

---

*Don Kanel\**

---

## *Tenencia de la tierra y desarrollo: la necesidad de seguridad*

En este artículo pretendo aclarar los temas derivados de los distintos y recientes planteamientos sobre análisis de tenencia de tierras. Dichos temas pueden expresarse en las siguientes propuestas:

*Propuesta 1:*

*El arrendamiento es un acuerdo contractual eficaz.* Esta conclusión deriva de un amplio número de estudios consiguientes a un artículo de Cheung, de 1967, aunque existe también un artículo precursor de D. Gale Johnson, de los años 50. Estos estudios tratan de las primeras conclusiones sobre la ineficacia distributiva del régimen de aparcería, que se remontan a John Stuart Mill. Los estudios actuales se centran en las alternativas de mercados de los factores de que disponen las partes integrantes de los acuerdos de arrendamientos. La aparcería se considera sólo como una de las posibilidades de arrendamiento para organizar una empresa agrícola, junto con el pago en efectivo del arrendamiento, compra de terrenos agrícolas, empleo de mano de obra asalariada y oportunidades ajenas a la agricultura que representan otras alternativas interesantes. Así expresado, se puede observar que cualquiera de las alternativas puede resultar eficaz, y llegamos a la cuestión

---

(\*) Departamento de Economía Agraria y the Land Tenure Center (Centro de la Tenencia de la Tierra), Universidad de Wisconsin, Madison, Wisconsin, USA.

— Agricultura y Sociedad nn. 38-39 (Enero-Junio 1986).

---

teórica de cuáles son las condiciones bajo las que se utilizará una de ellas. Los estudios llegan también a la conclusión de que la aparcería conlleva algunas ventajas adicionales: «Tales contratos pueden hacer las veces de un seguro o permitir que la gente haga mejor uso de sus habilidades o dotes personales en mercados de otro modo inadecuados» (Binswanger y Rosenzweig, p. 53).

*Propuesta 2:*

*Existen ventajas para llevar a cabo una estrategia de desarrollo agrícola, basada en pequeñas unidades de explotación agrícola, y lo que importa es la magnitud de la unidad de explotación, no la magnitud de la unidad en propiedad o la tasa de arrendamientos. Dicha estrategia de desarrollo ofrecerá mayores oportunidades de empleo para que obtengan ingresos por mano de obra los arrendatarios, pequeños propietarios y trabajadores asalariados; pero dadas las dotaciones de elementos en los países menos desarrollados, los incrementos de los rendimientos corresponderán principalmente a los propietarios de terrenos, con mucho menor incremento en la rentabilidad por unidad de mano de obra.*

Esta postura va acompañada de afirmaciones sobre el hecho de que serían preferibles reformas agrarias que transfirieran la propiedad a los antiguos arrendatarios, pero ante los obstáculos políticos para dichas reformas, es importante centrarse en las estrategias de desarrollo que conducen a generar una estructura de pequeñas unidades de explotación agrícola.

La segunda propuesta es una reafirmación de las posturas expresadas por Bruce F. Johnston en diversas publicaciones (Johnston y Kilby, Johnston y Clark, Johnston y Tomich). Es un argumento para una estrategia de desarrollo agrícola basada en la utilización intensiva de mano de obra.

Es probable que su formulación de un patrón «unimodal» de desarrollo, derive de los precios de factores (y productos) que reflejan las dotaciones de factores, así como de la investigación que genera nuevas tecnologías adecua-

---

das para las dotaciones de factores. Sin embargo, en muchos países, las políticas intervencionistas generalmente dan como resultado una reducción del coste del capital con relación a los salarios. Esto es con frecuencia el resultado del modo de desarrollo de «sustitución de las importaciones» empeorado aun más por la forma en que los gobiernos intentan mitigar la escasez y las perturbaciones de precios resultantes de este modelo. Los resultados normales son inflación y tipos de interés costosamente bajos, tipos de cambio sobrevalorados y racionamiento de divisas y créditos. Estos tipos de políticas fomentan las actividades de «búsqueda de rentas» por parte de los grupos más poderosos de la sociedad.

*Propuesta 3:*

*Así, un planteamiento unimodal de mano de obra intensiva para el desarrollo depende mucho de las políticas adecuadas que evitan las perturbaciones de precios de factores, y que contribuyen a generar ingresos promocionando la investigación agraria, la formación y las inversiones en infraestructura.*

¿Cuál es la repercusión de estas tres propuestas sobre las políticas de tenencia y reforma de tierras en el Tercer Mundo? Las propuestas presentan ideas útiles derivadas de los adelantos en el análisis económico. Pueden representar el contrapeso necesario al exceso de optimismo ocasionado por la eficacia de las reformas agrarias que dieron buenos resultados en Japón y Taiwan en los años 40 y 50, pero que no tienen un claro historial de éxito económico en el Tercer Mundo.

Las propuestas se adaptan también, a *grosso modo*, a la experiencia histórica de Europa Occidental y América del Norte. En estas regiones, el éxito del desarrollo agrícola dependía principalmente de la ayuda del gobierno para una adecuada investigación agraria, del desarrollo relativamente rápido de la economía en su conjunto y las repercusiones ventajosas de dicho desarrollo en el sector agrario. En comparación con las condiciones actuales del Tercer Mundo, la combinación de una tasa de crecimiento demográfico menor, junto con la evolución de la economía

---

en su conjunto, facilitó los ajustes del sector agrario. Las oportunidades de conseguir trabajo en sectores ajenos a la agricultura hicieron posible la reducción de empleos en este sector, permitiendo que los que permanecieron en él aumentaran su productividad y sus ingresos, por medio de la mecanización y la tecnología propiciadora de aumentos de rendimientos, nacida de la investigación. Con la evolución de la economía general, y el crecimiento que se generó espontáneamente en el sector privado, las perturbaciones de precios de los factores en el Tercer Mundo estaban probablemente más limitadas de lo que lo están actualmente. Por el contrario, los países del Tercer Mundo, después de la independencia, optaron por políticas más intervencionistas. Estos países se enfrentaban al problema de lograr índices de crecimiento más altos que los que predominaron durante su pasado colonial; aparentemente no podían confiar en el desarrollo que se originó espontáneamente en el sector privado e, inmediatamente después de su independencia, se enfrentaron a tasas de crecimiento demográfico mucho más altas que las de su pasado reciente y que las de los países occidentales.

El tema que quiero sacar a colación es *si las reglas políticas de las tres propuestas pueden aplicarse directamente y sin modificaciones a las condiciones del Tercer Mundo*. El empeño en evitar las perturbaciones de precios y sus consecuencias adversas es muy importante. En general, se acepta la necesidad de políticas de mano de obra intensiva. La cuestión es, sin embargo, *si se precisa un mayor intervencionismo del que implican las tres propuestas y qué tipo de intervenciones se requieren*.

Las pautas del desarrollo occidental no se basaron sólo en precios relativamente no distorsionados y en políticas cuyo objetivo primordial era la generación de rentas. Las tensiones del ajuste a las transformaciones estructurales que iban unidas al desarrollo económico dieron origen a continuos intentos de reforma en forma de organización de cooperativas, limitación de la competencia extranjera, conseguir el sostén de precios y rentas, obtener créditos del gobierno e intentar lograr la regulación de los bancos, los almacenistas, los ferrocarriles y el transporte

---

por carretera. Además, la estructura unimodal de la agricultura en las economías occidentales (el papel dominante de explotaciones familiares relativamente pequeñas) se logró con la reforma agraria del siglo XIX, y por la abundancia de tierras, las políticas favorables a la venta de tierras, y los salarios relativamente altos de Norteamérica. Asimismo, las tasas de crecimiento demográfico, mucho mayores en las economías del Tercer Mundo, plantean la cuestión adicional de si las políticas que estén limitadas principalmente a fomentar la investigación y a promover los precios adecuados de los factores, son suficientes para las condiciones reinantes en el Tercer Mundo.

*Puede replantearse el tema de si resulta realista esperar a que la población rural sufra las transformaciones estructurales del desarrollo económico sin intentar contener las cargas del ajuste mediante sus propias organizaciones (como cooperativas) o por la presión política; o, en términos de la actual terminología política, si la población del medio rural no buscará redes de seguridad para enfrentarse a las tensiones y ajustes que conlleva el desarrollo.*

Plantear esta cuestión no es negar que con frecuencia las intervenciones políticas afectan negativamente a las tasas de crecimiento económico y que no logran necesariamente los objetivos de los grupos de intereses que las promovieron. Pero creo que los economistas se equivocan al plantear una dicotomía entre las políticas que promueven un bienestar general y las que adaptan las tentativas de «búsqueda de rentas» por parte de grupos de intereses especiales. Los economistas llegan a esta conclusión partiendo de la suposición de que los mercados no tienen fricciones y de que las personas desplazadas de un grupo de actividades económicas encuentran oportunidades alternativas con poco coste personal. Esto les lleva a minimizar las tensiones creadas por el ajuste y la legitimidad de los intentos de reducir el coste que el desarrollo supone para algunos grupos.

*Teóricamente, el tema puede aclararse diciendo que la eficacia en las actividades de búsqueda de algunos grupos puede interpretarse como una «búsqueda de rentas» a expensas de los grupos desfavorablemente afectados. Un*

---

buen ejemplo es el cambio, en los años 70, de los acuerdos sobre mano de obra para la cosecha de arroz en Java (Collier). En el sistema tradicional, anterior a la Revolución Verde, cualquier vecino del pueblo podía, a su propia discreción, participar en las faenas de cosecha, recibiendo a cambio una gavilla de arroz por cada ocho o nueve recogidas. Este sistema estaba siendo sustituido por otro en el que el agricultor vende la cosecha de arroz en pie a un intermediario, que a su vez selecciona y contrata a los cosechadores necesarios para realizar el trabajo; con este sistema, el número de cosechadores es mucho menor, aunque las ganancias por trabajador son superiores (Collier, p.12-16).

Antes de la II Guerra Mundial, un cultivador de arroz que intentara reducir el número de cosechadores, quedaba condenado al ostracismo en su comunidad (Collier, p. 20). De esta manera, en anteriores acuerdos sobre mano de obra, basados en los usos y procedimientos acostumbrados, los componentes de la comunidad que no poseían tierras tenían derecho a participar en la cosecha, mientras que los cultivadores no podían hacer discriminaciones al seleccionar a los cosechadores; con el nuevo sistema, desaparecían los derechos de los vecinos que no poseían tierra y los cultivadores adquirieron el de determinar las condiciones bajo las que se cosecharía el arroz. En estos términos, aquellos que no poseían tierras habían adquirido un derecho de propiedad que desaparecía con el nuevo sistema, mientras que los cultivadores ampliaban sus derechos de propiedad, al tener una mayor capacidad de decisión. *Lo importante es que la ganancia de los cultivadores no representa meramente una mayor eficiencia de la distribución de recursos, sino un medio para pasar a otros el peso de los ajustes y puede interpretarse como «búsqueda de rentas» a expensas de los cosechadores sin tierra.*

Como tema político, no importa si el ejemplo anterior se interpreta como un caso en el que se han perdido los derechos de propiedad, o si se dice que los cosechadores nunca tuvieron derechos y que sólo las oportunidades de los cultivadores se ampliaban con las nuevas tecnologías y el acceso a mercados mayores. Puede interpretarse co-

---

mo una disolución de las relaciones patrón-cliente, unidas a una pérdida de legitimidad por parte de los patronos (Scott y Kerkevliet, Scott). Bajo todas estas interpretaciones, ha desaparecido la red de seguridad de la que se disponía anteriormente y el peso del ajuste ha recaído en los componentes más débiles de la sociedad rural.

El tema no se limita a los acuerdos sobre la mano de obra que cosecha el arroz en Java, sino que está presente en las relaciones entre los grupos sociales de muchos países en el proceso de comercialización de la agricultura y la introducción de una tecnología perfeccionada. Otro acontecimiento importante es el despido de arrendatarios por parte de los propietarios de tierras, con el fin de conseguir mayor proporción de los beneficios y mayores rendimientos gracias a la administración directa de la tierra, en lugar de arrendarla. Esto significaría una pérdida de los derechos de varios grupos de las sociedades rurales, donde, con los procedimientos de siempre, los propietarios tenían el derecho a compartir la cosecha o a los servicios de mano de obra de aquellos que trabajan la tierra, pero no el de seleccionar y elegir arrendatarios o el de administrar directamente la tierra.

Los ejemplos mencionados son de sistemas sociales rígidos y derechos compartidos, que dificultan, a cualquiera de los que en ellos participan, el tener iniciativa y sacar provecho de las nuevas oportunidades económicas. También demuestran claramente las condiciones de los países del Tercer Mundo, donde son necesarios unos ajustes difíciles para una población en rápido crecimiento. Estas presiones demográficas determinan que, incluso con desarrollo económico los aumentos de la renta per capita serán lentos y se distribuirán fundamentalmente entre aquellos que poseen los escasos recursos.

La ponencia de Hayami en esta conferencia me ha ayudado a aclarar los temas de la mía. Hayami describe tres situaciones que se diferencian, en las reformas políticas orientadas hacia la equidad y en las oportunidades de desarrollo. Una es la de su primer pueblo, al oeste de Java, con una tecnología agrícola estancada, donde los salarios reales bajaban mientras que los arrendamientos subían. La

---

disminución de los sueldos tenía lugar al cambiar las participaciones con las que se pagaba a los cosechadores, reduciéndolas un poco y limitando el trabajo en la cosecha a aquellos que transplantaran, escardaran y gradaran el terreno dedicado a arroz sin recibir ningún pago. En el segundo pueblo, las mejoras conseguidas en regadíos y la disponibilidad de una más amplia variedad de cosechas, hicieron que aumentaran los puestos de trabajo y los sueldos. El tercer ejemplo se refiere a Japón, donde los bajísimos límites sobre pagos de arrendamientos y protección de arrendatarios, instituidos por las reformas agrarias de la postguerra, han impedido la ampliación de las explotaciones y la reducción del empleo agrícola, con los que hubiera aumentado la eficiencia.

El primer pueblo se toma como ejemplo de la indeseabilidad de una intervención reformista, destinada a evitar la «explotación» de los cosechadores con un nuevo sistema de pagos por lo cosechado. Debido al estancamiento tecnológico, la modificación de las condiciones de pago al menos evitó la disminución de puestos de trabajo, mientras que la prohibición de cambios podría haber conducido a la adopción de sistemas de ahorro de mano de obra. El ejemplo de Japón nos demuestra cómo las normas de tenencia de tierras evitan el ajuste cuando han cambiado las condiciones originales en las que la reforma agraria era deseable. El segundo pueblo, con su rápido incremento de productividad, demuestra la conveniencia de mejorar las «fuerzas económicas subyacentes», como el medio para incrementar el empleo y las rentas.

Pero, para el primer pueblo, el cambio más adecuado de la forma de arrendamiento hubiera sido una distribución más uniforme de la propiedad de la tierra, en lugar de prohibir cambiar las participaciones en la cosecha. Una distribución más uniforme de la propiedad también habría dado como resultado unas rentas más reducidas, debido al crecimiento demográfico, y el estancamiento de la productividad. Pero la propiedad habría admitido un punto de apoyo mínimo para las familias pobres, que lo podrían haber utilizado para asegurarse algo de trabajo tanto para ellos como para sus hijos, en tanto que incluso unas opor-

---



tunidades tan exiguas fueran mayores que las disponibles en los sectores no agrícolas. Japón, por otra parte, demuestra que realmente ya no son necesarias las barreras al arrendamiento en una economía con crecientes posibilidades de trabajos no agrícolas. Es precisamente en la condición típica de las primeras fases del desarrollo; el rápido crecimiento demográfico que sobrepasa el incremento de puestos de trabajo no agrícolas, donde es conveniente una mayor distribución de la propiedad de la tierra. Pero, el aumento de productividad es un punto crucial, y sin él, la dispersa propiedad de la tierra sólo incrementará la seguridad de acceso a la renta. Por otra parte, no hay razón por la que la tenencia de tierras tenga que ser un obstáculo para los ajustes de recursos en condiciones de crecimiento más rápido.

En las primeras fases del desarrollo, los peligros para la población rural proceden de los propietarios y empresarios que podrían suspender su acceso a las rentas como arrendatarios o trabajadores contratados. En fases posteriores, como en la descripción de Japón que hace Hayami, la principal divergencia de intereses está entre los agricultores y otros sectores económicos, con respecto al sostenimiento de los precios, el proteccionismo contra las importaciones y las servidumbres presupuestarias a los programas agrarios. Las políticas japonesas de sostén de los precios pueden ser un obstáculo tan importante para la eficacia y la distribución de recursos como las disposiciones en contra del arrendamiento. Pero los costes de los programas agrícolas en las sociedades más prósperas han demostrado ser una carga llevadera. Sin los programas de ayuda a la agricultura habría sido la población agraria quien hubiera soportado las cargas de los ajustes agrícolas. Con ellos, la carga recae sobre los consumidores urbanos, quienes la aceptan, e incluso más en los países exportadores, tanto del mundo desarrollado, donde los gobiernos pueden permitirse ofrecer alguna protección a sus agricultores, como del Tercer Mundo, donde no pueden. Pero esto se debe, al menos en parte, a la carencia de unas redes de seguridad más adecuadas, que no hicieran recaer una parte desproporcionada de los costes del ajuste sobre

---

los grupos amenazados. También se debe a la desigualdad de poder entre países desarrollados y subdesarrollados, y al limitado alcance de las instituciones internacionales donde pueden tomarse decisiones que respondan a soluciones a nivel mundial.

### Bibliografía

- BINSWANGER, HANS P. AND MARK R. ROSENZWEIG. *Contractual Arrangements, Employment and Wages in Rural Labor Markets: A Critical Review*. Agricultural Development Council and International Crops Institute for the Semi-Arid Tropics, 1981.
- CHEUNG, S.N.S. «Private Property Rights and Sharecropping.» *Journal of Political Economy* (76): 1968.
- COLLIER, WILLIAM L. *Agricultural Evolution in Java: The Decline of Shared Poverty and Involution*. Background Paper. International Seminar on Agrarian Reform. Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1977 (mimeo).
- DEERE, CARMEN DIANA AND ALAIN DE JANVRY. «A Conceptual Framework for the Empirical Analysis of Peasants» *American Journal of Agricultural Economics* (61): 1979.
- FREEMAN, DON AND NORCLIFFE GLENN. «The Rural Nonfarm Sector: Development Opportunity or Employer of Last Resort.» *CERES* (16): FAO, 1983.
- JOHNSON, D. GALE. «Resource Allocation Under Share Contracts.» *Journal of Political Economy* (58): 1950.
- JOHNSTON, BRUCE AND PETER KILBY. *Agriculture and Structural Transformation*. Oxford, 1975.
- JOHNSTON, BRUCE AND WILLIAM C. CLARK. *Redesigning Rural Development*. Johns Hopkins, 1982.
- JOHNSTON, BRUCE AND THOMAS P. TOMICH. *The Feasibility of Small Farm Development Strategies*. 1984. (Original no publicado).
- SCOTT, JAMES C. *The Moral Economy of the Peasant*. Yale, 1976.
- SCOTT, JAMES C. AND BENEDICT J. KERKVLIE. «How Traditional Rural Patrons Lose Legitimacy.» *Cultures et Developpment*. Lovaina, Bélgica, 1973.
- SEN, A.K. «Starvation and Exchange Entitlements.» *Cambridge Journal of Economics* (1): 1977.
- HAYAMI, YUJIRO. «Poverty and Beyond: the forces shaping the future in Asia.» *XIX International Conference of Agricultural Economists*. Málaga, España, 1985.
-

## RESUMEN

*Estudios recientes sobre la tenencia de tierras sugieren que el arrendamiento puede ser un acuerdo contractual eficaz y que las pequeñas explotaciones, sin ser necesariamente explotaciones dirigidas por su propietario, propician un desarrollo más rápido y más intensivo en mano de obra. Estas conclusiones abogan por las políticas que evitan las perturbaciones de precios y hacen hincapié en las actividades generadoras de rentas, tales como la investigación agraria; yo estoy de acuerdo con dichas conclusiones. Por otra parte, se oponen implícitamente a las políticas reformistas. En este estudio trato de la postura anti-reformista y anti-intervencionista. El problema surge porque la mayor parte de los economistas conceptualizan una dicotomía entre las políticas que promueven el bienestar general y las que integran los intentos de «búsqueda de rentas» de grupos de intereses especiales. Pero, cuando ciertos grupos de la sociedad rural aprovechan las nuevas oportunidades, no sólo aumentan la eficacia de la asignación de recursos, sino que frecuentemente cargan el peso del ajuste sobre otros grupos de dicha sociedad, generalmente más débiles. En la transición, las redes de seguridad, proporcionadas por las estructuras agrarias más antiguas, desaparecen. En la historia de los países desarrollados occidentales, los agricultores reaccionaron a estos cambios con luchas para crear sus propias organizaciones e influir en la política gubernamental. En el Tercer Mundo, los problemas de transición parecen ser aún más graves. Este documento es una llamada de atención a los economistas con respecto a estos temas.*

## RÉSUMÉ

*Des récentes études sur la possession de terres, suggèrent qu' le fermage peut être un efficace accord contractuel, et que les petites exploitations, sans être nécessairement des exploitations dirigées par son propriétaire, rendent propice un développement plus rapide et plus intensif en main d'oeuvre. Ces conclusions plaident en faveur des politiques qui évitent les perturbations de prix, et qui mettent l'accent sur les activités génératrices de revenus telles que la recherche agraire; moi je suis d'accord avec ces conclusions. D'autre part, elles s'opposent implicitement aux politiques réformistes. Dans cette étude je traiterai les positions anti-réformiste et anti-interventionniste. Le problème surgit parce que, la plupart des économistes conceptualisent une dicotomie entre les politiques qui favorisent le bien être général, et celles qui intègrent les essais de «recherche de revenus» des groupes avec des intérêts spéciaux.*

*Mais, quand certains groupes de la société rurale profitent des nouvelles opportunités, non seulement ils augmentent l'efficacité de l'attribution des ressources, mais aussi ils chargent fréquemment le poids de l'arrangement sur d'autres groupes de cette société, généralement plus faibles. Pendant la transition, le réseau de sécurité que les structures agraires plus anciennes ont fourni, disparaît. Dans l'histoire des pays occidentaux développés, les agriculteurs ont réagit face à ces transformations, avec des luttes pour créer leurs propres organisations, et pour avoir une influence sur la politique gouvernementale. Au Tiers Monde, les problèmes de transition semblent être encore plus graves. Ce document prétend attirer l'attention des économistes à l'égard de ces sujets.*

### SUMMARY

*Recent literature on land tenure suggest that tenancy can be an efficient contractual arrangement, and that small farms, but not necessarily owner-operated farms, facilitate a more rapid and more labor intensive development. These conclusions argue for policies wich prevent price distortions and emphasize income generating activities such as agricultural research; with these conclusions I agree. On the other hand, they implicitly oppose reformist policies. In this paper I am concerned with the anti-reformist, anti-interventionist position. The problem arises because most economists conceptualize a dichotomy between policies which promote general welfare and policies which accommodate «rent seeking» attempts by special interests. But when some groups in rural society take advantage of new opportunities, they not only increase efficiency in resource allocation but often throw the burden of adjustment on other, frequently weaker, groups in rural society. In the transition, safety nets, provided by older agrarian structures, dissappear. In the history of Western developed countries, farm people responded to these changes with struggles to create their own organizations and to influence government policy. In the Third World the problems of transition would seem to be even greater. This paper is a plea for attention to these issues by economists.*

