraria que altere el tamaño de las unidades productivas puede estar justificada por razones de eficacia. Se basa en el análisis de las relaciones existentes entre productividad de la tierra y dimensión de las explotaciones y considera justificadas las intervenciones sobre la estructura que logren incrementar aquella productividad como medio de obtener ganancias sociales netas. El esquema, válido para países en desarrollo, es cuestionable para ser aplicado a una región integrada en la CEE, organización supranacional que sabemos se enfrenta a graves problemas de excedentes en varios productos agrarios. De ahí que la resignación en el uso de la tierra derivada de la Reforma Agraria Andaluza debe tener

muy en cuenta (como advierte Sumpsi en su ponencia) esa situación de los mercados de productos y reorientar el cultivo hacia producciones deficitarias (4). De Janvry ha señalado que el análisis del caso andaluz debe inscribirse en el contexto de la previsible redistribución regional de la producción agraria a la que ya hemos hecho referencia, considerando los mismos datos empíricos sobre la evolución reciente del precio de la tierra agrícola (descenso en la mayoría de regiones europeas y en EE.UU., alzas en Andalucía) como un índice del papel que puede jugar en esa redistribución una región como Andalucía.

La consideración de criterios de equidad proporciona asimismo argumentos para comprender una política de redistribución de la tierra en Andalucía, una región donde la distribución personal de la renta mantiene una apreciable relación con la estructura agraria, a diferencia de lo que ocurre en los países industrializados.

Como respecto a las fórmulas concretas adoptadas en el proceso de Reforma Agraria andaluza, De Janvry ha insistido especialmente en la necesidad de que una reforma de uso como la planteada vaya acompañada de una reforma del sistema de crédito agrícola que disocie el acceso al crédito de la propiedad de la tierra, único medio de garantizar el equipamiento de las explotaciones generadas en el proceso.

El anterior análisis de las líneas de transformación de la estructura agraria en los países desarrollados y del papel que en ellas está jugando el mercado de la tierra muestra el paralelismo de la dinámica estructural de la agricultura norteamericana y de la agricultura europea, tan frecuentemente consideradas distintas. Existen importantes diferencias de escala entre ambas agriculturas, como no podía dejar de ocu-

(4) Otro elemento a explicitar en el análisis del caso andaluz a partir del modelo de De Janvry es si el proceso de Reforma Agraria va a alterar o no el tamaño de las unidades productivas dado que está previsto implantar una organización cooperativa de la producción.

rrir dados sus condicionamientos históricos, de medio físico y las mismas diferencias en las políticas agrarias practicadas. Pero, sin embargo, se observa una similar naturaleza de los procesos de transformación.

Así hemos comprobado como las explotaciones familiares «medias», modernas e intensivas en capital, están experimentando parecidas dificultades a ambos lados del Atlántico, pese a que la dimensión territorial de las norteamericanas sigue siendo muy superior a la de las europeas. Que el mercado de la tierra, tanto de compraventa como de arrendamientos, juega roles muy similares en el crecimiento de las explotaciones, con parecidos tipos de transacciones y características próximas de oferentes y demandantes de tierra. La intensa integración de la agricultura en el conjunto de la economía (integración en los circuitos financieros, alto endeudamiento) y, en consecuencia, la dependencia de la política macroeconómica (monetaria, de comercio exterior) es también un rasgo común de ambas agriculturas, aunque sigan existiendo diferencias en el nivel de esta integración. La influencia de los usos urbanos y de ocio sobre el mercado de la tierra agrícola ya no es una característica exclusiva de la poblada Europa, sino que se extiende a porciones cada vez más importantes del extenso territorio norteamericano. Así la demanda de espacio, de tierra como «bien de consumo», distinta de la demanda de tierra como activo tradicionalmente considerada, aporta un nuevo elemento en el análisis del mercado.

La dinámica futura de estas estructuras agrarias dependerá, fundamentalmente, de los ritmos y características con que prosiga la introducción del progreso tecnológico en la producción agraria. Del lado de la demanda, dada la saturada capacidad de consumo de los países desarrollados, el factor clave será el comportamiento del consumo y de la producción agrícola de los países del Tercer Mundo. Pero este es evidentemente otro tema cuyo análisis en profundidad excedía los objetivos del Encuentro de Sevilla.

**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.

CLAUSURA DEL SEMINARIO Y CONCLUSIONES

Por
Michel Petit (*)

Al tomar la palabra, con gran honor por mi parte, para clausurar este seminario, me encuentro con la enorme dificultad de tratar de hacer una síntesis que presente a la vez los resultados principales, los límites de dichos resultados y además que éstos puedan servir de base para un programa de investigación. Tarea realmente difícil si además se suma a ello la restricción de tiempo que naturalmente debe imponerse a una ponencia de clausura y de síntesis. El plan que tengo en la cabeza para abordar esta tarea es analizar, en primer lugar, la intervención directa sobre el mercado de la tierra; en segundo lugar, la intervención sobre el mercado de los otros factores de producción y, por último, la intervención sobre el mercado de los productos agrarios.

Pero antes que nada querría comentar que a lo largo de los debates de este seminario no se ha distinguido suficiente-

(*) Escuela Nacional Superior de Ciencias Agronómicas Aplicadas Universidad de Dijon (Francia).

mente la diferencia entre el análisis positivo y el análisis normativo, y esto en relación a las enseñanzas relativas a la política, es decir, a la intervención del Estado. En el texto que nos fue enviado por los organizadores de este seminario para delimitar los temas que iban a abordarse en él y que sin duda supone un gran mérito, el análisis normativo se circunscribe al análisis de políticas. Yo no estoy de acuerdo con esta manera de formular la cuestión, puesto que pienso que puede realizarse un análisis positivo de las políticas si se plantea la pregunta de porqué la política es la que es y eventualmente porqué no es la que se desearía que fuera, y se entraría en el terreno normativo si se afirmara que la política es buena, o incluso en el dominio de la prescripción si se discutiera el que la política debería ser de tal o cual manera. Creo que todos tenemos interés en cuanto a economistas que somos, y si queremos cumplir con nuestro papel social principal, de hacer el esfuerzo intelectual de llevar lo más lejos posible el análisis positivo. Evidentemente estoy de acuerdo con lo que se ha discutido aquí que la sociedad tiene necesidad de ambigüedad para encontrar un consenso provisional. Pero nuestro papel como economistas no es trabajar en la ambigüedad. Bien al contrario, debemos clarificarnos y esto quiere decir que, aunque no seamos los únicos individuos de la sociedad, debemos tomar como referencia nuestro papel profesional y poner en práctica colectivamente esta posición. Está claro que no es tarea fácil porque todos nosotros estamos en un entorno sensible, el mundo agrario, y más concretamente la tierra, donde cualquier tema económico o social tiene connotaciones culturales, ideológicas y políticas, y donde nosotros no podemos partirnos en pedazos puesto que somos a la vez ciudadanos, militantes y economistas. Para esto, me parece a mí, que debemos comenzar por clarificar nuestra propia ideología y nuestros verdaderos valores, que muchas veces desconocemos verdaderamente. Por esto es por lo que considero que los debates son una vía muy clásica y muy útil para conseguir este objetivo, como éste que hemos tenido aquí estos tres días, de gran mérito e importan-

cia por su carácter internacional. En efecto, es un mérito reunir un pequeño número de personas, para poder discutir ampliamente y hablar unos y otros cuando estas personas proceden de horizontes diversos y de ideologías manifiestamente diferentes. Sin embargo, la actitud que sugiero con respecto a este debate, es de tratar de comprender justamente lo que significa en realidad. Hemos visto como se han tomando posturas ideológicas de partida bien diferentes y como ejemplo concreto citaré a Ignacio Vázquez que nos ha dicho esta mañana que hay que suprimir el derecho de propiedad. Es evidente que esta afirmación no es el resultado de un análisis económico positivo incluso aunque esté inserto dentro de un cierto análisis económico del funcionamiento de la sociedad pero indudablemente es una afirmación derivada manifiestamente de una posición de partida basada en juicios de valor. Así mismo, Robert Reinsel nos ha expresado su confianza en los mecanismos del mercado para conseguir la eficiencia y la equidad. Esta afirmación también está basada en una postura ideológica, incluso aunque exista la experiencia y el análisis que la sostenga. Si nos paramos en este tipo de posiciones de partida ideológicas podemos incurrir en el riesgo de no escucharnos y por tanto de no desarrollar nuestro trabajo de economistas.

1. Intervención directa sobre el mercado de la tierra. En cuanto a este tema, me ha llamado mucho la atención, por la experiencia del IARA en Andalucía y de las SAFER en Francia, que cuando un organismo público interviene en el mercado de la tierra, se contribuye a la transparencia del mercado, tema muy importante que ya había señalado Philip Raup.

Este hecho ocurre también en otros mercados como el de cereales, donde para conocer realmente el precio y poder hacer arbitrajes, es necesario participar en el mercado. Nosotros, que somos economistas y no agentes participantes en el mercado de tierras, debemos reflexionar sobre esta particularidad para poder guiar a la política de intervención en el mercado.

El tema de la política fiscal de la tierra no ha sido tratado de forma muy extensa en este seminario, pero se han apuntado las diferencias entre los países representados: Por ejemplo, comparando el sistema americano y el francés, si no se sabe que existe un impuesto a la tierra bastante importante en los Estados Unidos y poco importante en Francia, no pueden llegar a comprenderse las diferencias de comportamiento que existen entre los dos países y que son muy importantes. Este ha sido un tema insuficientemente tratado en el seminario.

En cuanto al mercado de arrendamientos, se ha discutido mucho sobre las consecuencias de la protección al arrendatario, tema ilustrativo de las diferencias entre el análisis positivo y normativo. En efecto, nuestro deber como economistas es prevenir a la sociedad de las consecuencias de un posible intervención en el mercado de arrendamientos y de los efectos indirectos resultantes. Sin embargo, a la vez que se hace este análisis, alguno de nuestros colegas, como Allan Harrison o Lipinsky acaban de hacer, caen en la tentación de expresar en seguida que puesto que existen estos efectos indirectos no es deseable que se intervenga en los arrendamientos. Esta es una forma de pasar bastante sutilmente del plano positivo al plano normativo. Nuestro deber es pues prevenir las consecuencias de una política de intervención porque además ¿es qué podemos estar completamente seguros de que los efectos indirectos son tan poco deseables como aquí se dice? He aquí un ejemplo.

2. Intervención sobre el mercado de los otros factores de producción. Un tipo de política muy importante es la política crediticia de la que se ha discutido extensamente en este seminario. Su importancia en relación con la política de intervención en la tierra la ha señalado ampliamente Alain de Janvry en cuanto a su papel como elemento esencial en estrategias de desarrollo.

En esta categoría de intervención sobre los factores de producción se engloba el conjunto de lo que se podría llamar po-

lítica de estructuras. Para definir este tipo de política es necesario definir un objetivo en términos de estructuras, en cuyo caso no existiría política de estructura en los Estados Unidos, por ejemplo, en la medida en que no existe verdaderamente un objetivo de esta índole. Es evidente que entre los Estados Unidos y Europa hay diferencias objetivas y es posible que la ausencia de política de estructuras en los Estados Unidos se deba a que no es necesaria por abundancia de tierras. Por otro lado, en Gran Bretaña, donde existió una reforma profunda de las estructuras agrarias durante el siglo XIX, ya no es necesaria hoy una política de estructuras.

Lo que me llama la atención sobre la política de estructuras, probablemente porque soy francés y este tipo de política nació en Francia, es que el modelo está en crisis como bien señala Pierre Coulomb. No obstante, creo que el concepto de base sigue siendo bueno aunque hay que entenderlo como un modelo social, modelo que merece atención aunque se haya desarrollado ampliamente en la literatura francesa y sea casi inexistente en la literatura anglosajona. Existe una crisis del modelo ideal de explotación que se intenta fomentar lo cual explica la crisis de la propia política de estructuras. Esta crisis se debe a la gran cantidad de elementos de incertidumbre que afectan a la agricultura. En este sentido, el debate que ha habido en este seminario a propósito de la Reforma Agraria en Andalucía, está muy ligado a la incertidumbre que existe en cuanto al modelo de explotación que se propone. Sin embargo, no puede afirmarse que cuando no existe un modelo, cuando no hay política de estructuras que defina el tipo de explotación que se quiere fomentar, no exista crisis en las estructuras agrarias.

3. Intervención sobre el mercado de los productos agrícolas. Este tema ha sido debatido ampliamente a lo largo del seminario y creo que las cuestiones esenciales han quedado bastante claras. La presentación de Robert Reinsel ha sido muy ilustrativa y Alan Maunder ha citado ejemplos que arrojan mu-

cha luz sobre los efectos de la política de mercados de los productos agrarios sobre el mercado de la tierra.

No quisiera pues hacer más hincapié sobre este tema pero si centrar la atención sobre los efectos de retorno, es decir, los efectos del mercado de la tierra sobre el mercado de productos agrarios. Este es un ejemplo de análisis positivo aplicado a los elementos de los cuales depende el diseño de la política de mercados de los productos agrarios. La crisis financiera que ha atravesado la agricultura americana y que se ha traducido particularmente en una bajada de los precios de la tierra, ha tenido una repercusión considerable sobre el debate relativo a la ley de 1985 sobre los productos agrarios. El hecho de que las propuestas liberales de la administración Reagan no fueran tenidas en cuenta a la postre, estoy convencido, que se debe a los fenómenos tan importantes que estaban produciéndose en el mercado de tierras y en el mercado de crédito que produjeron a su vez un efecto de retorno sobre la política de intervención sobre el mercado de los productos agrarios. El efecto no es pues en un sólo sentido.

4. **La política de relaciones intersectoriales** a nivel local puede también considerarse como una política de intervención directa sobre el mercado. Y este es un punto importante que lleva a lo que ha comentado Philip Raup en el debate sobre las diferencias en la tradición jurídica anglosajona y el derecho romano. Se trata de la frontera entre el uso y la propiedad de la tierra o mejor dicho, la manera que la sociedad tiene de gestionar el derecho de uso y el derecho de propiedad de la tierra.

5. Existe aún otra categoría de políticas, que son las **políticas macroeconómicas**. La influencia de estas políticas sobre los problemas de la tierra son evidentes, como las políticas monetarias, tasas de interés, inflación, etc. de lo que se ha hablado a lo largo del coloquio aunque no muy extensamente. En este caso también me gustaría centrar la atención en un

efecto de retorno similar al que antes he comentado. Cuando existen dificultades en un país en concreto, existe la tendencia bastante generalizada de exportar estas dificultades. Es frecuente encontrarse con el análisis de que la política agrícola común es la responsable de todos los males de la agricultura americana. Aunque es evidente que no es la única responsable, si es cierto que existen fuertes interacciones entre la política agraria europea y la americana cuyos efectos se han transmitido no solo al mercado de tierras americano, sino que han repercutido también sobre la política de intervención en el mercado de productos agrarios y en la política internacional. Si los Estados Unidos adoptan una postura tan dura en las negociaciones en el G.A.T.T. es sin duda sobre la base de la crisis de su agricultura:

Como punto final de conclusión me gustaría señalar que el hablar de política de intervención del Estado conduce de hecho a interrogarse sobre una concepción algo más amplia de esta intervención que podríamos considerar como un proceso y llamar proceso de regulación social. En definitiva, la intervención del Estado es un tipo de intervención que en términos jurídicos puede traducirse en una modificación del derecho público pero que influye también, y hay que tenerlo en cuenta, sobre el derecho privado. A título de ejemplo quisiera ilustrar esta idea con un pequeño modelo: Se dice a menudo que las políticas de intervención en el mercado de productos agrarios, que están diseñadas para beneficiar a los agricultores al margen de los consumidores y de los contribuyentes, a quienes verdaderamente benefician es a los propietarios de la tierra, puesto que los efectos de estas políticas acaban capitalizándose en el valor de la tierra. Si se analiza este hecho desde un punto de vista dinámico, se percibe que este tipo de políticas de intervención fueron adoptadas en los países occidentales al mismo tiempo que facilitaban un proceso extraordinario de modernización de la agricultura y que esencialmente beneficiaron a los consumidores. Por tanto, podría afirmarse que las políticas de sostenimiento de precios de los productos

agrarios son un pequeño coste que la sociedad en su conjunto ha tenido que pagar para realizar un proceso cómodo de transición que ha beneficiado, en última instancia, a los consumidores y que ha evitado grandes malestares sociales aunque de hecho no haya beneficiado tanto a los agricultores en general y sí a los propietarios de tierra. Pero éstos, al menos una buena parte, incluyendo sus familias, son ellos mismos consumidores y contribuyentes, no agricultores. He aquí un ejemplo de efecto amortiguador y de regulación de un proceso visto en su perspectiva dinámica que nos permite comprender por qué las políticas son las que son.

**PUBLICACIONES DEL MINISTERIO
DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACION,
AGRUPADAS EN SERIES**

SERIE ESTUDIOS

1. *La innovación tecnológica y su difusión en la agricultura.* Manuel García Ferrando. 1976.
2. *La explotación agraria familiar.* Varios autores. 1977.
3. *Propiedad, herencia y división de la explotación agraria. La sucesión en el Derecho Agrario.* José Luis de los Mozos. 1977.
4. *El latifundio. Propiedad y explotación. Siglos XVIII-XX.* Miguel Artola y otros. 1978.
5. *La formación de la agroindustria en España (1960-1970).* Rafael Juan i Fenollar. 1978.
6. *Antropología de la ferocidad cotidiana: supervivencia y trabajo en una comunidad cántabra.* Javier López Linage. 1978.
7. *La conflictividad campesina en la provincia de Córdoba (1931-1935).* Manuel Pérez Yruela. 1978.
8. *El sector oleícola y el olivar: oligopolio y coste de recolección.* Agustín López Ontiveros. 1978.
9. *Propietarios muy pobres. Sobre la subordinación política del pequeño campesino (la Confederación Nacional Católica Agraria. 1917-1924).* Juan José Castillo. 1979.
10. *La evolución del campesinado: la agricultura en el desarrollo capitalista.* Miren Etxezarreta. 1979.
11. *La agricultura española a mediados del siglo XIX (1850-1870). Resultados de una encuesta agraria de la época.* Joaquín del Moral Ruiz. 1979.
12. *Crisis económica y empleo en Andalucía.* Titos Moreno y José Javier Rodríguez Alcaide. 1979.
13. *Aprovechamientos en común de pastos y leñas.* Manuel Cuadrado Iglesias. 1980.
14. *Prensa Agraria en la España de la Ilustración. El semanario de Agricultura y Artes dirigido a los párrocos (1797-1808).* Fernando Díez Rodríguez. 1980.
15. *Agricultura a tiempo parcial en el País Valenciano. Naturaleza y efectos del fenómeno en el regadío litoral.* Eladio Arnalte Alegre. 1980.

16. *Las agriculturas andaluzas*. Grupo ERA (Estudios Rurales Andaluces). 1980.
17. *El problema agrario en Cataluña. La cuestión Rabassaire (1890-1936)*. Albert Balcells. 1980.
18. *Expansión vinícola y atraso agrario (1870-1900)*. Teresa Carnero i Arbat. 1980.
19. *Propiedad y uso de la tierra en la Baja Andalucía. Carmoña, siglos XVIII y XX*. Josefina Cruz Villalón. 1980.
20. *Tierra y parentesco en el campo sevillano: la revolución agrícola del siglo XIX*. François Herán. 1980.
21. *Investigación agraria y organización social. Estudio sociológico del INIA*. Manuel García Ferrando y Pedro González Blasco. 1981.
22. *Energía y producción de alimentos*. Gerald Leach. 1981.
23. *El régimen comunal agrario de los Concejos de Castilla*. José Manuel Mangas Navas. 1981.
24. *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*. Carlos Tió. 1982.
25. *Campos y campesinos de la Andalucía mediterránea*. Christian Mignon. 1982.
26. *Agricultura y capitalismo. Análisis de la pequeña producción campesina*. Emilio Pérez Touriño. 1983.
27. *La venta de tierras baldías. El comunitarismo agrario y la Corona de Castilla durante el siglo XVI*. David E. Vassberg. 1983.
28. *Propiedad agraria y sociedad rural en la España mediterránea. Los casos valenciano y castellano en los siglos XIX y XX*. Juan Romero González. 1983.
29. *Estructura de la producción porcina en Aragón*. Javier Gros. 1984.
30. *El boicot de la derecha a las reformas de la Segunda República*. Alejandro López. 1984.
31. *Corporatismo y agricultura. Asociaciones profesionales y articulación de intereses en la agricultura española*. Eduardo Moyano Estrada. 1984.
32. *Riqueza y propiedad en la Castilla del Antiguo Régimen (la provincia de Toledo en el siglo XVIII)*. Javier María Donézar. 1984.
33. *La propiedad de la tierra en España. Los patrimonios públicos*. José Manuel Mangas Navas. 1984.

34. *Sobre agricultores y campesinos. Estudios de Sociología Rural de España*. Eduardo Sevilla-Guzmán (coordinador). 1984.
35. *La integración de la agricultura gallega en el capitalismo. El horizonte de la CEE*. José Colino Sueiras. 1984.
36. *Economía y energía en la dehesa extremeña*. Pablo Campos Palacín. 1984.
37. *La agricultura valenciana de exportación y su formación histórica*. Juan Piqueras. 1985.
38. *La inserción de España en el complejo soja-mundial*. Lourdes Viladamiú Canela. 1985.
39. *El consumo y la industria alimentaria en España*. María Luisa Peinado Gracia. 1985.
40. *Lecturas sobre agricultura familiar*. Manuel Rodríguez Zúñiga y Rosa Soria Gutiérrez (coordinadores). 1985.
41. *La agricultura insuficiente*. Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1985.
42. *La lucha por la tierra en la Corona de Castilla*. Margarita Ortega. 1986.
43. *El mercado del café*. Enrique Palazuelos Manso y Germán Granda. 1986.
44. *Contribución a la historia de la Trashumancia en España*. Pedro García Martín y José María Sánchez Benito. 1986.
45. *Crisis y modernización del olivar*. Juan Francisco Zambrana Pineda. 1987.
46. *Pequeña y gran propiedad agraria en la depresión del Guadalquivir* (2 tomos). Rafael Mata Olmo. 1987.
47. *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España (II Coloquio de Geografía Agraria)*. 1987.
48. *Eficacia y rentabilidad de la agricultura española*. Carlos San Juan Mesonada. 1987.
49. *Desarrollo agrícola y teoría de sistemas*. José María Martínez Sánchez. 1987.
50. *Desarrollo rural integrado*. Miren Etxezarreta Zubizarreta. 1988.
51. *La ganadería mesteña en la España borbónica (1700-1836)*. Pedro García Martín. 1988.
52. *Sindicalismo y política agraria en Europa. Las organizaciones profesionales agrarias en Francia, Italia y Portugal*. E. Moyano Estrada. 1988.

53. *Las políticas agrarias*. C. Servolín. 1988.
54. *La modernización de la agricultura española (1956-1986)*. Carlos San Juan (compilador). 1989.
55. *El mayorazgo en la historia económica de la región murciana, expansión, crisis y abolición (siglos XVII-XIX)*. M.^a Teresa Pérez Picazo. 1990.
56. *Cambio rural en Europa*. Arkleton Research. 1990.
57. *La agrobiudad mediterránea*. Francisco López-Casero Olmedo (compilador). 1990.

SERIE CLASICOS

1. *Agricultura General*. Gabriel Alonso de Herrera. Edición crítica de Eloy Terrón. 1981.
2. *Colectivismo agrario en España*. Joaquín Costa. Edición crítica de Carlos Serrano. 1983.
3. *Aldeas, aldeanos y labriegos en la Galicia tradicional*. A. Vicenti, P. Rovira y N. Tenorio. Edición crítica de José Antonio Durán Iglesias. Coedición con la Junta de Galicia. 1984.
4. *Organización del cultivo y de la sociedad agraria en Galicia y en la España atlántica*. Valeriano Villanueva. Edición, estudios preliminares y notas de José Antonio Durán Iglesias. 1985.
5. *Progreso y miseria*. Henry George. Estudio preliminar de Ana María Martín Uriz. 1985.
6. *Las comunidades de España y del Perú*. José María Arguedas. Prólogo de J. V. Murra y J. Contreras. Coedición con el ICI. 1987.
7. *De los trabajos del campo*. L. T. M. Columela. Edición y estudio preliminar de A. Holgado. Coedición con SIGLO XXI. 1988.
8. *Diccionario de Bibliografía Agronómica*. Braulio Antón Ramírez. Presentación de A. García Sanz. 1988.
9. *Correo General de España*. Francisco Mariano Nipho. Estudio introductorio de Fernando Díez R. 1988.
10. *Libro de Agricultura*. Abu Zacarías Yahia. Traducción al castellano de Josef A. Banqueri. Estudio preliminar y notas de J. E. Hernández Bermejo y E. García Sánchez. Coedición con el Ministerio de Asuntos Exteriores. 1988.

11. *Agricultura e Ilustración: Antología del Pensamiento Agrario Ilustrado*. Edición de Lluís Argemí. 1988.
12. *Diccionario Histórico de las Artes de Pesca Nacionales*. A. Sáñez Reguart. Introducción de J. C. Arbex. 1988.
13. *Campesinos y Pescadores del norte de España*. Frédéric Le Play. Edición, introducción y notas de José Sierra. Postfacio de R. Domínguez. 1990.

SERIE RECURSOS NATURALES

1. *Ecología de los hayedos meridionales ibéricos: el macizo de Ayllón*. J. E. Hernández Bermejo y M. Sanz Ollero. 2.^a edición. 1984.
2. *Ecología y cultura en la ganadería de montaña*. Juan Pedro Ruiz. 1989.

SERIE TECNICA

1. *La técnica y tecnología del riego por aspersión*. Pedro Gómez Pompa.
2. *La energía solar, el hombre y la agricultura*. José J. García Badell. 1982.
3. *Fruticultura. Fisiología, ecología del árbol frutal y tecnología aplicada*. Jesús Vozmediano. 1982.
4. *Bases técnicas y aplicativas de la mejora genética del ganado vacuno lechero*. V. Calcedo Ordóñez. 1983.
5. *Manual para la interpretación y aplicación de tarifas eléctricas en el sector agrario*. Rafael Calvo Báguena y Pedro Molezún Rebellón. 1985.
6. *Patología e higiene animal*. Manuel Rodríguez Rebollo. 1985.
7. *Animales y contaminación biótica ambiental*. Laureano Saiz Moreno y Carlos Compaire Fernández. 1985.
8. *La agricultura y el ahorro energético*. José Javier García Badell. 1985.
9. *El espacio rural en la ordenación del territorio*. Domingo Gómez Orea. 1985.

10. *La informática, una herramienta al servicio del agricultor*. Primitivo Gómez Torán. 1985.
11. *La ecología del árbol frutal*. Fernando Gil-Albert Velarde. 1986.
12. *El chopo y su cultivo*. J. Oresanz. 1987.
13. *Bioclimatología animal*. J. Fernández Carmona. 1987.
14. *Técnica y aplicaciones agrícolas de la Biometanización*. Muñoz Valero, Ortiz Cañavate y Vázquez Minguela. 1987.

SERIE LECTURAS

1. *La agricultura española ante la CEE*. Varios autores (Seminario Universidad Internacional Menéndez Pelayo). 1985.
2. *Fiscalidad agraria*. Varios autores (Seminario Universidad Internacional Menéndez Pelayo). 1985.
3. *El sistema agroalimentario español*. Varios autores (Seminario Universidad Internacional Menéndez Pelayo). 1985.
4. *Primer curso teórico-práctico sobre acuicultura* (2 tomos). Varios autores (Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Complutense de Madrid - Fundación Universidad Empresa). 1985.

SERIE TESIS DOCTORALES

1. *Análisis y valoración en términos de bienestar de la política de precios agrarios en España, en el período 1963-1982*. José María García Álvarez-Coque. 1986.
2. *Asignación de recursos y orientaciones productivas en el sector de cultivos herbáceos anuales: un enfoque econométrico*. Isabel Bardaji Azcárate. 1987.
3. *Evolución de las relaciones entre la productividad del trabajo en la agricultura, las relaciones agrarias y el desarrollo económico en España (1960-1979)*. Carlos Pérez Hugalde.
4. *Incidencia económica de la sanidad animal*. Alberto M. Berge. Monge.

SERIE LEGISLATIVA

1. *Ley de Seguros Agrarios Combinados*. MAPA. 1981.
2. *Reglamento de Pesca y Navegación, 27 de agosto de 1763*. MAPA. 1982.
3. *Ley de Cultivos Marinos*. MAPA. 1984.
4. *Ley por la que se regula la producción y el comercio del trigo y sus derivados*. MAPA. 1984.
5. *Leyes agrarias*. MAPA. 1984.
6. *Ley de Agricultura de Montaña*. MAPA. 1985.
7. *Ley de contratación de productos agrarios*. MAPA. 1985.
8. *Política de Ordenación Pesquera*. MAPA. 1985.
9. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de agricultura, pesca y alimentación*.
10. *Legislación Pesquera Vigente*. MAPA. 1988.

SERIE RECOPILACIONES LEGISLATIVAS

1. *Legislación básica sobre mercados en origen de productos agrarios*. MAPA. 1974.
2. *Recopilación de normas. Núm. 1. Ganadería*. MAPA. 1978.
3. *Recopilación de normas. Pesca marítima*. MAPA. 1981.
4. *Recopilación Legislativa Alimentaria*. 26 tomos que comprendían 37 capítulos y 2 volúmenes más de actualización. MAPA. 1983.

SERIE LEGISLACION/CEE

1. *Principales disposiciones de la CEE. Sectores agrícolas (21 tomos)*. MAPA. 1986.
2. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de las frutas y hortalizas transformadas*. MAPA. 1987.
3. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de las frutas y hortalizas frescas*. MAPA. 1987.
4. *Principales disposiciones de la CEE en el sector del algodón*. MAPA. 1987.
5. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de la leche y productos lácteos*. MAPA. 1987.

6. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de la carne de vacuno*. MAPA. 1988.
7. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de los forrajes*. MAPA. 1988.
8. *Principales disposiciones de la CEE en el sector de la carne de porcino*. MAPA. 1988.
9. *Principales disposiciones de la CEE en el sector del arroz*. MAPA. 1988.
10. *Principales disposiciones de la CEE en el sector agromoneterio*. MAPA. 1988.
11. *Aplicación de la PAC en España (Campana 89-90)*. MAPA. 1990.
12. *Disposiciones CEE: Política de Estructuras* (2.^a Edición 1989).

SERIE CEE

1. *Organización y control de calidad de los productos agroalimentarios en la Comunidad Económica Europea y sus países miembros*. Carlos Pons. 1983.
2. *Organización del mercado de carnes en la Comunidad Económica Europea*. C. Sánchez Vellisco e I. Encinas González. 1984.
3. *El sector de la carne porcina en España y la CEE*. MAPA. 1985.
4. *Adhesión de España a la CEE-Agricultura*. MAPA. 1986.
5. *El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Estructura y funcionamiento*. J. L. Sáenz García Baquero. 1986.
6. *Política vitivinícola en España y en la Comunidad Económica Europea*. L. M. Albisu y P. Arbona. 1986.
7. *El sector lácteo en España y en la CEE*. MAPA. 1986.
8. *Tratado de adhesión España-CEE. Pesca*. MAPA. 1986.
9. *Ayudas de la CEE al sector agrario*. MAPA. 1986.
10. *Política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y en la CEE*. C. Gómez Benito y otros. 1987.
11. *El sector del tomate para conserva en España y en la CEE*. MAPA. 1987.
12. *El sector de la carne de vacuno en España y en la CEE*. MAPA. 1987.

13. *Las organizaciones y agrupaciones de productores agrarios en España y la CEE*. Juan Francisco Juliá y Ricardo J. Server. MAPA. 1989.
14. *El futuro del mundo rural*. MAPA. 1989.
15. *Política agraria común y conservación de la cubierta vegetal*. SGT, MAPA. 1989.
16. *El sector forestal y la CEE*. Edición preparada por A. Novas García. Edita ICONA 1989.
17. *Plan de desarrollo en zonas rurales de España (1989-1993)*. MAPA. 1990.

COLOQUIOS HISPANO-FRANCESES

1. *Supervivencia de la montaña (Madrid, 1980)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1981.
2. *Espacios litorales (Madrid, noviembre 1981)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1982.
3. *Espacios rurales (Madrid, abril 1983) (2 tomos)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1984.
4. *Agricultura periurbana (Madrid, septiembre 1988)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1988.
5. *Supervivencia de los espacios naturales (Madrid, febrero 1988)*. Casa de Velázquez. MAPA. 1989.

OTROS TITULOS

1. *Glosario de términos agrarios comunitarios (2 tomos)*. I. Encinas González y otros.
2. *Madrid verde*. J. Izco. MAPA. 1984.
3. *La problemática de la pesca en el nuevo derecho del mar*. J. R. Cervera Pery. 1984.
4. *Agricultura, pesca y alimentación. Constitución, Estatutos, Traspasos, Jurisprudencia Constitucional, legislación de las Comunidades Autónomas*. MAPA. 1985.
5. *Sociedad rural y juventud campesina*. J. J. González y otros. MAPA. 1985.
6. *Historia del Merino*. Eduardo Laguna. MAPA. 1986.
7. *La Europa azul*. J. I. Cabrera y J. Macau. MAPA. 1986.

8. *Desamortización y Hacienda Pública* (Jornadas Universidad Internacional Menéndez Pelayo). MAPA. 1986.
9. *Pesqueros españoles*. J. C. Arbex. MAPA. 1987.
10. *Supervivencia en la Sierra Norte de Sevilla. Equipo pluridisciplinar franco-español*. MAPA. 1987.
11. *Conservación y desarrollo de las dehesas portuguesa y española*. P. Campos Palacín y M. Martín Bellido. MAPA. 1987.
12. *Catálogo denominación especies acuícolas españolas* (2 tomos). 1985.
13. *Catálogo denominación especies acuícolas foráneas* (1 tomo). 1987.
14. *La sardina, un tesoro de nuestros mares*. MAPA. 1985.
15. *Los pescados azules de nuestras costas*. MAPA. 1985.
16. *Las raíces del aceite de oliva*. MAPA. 1983.
17. *Una imagen de calidad, los productos del Cerdo Ibérico*. MAPA. 1984.
18. *Una fuente de proteínas, alubias, garbanzos y lentejas*. MAPA. 1984.
19. *Atlas de las frutas y hortalizas*. J. Díaz Robledo. 1981.
20. *Historia y Evolución de la Colonización Agraria en España. Políticas y Técnicas en la Ordenación del Espacio Rural. Volumen I*. MAPA. MOPU. MAP. 1987.
21. *Extensión de cultivos en España en el siglo XVIII*. Felipa Sánchez Salazar. MAPA. SIGLO XXI. 1988.
22. *El Palacio de Fomento*. J. C. Arbex. MAPA. 1988.
23. *Acuicultura y Economía*. Coordinadores: G. Ruiz, R. Esteve y A. Ruiz. 1988. MAPA. Universidad de Málaga.
24. *Economía y sociología de las comunidades pesqueras*. Varios autores. MAPA. Universidad de Santiago. 1989.
25. *Estructuras Agrarias y Reformismo Ilustrado en la España del siglo XVIII*. Varios autores. MAPA. 1989.
26. *Los Pastores de Cameros*. L. V. Elías y C. Muntión. Gobierno de La Rioja. MAPA. 1989.
27. *Técnicas de análisis de datos multidimensionales*. Lucinio Júdez Asensio. MAPA. 1989.
28. *Specilegia Zoológica*. P. S. Pallás. Estudio Preliminar de R. Alvarado. MAPA. 1988.
29. *Agricultores, botánicos y manufactureros en el siglo XVIII. Los sueños de la Ilustración española*. J. López Linaje y J. C. Arbex. BCA. MAPA. 1989.

30. *Estructura de las Explotaciones Agrarias en España 1982*. Trabajo dirigido por Luis Ruiz Maya (tomos 1 y 2). MAPA. 1989.
31. *Una historia del tabaco en España*. Javier López Linaje y Juan Hernández Andreu. Agencia Nacional del Tabaco. CETARSA - MAPA. 1990.
32. *La Agricultura viajera. Cultivos y manufacturas de plantas industriales y alimentarias en España y en la América Virreinal*. Edición a cargo de Joaquín Fernández Pérez e Ignacio González Tascón. CSIC, MAPA, CETARSA, Tabacalera, S.A., Lunweg, S.A., Editores, 1990.
33. *El buen gusto de España*. Ana de Letamendia, Lourdes Plana y Gonzalo Sol. MAPA. 1990.
34. *Consumo Alimentario en España* (2 tomos). MAPA. 1990.
35. *La Alimentación en España 1989*. MAPA. 1990.
36. *Historia natural y moral de las Aves (1.ª parte)*. Edición fac-símil. ICONA. 1989.
37. *Un viaje a la Antártida*. IEO. MAPA. 1990.
38. *Historia y evolución de la colonización agraria en España* (tomo 2.º). Juan Manuel Mangas Navas, Carlos Barciela López. MOPU. Administraciones Públicas. MAPA. 1990.
39. *La agricultura española del siglo XIX*. Coedición NEREA. MAPA. Agustín Y. Kondo. 1990.



El tema del mercado y precio de la tierra ha sido y sigue siendo objeto de especial interés tanto para los investigadores como para políticos, debido a su considerable incidencia sobre la estructura de la propiedad, de las explotaciones agrarias y del modelo de agricultura en general.

Concretamente, en el caso de España este factor ha introducido un elemento de rigidez en el proceso de desarrollo del sector agrario.

En este libro se recogen las ponencias aportadas por los distintos especialistas europeos que participaron en un Seminario organizado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Sevilla sobre el mercado y precios de la tierra.

PUBLICACIONES DEL



MINISTERIO DE AGRICULTURA PESCA Y ALIMENTACION

SECRETARIA GENERAL TECNICA

Centro de Publicaciones
Paseo de la Infanta Isabel, 1 - 28071 Madrid