

La reforma agraria (II): fines y consecuencias

por Ramón Díaz

¿Qué finalidades socialmente valiosas pueden asociarse a las medidas que habitualmente se denominan "reforma agraria"?

En primer lugar hay que distinguir entre metas económicas y extraeconómicas. Las primeras a su vez constan de dos grupos: un grupo que podríamos llamar de "metas distributivas", que se inspiran en un ideal de riqueza mejor repartida, y otro grupo, de "metas asignativas", dentro del cual incluiríamos todos los objetivos que se orientan hacia una mejor asignación de recursos, con el consiguiente incremento de la productividad de la tierra.

Mi impresión es que, entre nosotros, las propuestas de re-

forma agraria han sido presentadas siempre y fundamentalmente en función de metas económicas. Por ello, así como porque son mucho más fáciles de analizar, este artículo se atenderá básicamente a ellas. No obstante, a vuelo de nave espacial, echaré un vistazo a los otros objetivos.

La existencia de un campesinado sin tierras, y la de una clase terrateniente caracterizada por gran poder político, además de económico, han estado asociadas a la reforma agraria desde la antigüedad. La concentración de la propiedad rural en Roma es considerada por muchos como la causa principal del colapso de la república, al privar a ésta de su cimiento social, una masa de ciudadanos propietarios, y paralelamente al haber nutrido el proletariado urbano, principal agente desestabilizador. Desde el mismo punto de vista las tentativas de reformar la estructuras agrícolas que asociamos a la

lex agraria de Tiberio Graco y a la lucha de su hermano Cayo se perciben como tentativas, a la postre fallidas, de salvar la vieja constitución republicana. La reforma agraria llevada a cabo por la revolución francesa, análogamente, tuvo por fin la destrucción del feudalismo, más bien que metas económicas. La colectivización de la tierra en la URSS, cuya fase estalinista —la liquidación de los kulaks— costó decenas de millones de vidas humanas, tuvo por objetivo aniquilar un estrato social capaz de aferrarse a las nociones burguesas de libertad y derechos individuales. En México, la reforma de 1915 se inspiró en el deseo de restaurar la institución del "ejido", de raíces precolombinas, y con ella la dignidad de un campesinado reducido de facto a condición servil por virtud de la concentración latifundista.

Como decíamos, la constante de esta historia de reformas agrarias (apenas glosada aquí en algunos de sus puntos más salientes) es la coexistencia contrapuntística de una clase terrateniente poderosa y privilegiada, y de una masa miserable desposeída por la concentración de la propiedad fundiaria, ávida de tierras, y dispuesta por ellas a la lucha revolucionaria. Si los lectores coinciden en que tales facetas no son reconocibles en la fisonomía social uruguaya, no hace falta más para explicar la dificultad que ha existido para importar

proyectos de reforma agraria a nuestro país, y la dependencia de éstos, en cuanto a su fundamentación, de una argumentación económica eminentemente problemática, a cuyo análisis me abocaré a continuación.

Comenzaré por el objetivo económico de redistribuir la riqueza. Es fácil ver que la reforma agraria, como tal, es ineficaz para promover ese objetivo.

Digo: la reforma agraria como tal, porque una tributación sobre la tierra, progresiva en función de las áreas poseídas por cada contribuyente, si debe surtir efectos redistributivos. Al mismo tiempo, es otra vez fácilmente perceptible que se trata de un método ineficiente para lograr la redistribución.

El razonamiento precedente se apoya en un paradigma de reforma agraria (la reforma agraria "como tal") que conviene hacer explícito. Digamos que el gobierno emite deuda pública, usa el producido de la misma para expropiar las tenencias "excedentarias" de los grandes propietarios, y asigna las parcelas expropiadas a numerosos campesinos, que comienzan a pagar el precio de sus nuevas propiedades, más los intereses sobre los saldos, con lo cual se atiende el servicio de la deuda.

Me parece evidente que semejante operación no afectaría la distribución de la riqueza. En el patrimonio de los terratenientes habría una sustitución de propiedad fundiaria por otros activos, y en el de los campesinos adjudicatarios, los nuevos activos (parcelas adjudicadas) tendrían por contrapartida la obligación de pagar el precio y servir intereses sobre los saldos. Todo lo cual operaría de manera neutral sobre la distribución global de la riqueza.

Si la reforma paradigmática se complementa con un sistema de transferencias de apoyo —digamos que el estado toma-se sobre sí parte de los intereses, o que se suministran préstamos blandos a los colonos— el efecto redistributivo sí existiría, pero se debería al sistema fiscal anexo, y no a la reforma en sí. Y el sentido de la redistribución dependería de las fuentes impositivas a que se recurriese. Si se recurriera a los ingresos fiscales en conjunto ("rentas generales") probablemente un examen detenido llevara a la conclusión de que la redistribución era regresiva: de quienes tenían menos, la comunidad de los contribuyen-

tes, a quienes tenían más, los colonos adjudicatarios.

La propuesta más reciente de reforma agraria no parece referirse a un método de expropiación y adjudicación de parcelas, sino a una imposición sobre la tierra, progresiva en función de las áreas según el modelo IMPROME-IMAGRO, cuya tasa marginal se volvería prohibitiva a partir de la tenencia máxima tolerable.

El análisis de semejante medida fue ya esbozado en el artículo anterior de esta serie. La teoría económica prefiere analizar un mercado de acervos ("stocks") como el de Tierra considerando que la oferta es fija (la superficie que hay) y que la demanda es la cantidad de tierra que los agentes desean tener dado un determinado precio. Consiguientemente, todo factor que incida sobre la rentabilidad esperada de los activos fundiarios debe repercutir sobre la demanda, y la consiguiente dispanidad entre oferta y demanda debe ajustarse por medio de un cambio en el precio.

Una reforma impositiva que reduzca el área que un determinado conjunto de agentes desea conservar en sus patrimonios se percibe, merced a tal enfoque, como operando una depresión en la demanda por tierras, consiguientemente un desequilibrio por oferta excedente, que debe ajustarse mediante una reducción del precio de la propiedad agraria. En virtud de la ley de unicidad del precio (o ley de indiferencia del mercado) la caída del precio no se limitaría a los grandes predios, ni a las tenencias de los terratenientes especialmente afectados por el gravamen, sino al universo de la propiedad agraria. La transferencia de riqueza sería de quienes tienen propiedades rurales, grandes y pequeñas, a quienes tuviesen otra clase de activos, los que les otorgarían en adelante una potencialidad de adquisición fundiaria mucho mayor que antes. ¿Hay alguien realmente que encuentre semejante efecto conforme a su sentido de la justicia y del equilibrio social?

Eso no es todo. Los propietarios rurales experimentarían efectivamente las consecuencias de la baja del precio de sus inmuebles, aun aquéllos que no fuesen vendedores potenciales en el futuro inmediato, a través de la reducción de sus patrimonios netos y la mengua consiguiente de su crédito. Quien-

nes ya fuesen acreedores de los propietarios rurales sufrirían también las consecuencias a través de un deterioro de la calidad de sus carteras. Los demás agentes tendrían la ventaja de poder ahora invertir en tierras a precios menores, pero es dudoso que en conjunto extrajesen de tal circunstancia una ventaja comparable a las pérdidas de los primeros dos conjuntos. La consecuencia global sería entonces una caída de la riqueza neta total, y no sólo una redistribución ineficiente, arbitraria y nada improblemente regresiva.

La reforma propuesta tendría, pues, un peso muerto apreciable, generaría una fuerte pérdida social, aparte de surtir efectos redistributivos no deseados, todo lo cual no debería dejar de contabilizarse a la hora de decidir sobre la deseabilidad global de la propuesta.

Ahora me dirijo al segundo objetivo económico, a la meta de eficiencia asignativa. (Veremos que sobre ese plano el método impositivo propuesto para efectuar la reforma también surtiría efectos negativos).

La idea básica que se usa para sustentar la propuesta de reforma agraria desde tal perspectiva consiste en asociar las explotaciones extensivas características de nuestro campo, con el tamaño de los establecimientos. El terrateniente es un agente que combina ineficientemente la tierra con el capital y con el trabajo. Si invirtiera más y usase más mano de obra obtendría un rendimiento neto mayor. La razón por la cual el terrateniente no lo hace —no actúa racionalmente en prosecución de su propio interés— es doble. En primer lugar, la gran riqueza atenúa su sensibilidad a los incentivos económicos ("¿por qué va a invertir si ya tiene de sobra?"); en segundo lugar, no reduce sus tenencias de tierra a fin de elevar sus tenencias de otros activos (alambrados, aguadas, praderas, semovientes) en una combinación más eficiente desde el punto de vista económico, porque de la tierra dimanarían recompensas extraeconómicas, en términos de poder, de prestigio, de influencia, que superan, en la óptica de los terratenientes, el atractivo de una mayor rentabilidad en sentido estricto.

Los dos enfoques no son incompatibles. El primero es más frecuente y menos plausible. El segundo permite preservar el supuesto de racionalidad de

los agentes, algo de que un economista no prescinde sin graves aprensiones.

La tesis que debemos considerar, de una "preferencia por la tierra" debida a factores extraeconómicos, que sirve para explicar la extensividad de las explotaciones, no es fácilmente descartable. La tesis conduce a prever cultivos extensivos (es decir, intensivos en tierra, con débil empleo de capital y trabajo) y eso es lo que muestra nuestra realidad. Para que la tesis quedara desacreditada, sería preciso que la reforma se pusiera en práctica y se demostrara que no aportaba el incremento esperado en la productividad de la tierra. Un método de refutación que podría resultar muy costoso.

Un argumento en contra de la tesis podría intentarse en base a la experiencia internacional. Todos los países donde la propiedad fundiaria está muy concentrada, ¿se caracterizan por un bajo nivel de capitalización de las empresas agropecuarias, y de baja productividad de la tierra? No, ciertamente. La agricultura norteamericana pasa generalmente por ser la más eficiente del mundo. Según datos de la Secretaría de Agricultura de 1978, un 1% de los propietarios son dueños de casi la mitad de la propiedad rural, y el 5% de los propietarios poseen el 75% de la tierra, una concentración muy grande, sin duda mucho mayor de la que nuestro país muestra. Sin embargo, la tesis en consideración podría defenderse de todos modos, aduciendo que la "preferencia por la tierra" posee raíces culturales entre nosotros que carecen de una contrapartida significativa en los EE.UU. y otros países.

Pienso que el flanco más débil de la teoría de la "preferencia por la tierra" proviene de que no es necesaria para explicar la extensividad de la agropecuaria uruguaya. Es una especie de teoría del flogisto. A principios del siglo XVIII G.E. Stahl propuso una teoría que explicaba numerosas reacciones químicas postulando una sustancia imperceptible e ingravida, que formaba parte de todos los cuerpos, y se desprendía de ellos por virtud de la combustión. La teoría actual explica lo mismo sin postular ninguna sustancia invisible; es más sencilla, más económica, en un sentido intelectual, y ello contribuye a que la prefiramos.

(pasa a pag. 21)

Director Responsable:
Ramón Díaz

Editor:
Danilo Arbilla

Columnistas y Redactores permanentes:

Manfredo Cikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villamil, Jorge Caumont, Ricardo Peirano, Daniel Gianetti, Miguel Arregui, Efraín Mannise, Gerardo Maronna, Juan Carlos Casas, José Pedro Ortiz, Juan Mario Hermida, Raúl Clauso.

Indicadores económicos: Jorge Caumont, Ernesto Talvi, Luis Romero Álvarez y Javier de Haddad. **Médecas:** Jean Richert. **Espectáculos y vida cultural:** Rodolfo M. Fattorusso, Barrett Puig, Jorge Traverso, Sergio Lacuesta, Jorge Castro Vega.

Humor: Aldo Cammarota, Kid Graças, El Mono. **Carticistas:** Arocha. **Diagramación:** Nelson García Serra.

Directorías: Dr. Ramón Díaz, Dr. Manfredo Cikato, Dr. Pablo Fossati, Dr. Ramiro Rodríguez Villamil y Danilo Arbilla.

Administración:
Eac. Alfredo Bianchi Varela.

BUSQUEDA es una revista semanal miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa. Está inscrita en la Dirección de Industrias con la matrícula N° 2079. Con domicilio en Treinta y Tres 1471, Piso 2, Esc. 7. Tels: 95-54-84 y 95-48-44. Montevideo, Uruguay. Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de Venta en Uruguay: N\$ 30. Impreso en Talleres Gráficos de Impresora Polo Ltda. D.L. N° 40.172. Distribución: Papacito.

La reforma agraria (II): (Viene de pág. 2)

Los químicos han archivado el flogisto en el desván de los trastos viejos. Sugiero que los uruguayos deberíamos hacer otro tanto con la teoría de la "preferencia por la tierra".

El arancel aduanero, y sus efectos proteccionistas para las actividades productoras orientadas hacia el mercado interno, y consiguientemente desproteccionistas para las industrias orientadas hacia la exportación, incluso las industrias agropecuarias lleva más de un siglo deprimiendo los incentivos para invertir en el agro uruguayo,

promoviendo nuestra macrocefalia, consolidando la estancia cimarrona. La gran reforma agraria, capaz de devolvernos la prosperidad perdida, será la reducción drástica del arancel, la apertura de la economía al comercio. Entre tanto, las reformas que no ataquen ese mal central, si es que se intentan, están condenadas al fracaso.

Si, a pesar de todo, insistimos en ensayar una reforma agraria, y particularmente, si lo hacemos por el medio impositivo más arriba considerado, el resultado inmediato consistirá

probablemente en una depresión ulterior del valor de la tierra. Con tierras más baratas, las explotaciones tenderán a sustituir capital y trabajo, factores vueltos relativamente más caros, por el factor abaratado más aún, la tierra. La administración del remedio, en lugar de sanar el mal, tenderá a agravarlo. La extensividad de las explotaciones aumentará, en lugar de disminuir. Lo que no tiene nada de particular: es natural que las políticas que se adoptan sólo por razones de prestigio mítico surtan efectos contraproducentes.