

La tierra, ¿solamente una mercancía?



Imagen: <http://tecalamiorgullosa.blogspot.com/>

Jaime Escobedo Sánchez **Centro Peruano de Estudios Sociales**

Actualmente está en discusión la conveniencia de limitar o no el tamaño de la propiedad rural, principalmente en la región costa. Se trata de un asunto polémico, no tanto por la ausencia de argumentos que respalden una u otra postura, sino por la orientación que ha tomado el debate. Hay quienes objetan la cantidad y no la utilidad del límite. Para este grupo las 40 mil, 20 mil, incluso 10 mil hectáreas que han sido propuestas como límite máximo tolerable, no están respaldadas en un informe económico que justifique la cifra. Otros en cambio han sido más radicales. No les importa la

cantidad, es la posibilidad de admitir la existencia de límites la que objetan. En ese escenario, con unos que cuestionan la cifra, otros directamente el límite y quienes defienden la propuesta, afirmando únicamente que combatirá la concentración de la propiedad agraria, se ha popularizado la discusión.

Para el autor de este ensayo, un debate planteado bajo esos términos es por demás estéril. Por un lado es ingenuo aguardar una cifra de consenso cuando la elección del número de hectáreas, es un asunto económico pero también social, político, cultural y ambiental. Por otro, simple como el argumento que esbozan, a quienes censuran los límites cabría recordarles que el Art. 88 de la Constitución Política delega a la ley la

facultad de “fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona”. Por último, a los que argumentan que el límite máximo combatirá la actual concentración de la propiedad rural, se les olvidó fundamentar por qué el Estado, en último caso, debería enfrentar dicho proceso.

He aquí algunas de las razones que justifican el establecimiento de límites máximos para la propiedad rural.

La primera: la tierra agrícola es un bien económico escaso.-

El Perú tiene una extensión total de 128 millones 521 mil ha, de las cuales poco más de 35 millones de hectáreas constituyen superficie apta para actividades agrícolas y pecuarias. Las tierras de cultivo alcanzan el 4,3% y las que están bajo riego, el 1,4% (Fuente: CENAGRO¹, 1994).

Ciertamente, la cantidad de tierras de que dispone un país no es una constante. Hay diversas formas por las cuales se puede ampliar la frontera agrícola, v. g. con obras de irrigación, colonización y rehabilitación de tierras de cultivo; pero también se puede perder el área cultivable, v. g. salinización y erosión hídrica del terreno.

Oficialmente, desde 1994, año del último censo agropecuario, no hay estadísticas actualizadas sobre la realidad agropecuaria del país; sin embargo, datos recientes del Banco Mundial (2007) indican que el Perú cuenta con un 2,9% de tierras cultivables (en relación a la superficie total del país) y que la cantidad

de tierra cultivable por persona alcanza el 0,13 de una hectárea².

La tierra agrícola del Perú, en relación con el tamaño total de la población, es un factor de producción escaso.

La segunda razón: aunque escasa, la superficie agraria está expuesta a un proceso de concentración.-

El CENAGRO de 1994, realizado dos décadas después de la reforma agraria, indica que las Unidades Agropecuarias (UA) de más de 500 ha (el 0,3% del total de UA) controlan el 62,5% de la superficie agropecuaria peruana, mientras que las UA de menos de 5 ha (70,3% del total de UA) poseen el 5,8% de esa superficie.

Si comparamos esa información con los resultados del Censo Agropecuario de 1961, cuando el 75,9% del área censada estaba concentrada en el 0,4% de las fincas, aparentemente, no habría diferencias significativas en los niveles de concentración de la tierra. En efecto, comparando cifras, parecería que poco se ha avanzado entre 1961 y 1994, a pesar del proceso de reforma agraria.

Cabría recordar sin embargo que la reforma agraria tuvo éxito en eliminar del mundo agrario a los grandes propietarios de tierras, a quienes se les expropió la

¹ Censo Nacional Agropecuario

² La tierra cultivable incluye aquellos terrenos definidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como afectados a cultivos temporales (las zonas de doble cosecha se cuentan una sola vez), los prados temporales para segar o para pasto, las tierras cultivadas como huertos comerciales o domésticos, y las tierras temporalmente en barbecho. Se excluyen las tierras abandonadas a causa del cultivo migratorio.

tierra, entregándosela a cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social (SAIS), empresas rurales de propiedad social y a grupos campesinos.

De esa forma, en el Censo de 1994, las unidades que aparecen teniendo más de 500 ha de tierra agrícola eran mayormente esas formas asociativas creadas por la reforma agraria. A esas empresas asociativas habría que añadir las comunidades campesinas cuyo número ascendió en 1994 a 5.680 y las 1.260 comunidades nativas³.

Cierto es que no hay información estadística que indique cuánto ha variado esa proporción luego de 16 años. En todo caso, el actual proceso de ampliación de la frontera agrícola en la costa, el mercado de tierras, la conversión de las cooperativas agrarias azucareras en empresas privadas, los denuncios y concesiones a las industrias extractivas, y la producción de biocombustibles, son medios que han permitido que en Piura casi 32 mil hectáreas estén en manos de 7 propietarios; en Lambayeque poco más de 28 mil hectáreas pertenezcan a dos propietarios; en San Martín 20 mil hectáreas pertenezcan a una empresa; en la Libertad casi 100 mil hectáreas sean propiedad de 13 empresas; en Ancash una empresa domina 16 mil hectáreas; en Lima poco más de 17 mil hectáreas estén siendo conducidas por 2 propietarios; en Ica 13 mil hectáreas estén distribuidas entre 8 propietarios; y en Arequipa una

³ A propósito de las tierras de las comunidades campesinas cabría precisar que gran parte de ella está destinada al pastoreo, y esa condición justifica una valoración particular de su dimensión. Económicamente, 1 hectárea de tierra de cultivo bajo riego, equivale a 2 hectáreas de cultivo de secano y a 100 hectáreas de pastos cultivados.

empresa posee poco más de mil hectáreas (*La Revista Agraria*, mayo 2009).

La tercera razón: la acumulación es una forma de desplazamiento.-

Dicho en otros términos, para que alguien acumule es necesario que otro sea privado del objeto de acumulación.

Isch (2010) afirma que esta doble cara de la acumulación debe ser comprendida si se quiere tener una visión integral de lo que hoy está ocurriendo. Hay que observar la manera en la que hay quienes sobre acumulan y consumen en exceso agua, tierra, productos, pero hay quienes tienen un infra-consumo, que involucra incapacidad de salir de la baja productividad y de la pobreza.

La cuarta razón: la acumulación de la propiedad contribuye al mantenimiento de la pobreza rural.-

En el 2007, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) indicaba que el 38,9% de la población del Perú era pobre. Comparada con el espacio urbano, la pobreza en las zonas rurales se mantenía por encima del 60%.

Para el presidente Alan García, como parte de su discurso titulado “El perro del hortelano” (*El Comercio*, 28/10/2007), deberíamos encomendar al mercado y a la inversión privada la labor de impulsar el progreso del sector rural:

(...) pero hemos caído en el engaño de entregar pequeños lotes de terreno a familias pobres que no tienen un centavo para invertir, entonces aparte de la tierra, deberán pedirle al Estado para

fertilizantes, semillas, tecnología de riego y además precios protegidos.

Cabría preguntarle al Presidente si no será que ese pensamiento, más que una cura de los males del sector agrario, ofrece una sincera confesión del poco interés que ha mostrado el Estado por un desarrollo rural con inclusión.

Tan evidente es el desinterés del Gobierno por un desarrollo rural inclusivo que considera un capricho que familias pobres que además de la tierra “no tienen un centavo para invertir [*sic*]”, le pidan al Estado para fertilizantes, semillas, tecnología de riego y precios protegidos; pero en cambio se apura en vender grandes parcelas de tierra del país, ganada producto de irrigaciones financiadas, cofinanciadas o garantizadas con los recursos de toda la población, a un selecto grupo de inversionistas del rubro agro exportador.

De ese modo, la falta de acceso a la tierra más fértil, o el apremio de transferir el único bien económico poseído (la tierra), para que sea usufructuada por quienes además ya concentran el capital y la tecnología, se convierte para el pequeño agricultor rural en un obstáculo más para superar la pobreza.

No faltarán quienes sostengan que esa es una consecuencia lógica del mercado, y que más bien habría que aprovechar la demanda laboral de la gran propiedad para ayudar al agricultor rural a salir de la pobreza.

El presidente Alan García es un claro ejemplo de quienes piensan así. Para el Mandatario (*Perú 21, 03/07/2010*) “el problema no es de dimensión (de la propiedad). El problema es cuánto se

produce, cómo se paga a los trabajadores y cómo se permite el ejercicio democrático y libre del sindicalismo”.

No hay duda que para nuestro gobernante, como para la mayoría de políticos y empresarios, las prácticas relacionadas con la tierra deben valorarse bajo una lógica de mercado.

Para quienes comparten esa opinión, la tierra es sólo una mercancía que puede ser objeto de transacciones libres. El precio, la competencia, el interés y la producción son elementos de evaluación de la viabilidad de la práctica agraria.

Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (2002) titulado “El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural”, propone una mirada distinta:

La importancia de la tierra en el medio rural abarca aspectos económicos, ambientales, sociales y culturales. (...), el promover un mayor acceso a tierras por parte de la población rural pobre es un elemento importante del desarrollo económico rural.

La quinta razón: la propiedad, más aún la de la tierra, tiene una dimensión social.-

Para la teoría económica liberal los mercados son eficientes, se autorregulan y no dependen de la distribución ni de las instituciones. Es la ley de la oferta y la demanda la que determina la asignación de recursos. Comentaba Stiglitz (2001) que esta teoría separa convenientemente los problemas de eficiencia de las cuestiones de distribución.

La economía liberal incluye a la tierra en la dinámica del mercado autoajutable y eficiente. Como cualquier bien mercantil puede ser objeto de transacciones libres. Basta abonar el precio para que un interés privado adquiera la propiedad de una finca.

Durante el siglo XIX y las primeras décadas del XX una teoría liberal con esas características pudo materializarse en diversos textos constitucionales. Fue identificado como el período liberal donde primó una visión de la relación Estado-persona, caracterizada por el repliegue en las funciones del primero en aras de preservar la libertad y los derechos individuales de la última.

A modo de ejemplo, los inicios republicanos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela demuestran que, en sus primeras constituciones, los derechos a la tierra aparecían, indirectamente, como una consecuencia del reconocimiento de la propiedad privada, del libre acceso a los recursos y/o como una condición para el ejercicio de derechos políticos.

Si hubiera que identificar, en ese período, los principales límites a la libre circulación y propiedad sobre la tierra, serían la potestad tributaria y el procedimiento expropiatorio bajo la conducción del Estado.

Fue recién durante las primeras décadas del siglo XX, y precisamente en torno a la tierra, que empezó a quebrarse la tradicional concepción individualista de la propiedad y manifestarse su nueva dimensión, la social. La cuestión pasó a ser de distribución de la riqueza entre el total de la población.

Históricamente, el acontecimiento político y social más importante del siglo XX, entre otros aspectos, por su defensa de esta nueva orientación fue la revolución mexicana de 1910. Uno de los principales documentos publicados en aquel contexto, el denominado Plan de Ayala, demandaba restituir la propiedad de las tierras a los campesinos, pues sostenía que las tierras habían sido arrebatadas al pueblo por caciques, hacendados y terratenientes, y deberían ser devueltas a sus dueños originarios.

La Constitución de México de 1917 inauguró, al menos en Latinoamérica, el período social de la historia constitucional de nuestros países, al considerar positiva la intervención del Estado para superar o desterrar la desigualdad entre los individuos, regular la injerencia del mercado y garantizar derechos colectivos de la población.

Como postulado general, la dimensión social de la propiedad, fue adoptada años después por las constituciones de Perú, Brasil, Chile, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador. En Perú, ello se aprecia cuando las constituciones de 1933, 1979 y aún de 1993 mencionan que la propiedad debe conducirse en armonía con el interés social. En Brasil con las constituciones de 1946, 1967, 1988 que exigían que la propiedad atienda su función social. En Colombia, la Constitución de 1991 estipula que la propiedad es una función social y que implica obligaciones. En Venezuela las constituciones de 1947, 1953, 1961 y 1999 insistieron en que el derecho de propiedad privada territorial está sujeto a la obligación de mantener las tierras y bosques, que son su objeto, en producción socialmente útil. Para las constituciones de Ecuador de 1929, 1945, 1946, 1967, 1979 y 1998 el cultivo y explotación de la

tierra son un deber de su propietario para con la sociedad. Los constituyentes de Bolivia de 1938, 1945, 1947, 1961, 1967 y 2009; y de Chile de 1980 también incorporaron esa dimensión social a la propiedad en los textos que aprobaron.

No se trata de una opinión particular, el Tribunal Constitucional (TC) ha sostenido que en el Perú las controversias que surjan en torno a las libertades económicas, deben solucionarse bajo una interpretación constitucional sustentada en la Economía Social de Mercado⁴.

La economía social de mercado supone para los particulares y el Estado asumir deberes específicos, para los primeros, el deber de ejercitar las libertades económicas con responsabilidad social, mientras que para el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares.

De igual modo ha afirmado el TC, que cuando nuestra Constitución garantiza la inviolabilidad de la propiedad privada y señala que debe ser ejercida en armonía con el bien común y dentro de los límites legales, no hace más que referirse a la función social que el propio derecho de propiedad contiene en su núcleo esencial⁵.

La trascendencia de la declaración del carácter social de nuestra economía y propiedad, ha sido soslayada por quienes se oponen a fijar un límite máximo para la propiedad rural.

⁴ Tribunal Constitucional, sentencia 1963-2006-PA/TC.

⁵ Tribunal Constitucional, sentencia 0048-2004-PI/TC.

La sexta razón: la tierra es más que una mercancía, un valor social.-

Se precisó en el apartado anterior que fue durante las primeras décadas del siglo XX, y precisamente en torno a la tierra, que empezó a quebrarse la tradicional concepción individualista de la propiedad y manifestarse su nueva dimensión, la social. Para Rodríguez (1985) el hecho que la tierra haya desencadenado este quiebre se explica porque este recurso, a diferencia de otros, está imbuido de la consideración de bien de primera necesidad, de fuente originaria de materias primas y alimentos, de riqueza estrictamente limitada, de soporte de la población y de instrumento para el despegue industrial y económico de los países.

De esa particular importancia social y económica de la tierra se van a derivar, más que de cualquier otro recurso, una serie de limitaciones, privaciones y exigencias a los poseedores de este valor. Como las más significativas cabría mencionar a las reformas agrarias; la conservación, difusión y consolidación de la mediana y la pequeña propiedad rural; la prohibición de los latifundios y/o la aprobación de leyes que fijen otros límites y restricciones al acceso y transferencia de determinadas clases de propiedad.

Cierto es que la política neoliberal de las décadas de los años ochenta y los noventa ocasionó que ese gran cambio económico, social y político en algunos países de América Latina se contraiga; sin embargo no al punto de revertir en ellos la declaración del carácter social de su economía y propiedad, y el uso de instrumentos para distribuir equitativamente la riqueza de la tierra.

Para muestra, las constituciones vigentes de México, Colombia, El Salvador, Bolivia y Brasil reconocen que la propiedad rural debe tener límites⁶.

A ese límite, la Constitución de México (1917) y Bolivia (2009) agrega el beneficio de la reforma agraria, el aliento a la pequeña y mediana propiedad rural y la condena a los latifundios; la Constitución de Brasil (1988) añade el valor de la reforma agraria y el impulso de los pequeños y medianos agricultores.

Otros países que recogen en sus constituciones vigentes uno o más de los elementos de la dimensión social de la propiedad, El Salvador limita el tamaño de la propiedad rural y fomenta la pequeña y mediana agricultura; Paraguay valora la reforma agraria y alienta la

⁶ En México las sociedades mercantiles sólo pueden ser propietarias de 2500 hectáreas de riego, aunque esa cifra puede variar dependiendo del producto cultivado. En todo caso para los cultivos que el Estado permite una acumulación mayor de tierras, por ejemplo para la siembra de caña de azúcar, el límite máximo es de 7500 ha.

En El Salvador la extensión máxima de tierra rústica perteneciente a una misma persona natural o jurídica no puede exceder de 245 ha.

En Bolivia la superficie máxima de la propiedad agraria en ningún caso puede exceder de 5000 ha.

En Brasil, la enajenación o la concesión, por cualquier título, de tierras públicas con una superficie superior a 2500 ha., en favor de una persona física o jurídica, aún a través de persona interpuesta, depende de la previa aprobación del Congreso Nacional.

En Colombia la Ley 160/1994, reglamentada posteriormente en la resolución 041-1996, organiza un sistema regional de límites máximos de la propiedad rural, en cuya cúspide se encuentra la zona de San Vicente del Caguán donde una Unidad Agrícola Familiar (UAF) puede abarcar de 1677 hasta 2269 ha., mientras que en el extremo opuesto, en una zona como Andalucía, Bolívar, Buga, Cali, Etc., la UAF está comprendida en el rango de 4 a 6 hectáreas.

pequeña y mediana propiedad rural; Venezuela y Ecuador impulsan a los pequeños y medianos agricultores y censuran el latifundio; Honduras y Nicaragua evocan la reforma agraria.

Mientras la dimensión social de la propiedad y, en particular, algunos de sus instrumentos formen parte de nuestras constituciones la tierra deberá ser tratada como algo más que una mercancía, un valor social.

A falta de un pronunciamiento del TC peruano que ilustre esta última afirmación, vale la pena recuperar una sentencia de la Corte Constitucional Colombiana:

Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas **viciosas** de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares⁷.
(Resaltado nuestro)

La séptima razón: el acaparamiento de la propiedad rural consolidará la concentración de otras esferas de la vida social.-

Cuando el dominio sobre el espacio rural adquiera tal magnitud que le permita a su titular abandonar la esfera estrictamente productiva y situarse en la esfera del poder político-administrativo de una

⁷ Corte Constitucional, resolución C-536-97.

localidad, se empezará a consolidar la concentración de otras esferas de la vida social, principalmente la que involucra la toma de decisiones.

Cuando ello ocurra quienes concentren la propiedad sobre la tierra buscarán la legitimación de ese proceso y establecerán los mecanismos que lo protejan.

En esas circunstancias, como señala Isch (2010, pp. 27) “las opiniones no se suman sino que se pesan”. Y por supuesto, ante instancias políticas, tendrá más peso la opinión del hacendado que la del campesino; la del dueño del ingenio, que la del proletario agrícola.

En el Perú de hoy un ejemplo de que eso viene ocurriendo son las declaraciones y leyes del Gobierno que sitúan a la agroindustria latifundista como un “asunto de interés nacional”, olvidando el verdadero interés social, el de los sectores mayoritarios del espacio rural.

Conclusiones.-

Un debate serio de la propuesta de límites a la propiedad rural, más que orientarse hacia la cifra final, el límite o la concentración de la propiedad debiera esforzarse en responder ¿Por qué justificar la preocupación del Estado por el acaparamiento (concentración) de tierras?

En este trabajo se propusieron y desarrollaron 7 razones:

1. La tierra agrícola es un bien económico escaso.
2. Aunque escasa, la superficie agraria está expuesta a un proceso de concentración.

3. La acumulación es una forma de desplazamiento.
4. La acumulación de la propiedad contribuye al mantenimiento de la pobreza rural.
5. La propiedad, más aún la de la tierra, tiene una dimensión social.
6. La tierra es más que una mercancía, un valor social.
7. El acaparamiento de la propiedad rural consolidará la concentración de otras esferas de la vida social.

Lo ideal sería que una vez legitimados los límites a la propiedad rural, el debate se concentre en discutir las cifras de acuerdo a la realidad social, económica, cultural y ambiental de cada localidad o región. La ley de límites regionales vigente desde 1994 en Colombia es un buen ejemplo⁸.

Textos citados:

- Banco Interamericano de Desarrollo, (2002). *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*. Washington, D. C.
- Isch, E., (2010) “La acumulación en el agro: una realidad presente que no queremos en el futuro”. En ISCH y Zapatta (editores). *Tierra y Agua: interrelaciones de un acceso inequitativo*. Quito: Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador, pp. 25-35.
- Rodríguez Barrera, F., (1985) “La Tierra y el Derecho de Propiedad en la Revista de Estudios Agro-Sociales”. *Revista de Estudios Agro-Sociales*. Madrid, número 132, pp. 251-286.
- Stiglitz, J., (2001) “Empleo, Justicia y Bienestar”. Ponencia presentada en el foro sobre empleo global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra.

⁸ Ley 160/1994, reglamentada posteriormente en la resolución 041-1996.