

# Tierra: ¿recurso natural o mercancía?

Fuente: Conferencia. Seminario “Tierra y Territorio”.

CEPES. 26-27 de octubre 2017 en Lima (Perú)

*Primera edición*

## La tierra: un recurso natural para un desarrollo sostenible

Fuente: Conferencia magistral. Seminario internacional de FAO

“Gobernanza de la tierra y perspectivas productivas para Guatemala”

1º de agosto 2018 en Ciudad de Guatemala (Guatemala)

*Segunda edición*

Transcripción editada de la conferencia

Versión de trabajo

**Michel Merlet (AGTER<sup>1</sup>)**

*michel.merlet@agter.org*

**Enero 2019**

---

<sup>1</sup> Asociación para contribuir a mejorar la gobernanza de la tierra, del agua y de los recursos naturales.  
[www.agter.asso.fr](http://www.agter.asso.fr) ; [www.agter.org](http://www.agter.org)

Introducción .....	3
Derechos sobre la tierra y los recursos naturales .....	4
La especificidad de la tierra .....	4
¿Que vendemos cuando vendemos “la tierra”? ... vendemos distintos derechos .....	4
¿Quiénes tienen estos derechos? .....	5
Propiedades y/o (bienes) «comunes» .....	5
Diferentes visiones del Derecho y de la gobernanza .....	6
Economía de la tierra y de los recursos naturales.....	6
La especificidad económica de la tierra: la “renta del suelo” .....	7
Origen y repartición del valor relacionado con la tierra y los recursos naturales .....	8
Eficiencia: ¿para quién? .....	8
Inversión o negocio sostenible ¿Cuáles conceptos utilizar? .....	8
¡Los diferentes actores no producen la misma cantidad de riqueza neta por hectárea! .....	9
La clave de la rentabilidad financiera: la distribución del valor agregado .....	10
¿Políticas agrarias redistributivas y/o regulación de los mercados de tierra?.....	12
Necesidad y limitaciones de las reformas agrarias .....	12
Regular los mercados de derechos sobre la tierra, para evitar niveles de desigualdad de acceso a la tierra insostenibles .....	13
Conclusiones.....	14
Bibliografía.....	15

## Introducción

Para poder enfrentar la crisis inédita y multifacética que vivimos a nivel mundial, para poder lograr el “desarrollo sostenible” hacia el cual apunta la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, se necesita construir alianzas amplias entre sectores que no han tenido hasta ahora mucha oportunidad de trabajar juntos. Entender mejor cuáles son los intereses en juego e ir más allá de posiciones ideológicas contrastadas serán etapas obligatorias. Este documento trata de la *tierra*, a la vez como *recurso natural* y como *objeto de intercambios mercantiles*. Pretende hablar tanto a los que creen en la Pachamama y consideran que la tierra no puede ser propiedad de los seres humanos cuando estos son más bien parte de ella, como a los que creen que la liberalización total de los intercambios comerciales solucionará nuestros problemas, permitiendo un equilibrio general y la optimización de las utilidades de cada uno.

El documento está dividido en tres grandes capítulos. En el primero, trataremos de los derechos sobre la tierra y de los tenedores de derechos. El segundo abordará aspectos esenciales de la economía de la tierra y de los recursos naturales. En el tercer capítulo, veremos que la regulación de los mercados de tierra es una de las necesidades más urgentes en los diferentes continentes y que Guatemala no constituye ninguna excepción.

Los argumentos y los hechos que sustentan el documento provienen de una reflexión crítica colectiva que ha sido construida desde hace los años 2000 en la red de miembros de AGTER y en las actividades que esta asociación internacional ha impulsado. Ha sido uno de los momentos más fuertes de este proceso el encuentro del Foro Mundial sobre el Acceso a la Tierra que se llevó a cabo en 2016 en Valencia (España), reuniendo a 400 participantes de unos 70 países con la participación y el apoyo de la FAO, del FIDA, de algunos gobiernos, de Fundaciones privadas y de numerosas organizaciones de la sociedad civil.

La cuestión de la tierra es fundamental al inicio del siglo XXI, en un contexto marcado por grandes cambios en la biosfera (clima, erosión, biodiversidad, ...), una población mundial creciente, cada vez más urbana, la multiplicación de fenómenos de desposesión, apropiación y concentración de los recursos naturales y de la tierra por una minoría que tienen consecuencias irreversibles y fatales para la humanidad. Muchos de estos procesos no son nuevos, pero el inédito desarrollo de la finanza y del *capital ficticio* en un contexto de mundialización los acelera y los amplifica, provocando un alarmante crecimiento de la desigualdad, la permanencia del hambre, y riesgos de conflictos cada vez más numerosos y más violentos.

Es muy recientemente en la historia de la humanidad que se empezó a aplicar la *plena propiedad privada* a la tierra, permitiendo a quién la tiene vender o alquilar la tierra. Cambió radicalmente la percepción que tienen los hombres de la tierra. Karl Polanyi lo describió muy claramente en pocas palabras diciendo: “*Lo que nosotros denominamos la tierra es un elemento de la naturaleza inexorablemente entrelazado con las instituciones del hombre; la empresa más extraña de todas las emprendidas por nuestros antepasados consistió quizás en aislar a la tierra y hacer de ella un mercado*” (Karl Polanyi, 1944, La Gran Transformación). Polanyi no proponía erradicar a los mercados. Estaba muy consciente del papel necesario que estos juegan, pero invitaba a distinguir las verdaderas mercancías, producidas por los hombres para ser comercializadas, de lo que llama las *mercancías ficticias*, como son la tierra, el trabajo o la moneda, que no pueden nunca dar lugar a mercados que se autorregulen. Propone por lo tanto de volver a encastrar la economía dentro de la sociedad, en lugar de dejar el mercado funcionar independientemente de ella.

Estos análisis siguen siendo extremadamente actuales hoy. Reintegrar la economía dentro de la sociedad implica abandonar la voluntad proclamada de llevar en paralelo *políticas sociales de lucha contra la pobreza* y *políticas económicas de desarrollo*, para atacarse a las causas profundas del crecimiento de la pobreza y del hambre. La discusión sobre la tierra como recurso natural aspira a contribuir a este objetivo.

## Derechos sobre la tierra y los recursos naturales

Para empezar, tenemos que cuestionar lo que llamamos comúnmente *propiedad de la tierra*, que tiene sentidos muy diferentes según los idiomas, las culturas, los países y las épocas históricas. Hablaremos para evitar contrasentidos de *derechos sobre la tierra y los recursos naturales*.

### La especificidad de la tierra

Los derechos sobre la tierra se refieren a un pedazo de corteza terrestre que no se puede desplazar ni hacer desaparecer. La tierra encierra recursos que no todos han sido producidos por los hombres.

Esta especificidad de la tierra tiene como consecuencia que la propiedad de la tierra jamás puede ser absoluta y que el mercado por sí solo no podrá nunca redistribuir la tierra de forma óptima.

Las “Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (DVGTT) adoptadas por el Comité para la Seguridad Alimentaria (CSA) de las Naciones Unidas en 2012 reconocen claramente la especificidad de la tierra.

Esta observación introductoria conlleva importantes implicaciones, en particular para el catastro. No se podrá registrar en una parcela un solo «*derecho de propiedad*». Será necesario garantizar al mismo tiempo varios derechos, de personas y de comunidades o de colectivos.

### ¿Que vendemos cuando vendemos “la tierra”? ... vendemos distintos derechos

Frecuentemente, decimos que la tierra se vende y se compra, pero lo que se vende son derechos: el «*derecho de propiedad*» no es más que la «*propiedad de algunos derechos*». Existen diferentes maneras de describir y de analizar los derechos sobre la tierra y los recursos naturales. Retomaremos aquí una descomposición en tres tipos de derechos, relacionados con los recursos, el espacio y el tiempo, que permite interpretar las visiones de la mayor parte de los diferentes sistemas jurídicos.<sup>2</sup>

- derechos de hacer uso de ciertos recursos
- derechos de formular y de imponer reglas en un territorio
- derechos de modificar los derechos anteriores en el tiempo y/o de hacerlos circular entre los tenedores de derechos (venta, alquiler, herencia, redistribución, etc.)

Esta caracterización va más allá de la *propiedad* que define el Código civil o el derecho romano. No existe un solo derecho de usar la tierra (*usus*), un solo derecho de beneficiarse de ella (*fructus*), un solo

---

<sup>2</sup> Ver Merlet, Michel (2010). Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles. Fiche pédagogique. Comité Foncier Développement [AFD (Agencia Francesa de Desarrollo) MAE (Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia)]. Traducción en castellano Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales (2012) [http://www.agter.org/bdf/es/corpus\\_chemin/fiche-chemin-335.html](http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-335.html).

derecho de venderla o destruirla (*abusus*). El llamado *desmembramiento* de la *propiedad* no permite rendir cuenta de las múltiples combinaciones de derechos que se observan en la realidad.

### ¿Quiénes tienen estos derechos?

La segunda observación, tan fundamental como la primera, concierne los tenedores de estos derechos. Pueden ser personas (o individuos), pero pueden ser también entidades colectivas (familia, linaje, grupo étnico, comunidad, empresa, cooperativa, municipalidad, Estado, humanidad, ...).

Pero cada persona es a la vez miembro de una familia, de una comunidad, etc. Tendrá por lo tanto derechos como individuo y derechos como parte de estas diferentes comunidades o grupos sociales.

Habrà por lo tanto que analizar los *paquetes de derechos* de cada uno, lo que los de habla inglesa llaman *bundles of rights*. Pueden ser muy variados, y no están definidos una vez por todas: evolucionan constantemente. Usando esta forma de describir los derechos y los tenedores de derechos nos lleva naturalmente a subrayar que los derechos de unos son los deberes de otros.

La propuesta central ya no puede ser entonces de dar títulos de propiedad a cada uno, para asegurar sus derechos. La pregunta pertinente es más bien doble:

1. ¿Cuáles paquetes de derechos podrán permitir un *desarrollo sostenible*, económico, social y ecológico?
2. ¿Con que mecanismos de gobernanza se podrá evitar el colapso, a través de adaptaciones continuas de estos paquetes de derechos?

Esta gobernanza se tiene que ejercer sobre los distintos recursos a diferentes escalas. Diferentes *comunidades* tienen que estar involucradas, desde el nivel mundial al nivel local, pasando por el nivel de los Estados.

### Propiedades y/o (bienes) «comunes»

Vale la pena recordar que los textos fundadores de la *propiedad* no son tan absolutistas como se suele decir. El artículo 544 del código civil de 1804 de Francia, todavía vigente sin modificación alguna en más de dos siglos, dice textualmente «*La propiedad es el derecho de gozar y de disponer de las cosas de la manera más absoluta bajo la reserva de que el uso que se le da no sea prohibido por las leyes y los reglamentos.*» La contradicción entre la primera parte del artículo y la segunda viene del contexto político de la revolución francesa. Afirmar el carácter absoluto de la propiedad era importante para poner fin a los derechos de los señores feudales. Pero el artículo sin su segunda parte hubiera sido inaplicable. La Declaración de los derechos humanos publicada durante la revolución francesa que se cita frecuentemente para subrayar el carácter absoluto de la propiedad utilizaba en su versión original la formulación siguiente, que fue modificada al último momento, pasando del plural al singular «*las propiedades siendo un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ellas, salvo cuando se trata de necesidad pública, legalmente constatada, y a condición de recibir una indemnización justa y previa.*» Su propósito era en realidad de permitir la expropiación.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ver Comby, Joseph. Le droit de propriété, de la « Déclaration des droits » au « Code civil ». Revue Études foncières. Avril 2004. [http://www.agter.org/bdf/fr/corpus\\_chemin/fiche-chemin-369.html](http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-369.html)

Las Directrices Voluntarias (DGVT) reconocen la importancia de los «bienes comunes», que llamaremos de aquí en adelante «comunes» (*commons* en inglés)<sup>4</sup>. La existencia de un común implica un *recurso* y una *comunidad* que establece *reglas* para su uso con el fin de que no se destruya. Un recurso público en libre acceso no constituye un *común*. La verdadera *tragedia de los comunes* ha sido la privatización de recursos que no se pueden dividir o repartir sin destruirse.

La existencia de «comunes» no impide el reconocimiento de derechos de propiedad a personas. ¡Todo lo contrario! Es una condición para que puedan perdurar estos derechos. En el corazón del triángulo que representa un común, se encuentra la *gobernanza*.

Figura 1. El triángulo de los Comunes

## Diferentes visiones del Derecho y de la gobernanza

Existen diferentes visiones del Derecho que pueden agruparse en dos grandes familias, el *centralismo jurídico* y el *pluralismo jurídico*. En la primera, las leyes del Estado se imponen a todas las reglas y normas que pueden haberse establecido a niveles inferiores, en las comunidades, las familias, etc. Para los adeptos del *pluralismo jurídico*, al contrario, coexisten diferentes marcos normativos, en espacios sociales semi autónomos, sin que se pueda decir a priori que unos son superiores a los otros. Cuando se presentan traslapes entre ellos, es la correlación de fuerza existente entre los distintos actores que hace que se apliquen unas leyes o unas normas y no otras.

Las DGVT se inscriben explícitamente dentro del reconocimiento de las leyes nacionales, lo que las coloca dentro de la corriente del *centralismo jurídico*. Pero al mismo tiempo, hablan constantemente de la existencia de *derechos legítimos*, sin especificar en ninguna parte lo que funda esta legitimidad. En el marco de nuestra reflexión sobre la tierra como recurso natural, no tenemos que entrar en debates sobre el origen y la relatividad de la legitimidad de los derechos. Nos limitaremos a considerar que un *derecho legítimo* es un derecho compatible con un sistema sostenible en el tiempo.

Un sistema de *gobernanza* nunca puede ser establecida una vez por todas. La *gobernanza* se construye y se reconstruye permanentemente. La *buena gobernanza* no existe en sí. Una *gobernanza* que es buena para algunos puede ser muy mala para otros. El mayor interés del *pluralismo jurídico* es de obligarnos a tomar en cuenta las relaciones de poder, la correlación de fuerzas que existe entre los distintos actores.

## Economía de la tierra y de los recursos naturales

Existen diferentes concepciones de lo que es la tierra. Para los economistas clásicos, pero también para Walras, para Polanyi, y muchos más, la tierra es un recurso natural, que puede ser más o menos escaso. La tierra es algo específico. No puede ser considerada como una mercancía como cualquier otra, ni puede ser asimilada a un capital. Para K. Marx, la tierra no tiene *valor*, pues el *valor* se origina únicamente en el trabajo, pero se vende y su precio está determinado por el mercado. Para los economistas neoclásicos, la tierra es un *factor de producción*, un *bien*, que puede ser asimilado a un

---

<sup>4</sup> por la ambigüedad que implica el uso de la palabra *bien* definida en el código civil en oposición a *cosa*.

capital o a una mercancía ordinaria. Su precio «*justo*» es determinado a través de la oferta y de la demanda por el mercado, a condición que este funcione de forma perfecta, sin monopolios y sin intervenciones externas. Obviamente, nunca ha sido el caso por las características propias que tiene la tierra. Para entender el porque de la imposibilidad de mercados perfectos de tierras, tenemos que volver a los análisis de los economistas clásicos.

### La especificidad económica de la tierra: la “renta del suelo”

Ricardo describió en forma muy clara la renta diferencial de «fertilidad». Dos terrenos de fertilidades distintas a los cuales se aplica la misma cantidad de trabajo y de insumos van a permitir cosechar volúmenes diferentes. Ricardo razona con productores que buscan obtener un porcentaje de ganancia similar al que obtendrían en otras actividades. La ganancia extraordinaria que se obtendrá en el terreno más productivo no está ligada al trabajo invertido sino a la fertilidad del suelo. Si el productor obtiene la tasa de ganancia a la cual aspira, aceptará pagar al dueño de la tierra un monto equivalente a esta ganancia extraordinaria, la renta del suelo.

*Figura 2. La renta diferencial de fertilidad*

Existen otros tipos de rentas (renta diferencial de ubicación, rentas de fertilidad ligadas a una inversión anterior, renta de monopolio, rentas creadas por políticas públicas, etc.)

La expresión *renta del suelo* se refiere hoy a dos cosas distintas, al producto de una riqueza preexistente, como la fertilidad, y al monto que se paga al propietario para poder hacer uso de una parcela durante un tiempo. En realidad, estos pueden ser iguales o no, dependiendo de los poderes respectivos del propietario y del arrendatario.

El precio de la tierra equivale a una capitalización de la renta. Los precios de las tierras (de compra o de alquiler) reflejan la correlación de fuerzas entre los actores. El concepto de renta permite analizar la repartición de los ingresos entre propietarios de tierra, empresarios capitalistas y trabajadores (los montos de los alquileres pueden ser muy diferentes de las riquezas capturadas), y permite analizar las evoluciones en el tiempo (transmisión de los patrimonios, dinámicas de herencia, etc.).

Sin embargo, no permite abarcar toda la realidad económica y menos aún la dimensión ecológica. Será necesario identificar y cuantificar los costos que no están cubiertos por el productor, sino por otros, las “externalidades”. Pueden ser naturales o sociales. Los costos de reproducción de los trabajadores, los costos de preservación de los ecosistemas no son asumidos únicamente por los usuarios directos: una parte recae sobre otros actores, o sobre la sociedad en su conjunto. Puede además existir una renta potencial que se revela solamente cuando nuevas riquezas naturales son descubiertas<sup>5</sup>.

Antes de hablar de economía, se hablaba de *œconomía*, palabra que significa “la gestión de la casa común”. La economía no puede ser vista como algo separado de la sociedad. El análisis económico

---

<sup>5</sup> La propiedad absoluta de la tierra incluye estas riquezas todavía por descubrir, lo que no es el caso de la propiedad de una serie limitada de usos.

tendrá siempre ciertos límites, pero puede ayudar a comprender las evoluciones de la sociedad en la cual vivimos.

## Origen y repartición del valor relacionado con la tierra y los recursos naturales

### Eficiencia: ¿para quién?

El objetivo principal de un inversionista privado es de maximizar su ganancia, en otros términos, obtener el mayor retorno posible sobre la inversión que realizó. Los objetivos que la sociedad en su conjunto intenta alcanzar son de otro tipo, un desarrollo sostenible, la creación de empleos, un mejor manejo ambiental, etc. Por lo tanto, el interés del inversionista no siempre coincide con el interés de la sociedad en su conjunto.

Hace unas décadas, era común hacer evaluaciones de proyectos o de políticas que midieran los resultados para la sociedad en su conjunto [análisis costos-beneficios, con precios de referencia (Banco Mundial), o método de los efectos (escuela francesa)]. Estos métodos en su conjunto se llamaban *evaluación económica*. Se hacía paralelamente a un análisis financiero que se realizaba desde la perspectiva del empresario, del inversionista, o de cualquier otro actor. Se hablaba entonces de *evaluación financiera*.

Hoy, se siguen utilizando evaluaciones económicas para comparar diferentes opciones cuando se trabaja sobre grandes proyectos públicos de inversión, pero ya no se hace antes de financiar proyectos del sector privado. Los bancos, privados o públicos, utilizan únicamente el análisis financiero, que suele completarse con estudios de impactos social y medioambiental. Estos estudios solo aprecian algunos efectos negativos, con el objeto de corregirlos o de compensarlos. Preocupados en primer lugar por el reembolso del préstamo, los bancos no se preguntan si el proyecto en su globalidad es, entre varias alternativas posibles, el más interesante para la sociedad. Para poder encontrar soluciones a los enormes desafíos que recordamos anteriormente, tendremos que reintroducir esta preocupación que prevalecía en la *evaluación económica* y añadirle una preocupación nueva para el medioambiente (ecología, biodiversidad, clima).

### Inversión o negocio sostenible ¿Cuáles conceptos utilizar?

No se necesita llevar a cabo un análisis muy detallado ni muy profundo para comenzar a razonar el interés de un proyecto para los diferentes actores y para la sociedad. Utilizando conceptos adecuados, se puede descartar muchas visiones erradas, y hacerse preguntas útiles para iniciar una discusión y un debate útil entre los diferentes sectores sociales sobre las posibles vías de desarrollo.

El rendimiento en quintales por hectárea es frecuentemente utilizado como un indicador de eficiencia de la producción. Muchos investigadores y muchas instituciones hablan de la brecha de rendimientos (*yield gap*) que existe entre los países. No toman en cuenta los insumos (petróleo, pesticidas, etc.) ni el desgaste de los equipos y de la maquinaria utilizada en el proceso de producción, lo que provoca graves errores de apreciación de la eficiencia real de los diferentes sistemas de producción. Razonar en términos de *riqueza neta creada* (o *valor añadido / agregado*) es mucho más correcto.

Existen lógicas de toma de decisión muy diferentes según los actores económicos. Para los campesinos, el trabajo familiar no representa un costo. Al contrario, para las empresas capitalistas que utilizan trabajadores asalariados, todo el trabajo utilizado implica un costo: aumentar la productividad del trabajo, reemplazando la fuerza de trabajo por máquinas, permite reducirlo.

El diagrama siguiente presenta de una forma muy sencilla estas dos configuraciones. Los precios utilizados son los precios corrientes que se observan en la realidad. Se estima el valor de la producción



auto consumida calculando cuanto los actores hubieran tenido que gastar comprando a nivel local los mismos productos en el mercado. Este análisis permite evaluar la repartición de la riqueza creada entre

*Figura 3. Esquema del valor añadido*

los distintos actores, trabajadores, dueños de la tierra, dueños del capital.

Sin embargo, al trabajar con precios de los productos tomados a la puerta de la unidad de producción, este análisis muy simplificado no investiga la distribución del valor creado a lo largo de las cadenas de valor. La evaluación económica con el método de los efectos y los análisis económicos de cadenas de valor son complementos necesarios para tener una visión más completa de la distribución de la riqueza creada dentro de la sociedad. Los diferentes precios, de la mano de obra, de los recursos naturales, del crédito, de los productos y de los servicios varían en función de las relaciones de poder que existen entre los actores.

Ilustremos la aplicación de este esquema de análisis con algunos ejemplos.

¡Los diferentes actores no producen la misma cantidad de riqueza neta por hectárea!

Tomaremos únicamente un ejemplo, el del Ingenio Monte Rosa, parte de la Empresa centroamericana Pantaleón Sugar y de pequeños productores familiares de los alrededores en Chinandega (Nicaragua).

La agro-industria azucarera, que combina producción y transformación se ha constituido con grandes inversiones financiadas por bancos internacionales (Banco Mundial, Proparco, etc.). Permite dar trabajo a 1 trabajador para 22 ha.

Los pequeños productores tienen sistemas diversificados de distintos tipos, con granos básicos, frutales, plátano, ganadería. Un proyecto de plátano con productores pequeños ha sido apoyado por la USAID en años anteriores. Estos sistemas permiten dar trabajo a 1 trabajador para 0,33 ha a 7 ha.

La riqueza neta producida por hectárea (VAN) por los pequeños productores va de 1,5 a 17 veces más que la riqueza producida por hectárea por el conjunto de la producción y de la agroindustria azucarera. El proyecto “plátano” genera 10 veces más valor añadido por hectárea que la agroindustria cañera, superado únicamente por los jardines y huertos familiares (Ver gráfico). Sin embargo, la agroindustria azucarera aparece siendo la forma más desarrollada, más moderna de agricultura, y beneficia tanto de subsidios del Estado como de préstamos internacionales millonarios.<sup>6</sup>

*Figura 4. Valor Añadido Neto por hectárea en distintos Sistemas de Producción. (Sistemas de pequeños productores en amarillo, agroindustria de caña de azúcar en anaranjado). Chinandega, Nicaragua, 2013*

Conclusiones similares se han obtenido en muchos estudios comparativos del mismo tipo realizados en regiones y contextos muy diferentes durante los últimos 20 años.

### La clave de la rentabilidad financiera: la distribución del valor agregado

Tomaremos dos ejemplos, en contextos totalmente diferentes, en Ucrania y en Perú.

El primero ejemplo se refiere a los grandes agro-holdings de Ucrania. Se estudiaron Agronegocios especializados de mediana escala (5,000-30,000 ha) con cultivos de cebada, trigo, avena, colza, soja y girasol, equipos nuevos e importados [5,000 ha con 33 empleados equivalente tiempo completo] y Agronegocios especializados en la agricultura a gran escala, con más de 20,000 ha alquiladas, equipos más potentes, importados organizados en Sociedades con Accionistas [20,000 ha, 210 empleados equivalente tiempo completo].

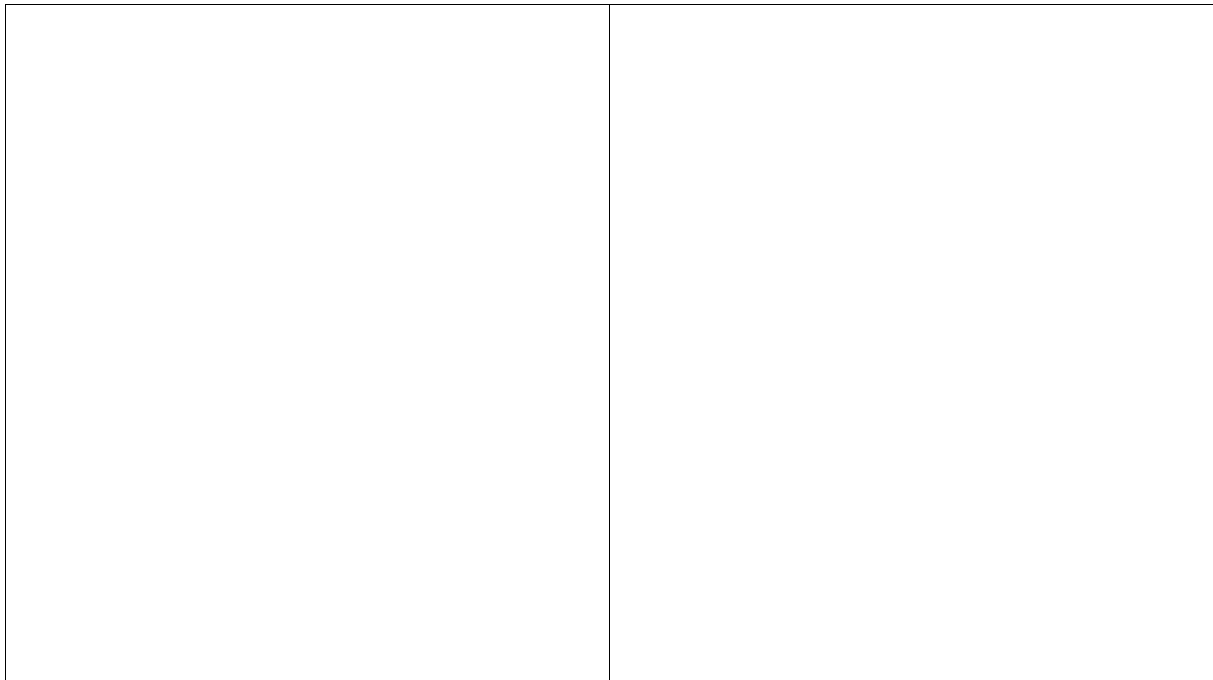
Estos agro-holdings ocupan el 75% de la superficie agrícola y producen el 40% del valor añadido neto de las regiones estudiadas. Existen en las mismas áreas lotes familiares de producción, que son una herencia histórica de los jardines obreros asociados a las grandes unidades de producción socialista de la Unión Soviética, que trabajan de 8 a 30% de la superficie agrícola con una agricultura manual, con

---

<sup>6</sup> Fuente : Jahel C., 2014. Analyse des mutations agraires engendrées par l’implantation et la croissance d’une entreprise sucrière multinationale au Nord du Nicaragua. AGTER. [http://www.agter.org/bdf/fr/corpus\\_chemin/fiche-chemin-465.html](http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-465.html)

tracción animal o con viejos tractores de baja potencia, pero producen entre 55 y 60% del valor añadido neto.<sup>7</sup>

El segundo ejemplo compara unas grandes empresas agroindustriales y la producción familiar campesina en la región de Piura, Perú. Las agro-empresas de producción de etanol tienen plantas de última generación, y un monocultivo de caña de azúcar con control biológico de plagas y riego por goteo. Los rendimientos son excepcionales: 140 Toneladas / ha. [1 trabajador para 46 ha]. Los productores campesinos cultivan banano orgánico, con riego por gravedad en tierras de reforma agraria [1 trabajador para 0,5 ha]. Otros productores pequeños cultivan una variedad de limón muy apreciada para hacer ceviche, con riego por gravedad.<sup>8</sup>



*Figura 5. Repartición del valor añadido neto entre los actores. Ejemplos de Ucrania y de Perú.*

Una tasa de rentabilidad financiera muy alta no está relacionada con la cantidad de riqueza neta creada. Lo determinante es la distribución del valor agregado.

La rentabilidad financiera viene de una distribución muy favorable a los dueños del capital en detrimento de los trabajadores, de los poseedores / propietarios de tierra y de la sociedad en su conjunto (impuestos). Va a depender ampliamente de factores externos al proceso de producción. Serán muy importantes los derechos de propiedad o de uso: muy a menudo, será más interesante para un gran productor no ser propietario de la tierra, alquilarla o beneficiar de una concesión de larga duración. También serán decisivas las configuraciones de las cadenas de valor, por su consecuencia en los precios de los bienes y servicios a los diferentes niveles. Por otro lado, las leyes nacionales y las posibilidades de evadirlas para no pagar o pagar pocos impuestos (paraísos fiscales), los acuerdos internacionales sobre las inversiones y el comercio jugarán un rol central.

El desarrollo del sector financiero, con el impresionante incremento del capital ficticio que se observa en el mundo desde hace unas décadas, introduce cambios fundamentales en las dinámicas económicas

---

<sup>7</sup> Cochet, Hubert, 2017. Capital – labour separation and unequal value-added distribution: repositioning land grabbing in the general movement of contemporary agricultural transformations. *The Journal of Peasant Studies*.

<sup>8</sup> Roy, Averill, 2014. Producción de agrocombustibles en el departamento de Piura (Perú): Los proyectos agrícolas modernos son menos eficientes que la agricultura familiar. *AGTER. La Revista Agraria*. # 167. Octubre 2014. Perú.

y en los procesos de acumulación de riquezas. El acceso al crédito permite apropiarse de las ganancias futuras, proveniente de la captura de rentas y/o de la explotación del trabajo.

Apropiarse de las “rentas” de todos tipos, de la tierra, naturales, provenientes de políticas públicas, etc., no pagar ni por el deterioro del medio-ambiente ni por toda la reproducción de la fuerza de trabajo, ni por los riesgos financieros son parte de los secretos del éxito financiero de las grandes inversiones privadas. No trabajar con capital propio, sino en gran medida con préstamos les permite acelerar la acumulación, y a la vez minimizar los riesgos. La movilidad del capital permite optimizar las ganancias sin preocuparse del futuro, mientras existan otros lugares posibles para invertir. No importa en estas condiciones respetar los planes iniciales ni cumplir con los objetivos de producción anunciados. El ejercicio de exploración *ex ante* de la mejor inversión cambia radicalmente. La necesidad de llevar a cabo además de la *evaluación financiera* una *evaluación económica* desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto se hace aún más indispensable para las instituciones financieras internacionales y públicas.

## ¿Políticas agrarias redistributivas y/o regulación de los mercados de tierra?

### Necesidad y limitaciones de las reformas agrarias

Adecuar las estructuras agrarias a las necesidades del país ha sido un tema de particular importancia en Guatemala durante más de medio siglo. Después de la reforma agraria interrumpida de la mitad del siglo XX, la polarización de la tenencia de la tierra ha contribuido a la inseguridad y a los conflictos y no ha sido posible encontrar respuestas.

Una reforma agraria es una transformación radical de la tenencia de la tierra destinada a corregir en poco tiempo una distribución muy desigual de los derechos sobre la tierra. Exige situaciones excepcionales: una revolución victoriosa como en México o en China; el control de una potencia extranjera, como en Japón o en Corea después de la segunda guerra mundial; un gobierno militar como en Perú o en Honduras en los años 60 y 70.

Las reformas agrarias latinoamericanas, incluso las que lograron erradicar el latifundio y cambiar en profundidad las estructuras agrarias, no han podido evitar procesos rápidos de reconcentración ulterior de tierras<sup>9</sup>. América latina es el continente que más reformas agrarias ha hecho en el siglo XX, y es también el continente más desigual en términos de acceso a la tierra. La mayor parte de las reformas agrarias del continente, bajo el lema de “la tierra a quien la trabaja”, quisieron abolir las relaciones de arrendamiento y de aparcería, y prohibir las ventas de tierras en el sector reformado. Pero negar la existencia de mercados de tierra o querer prohibirlos por completo no solo no funciona, sino provoca efectos contrarios al impedir la creación de mecanismos de control y el aprendizaje social que se requiere para poder aplicarlos.

Los mercados de derechos sobre la tierra, por las razones que explicamos, no favorecen a los que producen más riqueza neta por hectárea, sino a los que son susceptibles de ofrecer el mayor precio

---

<sup>9</sup> La única excepción ha sido la reforma agraria mexicana, gracias a la modalidad de entrega de la tierra a los beneficiarios a través del *ejido*. El *ejido* era una nueva institución comunitaria que articulaba derechos comunitarios y derechos individuales, a través de la cual se podía instaurar mecanismos de gobernanza y de regulación de las transferencias de derechos a nivel local.

para conseguir una tierra. Los mercados no pueden redistribuir los recursos en conformidad con el interés general sin mecanismos de regulación.

La llamada «*reforma agraria de mercado*» consiste en facilitar compras y ventas entre un propietario de tierra que quiere vender unas parcelas de tierra y un comprador, un individuo o frecuentemente un grupo de personas, que quiere comprar tierra. En realidad, no se trata ni de una reforma agraria, ni de un mecanismo de mercado. Puede existir una institución intermedia entre el vendedor y el comprador, que pueda tener la facultad de exigir de los compradores el cumplimiento de una serie de condiciones. Pero la pieza clave del dispositivo es la facilitación de un préstamo al (o a los) comprador(es), que por definición carece(n) de suficientes recursos para comprar tierra por su propia cuenta. A menudo, estas prácticas provocan nuevas distorsiones de mercado que favorecen a los pudientes, permitiendo a los terratenientes vender sus peores tierras a un precio más alto que el que hubieran podido conseguir sin ellas.

Desde tiempos inmemoriales, las comunidades indígenas han tenido mecanismos de regulación de las transmisiones de tierra de una generación a la siguiente, y normas consuetudinarias de regulación de las transferencias de derechos sobre la tierra. El desarrollo de los intercambios mercantiles, de productos, de fuerza de trabajo y de tierra, entra en contradicción con las modalidades anteriores de gobernanza, que no logran adaptarse lo suficientemente rápido a las nuevas condiciones.

### Regular los mercados de derechos sobre la tierra, para evitar niveles de desigualdad de acceso a la tierra insostenibles

Muchos países desarrollados, en particular en Europa, han preferido intervenir sobre las transacciones y las transferencias o transmisiones de tierra en lugar de esperar que los mercados concentren la tierra. De esta manera, no tienen que recurrir a reformas agrarias para adecuar a posteriori sus estructuras agrarias a la necesidad nacional. Por razones históricas, no se han desarrollado en América latina mecanismos de regulación de los mercados de compra-venta o de alquiler de tierra, ni tampoco políticas fiscales (impuestos sobre sucesiones, sobre transferencias de tierra, sobre el stock de tierras en propiedad) como se hizo en Europa.

El marco conceptual que expusimos brevemente en este documento permite discutir posibles modalidades de regulación de las transferencias de derechos sobre la tierra y los recursos naturales. Es factible, a condición de no diabolizar todos los mercados y de no mercantilizar recursos que no son y nunca serán bienes producidos para ser comercializados. La existencia de intercambios mercantiles puede ofrecer ventajas permitiendo una fluida readecuación de los medios de producción entre los distintos actores, pero no se puede dejar al mercado la facultad de redistribuirlos todos por sí solo. La reinserción de estos mercados en la sociedad pasa por mecanismos diversos, que agrupamos bajo el nombre de *regulación de los mercados de tierra*.

Reconocer que existen tenedores de derechos individuales y tenedores de derechos colectivos y que existen derechos de distintas naturalezas - el derecho de hacer uso de un recurso, el derecho de establecer reglas en el territorio, el derecho de poder trasladar los derechos anteriores a otros - abre la puerta a esta reinserción de los intercambios, incluso los intercambios mercantiles, en un sistema social ad hoc específico para cada situación. Una persona podrá ceder, heredar o vender un derecho de uso. Pero, como miembro de una comunidad, de una colectividad, de un grupo social, tendrá también el deber de respetar las reglas establecidas para regular estas transferencias, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la sociedad y el interés de sus miembros.

La regulación de los mercados de tierra no se puede hacer por decretos, se tiene que construir en el tiempo. El papel de las poblaciones interesadas es fundamental, en la definición, el seguimiento, la evaluación y la reformulación de los instrumentos.

No es posible copiar idénticamente modelos que han funcionado en otras épocas y en otros contextos. Se tendrá que construir para cada situación las herramientas adaptadas. Habrá que velar por la coherencia entre las políticas de tierra, las políticas agrícolas, las políticas económicas y societales. Unas instituciones específicas podrán ser necesarias. Si estas no existen, habrá que crearlas, y asegurarse que estén reunidas las condiciones para que funcionen.

Se necesitará un proceso de implementación progresivo, que permita fortalecer las capacidades de gobernanza de las poblaciones a los diferentes niveles. Los sistemas que funcionan en otras partes del mundo se han elaborado a lo largo de varias décadas. Sin duda, aparecerán problemas. Es inevitable. Habrá que analizarlos para poder mejorar los dispositivos, paso a paso, y no sacar conclusiones precipitadas del fracaso del mecanismo que haya sido probado.

Tampoco se podrá encontrar un mecanismo que pueda funcionar indefinidamente. Habrá que actualizar y adaptar constantemente los dispositivos de regulación en función de los cambios del contexto social, económico y político.

Por lo tanto, es mejorando la gobernanza, con la participación de los distintos sectores de la población, que se podrá construir mecanismos de regulación de las transferencias de tierra que permitan un desarrollo sostenible.

## Conclusiones

Tenemos solamente una Tierra, y la estamos destruyendo. Ni la propiedad privada absoluta, ni el mercado autorregulador constituyen respuestas adecuadas. Son más bien parte del problema. Pero tampoco se trata de ir hacia una sociedad sin mercados y sin derechos de propiedad. El desafío es grande: construir nuevos “comunes”, con derechos de las personas y derechos de las distintas “comunidades” articulados, para el Bien de todos, incluso de las generaciones futuras.

Considerar la tierra - suelo, subsuelo, agua cobertura vegetal y biodiversidad - como un recurso natural y no como una mercancía es imprescindible para evitar el colapso global. Si las directrices voluntarias pueden ayudar a discutir todos estos aspectos y contribuir a la elaboración de vías de desarrollo efectivamente sostenible, su elaboración no habrá sido en vano.

## Bibliografía

- Polanyi, Karl (1944), La Gran Transformación.
- Comité para la Seguridad Alimentaria (CSA) de las Naciones Unidas (2012). Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (DVGT).  
[www.fao.org/cfs/home/activities/vggt/es](http://www.fao.org/cfs/home/activities/vggt/es)
- Merlet, M. (2012). Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales. Ficha pedagógica. [http://www.agter.org/bdf/es/corpus\\_chemin/fiche-chemin-335.html](http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-335.html). Edición original en Francés (2010). Les droits sur la terre et sur les ressources naturelles. Fiche pédagogique. Comité Foncier Développement [AFD (Agencia Francesa de Desarrollo) MAE (Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia)].
- Comby, J. (2004) Le droit de propriété, de la « Déclaration des droits » au « Code civil ». Revue Études foncières. [http://www.agter.org/bdf/fr/corpus\\_chemin/fiche-chemin-369.html](http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-369.html)
- Jahel C. (2014). Analyse des mutations agraires engendrées par l'implantation et la croissance d'une entreprise sucrière multinationale au Nord du Nicaragua. AGTER. [http://www.agter.org/bdf/fr/corpus\\_chemin/fiche-chemin-465.html](http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-465.html)
- Cochet, H. (2017). Capital – labour separation and unequal value-added distribution: repositioning land grabbing in the general movement of contemporary agricultural transformations. The Journal of Peasant Studies. <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2017.1311866>
- Cochet, H. ; Levesque, R. ; Randimbivololona, C.; Jaubertie. C. y Pardon, L. (2010) La problemática agraria en Ucrania: dinámicas recientes y retos actuales. Reunión temática AGTER del 30/11/2010, (subtitulado en castellano). [http://www.agter.org/bdf/es/corpus\\_chemin/fiche-chemin-627.html](http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-627.html)
- Roy, A. (2014). Producción de agrocombustibles en el departamento de Piura (Perú): Los proyectos agrícolas modernos son menos eficientes que la agricultura familiar. AGTER. La Revista Agraria. # 167. Octubre 2014. Perú. [http://www.agter.org/bdf/es/corpus\\_chemin/fiche-chemin-449.html](http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-449.html)