

La intervención del Estado en la agricultura durante el siglo XX

*Carlos Barciela López
M.a Inmaculada López Ortiz
Joaquín Melgarejo Moreno*

La penetración del capitalismo en el sector agrario originó notables cambios en su funcionamiento. Durante el siglo XIX se habían producido importantes transformaciones en el marco institucional de la agricultura española —el conjunto de medidas que puede englobarse en la «reforma agraria liberal»¹— con las que se buscaba acabar con las limitaciones que presentaba el régimen jurídico de propiedad vigente en el Antiguo Régimen e iniciar uno nuevo basado en la plena titularidad de la propiedad, la libre disposición de los factores productivos y el carácter individual o particular de los patrimonios. En otro orden de cosas, tal como señala Garrabou², se avanzó también en la formación de un mercado interior de productos agrarios; al tiempo que cobraba fuerza la vocación exportadora de la agricultura, sobre todo la de los sectores más dinámicos. Se inició, finalmente, un proceso incipiente de especialización regional, de

¹ La abolición del régimen señorial, la disolución de mayorazgos y la desamortización de bienes eclesiásticos y municipales son quizás las más significativas. Al respecto, puede consultarse el reciente trabajo de PÉREZ PICAZO, M. T., *El mayorazgo en la historia económica de la región murciana: expansión, crisis y abolición* (s. XVII-XIX), Madrid, 1990.

² GARRABOU, R., y SANZ, J. (eds.), *Historia Agraria de la España contemporánea. 2. Expansión y crisis (1850-1900)*, Barcelona, 1985, avalan este hecho aludiendo a varios fenómenos, tales como la paulatina confluencia de los precios de las diferentes zonas productoras en una media nacional cada vez más representativa, el incremento del comercio interior y la incorporación al mismo de regiones antes aisladas.

forma que paulatinamente fue sustituyéndose el autoconsumo por la producción para el mercado como principal objetivo de las explotaciones agrarias. No obstante, a pesar de la trascendencia de los cambios³, a comienzos del siglo XX la agricultura española permanecía atrasada en relación a las pautas de los países del norte de Europa.

En cuanto a la polémica suscitada por el papel que desempeñó el sector agrario en el proceso de crecimiento económico español del siglo pasado y de las primeras décadas del siglo XX, en el estado actual de las investigaciones, no existe la posibilidad de dar una respuesta que zanje la cuestión satisfactoriamente. Hay, por el contrario, argumentos que respaldan las distintas posturas: de un lado, existen indicios de que aumentó la producción agraria; de otro, se sabe que creció la superficie de cultivo y parece ser que la población activa del sector creció en términos absolutos y mantuvo estable su porcentaje respecto a los demás sectores hasta comienzos del siglo XX. Síntomas éstos que no refrendan las tesis de los que sostienen la existencia de un proceso de intensificación de la agricultura en la centuria pasada. Lo que sí resulta evidente, a la vista de las diferentes monografías regionales en las que se analiza el comportamiento de la agricultura en el último tercio del siglo XIX y en el primero del XX, es que no hay un solo modelo de comportamiento que pueda generalizarse al conjunto de la agricultura española; por el contrario, existieron distintas agriculturas dependiendo del tipo de cultivo, de la estructura de la propiedad dominante, de las modalidades de cesión del uso de la tierra y del grado de relación con el mercado. Lo que se puede concluir es que los casos de modernización fueron excepcionales. En general, se trataba de una agricultura tradicional con unas posibilidades de crecimiento limitadas y muy débil ante las malas coyunturas, tal como se puso de manifiesto ante la crisis finisecular.

Por otra parte, el elevado índice de concentración de la propie-

³ Los cambios que se producen en el sector agrario desde mediados del siglo XIX han sido probados por los trabajos del GEI IR Y los de otros autores para diferentes zonas de la geografía española. Asimismo, merecen destacarse las aportaciones de SIMPSON, J, «Los límites del crecimiento agrario: España 1860-1936», en *El desarrollo económico de la Europa del Sur. España e Italia en perspectiva histórica*, Madrid, 1992, y PHADOS DE LA ESCOSURA, L., *De imperio a nación*, Madrid, 1991, que han puesto en relación el crecimiento agrario español con el que se produjo en otros países del continente europeo, poniendo de manifiesto cómo el primero no fue tan irrelevante como algunos sectores de la historiografía española habían defendido.

dad ⁴ Y la existencia de bajos salarios hacían que el excedente se acumulase en pocas manos, por lo que la demanda de bienes de consumo de la población rural debió ser muy débil y otro tanto cabe decir de la de bienes de capital. Por contra, al producirse la mayor parte de los insumos en el propio sector y al requerir las explotaciones poco capital para su funcionamiento, el sector agrario pudo generar un ahorro susceptible de ser canalizado hacia otras actividades productivas. Faltan investigaciones que nos permitan conocer la cuantía del ahorro y el empleo que se dio a esos capitales.

En cualquier caso, este modelo de expansión agraria se vio frenado por la crisis agrícola y pecuaria de finales del siglo XIX ⁵. Los principales subsectores agrarios —cereales, ganadería, vid y olivo— tuvieron problemas como consecuencia de la formación de un mercado mundial de productos agrarios, que rompió el equilibrio que se había alcanzado en el siglo XIX tanto en el interior como en el exterior. La manifestación fue un aumento de la oferta de productos agrarios en los mercados europeos, provocado por el auge de las importaciones procedentes de ultramar, muy superior a las posibilidades de absorción de la demanda. La consecuencia fue un descenso generalizado de los precios que implicó una reducción de los ingresos de los agricultores europeos, ya que sus costes eran, a corto plazo, poco flexibles a la baja. La renta de la tierra y los beneficios de las explotaciones agrarias también disminuyeron. Por último, la reducción de la demanda de trabajo aumentó la inactividad estacional de gran parte de la población asalariada, hecho que debe ponerse en relación con los fuertes procesos migratorios que se produjeron en estas fechas desde las zonas más afectadas por la crisis.

Sin embargo, hubo otros sectores de la agricultura española, hasta entonces poco relevantes, para los que la formación de un mercado mundial fue un hecho positivo. Así, en estos años se observó un alza en la cotización y una tendencia creciente de las exportaciones de naranjas, de uva de mesa, de almendra o de corcho ⁶. La especia-

⁴ GARRABOU, R. (coord.), *Propiedad y explotación campesina en la España contemporánea*, Madrid, 1992.

⁵ Para un planteamiento general de la crisis puede consultarse GARRABOU, R., y SANZ, J., (eds.), *Historia Agraria de la España...*, cit., 1985.

⁶ Para un análisis más pormenorizado de estos subsectores hasta el primer tercio del siglo XX, pueden verse los siguientes trabajos: TORRES, M. de, y PARIS EGUÍLAZ, II., *La naranja en la economía española*, Madrid, 1950; ABAD GARCÍA, V., *Historia de la naranja (1781-1939)*, Valencia, 1984; JIMÉNEZ BLANCO, J. I., *La producción agraria*

lización frutícola se convirtió en una vía importante para remontar la crisis agraria en España, sobre todo en las regiones mediterráneas.

La respuesta institucional a la crisis agrícola y pecuaria fue reservar el mercado interior para la producción nacional de aquellos cultivos -como eran los cereales- que no tenían capacidad para competir en el mercado internacional. Ello fue posible gracias a la política arancelaria practicada. Intereses agrarios e industriales se sumaron propiciando la llamada «vía nacionalista del capitalismo español». Las dificultades de los productores agrarios se sumaron a las que, desde finales del siglo XIX, venían padeciendo los principales sectores industriales españoles produciendo un recrudecimiento de los tradicionales alegatos a favor del proteccionismo. En un contexto internacional de reforzamiento del proteccionismo y siendo muy difícil competir ventajosamente en el exterior, la defensa del mercado interior aparecía como la única posibilidad de supervivencia a corto plazo. La intervención del Estado en ese sentido fue más allá de la política arancelaria, aunque ésta es su principal manifestación. La protección se consiguió también con la política monetaria⁷, devaluando la peseta, lo que provocó un encarecimiento de los productos importados; y, asimismo, con la política comercial⁸. Ahora bien, no todo fue proteccionismo. El Estado de comienzos del siglo XX disponía de una gama de mecanismos de intervención en la economía y durante el primer tercio del siglo los gobiernos se mostraron cada vez más proclives a utilizarlos. Las medidas más notables en el sector agrario fueron el fomento del crédito rural, la investigación de nuevas técnicas,

de Andalucía Oriental, 1874-1914, Tesis doctoral inédita, 1984, y MAHTÍNEZ CARRIÓN, J. M., *Desarrollo agrario y crecimiento económico en la región de Murcia, 1875-1935*, Murcia, 1990.

⁷ Un desarrollo de la política monetaria puede verse en MARTÍN ACEÑA, P., «Déficit público y política monetaria en la Restauración, 1874-1923», en *La Nueva Historia Económica de España*, Madrid, 1985.

⁸ Así, los trabajos de SEHHANO SANZ, J. M., "La política arancelaria española al término de la Primera Guerra Mundial: proteccionismo, Arancel Cambó y tratados comerciales», en *La crisis de la restauración: España, entre la Primera Guerra Mundial y la II República*, Madrid, 1936, demuestran que las vicisitudes del arancel no son suficientes para establecer conclusiones acerca del grado de protección. Además, es preciso tener en cuenta los tratados comerciales vigentes en cada momento, pues a través de ellos se podían introducir sensibles rebajas en los derechos aduaneros, mediante la aplicación de la segunda columna y la generalización de la cláusula de nación más favorecida. Este autor ha puesto de manifiesto que el objetivo básico de la política comercial fue recuperar los niveles de protección de la preguerra.

la puesta en regadío, la promoción del cooperativismo y la redistribución de la propiedad de la tierra. Obviamente, no todas ellas tuvieron la misma trascendencia.

Comenzando por la política proteccionista, como señala Tortella (1994: 229), el arancel ha sido tradicionalmente el instrumento principal de la política agraria, caracterizándose por la decidida protección al trigo y otros cereales. La salvaguardia de los intereses de los propietarios y cultivadores trigueros, mayoritarios dentro del cultivo cereal a su vez mayoritario en el sector agrario de 1900 y también de 1931 (GEHR, 1983), se convirtió en un objetivo básico de la política agraria del primer tercio del siglo XX. Y ello, a pesar de la falta de competitividad de buena parte del cultivo y a pesar de que en bastantes años la oferta fue incapaz de satisfacer las necesidades de consumo. La protección arancelaria, exacerbada por la crisis de finales del XIX, permitió no sólo la pervivencia de un cultivo y unas técnicas poco competitivas, sino que hizo posible que aumentara la superficie de cultivo dedicada a este aprovechamiento en unas proporciones muy superiores a las de otros países del continente europeo, tal como demuestra Palafox (1991: 32). Para este autor, las razones que explican este diferente comportamiento del sector cereal español residen en las profundas divergencias que caracterizan las actitudes de los sectores públicos europeos ante las presiones de los grupos trigueros. En este sentido, la debilidad de la administración ante las presiones de los principales grupos económicos del país y la arbitrariedad de la actuación pública española, hasta abril de 1931, no son elementos ajenos a las directrices básicas de la actuación estatal⁹.

El arancel de 1891 elevó la protección del trigo, manteniéndose este alto nivel en aranceles posteriores, aumentado en ocasiones por la depreciación de la peseta¹⁰. En los años veinte, junto con el re-

↵ TOHELLA, G., *El desarrollo de la España contemporánea*, Madrid, 1994. GEHR, «Notas sobre la producción agraria española, 1891-1931», en *Revista de Historia Económica*, núm. 2, 1983. Para PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1986*, Barcelona, 1991. la ruptura del dintelismo en las grandes ciudades, y por lo tanto la pérdida en mayor o menor medida del control del proceso electoral, hizo a los políticos tradicionales más dependientes de los distritos atrasados, que en gran parte coincidían con las zonas de cultivo cereal. De manera que la autoridad de estos políticos tradicionales dependía de que la administración aplicara medidas que fueran favorables para estos distritos como la protección frente a la competencia exterior.

¹⁰ Para el GEHR, *Los precios del trigo y la cebada en España*, Madrid, 1980, la protección del trigo debida al incremento de los derechos aduaneros fue mayor que la

forzamiento que supuso el Arancel Cambó de 1922, se introdujeron medidas de restricción cuantitativa a la importación ¹¹. Esta política de reserva del mercado nacional a los cerealicultores españoles continuó vigente durante el primer tercio del siglo XX, asegurando el mantenimiento de importantes tasas de ganancia.

La política de protección del sector agrario tuvo como resultado la pervivencia de un cultivo y unas técnicas que el libre juego del mercado no hubiera permitido, habida cuenta de que los condicionantes físicos de España hacían de este país un espacio escasamente dotado para este tipo de aprovechamiento no sólo en relación con los países ultramarinos, sino incluso respecto a la mayoría de los europeos. La consecuencia más inmediata fue el encarecimiento de los alimentos españoles, en especial el pan, en relación con los precios de los países del entorno europeo, en los que los aumentos de productividad agraria permitieron un descenso del precio del trigo, repercutiendo también en una reducción de la superficie cultivada.

Por su parte, los viticultores, como el resto de los agricultores afectados por la crisis, buscaron la protección del Estado, en tanto que consideraban el mercado interior como la alternativa a la pérdida del exterior. En este caso, los viticultores centraron sus demandas en aspectos relacionados con el impuesto de consumos, el fraude y la competencia de los alcoholes industriales ¹², pues éstos eran considerados los principales causantes de la depresión de la demanda a corto plazo. Los viticultores presionaron al Estado para que suprimiera los arbitrios municipales sobre el vino ¹³ y para que eliminara del mer-

monetaria hasta 1890, mientras que a partir de esa fecha y hasta 1903 adquirió mayor protagonismo la protección monetaria.

¹¹ La Ley de 10 de junio de 1922 prohibió la importación de trigo y harina mientras el precio del trigo no rebasara durante un mes las 53 pesetas/Qm. Esta medida se vio reforzada con la promulgación de un Real Decreto de julio de 1926, por el que se reafirmaba la prohibición excepto en circunstancias excepcionales para las que se preveía la fijación de contingentes que quedaban sujetos a unos derechos de arancel que resultaran apropiados para el sostenimiento de los precios reguladores en el interior.

¹² Un análisis de la incidencia de la crisis sobre el sector vitivinícola catalán puede verse en PILIOL ANDHEII, J., «La crisis de sobreproducción en el sector vitivinícola catalán, 1892-1935», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986.

¹³ La incidencia de los arbitrios municipales sobre el vino repercutían en un encarecimiento del producto que impedía el crecimiento de la demanda. J. PILIOL ha estimado la incidencia del impuesto antes de 1936 para la ciudad de Barcelona entre

cado interior aquellas ofertas alternativas que competían con el vino natural y sus derivados. Fue con la Ley de 29 de abril de 1926 con la que se inició una tendencia a la promulgación de una legislación cada vez más favorable para los intereses vitícolas.

Para un sector de la historiografía española el resultado del proteccionismo fue claro. En la medida en que la población no agraria se vio obligada a consumir alimentos a precios mucho mayores que los existentes en el mercado internacional, los costes salariales en la industria fueron más altos y la renta disponible para demandar productos no alimenticios menor. Y ello sin que, como contrapartida, los altos precios agrarios implicaran aumentos reseñables en la inversión o en la demanda generada por la inversión, dado el comportamiento de los propietarios y la distribución del ingreso.

Por el contrario, en opinión del GEHR, hubo protección, pero ésta no fue ilimitada ni incompatible con la introducción de reajustes en las explotaciones con el objetivo de modernizarlas ¹⁴; Y ello porque ni todos los productos agrarios estuvieron igualmente defendidos, ni el nivel de protección fue estable para un mismo producto. Se hace necesario distinguir entre la agricultura que producía en exclusiva para el mercado interior y la que vendía parte de su cosecha en el exterior. Así, la protección arancelaria no libró a los exportadores de ajustar las características de las mercancías ofrecidas a unos mercados exteriores en los que se habían introducido nuevos productos y productores en un momento en el que, además, se estaban produciendo importantes variaciones en la composición de la demanda ex-

un 60 Y un 80 por 100 respecto a los precios de origen. Los viticultores consiguieron en 1915 que el Estado suprimiera el impuesto sobre el consumo, pero las presiones de los organismos municipales -reacios a la desaparición de una importante fuente de ingresos- lograron restablecerlo mediante un Real Decreto de 11 de septiembre de 1918.

¹⁴ Del trabajo de GALLEGO MARTÍNEZ, D., «Transformaciones técnicas de la agricultura española en el primer tercio del siglo XX, en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, se desprende que el ajuste de los agricultores españoles a la crisis de finales del siglo XIX no consistió sólo en el esfuerzo político de éstos para lograr mayores aranceles que les permitieran seguir apegados a las viejas técnicas. En el caso de los cereales, la instrumentación de una política que reservaba el mercado interior para la producción nacional siempre que los precios no alcanzaran un nivel máximo preestablecido, forzó a los agricultores a modernizar sus explotaciones si querían mantenerse en el mercado. Y prueba de ello es el creciente consumo de fertilizantes y la introducción de maquinaria que D. GALLEGO constata durante el primer tercio del siglo XX.

terna como consecuencia de los cambios en los hábitos de consumo y en las técnicas de producción. La necesidad de exportar obligó a producir competitivamente y ello repercutió sobre las cotizaciones del mercado interior, aunque éste estuviera protegido.

Pero incluso hasta quienes con sus producciones sólo abastecían el mercado interior se vieron presionados por la competencia de otros países, según el GEHR. Así, en el caso de los cereales, la adopción de un sistema de protección móvil, basado en la variación cíclica de las tarifas aduaneras para moderar las tendencias al alza o la baja de los precios -propiciando o frenando las importaciones-, evitó el abandono de tierras cerealeras, pero no libró a sus cultivadores de reajustar sus explotaciones. Por otra parte, la aparición en el mercado interno de incentivos para renovar técnicamente las explotaciones agrarias -tales como el proceso de industrialización y urbanización que tuvo lugar en el primer tercio del siglo XX- impulsó a la agricultura a aumentar y diversificar su oferta y a adecuar sus técnicas a estas nuevas exigencias. En este sentido, el descenso de la población activa del sector¹⁵ -evidente desde 1910- favoreció la introducción de maquinaria ahorradora de trabajo humano.

En otro orden de cosas, durante las tres primeras décadas del siglo actual se fue imponiendo una nueva forma de intervención estatal en ciertos sectores de la economía, principalmente en aquellos que implicaban una serie de operaciones de dotación de infraestructuras de gran entidad, que por su naturaleza y por la cuantía de los desembolsos que exigían rebasaban la capacidad de la iniciativa privada. Tal era el caso de las actuaciones que se derivaban de la política de transformación en regadío y, en relación con ella, la de asentamiento de colonos.

El recrudecimiento de la conflictividad social existente en el medio rural, en el contexto de la crisis finisecular, se convirtió en una fuente de preocupación para el poder establecido. La conciliación de

¹⁵ La reducción de la población activa del sector agrario, entre 1900 y 1930, afectó a más de un millón de personas. TIME:NEZ BLANCO, T. T., «Introducción»), en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, p. 91. En términos relativos se pasó de un porcentaje del 66 por 100 en 1910 al 45 por 100 en 1930; siendo la primera vez en la historia de España que se produce un proceso sostenido de desplazamiento de la población agraria hacia otros sectores de actividad. La sublevación de 1936 y la política económica del primer franquismo interrumpieron esta tendencia que, a la postre, se mostró irreversible.

los intereses de propietarios y obreros requería una solución que dejase intacta la estructura de la propiedad de la tierra y no cuestionase las relaciones de producción vigentes, al tiempo que sirviera para incrementar la productividad del sector agrícola. Desde finales del siglo XIX, comienzan a afirmarse dos tendencias en el ideario colonizador, tal como señalan Monclús y Oyón (1986: 352), como respuesta a la grave crisis agraria. Una, de carácter técnico-productivista, relacionada con la política hidráulica costiana; otra, de orientación más social y reformadora, que hizo de la parcelación de las tierras un elemento estabilizador en áreas socialmente conflictivas. Productivismo y moderado reformismo son las claves del nuevo rumbo que se quería imprimir a la agricultura española.

Así, la política colonizadora, que se va definiendo desde principios del siglo XX, se configura como un tipo de reforma agraria técnica, entendida como complemento de la política hidráulica y como alternativa a una reforma agraria de tipo social que se planteaba, entre sus fines, la redistribución de la propiedad de la tierra. La colonización, como veremos, no cuestionaba esencialmente la estructura de la propiedad. En tanto que reforma técnica, que tenía como objetivo prioritario la consecución de explotaciones más eficaces y sólo en segundo término la dotación de una pequeña propiedad a los campesinos sin tierra, se inscribía en una política agraria que perseguía fines y empleaba métodos básicamente económicos y técnicos, que iban desde la creación de organismos de crédito agrícola, hasta el fomento de las cooperativas, pasando por la ampliación de la enseñanza agrícola, la intervención del Estado en el mereado para asegurar precios estables, etc., ocupando un lugar central la creación de nuevos regadíos. No en vano, la colonización se entendía como un efecto inducido por la transformación de los terrenos de secano en regadío, de manera que la idea de transformar en regadío extensos territorios fue ganando adeptos en una coyuntura marcada por las consecuencias de la crisis finisecular. La política hidráulica, entendida como la planteaba J. Costa¹⁰, se convirtió en la panacea capaz de resolver todos los males de la agricultura.

¹⁰ Para un estudio de la política hidráulica costiana, pueden consultarse: COSTA, J., *Política Hidráulica*, Madrid, 1975, y OHTÍ, A., «Infortunio de Costa y ambigüedad del costismo: una reedición acrítica de la política hidráulica», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 1, 1976.

La intensificación de la agricultura quedó vinculada, desde los años finales del siglo XIX, a las posibilidades de ampliar la superficie de riego, hecho que dependía de la política hidráulica ¹⁷. Para los regeneracionistas, la clave fundamental para acabar con el problema agrario, tanto en su vertiente productiva como social, era la extensión del regadío mediante la construcción por el Estado de las grandes obras hidráulicas. El fracaso de la legislación liberal decimonónica sobre grandes obras de regadío, tendente a incentivar a la iniciativa privada haciéndola responsable última de la transformación, estuvo en la base de la consideración regeneracionista de que debía ser el Estado el que asumiera directamente la realización de estas grandes obras, dejando sólo a los particulares la ejecución de las secundarias, por lo que dependía de éstos, en último término, la decisión de hacer efectiva la puesta en riego. Con posterioridad, la Ley de Obras de Puesta en Riego (OPER) de 1932 planteaba como imprescindible también la participación estatal en los trabajos complementarios. Culminaba así la idea regeneracionista de que el Estado debía ser el principal protagonista de la política hidráulica.

Por su parte, las tentativas colonizadoras más «social-reformadoras» —en expresión de Monclús y Oyón (1986: 352)— ocuparon el grueso de las actuaciones estatales en los primeros años del siglo. Estos proyectos, vinculados al pensamiento agrario católico y en especial al que es uno de sus máximos exponentes (el Vizconde de Eza), se consolidan con la creación en 1907 de la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior. A través de la Junta, el Estado adoptaba una postura más intervencionista en los problemas agrarios.

El instrumento legal que dio cauce a este tipo de reforma agraria fue la Ley de Colonización de 1907 —conocida como Ley González Besada—, que tenía como principal objetivo el de favorecer la creación de colonias agrícolas, con «carácter de ensayo», «asentando los cimientos sobre los que ha de surgir una clase numerosa de pequeños propietarios», con la finalidad explícita de «contrarrestar la despo-

¹⁷ Un análisis de estos planteamientos puede verse en ORTEGA CANTEHO, N., *Política agraria y dominación del espacio*, Madrid, 1979; MONCLÚS, F. T., y OYÓN, T. L., «De la colonización interior a la colonización integral (1900-1936). Génesis y destino de una reforma agraria técnica», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, y MELGAREJO, J., *La Confederación Hidrográfica del Segura. ¿Modernización económica o consolidación de las clases dominantes del regadío?*, 1988.

blación y el impulso socialista». Las posibilidades reales de actuación eran muy limitadas, ya que la Ley las circunscribía, en primer término, a los montes propios del Estado declarados enajenables que representaban un patrimonio de valor ínfimo, y, en un plano secundario, aludía a algunos terrenos propiedad de los ayuntamientos. A la falta de facultades jurídicas se sumó la escasez de recursos con que fue dotada la Junta para realizar la tarea que se le encomendaba. Por lo tanto, no cabía esperar muchos ni buenos resultados. Así, el balance presentado por la Junta en 1926, tras diecinueve años de gestión, se sintetizaba en la creación de 18 colonias, con un total de 11.243 Has. afectadas y 1.679 campesinos asentados.

Esta falta de operatividad condujo a la revisión de la Ley, dando lugar a una serie de proyectos legales¹⁸ que ampliaban las atribuciones de la Junta y los terrenos susceptibles de ser colonizados. Sin embargo, todos ellos quedaron bloqueados por el carácter inmovilista que presidía los órganos legislativos encargados de sancionar las propuestas.

La dictadura de Primo de Rivera continuó con la política de colonización, pero dejando en un plano secundario las pretensiones sociales. El objetivo básico, ahora, era transformar a los arrendatarios en propietarios. Esta política se orientó preferentemente a favorecer la creación de pequeños propietarios en las zonas centro y norte del país, lo que, según .1.1. Castillo (1979), fue consecuencia de la presión ejercida por los católicos sociales que arrancaron de la dictadura algunos logros para las zonas geográficas en las que estaban más arraigados. Es significativo que las parcelaciones de la dictadura abandonaran casi por completo las zonas del sur de España, que eran las más conflictivas desde el punto de vista social. En cuanto a los logros, en tres años, se facilitó la adquisición de 21.501 Has. a 4.202 arrendatarios. Unos resultados más positivos que los obtenidos por la Junta, pero irrelevantes desde el punto de vista de los objetivos que se pretendían conseguir: acabar con la conflictividad agraria y estabilizar el agro español. C. Barciela (1993) ha destacado en alguna ocasión la paradoja de un Estado que vende millones de hectáreas en el proceso desamortizador durante el siglo XIX y que pasa a «mendigar» algunos miles de hectáreas a comienzos del siglo XX para resol-

¹⁸ El desarrollo de los mismos puede seguirse en MONCLÚS, F. J., y OYÓN, J. L., «De la colonización interior...», cit., 1986.

ver un problema, en buena medida, creado por el propio Estado.

En cuanto a la política hidráulica propiamente dicha y dejando de lado las intenciones colonizadoras, se puede distinguir, tal como plantea Gómez Ayau (1961), entre el período en el que el Estado se va haciendo cargo de la ejecución de las grandes obras hidráulicas (desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la primera década del XX) y otro, en el que la intervención estatal se amplía orientándose a la efectiva transformación de las zonas regables. El punto de inflexión viene determinado por la promulgación de la Ley de Grandes Regadíos de 1911. La política estatal pasó de fomentar la ejecución de las obras hidráulicas a intervenir de forma cada vez más directa en la política de riegos.

El primer paso fue la aprobación del Plan Nacional de Aprovechamientos Hidráulicos en 1902, el llamado Plan Gasset. En él se recogían una serie de proyectos con los que se debían transformar casi un millón y medio de hectáreas en regadío. La lentitud con que se acometió la ejecución de los trabajos previstos en el Plan -hecho que tuvo que ver con la situación permanentemente deficitaria de la Hacienda española- motivó que su nivel de realización fuese escaso: en 1922, de un total de 270 obras proyectadas, sólo se habían construido 29. Sin embargo, la virtualidad de este Plan va más allá de su grado de materialización. Así, I. Melgarejo (1993) ha demostrado cómo, para la Cuenca del Segura, el principal defecto que presentó este Plan fue su retraso en la ejecución de las obras proyectadas, pero no puede decirse de ellas que constituían un «mero catálogo de obras poco estudiadas y contradictorias»¹⁹, sino que, por el contrario, eran en su conjunto el primer paso encaminado a conseguir los dos objetivos primordiales que tendrá la política hidráulica en esta Cuenca: la regulación de los ríos para ampliar la superficie de regadío y la prevención de avenidas. Lo que sí puso de manifiesto el escaso índice de realizaciones de las obras incluidas en el Plan en el primer tercio del siglo XX es que las propuestas costianas resultaban inviables si el Es-

¹⁹ Del Plan Gasset se ha dicho que constituyó más que nada un largo catálogo de obras posibles, a veces contradictorias y sin tener demasiado en cuenta ni las verdaderas necesidades del país, ni las escasas posibilidades de la hacienda española. Estas han sido las críticas más frecuentes. Al respecto pueden verse ORTEGA, N., *Política agraria y...*, cit., 1979, y TAMAMES, R., *Estructura Económica de España*, Madrid, 1983.

tado no conseguía mejorar su situación presupuestaria aumentando sus ingresos o ampliando su capacidad de endeudamiento.

Más importante resultó la promulgación de la Ley de 1911. En ella se reconoce explícitamente, por primera vez, la posibilidad de que el Estado pueda ejecutar de forma exclusiva las obras necesarias para la puesta en riego. Además, admitía el derecho de expropiación, por su valor en secano, sobre las tierras que no fuesen transformadas en el plazo de dos años a contar desde que se finalizasen las obras hidráulicas. La escasa efectividad de esta Ley radicó en la incapacidad o en el desinterés de los propietarios afectados para llevar a cabo las operaciones transformadoras²⁰, habida cuenta que la construcción de las redes secundarias para el riego seguía quedando bajo la exclusiva responsabilidad de la iniciativa privada.

El problema de suplir la falta de interés de la iniciativa privada obligó a que el Estado se replanteara los diferentes obstáculos que dificultaban la transformación efectiva. La propuesta de Costa, de llevar a cabo un programa de colonización interior sobre la base de la cesión de una parte del suelo regable por los propietarios a cambio de las infraestructuras que revalorizaban la zona, sería la que progresivamente iría imponiéndose. Se trataba de parcelar alguna parte de los terrenos regables y «cederlos» a los colonos. Aunque hay que esperar a los años de la República para que aparezcan las primeras formulaciones legales de esa política de colonización integral, el camino recorrido por la dictadura de Primo de Rivera constituyó una firme base de las políticas y realizaciones posteriores. En palabras de N. Ortega (1979b), durante esos años se establecieron ya unas directrices para el desarrollo de una política hidráulica efectiva.

Con posterioridad a la Ley Gasset, la novedad más importante es la creación de las Confederaciones Hidrográficas en 1926²¹, en tan-

²⁰ Ejemplos de este desinterés mostrado por los particulares a la hora de hacer efectiva la transformación pueden verse en ORTEGA CANTEHO, N., «Política hidráulica y política colonizadora durante la dictadura de Primo de Rivera», en *Información Comercial Española*, núm. 10, 1979, Y en MONCLÚS, F. J., YOYÓN, J. L., «De la colonización interior...», cit., 1986. Esto llevaría a J. MAIRICE a afirmar: «El verdadero escándalo consistía en el comportamiento de los terratenientes que seguían sin utilizar las grandes obras de riego realizadas por el Estado a costa del contribuyente». La incidencia práctica de la Ley Casset fue muy reducida y prueba de ello es que, durante el período 1916-1922, la superficie transformada en regadío ascendió a tan sólo 46.000 hectáreas, ORTEGA CANTERO, N., «Política hidráulica y...», cit., 1979, p. 53.

²¹ Acerca de las Confederaciones pueden consultarse las siguientes obras: LORENZO PALMO, M., *Nueva Política Hidráulica. La Confederación del Ebro*, Madrid, 1930,

to que nacieron con la finalidad de coordinar el aprovechamiento integral de las aguas de cada cuenca y de unificar la gestión hidráulica en nombre del Estado. Además, por un Decreto de octubre de 1926, se estableció la obligatoriedad de transformar en regadío las tierras afectadas por las obras hidráulicas so pena de expropiación. Ello fue paralelo con la puesta en marcha de un ambicioso programa de obras hidráulicas coordinado, dirigido y ejecutado por las Confederaciones.

No obstante, no fue hasta 1932 cuando se dispuso de un instrumento decisivo para la aplicación simultánea de una política hidráulica y colonizadora. La llamada «Reforma Agraria de Prieto» (Ley ÚPER) se presentó como una alternativa técnica y moderada a la «otra» reforma agraria²², cuya Ley de Bases se promulgó unos meses más tarde. El Estado asumía la tarea de proyectar y, en su caso, de ejecutar todas las obras de transformación. De esta forma, los planteamientos surgidos a comienzos del siglo eran recogidos y desarrollados por la política agraria republicana. La incidencia que esta concepción técnico-productivista tendrá en la política llevada a cabo en la posguerra por el Instituto Nacional de Colonización será trascendental.

Al plantearse la colonización desde una perspectiva integral, la política que inicialmente tenía un carácter eminentemente hidráulico se complementó con otro tipo de medidas de naturaleza más agronómica, tales como el fomento del crédito rural, el cooperativismo, la enseñanza, etc. La penuria del crédito a la agricultura es un hecho incuestionable en la historia contemporánea española, convirtiéndose en un tema de lamentación para tratadistas y políticos. Las voces que demandaban un verdadero banco agrícola siguieron escuchándose en el siglo XX, como señala Tortella (1994), ante la decepción que supuso para el sector la creación del Banco Hipotecario, que orientó más su labor hacia la propiedad urbana que hacia la empresa agrí-

y MELGAREJO, J., *La Confederación Hidrográfica...*, cit., 1988, y *La intervención del Estado en la Cuenca del Segura*, Alicante, 1995.

²² La Ley OPER tenía para GÓMEZ AYAÚ, E., «De la Reforma Agraria a la Política de Colonización (1939-1957)», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978, una naturaleza «fundamentalmente técnica y económica», identificándola con la política italiana de la «Bonifica» integral. Por su parte, ORTEGA CANTERO, N., «Política hidráulica y...», cit., 1979, piensa que esta Ley, en su propósito de promover e intensificar la transformación en regadío y por lo tanto de elevar la productividad en esas zonas, prolongaba la línea iniciada en anteriores disposiciones, sobre todo en las referentes a las Confederaciones Hidrográficas.

cola. Los proyectos fueron muchos, pero las realizaciones escasas. En 1925, se creó el Servicio Nacional de Crédito Agrícola con la finalidad de hacer préstamos en buenas condiciones a los agricultores modestos. Sin embargo, los excesivos trámites y la escasez de los recursos disponibles restaron eficacia a este organismo que, en opinión de A. Gámez (1993), no supuso una mejora sustancial con respecto a la legislación de 1906.

También, desde los años finales del siglo XIX y sobre todo ya desde comienzos del XX, se fueron desarrollando en el país una serie de instituciones especializadas en el crédito a la agricultura es el caso de las cajas de ahorros, cajas rurales, cooperativas de crédito²³, que nacieron estrechamente vinculadas a los movimientos de asociacionismo y cooperativismo agrario. En este sentido, como afirma Jiménez Blanco (1986), tuvo un papel importante la Ley de 26 de enero de 1906, por cuanto fomentó el asociacionismo y el movimiento cooperativo entre los agricultores con el objetivo de facilitar la adquisición de insumos básicos, así como la producción y la venta en común. Sin embargo, en un estudio reciente (S. Garrido Herrero, 1994) se pone de manifiesto la contradicción entre los fines que perseguía esta Ley y su aplicación, que fue hecha con muchas reticencias por parte de la Administración, que puso obstáculos a la consolidación de las cooperativas de pequeños agricultores que ella misma estaba fomentando. La explicación a este hecho es que incluso disposiciones en apariencia inocuas, como esta Ley, fueron vistas por las clases propietarias como un ataque contra sus intereses y como un atentado contra las bases del sistema político de la Restauración. No fue hasta finales de la década de 1910-20 cuando se produjo un cambio de actitud, aunque subsistieron las secuelas de la actuación anterior.

En unos casos, la incidencia de estas organizaciones sobre la financiación fue indirecta, permitiendo al agricultor disponer mancomunadamente de unos medios de producción que, de no ser así, nunca hubieran estado a su alcance; en otros, cuando el sindicato contaba con una caja rural anexa, podía darse una financiación directa e individualizada. Un tipo particular de sindicato eran las cooperativas de producción, que tuvieron un destacado protagonismo en la transformación del subsector vinícola catalán y valenciano²⁴. En

²³ MARTÍNEZ SOTO, A. P., *Crédito y ahorro popular. El crédito agrícola institucional en la Región de Murcia (18.50-1936)*, Tesis doctoral inédita, Murcia, 1994.

²⁴ Al respecto pueden consultarse los trabajos de BALCELLS, A., *El problema agra-*

cualquier caso, estas organizaciones tuvieron un papel notable a la hora de debilitar las importantes barreras culturales y económicas que se oponían a la difusión de las innovaciones tecnológicas en los sectores más tradicionales de la agricultura. Pero, además, la cooperación entre los agricultores permitió que éstos pudiesen mantener o incluso reforzar el control sobre el conjunto del proceso productivo.

También hay que mencionar el papel desempeñado por el Estado en la ampliación de la enseñanza agraria. Esta se dirigió, sobre todo, a los trabajadores menos cualificados, Jiménez Blanco (1986). En este contexto se enmarca el Decreto de 1887 por el que se creaban las Granjas Escuelas Experimentales²⁵, cuya finalidad era triple: investigar, fomentar la introducción de las innovaciones técnicas y formar a los agricultores. La enseñanza impartida por estos centros tenía un carácter eminentemente práctico, aunque con algunos ribetes teóricos, y estaba dirigida a los obreros que, además de estudiar, debían realizar algunos trabajos en la granja, recibiendo en compensación un salario. Mientras que la creación de Escuelas de Peritos supusieron un importante paso en la difusión de los principios agronómicos, las granjas escuelas contribuyeron a divulgar las innovaciones técnicas adaptándolas a la realidad concreta de cada espacio agrario. Por lo tanto, su labor fue notable, por cuanto extendieron la formación agraria entre la población campesina que no tenía otra forma de acceder a estos conocimientos, sobre todo si se tiene en cuenta el elevado índice de analfabetismo que existía en el medio rural. El Estado, a través de las granjas escuelas, orientó a la población campesina en la nueva dirección de la agricultura española, difundiendo las innovaciones e, incluso, poniéndolas a su alcance mediante la donación de semillas o el préstamo de maquinaria, entre otras acciones.

Esta orientación técnico-productivista de la política agraria, identificada sobre todo como política de riegos, se saldó con una amplia-

rio en Cataluña. *La cuestión Rabassaire* (1899-1936), Madrid, 1980; PIQUERAS, 1, *La vid y el vino en el País Valenciano*, Valencia, 1981, Y PUWL ÁNDREI, 1, «La crisis de sobreproducción...», cit., 1986. Sobre la Ley de 1906, pueden verse JIMÉNEZ BLANCO, J, «Introducción» a *Historia Agraria de la España Contemporánea 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, y GAHIDO HERRERO, So, «Alentar y Obstruir. Las vacilaciones de la política estatal sobre cooperativismo en los inicios del siglo XX», en *Noticario de Historia Agraria*, número 7, 1994.

²⁵ Sobre el funcionamiento de las Granjas Escuelas puede consultarse a FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eo, «La Granja Agrícola de Zaragoza (1881-1936)», en *Uf Joradas del estado actual de los estudios sobre Aragón. Tarazona, 1980*, Zaragoza, 19810

ción de la superficie regada y con una mejora sustancial de los sistemas de producción. Sin embargo, el riego y otras mejoras técnicas no podían ser tornadas como solución a todos los problemas que tenía planteados el campo español. Para acabar con la conflictividad social era necesaria una política agraria más ambiciosa, que se planteara la redistribución de la propiedad de la tierra.

Una de las consecuencias más importantes de las elecciones de abril de 1931, que dieron como resultado la proclamación de la II República, fue el desplazamiento de los puestos clave de decisión política de los representantes de los grupos económicos que más se habían beneficiado de la actuación estatal en los decenios anteriores, entre los que se contaban los grandes propietarios agrarios. Ello supuso, como ha expresado J. Palafox (1991), la pérdida para este grupo del control de los resortes del poder para garantizar sus intereses. De forma inmediata, desapareció la posibilidad de influir sobre los costes salariales a través del control de la política laboral y de incrementar la protección de sus intereses mediante un alza de las tarifas arancelarias. Además, el gobierno republicano declaró su intención de acometer la reforma de la estructura de la propiedad agraria. Así, en la primera declaración del gobierno provisional afirmaba:

Sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que ha sido objeto la economía agraria del país y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra²⁶.

Desde finales del siglo XIX la política comercial exterior española había tendido a aislar de forma progresiva la economía del mercado internacional por medio de la política proteccionista. Frente a esto, las autoridades republicanas trataron de aumentar la competitividad de la economía mediante un descenso de la protección arancelaria. Se trataba de obligar a los sectores más protegidos a aumentar su competitividad, lo que habría de repercutir sobre el nivel de precios que permitiría una ampliación de la demanda. Sin embargo, este objetivo, ante las dificultades internacionales, derivadas de la crisis

²⁶ Citado por PALAFOX, J., *Atraso económico'y democracia...*, cit., 1991, p. 213.

mundial, hubo de ser compatibilizado e incluso postergado, con la necesidad de dar respuesta a la difícil situación por la que atravesaban las exportaciones españolas ²⁷. En esta doble y contradictoria orientación general ²⁸, se encuadran las disposiciones aprobadas para reordenar el comercio exterior y las dificultades legales impuestas a la importación a partir de 1933. La situación internacional hizo inviables las primeras, forzando a las autoridades republicanas, en contra de sus principios, a adoptar medidas de defensa de la producción nacional.

La nueva orientación de la política republicana se plasmó en su Reforma Arancelaria, prevista para 1933. Sin embargo, la disolución de las Cortes impidió abordarla durante la etapa 1931-33. El peso de los intereses agrarios en las Cortes resultantes de las elecciones de noviembre 1933 y el deterioro del saldo de la Balanza Comercial aplazaron *sine die* su aprobación.

Asimismo, vinculado al triunfo de la derecha en las elecciones de 1933, surgió una política de rígida intervención del sector triguero que, según Palafox (1991: 240), puede ser considerada como el antecedente, en sentido inverso en el precio de la tasa, de la política de la dictadura de Franco. Esta política debe enmarcarse en el contexto de las cuantiosas cosechas de 1932 y 1934, que provocaron un exceso de oferta y el hundimiento de los precios. La crisis condujo al control de todas las operaciones de compra-venta del trigo y a establecer un precio de tasa. Estas medidas se complementaron, en mayo de 1933, con la articulación de un sistema de préstamos con la ga-

²⁷ Dos de los principales productos de exportación españoles eran la naranja y el vino común. Estos junto a otros productos agrarios formaban el componente principal de la demanda externa. Las primeras dificultades para estas mercancías se plantearon en 1930, cuando Francia contingentó gran parte de sus importaciones agrarias, entre ellas el vino común, elevando al mismo tiempo la tarifa sobre el mismo. Ello agravó los problemas de exceso de producción de este tipo de vino que en gran parte se exportaba a Francia. España respondió con el Decreto sobre contingentes de 23 de diciembre de 1931.

Por su parte, la naranja -que era el principal producto de exportación española- vio afectada por el auge del proteccionismo internacional más tarde. Sus repercusiones se retrasaron hasta 1933 cuando entraron en vigor las medidas acordadas por los países de la Commonwealth en Ottawa para proteger la naranja palestina. La respuesta española fue la adopción en el mismo año de contingentes de importación.

²⁸ Acerca de la política comercial exterior de la II República resulta muy útil la consulta de PALAFOX, J., *Atraso económico y democracia...*, cit., 1991.

rantía del trigo. Con todo ello se intentaba acallar las reivindicaciones, cada vez más intensas, de los cultivadores.

El mayor poder del sector triguero en la nueva legislatura, se tradujo, en los años 1934 y 1935, en la promulgación de medidas más drásticas para lograr el «precio remunerador» que exigían los productores. Así, se estableció la prohibición terminante de comprar trigo de forma directa, su libre transporte y se fijaban fuertes sanciones para los infractores. Desde luego, el precio de tasa fue fijado de forma muy remuneradora para los productores. Al mismo tiempo, y para reducir la oferta, se obligaba a los harineros a formar un *stock* igual a su capacidad máxima de molturación durante cuarenta días. Se completaba la regulación del mercado con un sistema de préstamos con garantía de trigo, similar al de 1933, pero que 10 ampliaba. Estas acciones tuvieron una repercusión positiva sobre el nivel de precios del trigo.

No obstante, la debilidad de la recuperación llevó a un reforzamiento de las medidas interventoras en 1935. Se aprobó la Ley de Autorizaciones que tenía la finalidad de retirar de forma temporal del mercado hasta 600.000 Tm. de cereal para anular el exceso de oferta ²⁹. El fracaso de este ambicioso plan -sólo se retiraron del mercado 25.000 Tm. y no se logró que los precios de tasa fuesen respetados sistemáticamente- puso de manifiesto, como señala Palafox (1991), el escaso realismo de los planteamientos de los sectores entonces dominantes en las Cortes.

El gobierno de la CEDA, para reducir la oferta y elevar los precios del trigo, reorientó su actuación en dos direcciones: por un lado, promulgando una nueva Ley (9 de junio de 1935) ante el fracaso de la anterior y, por otro, tratando de hacer efectiva la inspección movilizando incluso a los propios productores para que controlasen el cumplimiento de las disposiciones. La tendencia de los precios

²⁹ La intervención se estableció en un doble nivel: por un lado, se proyectó realizarla mediante concurso público y con la contrapartida del monopolio de la libre importación de maíz y su venta a precio tasado; por otro, se concedían 50 millones de pesetas al Servicio de Crédito Agrícola para que pudiese adquirir temporalmente las partidas que no encontraran comprador. Con ambos sistemas, más la recaudación de una peseta por cada cien kilos de trigo comercializado y nuevas medidas coactivas se esperaba obtener los más de 300 millones de pesetas que la operación requería. Las dos convocatorias del concurso público fueron declaradas desiertas. Un desarrollo de todo el sistema de intervención del comercio interior del trigo durante la II República puede verse en PALAFOX, T., *Atraso económico y democracia...*, cit., 1991.

en 1935 demuestra la eficacia de estas medidas, aunque no se cumplió el precio administrativo tasado.

La intervención en el mercado triguero se vio acompañada de otras actuaciones de la misma naturaleza que reforzaron la regulación gubernamental de la economía. Afectaron a varios productos del sector agrario que habían ampliado la oferta con el consiguiente descenso de los precios. La más contundente fue la que aceptó al subsector **arrocero**, que prohibió la extensión de la superficie de cultivo y fijó precios de tasa anuales diferenciados por zonas productoras. Ahora bien, la mayor importancia, por el valor que tenía el producto en el conjunto de la producción agraria española, fue la que trató de amortiguar las consecuencias de la sobreproducción de vino limitando la utilización de alcoholes industriales y obligando a CAMPSA a adquirir alcohol para su uso como combustible.

En su conjunto, los gobiernos republicanos del «Bienio Negro» intervinieron activamente para contrarrestar la poca competitividad de algunos sectores agrícolas. Su actuación se dirigió a intentar lograr la obtención de precios considerados rentables por los productores, sin tener en cuenta los intereses de los consumidores. Una actitud, pues, como dice J. Palafox (1991: 249), que nada alteraba la tendencia dominante durante los tres primeros decenios del siglo.

Los obreros agrícolas, por su parte, resultaron muy favorecidos por la legislación que en su favor fue desarrollada por medio de decretos durante el «Bienio Progresista». Las medidas adoptadas suponían una mejora de los salarios y de las condiciones laborales de los jornaleros. Entre las disposiciones promulgadas merecen destacarse el Decreto de Términos Municipales, el de jurados mixtos, el de congelación de arrendamientos, el de aplicación de la jornada laboral de ocho horas, el de ayuda a los obreros en paro y el de laboreo forzoso. Los arrendatarios se beneficiaron considerablemente cuando se congelaron los contratos de arrendamiento en las rentas establecidas, lo que tenía la finalidad de evitar el desalojo en masa por parte de los propietarios que temían la aplicación de la reforma a sus tierras. La posición de los jornaleros mejoró aún más con la aplicación del Decreto-ley de Términos Municipales y con el de creación de los jurados mixtos. Ambas disposiciones sentaron las bases para un incremento de los salarios y fortalecieron la sindicación campesina. Lo que se trataba de evitar era la discriminación de los jornaleros afiliados a los sindicatos obreros y el empleo de esquirols en los conflictos y,

en último término, el abandono de los cultivos, obligando a los propietarios a realizar la totalidad de los trabajos que los «usos y costumbres» de cada lugar marcaban. La entrada en vigor de esta legislación fue considerada por E. Malefakis (1971: 204) como una «revolución sin precedentes para la vida rural española», ya que «por primera vez el peso de los derechos legales se desplazó de los propietarios a ^Iproletariado rural^I»³⁰.

Sin embargo, la celeridad con la que se pusieron en marcha estas disposiciones contrasta con la asombrosa lentitud del proceso de aprobación y aplicación de la Ley de Reforma Agraria³¹, que Malefakis (1978b: 29) vincula, «irónicamente», al extraordinario éxito que tuvieron los decretos reformistas, lo que «obstaculizó en última instancia la promulgación de un programa verdaderamente radical de redistribución de la tierra», porque intensificó la tendencia ya fundamentalmente reformista de los socialistas y el talante no revolucionario del campesinado. Esta falta de prisa sorprende sobre todo si se tiene en cuenta que la transformación de la estructura de la propiedad de la tierra había sido enunciado como uno de los objetivos prioritarios de la política agraria del gobierno provisional de la II República. Empeño inmediato de la República que E. Malefakis (1978b: 28) atribuye a «tIna combinación de idealismo y miedo». Sin embargo, la inactividad del campesinado durante los primeros meses reemplazó los excesivos temores de los republicanos por una gran confianza en la docilidad del campesinado, con lo que se debilitó una de las más importantes presiones sobre el nuevo régimen para realizar una reforma agraria definitiva.

³⁰ Una idea de la incidencia de estos decretos la da el hecho reseñado por MALEFAKIS, E., *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, 1971, p. 284, de que como consecuencia de la aplicación del decreto de intensificación del cultivo, en octubre de 1933 se habían asentado más campesinos (40.108) que con la Ley de Reforma Agraria y se había ocupado una superficie mayor (123.305 hectáreas). Asimismo, MALEFAKIS, E., «Análisis de la Reforma Agraria durante la Segunda República», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978, pp. 28-29, señala que como resultado de la aplicación de los decretos de términos municipales y de jurados mixtos los salarios agrícolas subieron una medida aproximada del 40 por 100 durante el primer año de la República y casi se duplicaron en los dos primeros años. También repercutieron en un aumento de la filiación campesina a la UGT, que se multiplicó por 10 entre abril de 1931 y junio de 1932.

³¹ Las vicisitudes que sufrieron los diferentes proyectos de reforma agraria han sido descritas por MALEFAKIS, E., *Reforma agraria y revolución...*, cit., 1971, especialmente en su capítulo VII, por lo que puede consultarse esta obra para ese fin.

Entre la aprobación de la Ley de Bases para la Reforma Agraria en septiembre de 1932 y la presentación del primer proyecto -el de la Comisión Técnica Agraria- transcurrieron quince meses, en los que la oposición de la derecha no dejó de manifestarse³².

El proyecto de la Comisión Técnica Agraria³³ estuvo muy influido por dos especialistas en temas agrarios tan poco radicales como Antonio Flores de Lemus y Pascual Carrión. Era éste un proyecto de aplicación rápida al optar por la vía del decreto y no de una ley. En él no se concedía la propiedad de la tierra a los campesinos, estimaba un volumen de asentamiento considerable pero posible (de 60.000 a 75.000 anuales), era flexible respecto a la explotación individual o colectiva de las tierras, preveía la entrega de medios materiales para el cultivo a los asentados y afectaba a todas las grandes propiedades por igual.

Pascual Carrión explicó las ventajas del proyecto argumentando desde la necesidad de no defraudar las esperanzas de los campesinos como fórmula de estabilización del régimen democrático hasta la conveniencia de no entregarles la propiedad de la tierra para evitar que la escasez de su ahorro los obligara a venderla ante una coyuntura negativa, pasando por los efectos que la mejora en el nivel de vida de los campesinos tendría sobre la ampliación de la demanda de bienes industriales o el riesgo que entrañaba un ataque frontal al régimen capitalista.

Quizás, como señala Palafox (1991), uno de los aspectos que suscitó más reservas en el gobierno fue el coste de la reforma, estimado por Carrión en 500 millones de pesetas para el primer año. Para su financiación sugería la posibilidad de emitir deuda para el pago de intereses y de poner en práctica un impuesto progresivo sobre la renta. El primero de los mecanismos se oponía de manera frontal a los deseos del gobierno, cuyo objetivo económico prioritario en esa etapa era tratar de equilibrar el presupuesto. Así, la política reformista

³² Al respecto puede verse LÓPEZ LÓPEZ, A., *El boicot de la derecha a Las reformas de La Segunda República. La minoría agraria, el rechazo constitucional y la cuestión de La tierra*, Madrid, 1984.

³³ CARRIÓN, P., *La reforma agraria de La II República y La situación actual de La agricultura española*, Barcelona, 1973. También, MAIRICE, J., «Problemática de las colectividades agrarias en la guerra civil», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978.

estuvo condicionada por el deseo de no proseguir incrementando el desequilibrio entre gastos e ingresos públicos³⁴.

La Ley de Bases para la Reforma Agraria resultó ser una ley moderada. Con ella se debía regular el acceso del campesinado a la tierra; sin embargo, a finales de 1934, tras dos años de vigencia, tan sólo se habían realizado 12.260 asentamientos, con una superficie afectada de 118.837 Has. (J. Maurice, 1971: 43). Se estaba, pues, muy lejos del número fijado por la Comisión Técnica para marcar el ritmo anual que debía seguir. La falta de voluntad política imprimió una notable lentitud a todo el proceso reformador del primer bienio republicano y ello motivó el descrédito de la República entre el campesinado. El deterioro de la situación se reflejó en el enorme aumento de huelgas agrícolas, que, a su vez, eran una muestra de la radicalización de importantes sectores del campesinado. La aspiración republicana de reestructurar la sociedad rural mediante la acción legislativa se frustró, en opinión de Malefakis (1978b: 35), por la timidez de las medidas adoptadas, el error de las prioridades del gobierno y la incompetencia técnica.

Con el triunfo de la derecha la situación cambia: se deroga el Decreto de Términos Municipales, se amnistía a los participantes en la intentona de Sanjurjo con la consiguiente devolución de las tierras confiscadas a sus antiguos propietarios, se revisan los asentamientos realizados al amparo de los decretos de intensificación del cultivo y, entre tanto, los propietarios se aprovecharon de su nueva situación de poder para frenar las alzas salariales. A pesar de esto, mientras el Partido Radical ocupó una posición hegemónica en el gobierno, el Instituto de Reforma Agraria continuó con su labor aunque con la misma parsimonia que bajo Azaña.

Fue en 1935, a partir del momento en que Gil Robles y sus seguidores dominaron el ejecutivo, cuando se produjeron las alteraciones más profundas de la legislación reformista agraria del primer bienio. En realidad, se trató de una auténtica contrarreforma. En marzo se promulgó una nueva Ley de Arrendamientos que ratificaba el poder absoluto de los propietarios, quedando los arrendatarios completamente desprotegidos por el nuevo texto legal; y, en agosto, la de-

³⁴ Acerca de los aspectos financieros de la reforma agraria y su relación con la Hacienda Pública puede verse ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C., «La Hacienda Pública y el sector agrario en la II República española», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 141, 1987.

nominada Ley para la Reforma Agraria. En este contexto quedaban al descubierto las intenciones de la clase agraria instalada en el poder. Por la nueva Ley se derogaba el Inventario de Propiedades, lo que dejaba carentes de significado las distintas categorías de fincas expropiables; se modificaban los principios de compensación, haciéndolos más favorables para los propietarios; y se limitaba la capacidad de actuación del IRA, recortando su presupuesto al cambiar el mínimo de 50 millones de pesetas en un máximo. Además, se anularon las expropiaciones que habían realizado sin indemnización, quedando transformadas en ocupaciones temporales obligadas al pago de un arrendamiento. Con ello, se paralizó, excepto por «razones de utilidad social», la ocupación de tierras a no ser que el Estado las adquiriera a precio de mercado. Algo que, dado el importe que ello suponía y lo que la derecha agraria consideraba como «razones de utilidad social» supuso el fin de la transformación de la estructura de la propiedad de la tierra hasta la victoria del Frente Popular.

En efecto, con el triunfo del Frente Popular, en las elecciones de febrero de 1936, se vuelve a la legislación anterior a 1934, aunque con muchos matices interesantes como fueron la modificación del régimen de indemnizaciones, la reducción de los límites máximos de las fincas establecidas en 1932 y el reconocimiento al Estado de la facultad para hacerse con cualquier explotación por razones de «utilidad social», es decir, utilizando la cláusula de 1935 en una manera que sus autores no habían podido prever: para legalizar *ex post facto* las ocupaciones de fincas ocurridas o para anticipar las que amenazaban. El impulso que tomó la reforma agraria en esta etapa fue más que evidente y prueba de ello es que, en los seis meses que pasaron entre las elecciones y la guerra, se repartieron de 900.000 a un millón de hectáreas entre unos 225.000 campesinos (E. Malefakis, 1978b: 44). Los salarios también subieron, rebasando los niveles más altos que se habían alcanzado en 1933, y se establecieron medidas para ayudar a los arrendatarios. En opinión de E. Gómez Ayau (1978: 98), «el triunfo del Frente Popular bien puede decirse que marca el comienzo de una aplicación efectiva de la Ley de Reforma Agraria de 1932».

Con el inicio de la guerra desaparece la reforma agraria como tal, para dar paso a una revolución agraria en la zona republicana y a una contrarrevolución en la zona controlada por los sublevados. Para Malefakis (1978a), la revuelta militar proporcionó su gran oportuni-

dad a la revolución social en el campo, mientras que Maurice (1978) piensa que la sublevación estalló en el momento en que la revolución agraria ya se estaba iniciando. Fuera lo uno o lo otro, lo que resulta evidente es que en agosto de 1938 -según cifras del IRA-³⁵ se habían expropiado aproximadamente cinco millones y medio de hectáreas, de ellos unos cuatro millones y medio entre el 19 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1937, y se habían beneficiado de la redistribución más de 300.000 campesinos. Las tierras expropiadas respondían a tres motivos: confiscadas en virtud del Decreto de 7 de octubre de 1936, haber participado sus propietarios en el movimiento insurreccional contra la República, expropiadas por razones de utilidad social y ocupadas directamente por los campesinos. Una Orden Ministerial de 8 de julio 1937 legalizó todas las situaciones de hecho creadas por las explotaciones colectivas, ordenando al IRA que diera prioridad a todo cuanto se refiriese a las colectividades.

La Guerra Civil supuso el funcionamiento simultáneo de dos políticas agrarias diferentes: de un lado, en las zonas republicanas se produjo el paso a una revolución agraria; de otro, en los espacios ocupados por las fuerzas rebeldes se fueron articulando las líneas esenciales de la «nueva» política agraria. Política que nació vinculada a los intereses de aquellos que apoyaban la insurrección. Desde este punto de vista, la guerra supuso no ya una vuelta a la situación precedente, sino la aparición de unas nuevas condiciones particularmente ventajosas para los grandes propietarios.

La política agraria de los cuarenta quedó diseñada, desde muy pronto, sobre los siguientes pilares: intervención, autarquía, defensa de la propiedad, colonización y control de la mano de obra. Coexistiendo una expresa profesión de fe en la propiedad privada de la tierra con una total intervención del mecanismo de mercado capitalista. Y todo ello enmareado en la opción industrializadora que asumió el régimen (M. J. González, 1979), a pesar del agrarismo ideológico³⁶ y

³⁵ CARRIÓN, P., *La reforma agraria de la II República...*, cit., 1973, p. 135.

³⁶ Esta ideología, definida por SEVILLA GUZMÁN, E., *La evolución del campesinado en España*, Barcelona, 1979, como «ideología de la soberanía del campesinado», situaba al campesinado en un lugar preponderante de la sociedad, al tiempo que exaltaba la vida rural y la economía agraria como los patrones a seguir en lo social y en lo económico, de forma que planteaba una total identificación entre lo agrario y el nuevo régimen. Véase GONZÁLEZ, M. J., *La economía política del franquismo*, Madrid, 1979.

de las tomas de postura verbales en favor de la vida rural y de la economía agraria.

Desde el punto de vista de las estructuras agrarias, el triunfo del bando nacional llevó aparejado la liquidación del proceso de reforma agraria que se había desarrollado durante la II República. No en vano, una de las razones fundamentales de la sublevación había sido la de conjurar el peligro que para la propiedad privada de la tierra suponían los proyectos republicanos. Así, si en algún sector quedó rápidamente en evidencia el tipo de intereses económicos que defendía el Nuevo Estado éste fue el agrícola, con la puesta en marcha de la contrarrevolución agraria³⁷, y así lo entendieron los propietarios que acudieron al Servicio Nacional de Reforma Económica y Social de la Tierra con apremiantes demandas para que sancionaran legalmente las «devoluciones» de sus «fincas usurpadas o invadidas por los rojos». Dicho Servicio -que posteriormente pasaría a denominarse Servicio de Recuperación Agrícola- nació en plena guerra (1938) con la exclusiva finalidad de devolver a sus antiguos propietarios las fincas afectadas por la reforma agraria³⁸. Este proceso, sancionado por

³⁷ Acerca de si se trató de una contrarreforma (SORNÍ MAÑES, I, «Aproximación a un estudio de la contrarreforma agraria en España», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 6, 1978) o si fue una contrarrevolución (BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la Agricultura Tradicional, 1900-1960*, Barcelona, 1986), debe valorarse el hecho de que, en su mayor parte, el proceso de devolución de las fincas afectadas por la reforma agraria a sus antiguos propietarios no fue realizado de manera legal ni estuvo controlado por las autoridades nacionalistas. En términos generales, las autoridades franquistas sancionaron legalmente *a posteriori* las ocupaciones de fincas realizadas durante la guerra por sus antiguos propietarios. Ocupaciones que, como reconoció un alto cargo de la administración franquista de los cuarenta -A. Zorrilla Dorronsoro- (BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la Agricultura Tradicional, 1900-1960*, Barcelona, 1986, pp. 402-404), no se habían producido por métodos legales ni pacíficos, sino que se habían llevado a cabo sin base jurídica que avalara dicha transmisión. Según las estimaciones realizadas por BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la Agricultura Tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, p. 401, de un total de 6,3 millones de hectáreas afectadas por la reforma agraria republicana incluido el período de la Guerra Civil, legalmente sólo fueron devueltas por los organismos oficiales menos de medio millón de hectáreas. El resto -exceptuando 18.000 hectáreas que quedaron en manos del INC- fueron ocupadas directamente por sus antiguos propietarios sin que mediara ningún tipo de proceso legal, ni ningún control del Estado. Este hecho redunda en la consideración de este proceso como una contrarrevolución, en opinión de C. BARCIELA.

³⁸ Un análisis de la labor desarrollada por este organismo y de las disposiciones promulgadas por el Nuevo Estado en materia de contrarreforma agraria puede verse en SOHNÍ MAÑES, J., «Aproximación a un estudio...», cit., 1978.

una serie de disposiciones que se promulgan entre 1936 y 1940, significó la neutralización de la actividad reformista agraria, la exigencia de saldar las deudas contraídas por los asentamientos realizados y la devolución de las fincas expropiadas, incluyéndose en estas devoluciones las instalaciones, los medios de producción, el ganado y las cosechas que se encontraban en las fincas en el momento de la reposición. No sólo fue una ocupación realizada, en su mayor parte, sin que mediara ningún proceso legal y sin ningún control del Estado; sino que paralelamente se expolió a los campesinos que habían ocupado las tierras en virtud de la reforma agraria republicana. Una Ley de febrero de 1940 sirvió para sancionar legalmente *a posteriori* esta situación, poniendo punto final a la liquidación de la reforma agraria.

En este proceso abundó la represión contra los colonos del IRA y el pillaje. Algunos de los colonos asentados fueron despojados de medios de producción, cosechas y ganado de los que eran propietarios legítimos. Pero con mucho 10 más grave fue la durísima represión desencadenada contra ellos ³⁹, todos fueron considerados «enemigos decididos del Movimiento Nacional», de manera que, tal como explicaba A. Zorrilla Dorronsoro ⁴⁰, «algunas depuraciones efectuadas... y actos violentos que también se habían realizado contra estos colonos al margen de la ley, acrecentaron su desconfianza». Como dice E. Gómez Ayau (1978: 107-108): «Se borró la pizarra hasta el borde, quizá cabría decir que con saña de revancha... Quedó el desengaño y el mito de una reforma agraria sin hacer y por eso creo que aquella devolución, cuyas razones de guerra son indiscutibles, fue, en gran parte, una equivocación política», y esto lo afirma quien ocuparía importantes cargos en Agricultura tras la Guerra Civil.

Por su parte, en relación con la protección a los arrendatarios, se suponía fuera de vigor la Ley de 1936 iniciándose los desahucios o, incluso partiendo del vigor de esta ley, los desahucios se llevaron a cabo por falta de pago de aquellos que estaban en el frente defendiendo la causa nacional. Y esto ocurrió al mismo tiempo que desde el Ministerio de Agricultura -al frente del cual se encontraba el falangista Raimundo Fernández Cuesta- se prometía la realización de

³⁹ Al respecto puede verse la obra de MARTÍNEZ ALIER, J., *La estabilidad del latifundismo*, París, 1968.

⁴⁰ Citado por BARCELÁ, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986, p. 403.

una profunda reforma agraria que incluiría «garantías de continuidad al arrendatario»⁴¹. Así, el desahucio fue el pago recibido por los arrendatarios que habían abandonado sus explotaciones para engrosar las filas del ejército nacional y la represión fue el castigo que recibieron los campesinos que se habían atrevido a cuestionar el orden establecido.

Garantizado y reforzado el derecho de propiedad privada de la tierra y sometido el campesinado, los propietarios se encontraron en una óptima situación que propició, incluso, cambios en las formas de explotación de las tierras, revalorizándose el cultivo directo frente a la práctica del cultivo parcelado⁴². El objetivo principal fue mantener la forma de dependencia que obligaba al jornalero a entrar en un mercado de mano de obra controlado por los propietarios. Para ello, los obreros fueron privados del derecho a organizarse en sindicatos libremente, se abolió el derecho de huelga, no tenían garantía alguna de encontrar trabajo ni siquiera en condiciones eventuales, Del mantenimiento de esta situación se encargó la «brutalidad preventiva» -en palabras de E. Sevilla Guzmán (1979)- de la Guardia Civil y las Hermandades de Labradores y Ganaderos que, controladas por los grandes propietarios, se erigieron en la variante rural de los sindicatos verticales. La represión generó en los campesinos «el miedo a tener ideas» (Martínez Alier, 1968); es decir, tenían comprometerse con todo lo que tuviese un cariz político. Ese miedo fue utilizado para conseguir que los obreros no se salieran del papel que la clase dominante deseaba que ellos protagonizaran. Así, se pudieron fijar administrativamente unos salarios bajos, en un momento de fuerte inflación, que rebajaron sustancialmente el poder adquisitivo de los obreros agrícolas en relación a los niveles de la preguerra, sin que ello se tradujera en un aumento de la conflictividad social. Esta política de control y represión de la mano de obra agrícola puso fin al clima de agitación que había caracterizado las décadas anteriores.

En esta línea de defensa de la propiedad agrícola hay que contextualizar también la política de colonización de los años cuaren-

⁴¹ Citado por BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986, p.404.

⁴² En este sentido pueden verse los trabajos de NAREDO, J. M.; HUIZ MAYA, L., Y SUMPISI, J. M., «La crisis de las aparcerías de secano en la posguerra», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 3, 1977, Y NAHEDO, J. M., «Ideología y realidad en el campo de la Hcforma Agraria», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978.

ta ⁴³, política que fue recuperada por el Estado franquista a pesar de que las experiencias anteriores la habían mostrado inoperante. En lo sucesivo, se implantó un modelo de reforma agraria cuyo objetivo principal era la modernización de la agricultura mediante la puesta en regadío y otras mejoras técnicas, relegando «lo social» a un plano secundario, consistente en el asentamiento de colonos.

Al frente de la nueva política se situó al Instituto Nacional de Colonización, creado en 1939. Desaparece así, como señala E. Gómez Ayau (1978: 115), en la terminología oficial la expresión reforma agraria, que volvería a surgir en 1973 al cambiarse la denominación de este organismo por Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Las funciones encomendadas al INC pueden englobarse para la década de los cuarenta en dos grandes líneas de actuación: la política de colonización de grandes zonas y la de colonización de interés local.

La pobreza de los recursos asignados al INC en relación con los fines que se le encomendaban -nada menos que la reforma económica y social de la tierra- demuestra las elevadas dosis de demagogia que encerraban las propuestas colonizadoras de estos años, ya que la insuficiencia de las asignaciones -hecho que fue claramente admitido por la administración- suponía el más evidente indicador del escasísimo alcance real que, en esas circunstancias, alcanzaría la política estatal de colonización.

Los criterios y procedimientos fundamentales de la política de grandes zonas quedaron articulados legalmente por la Ley de Bases para Colonización de Grandes Zonas (1939) 44. En un principio, se dejaban las operaciones colonizadoras en manos de los particulares que habrían de beneficiarse de ellas; sin embargo, el desinterés de la

⁴³ Un análisis de dicha política puede verse en GÓMEZ AYAU, E., *El Estado y las Grandes Zonas Negables*, Madrid, 1961, y «De la Heforma...», cit., 1978; ORTEGA CANTEHO, N., *Política Agraria...*, cit., 1979; BARCELONA, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986 y «Aproximación a los elementos básicos para una historia financiera del Instituto Nacional de Colonización», en *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, vol. II, Madrid, 1990; MANGAS NAVAS, J. M., «La política de colonización agrícola del franquismo (1936-1977)», en *Historia y evolución de la colonización agraria en España*, vol. II, Madrid, 1990; BRETÓN, V., *Terra i Franquisme a Lleida*, Lleida, 1990, y LÓPEZ OHTIZ, M. I., *La agricultura murciana durante el franquismo, 1939-1975*, Tesis Doctoral inédita, 1992.

⁴⁴ Esta disposición quedó complementada por un Decreto (1942) que autorizaba al Instituto para adquirir fincas voluntariamente ofrecidas por sus propietarios y por la Ley de expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social (1946).

iniciativa privada convirtió al INC en el exclusivo artífice de la política de colonización. Los mecanismos colonizadores se concretaban en que el Instituto pudiese comprar algunas fincas voluntariamente ofrecidas por sus propietarios⁴⁵ y realizara en ellas, previa parcelación y venta aplazada, algunas aisladas experiencias de asentamiento de colonos. De rotundo fracaso puede calificarse esta política.

En cuanto a la transformación en regadío de grandes zonas, basta con señalar que de un total de 576.891 hectáreas declaradas de interés nacional entre 1940 y 1951, tan sólo se consiguió la transformación real de 9.886 hectáreas (C. Barciela, 1986: 408). La política de adquisición de fincas por el INC careció de cualquier tipo de coherencia y puede resumirse, para la década de los cuarenta, en la adquisición de 232 fincas, con un total de 137.683 hectáreas, en su mayor parte de secano no regable, por las que pagó un precio superior a 461 millones de pesetas (M. I. López Ortiz, en prensa). Por su parte, el número de colonos asentados fue insignificante⁴⁶ atribuyéndoseles unos lotes claramente insuficientes, cuya explotación pronto se demostraría antieconómica.

La segunda línea de actuación desarrollada por el INC estuvo encaminada a favorecer y potenciar la realización de mejoras rurales de carácter local⁴⁷. Esta labor, aunque no se sitúa propiamente en el marco de las pretensiones colonizadoras de la política agraria de la posguerra, permite completar el análisis de la actividad del Instituto, al tiempo que resulta bastante esclarecedora de los objetivos estatales, más atento a potenciar la modernización de la agricultura que a dar respuesta a los problemas sociales del agro español. Esta política, aunque con una formulación menos ambiciosa tuvo una mayor repercusión práctica que la de grandes zonas. Los auxilios técnicos y económicos que se prestaron a los proyectos de los propios agricul-

⁴⁵ A partir de 1946, también podía el INC expropiar algunas fincas por razones de «interés social», pero las normas de excepción introducidas limitaban mucho la operatividad de esta facultad.

⁴⁶ De las publicaciones oficiales se deduce que, hasta 1950, se asentaron por el INC 13.601 colonos, en su mayor parte arrendatarios que con la mediación del Instituto pasaron a ser colonos (LÓPEZ ÚRTIZ, M. I., *La agricultura...*, cit., 1992). Sin embargo, BARCELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986, p. 408, reduce esa cifra a 1.759.

⁴⁷ La actuación del INC en materia de colonización de interés local se reglamentó por las leyes de colonización de interés local de 1940 y de 1946. Un desarrollo de las mismas puede verse en LÓPEZ ÚRTIZ, M. I., *La agricultura...*, cit., 1992.

tores amparándose en ella fueron de una cierta importancia ⁴⁸, sobre todo los otorgados para la realización de obras de transformación de secanos en regadíos: así, en la década de los cuarenta, se transformaron con estas ayudas más de cincuenta y ocho mil hectáreas y se mejoró el regadío de otras siete mil (M. I. López Ortiz, en prensa). Por esta vía, el INC contribuyó a capitalizar el sector agrícola mediante la subvención de obras a un coste muy bajo para los propietarios, que vieron cómo se multiplicaba extraordinariamente el valor de sus tierras.

El fracaso de la política de colonización de grandes zonas radica en lo incoherente de su formulación y en la inadecuación de los planes con la realidad política y económica del momento, que no era el más propicio para llevar a cabo proyectos de reforma agraria, por limitados que fueran. Al mismo tiempo, el contexto económico, agravado por la caótica política agraria del Nuevo Estado, hizo que existieran alternativas tradicionales a la transformación agraria menos costosas y mucho menos arriesgadas. Por el contrario, los propietarios aprovecharon la oportunidad que les brindaba la política de interés local para acometer la modernización de sus explotaciones, llevando a la práctica proyectos que exigían inversiones menos cuantiosas y que tenían una mayor viabilidad técnica y económica. En esta explicación radica el hecho de que, a partir de 1950, se abandonaran definitivamente las intenciones colonizadoras propiamente dichas, incrementándose, por el contrario, todas aquellas que se encaminaban a conseguir la transformación técnica de la agricultura.

Por otra parte, la política agraria adoptada por las autoridades franquistas tuvo un carácter fuertemente intervencionista, de clara inspiración fascista y con la finalidad de lograr la autarquía económica. Posteriormente, el régimen encontró en el aislamiento a que fue sometido por la comunidad internacional una valiosa argumentación para explicar las dificultades económicas que padeció el país, pero este aislamiento lo único que hizo fue demostrar cuán descabellados resultaban ser los propósitos autárquicos inicialmente formulados ⁴⁹. Con otra política comercial exterior el resultado hubiese sido diferente. M. J. González (1979) señala cómo las preferencias ideológicas por

⁴⁸ Durante el período 1941-50, el INC concedió 19.741 auxilios que ascendieron a más de 200 millones de pesetas.

⁴⁹ Un análisis acerca de si la autarquía fue impuesta o querida puede verse en BARCELA, C., «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1986.

las potencias del Eje impidieron que se aprovecharan adecuadamente las posibilidades que ofrecía el comercio exterior. Fenómeno que ha sido destacado también, más recientemente, por J. Catalán (1995). La política comercial exterior de los años cuarenta se saldó con un notable fracaso: de un lado, la pérdida de los mercados internacionales a los que tradicionalmente se dirigían buena parte de las exportaciones agrarias y, de otro, la fuerte reducción de las importaciones de medios de labor procedentes de estos mercados sumió en una profunda crisis al sector más dinámico de la agricultura española⁵⁰, que era el que más incardinado se encontraba en el mercado exterior y mayor dependencia tenía del mismo.

Otro principio básico que orientó la intervención estatal en la agricultura de la posguerra fue la creencia de que los precios de los productos y de los factores de producción podían fijarse por decreto, al margen de los mercados. En la aplicación de este principio radicó buena parte de los problemas económicos de la agricultura española de los cuarenta. El subsector agrícola que más se vio afectado por la intervención gubernamental fue el cereal, no en vano el primer producto agrícola que había sido objeto de regulación fue el trigo⁵¹. Así, en pleno conflicto armado, en 1937, se creó el Servicio Nacional del Trigo, con el que se pretendía resolver los problemas que aquejaban al sector triguero. Sin embargo, desde muy pronto el sistema de intervención organizado se mostró claramente ineficaz. El gobierno se equivocó tanto en su evaluación de la situación del mercado triguero en 1937, al definirlo como excedentario, como en las medidas de restricción al cultivo y de fijación de bajos precios de tasa. La respuesta de los agricultores ante la intervención del trigo fue la de sustituir

⁵⁰ GONZÁLEZ, M. J., *La economía política...*, cit., y CATALÁN, J., *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona, 1995. LÓPEZ OHTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992, explica cómo la agricultura intensiva del regadío murciano frenó en los años cuarenta su ritmo de expansión y modernización como consecuencia, fundamentalmente, del descenso de la demanda externa de productos hortofrutícolas y de la imposibilidad de importar medios de producción en las cantidades necesarias.

⁵¹ Acerca de la intervención en este sector pueden verse los trabajos de BARCIELA, C., «El estraperlo de trigo en la posguerra», en *Moneda y Crédito*, núm. 151, 1981; *La jûzanciación del Servicio Nacional del Trigo, 1937-1971*, Madrid, 1981; «Producción y política cerealista durante la guerra civil española, 1936-1939», en *Historia Económica y Pensamiento Social*, Madrid, 1983; «Intervencionismo y crecimiento económico en España, 1936-1971», en *La Nueva Historia Económica en España*, Madrid, 1985, e «Introducción», en *Historia Agraria...*, cit., 1936.

este cereal por otros cultivos más libres de control. El fracaso de estas medidas llevó a la Administración a adoptar nuevas disposiciones reguladoras y más controles, iniciándose una espiral que culminó en una situación en la que las medidas interventoras afectaban, hasta en sus más mínimos detalles, a la producción, comercialización y consumo del trigo y de los demás cereales. Paralelamente se fueron estableciendo un conjunto de medidas de sanción para aquellos que incumplieran la normativa⁵². La intervención se extendió al resto de los cereales y a otros cultivos, tales como el olivo, las leguminosas, el viñedo y algunas plantas textiles como el algodón⁵³. Se trataba de cultivos cuyas producciones tenían una importancia vital para asegurar el consumo básico de la población española.

Puesto que los precios de tasa se establecieron por debajo de sus niveles de equilibrio (Barciela, 1985), la respuesta de los agricultores fue reducir la superficie de cultivo dedicada a los aprovechamientos intervenidos⁵⁴ y gastar menos en su cultivo, lo que redundó en un descenso de los rendimientos y de la producción. Al mismo tiempo, los consumidores intentaron aumentar el consumo de los productos racionados. De ambos fenómenos -reducción de la producción y aumento de la demanda- se derivó la existencia de un mercado profundamente desequilibrado que desembocó en la aparición de un

⁵² Un desarrollo de la política triguera franquista puede verse en BARCIELA, C., «Intervencionismo y crecimiento...», cit., 1985.

⁵³ Acerca de la intervención en la agricultura de los años cuarenta además de los trabajos ya reseñados de BARCIELA, C., merecen destacarse: CLAVERA, J., «El estraperlo en los años cuarenta», en *Información Comercial Española*, núm. 514, 1976; NAREDO, J. M., «La incidencia del “estraperlo” en las grandes fincas del sur de España», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 19, 1981; TIÓ, C., *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*, Madrid, 1982; GUTIÉRREZ, C., «Una estimación del mercado negro de aceite de oliva en la posguerra española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 29, 1983; BARCIELA, C., Y GARCÍA GONZÁLEZ, A., «Un análisis crítico de las series estadísticas de los precios del trigo entre 1937 y 1980», en *Historia Agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, 1986, y LÓPEZ ÚRTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992.

⁵⁴ BARCIELA, C., «Intervencionismo y crecimiento económico en España, 1936-1971», en MARTÍN ACEÑA, P., Y PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (eds.), *La nueva historia económica en España*, Madrid, 1985. En el caso de Murcia los agricultores valoraron positivamente la posibilidad de desviar hacia el mercado negro alguna parte de la cosecha o de aprovecharla para el autoconsumo en un contexto marcado por la carestía y la escasez de productos alimenticios. Prueba de ello es que se paralizó la tendencia regresiva que habían iniciado los cultivos tradicionales a finales del siglo XIX (LÓPEZ ÚRTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992).

amplio mercado negro, tanto mayor cuanto más grande fuese el desequilibrio creado. La respuesta de las autoridades al fenómeno del estraperlo se orientó exclusivamente hacia la represión sin que en ningún momento se plantearan corregir las causas que lo habían propiciado. La consecuencia fue un espectacular desarrollo del mercado negro de todo tipo de bienes intervenidos que perduró mientras se mantuvo el sistema de intervención ⁵⁵.

Las cantidades comercializadas en el mercado negro alcanzaron una importancia extraordinaria, los precios superaron, por término medio, entre dos y tres veces los oficialmente tasados ⁵⁶ y la calidad de los productos se deterioró. El objetivo de la autarquía resultó inalcanzable; por contra se generalizó una situación de hambre y miseria durante estos años. Por lo tanto, puede calificarse de rotundo fracaso el sistema de intervención impuesto en la agricultura por el Nuevo Estado. Los únicos beneficiarios fueron aquellos que participaron en el mercado negro consiguiendo fabulosas ganancias, los más sólo consiguieron sobrevivir a la escasez a costa de muchos sufrimientos.

Consecuencia de esta política fue la crisis generalizada del sector agrario durante los años cuarenta. Las superficies cultivadas disminuyeron en relación al período 1931-1935, la producción y los rendimientos también descendieron y, asimismo, el nivel de consumo *per cápita* de productos alimenticios ⁵⁷. El proceso de modernización agraria que se había iniciado tras la crisis finisecular quedó interrumpido. La falta de medios de valor y su carestía, y, como contrapartida, la abundante y dócil mano de obra disponible contribuyen a explicar este fenómeno. En efecto, al finalizar la guerra se produjo un incremento notable de la producción activa del sector primario que

⁵⁵ Sistema de intervención que, como BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986, pp. 395-396, señala, no afectó a todos por igual. Así, las entregas obligatorias a bajos precios de tasa fueron normalmente mejor satisfechas por los pequeños campesinos, indefensos ante los funcionarios de los organismos de intervención. Sin embargo, los agricultores grandes y medianos contaron con todo lo necesario para poder participar en el mercado negro: excedentes, lugares para ocultar los productos, medios de transporte, conocimiento del mercado y la impunidad política que les proporcionaba el formar parte del bando victorioso en la guerra.

⁵⁶ BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986, pp. 394-395, señala cómo en lo referente al trigo las cantidades estraperladas superaron las comercializadas en el mercado oficial, mientras que en el caso del aceite estuvieron muy aproximadas.

⁵⁷ Véanse al respecto BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986, y LÓPEZ OHTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992.

frenó el crecimiento de los salarios, cuyo nivel resultó ser muy inferior al de los precios percibidos por los agricultores. Este retraso en el crecimiento de los salarios compensó el efecto negativo de la caída de los rendimientos sobre los beneficios agrarios, lo que permitió -según J. M. Naredo (1986)- que la rentabilidad de los empresarios agrícolas alcanzara, a finales de la década de los cuarenta, unos niveles muy superiores a los de los años treinta, viéndose de esta manera reforzada la acumulación de capital de origen agrario. Por otra parte, también se observa en estos años un descenso en el empleo de técnicas capitalizadas, siendo significativo el descenso del número de tractores por activo en la agricultura y del uso de fertilizantes, especialmente de los productos nitrogenados ⁵⁸.

En definitiva, la oferta abundante de dócil y barata mano de obra y la escasez de *inputs* permitieron que el sector agrícola reforzara, en los años cuarenta, sus características de economía natural (J. M. Naredo, 1986), lo que acentuó su función de exportador neto de mercancías y, con ello, su capacidad de financiación. A ello se añadió la captación de divisas, mediante la exportación de productos agrarios ⁵⁹, que permitió la adquisición en el exterior de productos necesarios para la recuperación industrial. Por estos mecanismos, la agricultura en general y la de exportación en particular trasvasó recursos financieros del sector agrícola al resto de la economía.

⁵⁸ NAHEDO, L. M., «Diez años de agricultura española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 46, 1988. Acerca de la magnitud del descenso del uso de técnicas capitalizadas puede verse LÓPEZ OHTIZ, M. I., *La agricultura murciana...*, cit., 1992. En cuanto a la escasez de productos nitrogenados hay que señalar el brusco descenso de las importaciones que no fue compensado por la producción nacional, a pesar del Plan Nacional del Nitrógeno, al que se le aplicó la Ley de industrias de interés nacional a comienzos de 1940. Aunque su formulación era muy ambiciosa -pretendía cubrir completamente la demanda del mercado nacional-, bajo el impulso de la protección estatal y mediante el recurso a la tecnología extranjera, tan sólo logró una limitada capacidad productiva en los años cuarenta, tal como ha puesto de manifiesto BUESA, M., «Industrialización y agricultura: una nota sobre la construcción de maquinaria agrícola y la producción de fertilizantes en la política industrial española (1939-1963)», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 28, 1983.

⁵⁹ De sobra es conocido el papel que desempeñaron las exportaciones de determinados productos agrarios, como los cítricos, en la nivelación de la balanza comercial. Las repercusiones de la política monetaria de sobrevaloración de la peseta en los tipos de cambio oficiales sobre el sector exportador pueden verse en ALONSO GIL, L., «España 1940-60: Crecimiento económico», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 121, 1982.

A finales de los años cuarenta, este modelo de acumulación no podía seguir funcionando. Diez años de hambre, privaciones y miseria eran argumentos suficientes para que algo empezara a cambiar en los postulados de la política económica franquista. Al surgimiento de una nueva coyuntura internacional más favorable para el régimen⁶⁰ se sumaron las cada vez más numerosas voces que desde el interior reclamaban un cambio en la política económica y agraria. Se trataba de buscar un sistema de recambio que mantuviera los mecanismos básicos de acumulación y al mismo tiempo permitiera un aumento del consumo y un mínimo nivel de satisfacción de las necesidades más elementales (Barciela, 1986: 414). Un paso decisivo en el camino de poner fin a la política autárquica en el sector agrario fue el nombramiento de Rafael Cavestany como ministro de Agricultura en 1951.

Las líneas esenciales sobre las que se vertebró la nueva política agraria fueron: finalizar la rígida política intervencionista y elevar los precios de tasa; incrementar la productividad y la producción total; emprender una eficaz política de colonización; repoblación forestal; mejorar la cabaña ganadera; fomentar la industrialización rural; protección económica para el campo (medios de producción, créditos, precios remuneradores); defensa contra la erosión del suelo; concentración parcelaria; mejorar la condición social de los campesinos; política social de apoyo a las explotaciones familiares; protección técnica para el campo (investigación y extensión agraria, formación del campesinado); protección jurídica y política para el campo (Barciela, 1986: 418). Estas medidas se vieron reforzadas por la nueva política exterior que conllevó un fuerte aumento de las exportaciones agrarias y la posibilidad de adquirir *inputs* en las cantidades necesarias. En líneas generales, esta reorientación supuso el comienzo del final del aparato intervencionista y el inicio de la modernización del sector. Como indicara E. Gómez Ayau (1978: 120), la política agraria del periodo Cavestany (1951-1957) se sintetiza en «la reafirmación tajante de incrementar los medios de producción, acelerar la transformación en regadío y la repoblación forestal, con una preocupación social preferente, pero sintiendo ya la urgencia y necesidad de pre-

⁶⁰ Una síntesis de esta nueva coyuntura internacional puede verse en el epígrafe «El decenio bisagra» de GARCÍA DELGADO, J. L., «La industrialización y el desarrollo económico de España durante el franquismo», en *La economía española en el siglo xx. Una perspectiva histórica*, Barcelona, 1987.

pararse para la batalla de la productividad y de la coordinación del desarrollo agrario con el desarrollo industrial».

Esta política dio lugar al período de máximo esplendor de la agricultura tradicional, culminando con su crisis definitiva y con el desarrollo de la moderna agricultura, ligada a las técnicas de la llamada «revolución verde». En efecto, la década de los años cincuenta fue una etapa favorable para la agricultura tradicional y, particularmente, para el sector cerealero. La mano de obra continuó siendo abundante y barata; la oferta de medios de producción fue creciente y diversificada; los precios agrarios mantuvieron una tendencia alcista y favorable a los agricultores; los excedentes de algunos productos como el trigo, el arroz o el vino fueron comprados por el Estado a precios remuneradores y sin ninguna limitación de calidad ni cantidad; existió una política activa en la concesión de créditos y subvenciones a la agricultura, al tiempo que se produjo el despegue de las inversiones públicas destinadas al sector agrario; y, por último, la Hacienda se mostró muy tolerante con los intereses de la gran propiedad. En estos años, comenzaron a reducirse las aportaciones de capital de la agricultura a otros sectores, empezando a aportar mano de obra y a jugar un papel importante como mercado para los productos industriales. La agricultura parecía dotada de una serie de recursos y mecanismos que favorecían su estabilidad. Sin embargo, las condiciones para su crisis estaban dadas y se desencadenó con los cambios experimentados en la población activa del sector.

Pero veamos esta evolución con más detalle en lo que se refiere a la intervención del Estado. La política de Cavestany, como hemos señalado, fue elevar los precios, suprimir algunas medidas de intervención e impulsar una serie de actuaciones como el Plan de Intensificación, el apoyo financiero al sector, la concentración parcelaria, los nuevos planes de colonización o la repoblación forestal. La reforma agraria, entendida como distribución de la propiedad, desapareció de los nuevos planteamientos⁶¹. Estas líneas maestras estarán

⁶¹ Un desarrollo de las normas promulgadas a partir de los años cuarenta puede verse en CLAVEHA, T., y otros, *Capitalismo español de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, Madrid, 1973; LÓPEZ DE SEBASTIÁN, T., *Política agraria en España, 1920-1970*, Madrid, 1970; CAMILLERI LAPEYRE, A., «La crisis de la agricultura tradicional en España», en *La crisis de la agricultura tradicional en España*, Madrid, 1974; TAMAMES, R., *Estructura Económica...*, cit., 1983, y CAMILLERI, A., y SUMPST, J. M., «Economía agraria», en *La doble crisis de la agricultura en España*, Madrid, 1982.

presentes, con algunas modificaciones para adaptarlas a las diferentes coyunturas, hasta mediados de los años setenta.

Las medidas liberalizadoras y de fomento de la producción pusieron fin a la política autárquica de la década anterior. Se partió de la base de que no se podían conseguir altos niveles de producción manteniendo bajos los precios, por muchas medidas coercitivas que se tomaron. Por lo tanto, se elevaron los precios y se suprimieron algunas de las medidas de intervención. En pocos años se incrementaron de forma notable las superficies cultivadas, las producciones y los rendimientos; aunque todavía en la segunda mitad de los años cincuenta no se habían superado los niveles del período republicano. También se produjo una recuperación de los niveles de consumo y de las exportaciones agrarias. Paulatinamente, los mercados agrarios se fueron normalizando. Una prueba de que los precios de tasa se fijaron de forma muy beneficiosa para los productores fue la preferencia que éstos mostraron por los cultivos protegidos y con altos precios de garantía. El mayor defecto de esta política de precios de los años cincuenta fue la rigidez en la protección de los productos tradicionales con un claro abandono del sector ganadero (Barciela, 1986: 423); sin embargo, como precisa este autor, los excedentes de productos tradicionales y el déficit de bienes superiores todavía no era un problema muy grave.

Fue a finales de los años cincuenta cuando aparecieron los primeros excedentes de trigo y cuando se hizo evidente la necesidad de lograr una mejora en la dieta alimenticia de los españoles. Sin embargo, la inercia siguió dominando la política agraria, que siguió dando un apoyo decidido a los sectores de la agricultura tradicional y, especialmente, al triguero⁶². Las consecuencias de esa política en los años sesenta fueron la existencia de un grave desequilibrio en los mercados agrarios, con importantes excedentes de trigo y otros productos de la agricultura tradicional y con insuficientes producciones de cereales-pienso y de bienes de consumo superiores. Sin embargo, la política de sostenimiento de precios resultó insuficiente para garantizar la estabilidad de la agricultura tradicional, comenzando la crisis por las pequeñas explotaciones.

⁶² Al respecto pueden verse los trabajos de BARGIELA, C., «Intervencionismo y crecimiento...», cit., 1985, pp. 307-308, e «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986, pp. 431-4:34.

El crecimiento económico de los años sesenta con))evó un cambio en la composición de la dieta que tuvo como resultado un serio desajuste entre la oferta y la demanda de productos alimenticios. La política agraria de este período no contribuyó eficazmente a la reducción de este desajuste. En lo sucesivo, se trató de adecuar la producción a las nuevas exigencias de la demanda, mediante diversas medidas ⁶³: el fomento de las producciones deficitarias y la disminución de las excedentarias; la reconversión de cultivos que afectó a los cítricos, al olivar, a los productos hortícolas y a los frutos de pepita y hueso; la racionalización del empleo de los medios de producción para lograr costes más competitivos y mejoras de la productividad; y las acciones para mejorar la calidad adecuándola a las exigencias del mercado. Con la creación del FORPPA en 1969 los responsables de la política agraria tomaron la decisión, como dice J. M. Sumpsi (1983: 323), de utilizar la política de precios y mercado como principal y a veces casi único mecanismo corrector de los desequilibrios. Los resultados fueron desiguales, saldándose esta política con éxitos indudables y con fracasos notables, pero su principal defecto fue que el estímulo a la producción vía precios fomentó en pocos años una situación de excedentes a unos precios en absoluto competitivos en el mercado internacional, consolidando estructuras totalmente deficientes. Así, la política seguida produjo una serie de defectos muy negativos que hipotecaron, cara al futuro, un desarro))o más equilibrado.

Por otra parte, la crisis de la agricultura tradicional repercutió en una modernización del sector, aumentando la productividad agraria mediante la sustitución del trabajo por capital. El proceso de emigración masiva hacia las zonas industriales provocó un alza salarial que hizo rentable la adopción de técnicas capitalizadas. Ello implicó un importante aumento de la producción y de la productividad de la mano de obra, y una mayor vinculación de las explotaciones con el mercado que quedó reflejada en el incremento de los gastos de fuera del sector agrario. La adopción de nuevas técnicas coincidió con un momento en que la oferta de medios de producción era creciente y

⁶³ Un catálogo de las medidas de política agraria adoptadas tras la crisis de la agricultura tradicional puede verse en CERCÓS, A., «La política agraria en la década de los sesenta», en *Papeles de Economía Española*, núm. 16, 1983, pp. 305-312. Pero resulta más interesante el análisis que realiza SUMPSSI, J. M., «La política agraria...», cit., 1983, pp. 323-326, de algunas de ellas.

diversificada, gracias a la apertura exterior, por lo que los agricultores pudieron adquirir con facilidad semillas seleccionadas, abonos, maquinaria, aperos, carburantes, etc.; para lo que contaron en muchos casos con la financiación estatal. El proceso de modernización fue espectacular, generalizándose con gran rapidez. La aportación de la agricultura al desarrollo económico español varió en función de las nuevas condiciones en las que se desenvolvía el sector: declinó en su aportación de capitales, continuó exportando mano de obra ya aumentó extraordinariamente su papel como mercado para los productos industriales.

La política agraria de los años sesenta y primeros setenta asumió el principio de que todos los problemas del campo tenían una solución: difundir las nuevas técnicas y facilitar los medios financieros que exigía su aplicación. Y a tal fin se orientó. Así, la agricultura española, contando con un suministro abundante y a precios estables de energía, conoció un período de gran optimismo hasta 1973.

Desde el punto de vista de las estructuras agrarias, las principales políticas que se adoptaron en este período fueron la de colonización y la de concentración parcelaria. No en vano, desde la llegada de Cavestany al Ministerio de Agricultura se dejó claro que la reforma agraria consistía en la modernización de la agricultura. En este contexto no sorprende que la aplicación de las disposiciones sobre fincas manifiestamente mejorables tuviese unos resultados muy exigüos ⁶⁴, habida cuenta de que la voluntad política de aplicarlas fue nula.

La política colonizadora de la década de los años cincuenta se inicia con la puesta en marcha de la Ley de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, y continúa con los Planes de Badajoz y Jaén. Fue en estos años cuando se iniciaron la mayor parte de las obras de colonización de las zonas regables que serán finalizadas en el transcurso de la década siguiente. A partir de la promulgación de los Planes de Desarrollo la política de colonización queda englobada en ellos, siendo en estos años cuando se pro-

⁶⁴ Al respecto pueden verse: RODRÍGUEZ BARRERA, F., «Análisis crítico de la vigente ley española de Fincas Manifiestamente Mejorables», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 27, 1983; SUMPST, J. M., «La política agraria...», cit., 1983, y BARCIELA, C., «Introducción», en *Historia agraria...*, cit., 1986.

ducen las primeras críticas a la política de nuevos regadíos ⁶⁵. La fusión en 1971 del INC y diferentes servicios afines en el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario marca un cambio en la intensidad de la política de colonización estatal: aunque se continuaron, con mayor o menor atención, las obras de nuevos regadíos, no se inició ningún proyecto nuevo.

La colonización de interés local cobró un gran auge a partir de la Ley de 1946, convirtiéndose en una fuente importante de crédito al servicio de los agricultores, subvencionando a muy bajo interés la realización de mejoras de interés privado en el medio rural. Mejoras que en su mayor parte consistieron en la puesta en regadío. A partir de los Planes de Desarrollo, mientras que la actuación estatal directa para crear nuevos regadíos decrece, se produjo una creciente orientación hacia la financiación de las iniciativas privadas. Esta tendencia se intensificó con la creación del IRYDA, orientándose la ayuda estatal a financiar la mejora de regadíos ya existentes.

La superficie transformada en regadío directamente por el Estado entre 1939 y 1982 ascendió a 878.322 hectáreas, a las que se sumaron 625.654 hectáreas de nuevos regadíos realizados por la iniciativa privada con la ayuda del INC-IRYDA y 417.058 hectáreas de riegos mejorados con el mismo procedimiento. A ello se añadió la realización de un conjunto de obras de equipamiento rural auxiliadas con un valor de 31.942 millones de pesetas, de las cuales el Instituto aportó 7.411 (Bosque Maurel, 1984: 167). En 1982, el IRYDA había adquirido 479.387 hectáreas de la superficie transformada en regadío por el Estado, con un coste de 8.610 millones de pesetas, y había instalado en ellas, previa división y ordenación, a 59.698 familias; había colaborado en la adquisición por particulares de 44.679 hectáreas, facilitando una ayuda financiera de 4.173 millones de pesetas (Bosque Maurel, 1984: 157).

A pesar de estos resultados, la política colonizadora ha sido fuertemente criticada. A su escasa incidencia redistributiva de la tierra -objetivo que nunca persiguió a pesar de las reiteradas declaraciones, habida cuenta del escrupuloso respeto a la propiedad que siempre demostró la actuación colonizadora- se añaden otras deficiencias. Las elevadas inversiones se decidieron en muchos casos sin te-

⁶⁵ Especial relevancia adquieren en este sentido las vertidas en el *Informe del Banco Mundial de la FAO sobre el Desarrollo de la Agricultura en España*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1966.

ner en cuenta su rentabilidad y el interés económico de la transformación, especialmente cuando estos planes afectaban a zonas que no presentaban ventajas para el regadío, como era el caso de Castilla. Por su parte, la concesión de parcelas de muy reducida dimensión a los colonos agravó los problemas del minifundismo. El principal defecto de esta política partió de la consideración de que la transformación en regadío era siempre y en todo lugar más interesante y rentable que el buen cultivo y aprovechamiento del secano (Sumpsi, 1983: 327). Sin duda alguna, los grandes beneficiarios fueron aquellos propietarios, sobre todo los grandes, que vieron cómo sus tierras pasaban de secano a regadío por la acción estatal.

Por su parte el problema del minifundismo, cuya gravedad era inquestionable sobre todo en el norte y centro de España, se intentó solucionar con la concentración parcelaria ⁶⁶. A finales de 1952 se aprobó la Ley de Concentración Parcelaria, creándose para su puesta en vigor el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria, organismo que se fue convirtiendo, junto al INC, en otro gran ente estatal para la ordenación del espacio y de las estructuras agrarias. El surgimiento de la política de concentración implicó un cambio en el énfasis de la política agraria de la posguerra, al considerarse ahora, en los años cincuenta, que el principal obstáculo al uso eficiente del equipo mecanizado radicaba en las dimensiones de las parcelas. Así, se produjo un relativo trasvase desde los problemas de la gran propiedad y latifundismo a la problemática de la explotación racionalizada y el minifundismo. La nueva política puede sintetizarse en la frase «menos agricultores y mejor agricultura», ¹⁰ que resultaba una novedad respecto a las pretensiones parceladoras y asentadoras, enunciadas al menos teóricamente, de la década anterior. Se trataba de conseguir, en aquellas zonas donde el minifundio y el parcelamiento presentaban caracteres de acusada gravedad, explotaciones agrícolas que constituyesen unidades rentables económicamente suficientes.

⁶⁶ Al respecto pueden consultarse: BOSQUE MAUREL, J., «Del INC al IRYDA: Análisis de los resultados obtenidos por la política de colonización posterior a la guerra civil», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 32, 1984; BUENO, M., «La reforma de las estructuras agrarias en la zonas de pequeña y mediana propiedad en España», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 7, 1978, Y LISS, Ch., «Evolución y Estado actual de la concentración parcelaria en España», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 139, 1987.

Aunque los esfuerzos realizados fueron notables, los logros de la política de concentración estuvieron limitados por el carácter conservador de la ley. Las medidas de concentración debían ser solicitadas voluntariamente por la mayoría de los propietarios de la zona, aunque se reservaba al Estado el derecho a iniciar trabajos de oficio cuando la gravedad del problema lo exigiera, esta facultad no se utilizó nunca en la práctica. Mayor inoperancia cabe achacar a las restantes disposiciones que completaban la legislación sobre concentración parcelaria: unidades mínimas de cultivo (1954), permuta forzosa de fincas rústicas (1959) y explotaciones familiares mínimas (1962). Asimismo, resultan discutibles los logros de la política de ordenación rural, iniciada en 1962, que en cierta forma pretendía englobar y sustituir a la concentración parcelaria. Destacando sólo su aplicación en el Plan de Tierra de Campos.

A partir de la promulgación de los Planes de Desarrollo, la concentración parcelaria encontró el ambiente más propicio para expandirse. No en vano, el I Plan de Desarrollo Económico y Social se fijaba como objetivo prioritario «elevar la productividad del campo», señalando como línea preferente de actuación estatal en las zonas donde las empresas no tuviesen las dimensiones adecuadas la intensificación de la concentración, fijándose como meta para el cuatrienio 1964-67 la concentración de un millón de hectáreas.

Entre 1954, fecha en que comenzó a actuar el SNCP, y 1982, la superficie que se vio afectada por la concentración fue de 5.331.398 hectáreas (Bosque Maurel, 1984: 157), estimando el IRYDA un incremento medio de la renta agraria entre el 50 y el 75 por 100. No obstante, los cambios estructurales introducidos por esta política han sido escasos y, en bastantes ocasiones, inexistentes. Así, muchas veces, tras las obras de concentración, las explotaciones resultantes siguieron adoleciendo del defecto que se quería eliminar: su reducido tamaño.

En definitiva, en el umbral de los años setenta, lo que pretendía la política agraria era lograr, mediante la regulación de precios y mercados, unos ingresos mínimos para los agricultores y corregir los desequilibrios presentes entre oferta y demanda. En la política de estructuras intentaba racionalizar la ya existente.

Para finalizar, y aunque se trata de un período muy próximo al presente queremos destacar algunos rasgos de la intervención del Es-

tado en la agricultura durante el posfranquismo ⁶⁷. Este período se caracteriza, desde el punto de vista político, por la transición y por la consolidación del régimen democrático, y, desde el económico, por la grave crisis que se inicia en 1973, como consecuencia del fuerte incremento del precio del petróleo.

En la España de mediados de los setenta el peso de la agricultura en la economía nacional se había reducido considerablemente respecto a épocas anteriores. Así, en 1975, la población agraria sólo representaba un 21 por 100 de la población activa total y la contribución del sector agrario al PIB se situaba en torno al 10 por 100 ⁶⁸. También se había modificado notablemente la función del sector en el conjunto de la economía (Naredo, 1988), dado que las funciones básicas que había desempeñado anteriormente -como fuente de capitales y mano de obra- parecían agotadas a mitad de la década de los setenta; especializándose, en lo sucesivo, como proveedor de los circuitos comerciales en condiciones de precio y calidad razonables, y demandante de bienes y servicios ajenos al sector, lo que lo condujo a una creciente dependencia financiera que impulsó el endeudamiento de los agricultores.

La profunda crisis económica que se inicia en 1973 tuvo una incidencia en el sector agrario realmente decisiva. Por un lado, truncó el modelo de crecimiento agrario de la década anterior, fundamentado en dos pilares básicos: petróleo abundante y barato, y posibilidades de emigración de la población rural para emplearse en otros sectores económicos. Por otro lado, la inflación de costes, derivada del encarecimiento del precio de los principales *inputs* agrarios dependientes en gran medida del sector petroquímico, erosionó gravemente las rentas agrarias. El sector agrario se vio en este contexto obligado a adoptar nuevas estrategias para continuar con su modernización, mientras seguían estando presentes viejos problemas, a saber: los desequilibrios entre oferta y demanda, el déficit de la balanza co-

⁶⁷ Sobre este período resulta muy interesante la consulta de SUMPISI, I. M., «La política agraria...», cit., 1983; NAREDO, I. M., «Diez años de agricultura española», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 46, 1988; YARNALTE, E., YCEÑA, F., «La agricultura y la política agraria en España durante el período de transición democrática», en *Agricultura y Sociedad*, núms. 68-69, 1993.

⁶⁸ Los datos que NAREDO, I. M., «Diez años de...», cit., 1988, p. 10, maneja para 1988 muestran un mayor descenso: la población activa del sector se sitúa por debajo del 15 por 100 y la aportación de la agricultura a la Henta Nacional se aproxima al 5 por 100.

mercantil agraria, la disparidad de rentas y las deficiencias en el sistema de comercialización. Se añade, ahora, el paro agrario.

Por otra parte, los inicios de la transición fueron unos años de gran inestabilidad política en los que se asistió a un profundo cambio que afectó no sólo a los contenidos, sino también a las formas de la política económica general y de la agraria en particular. En este sentido, además de los cambios que conllevó el paso a un sistema democrático —discusión en Las Cortes de las leyes agrarias, aparición de sindicatos y organizaciones agrarias libres...—, se dieron en el proceso español ciertos elementos específicos, tal como puso de manifiesto Sumpsi (1983: 328): los Pactos de la Moncloa y la participación de las organizaciones agrarias en la política agraria y, especialmente, en la negociación de los precios.

El deseo común de garantizar una transición política tranquila provocó el consenso de las fuerzas políticas. Este consenso quedó plasmado en los Pactos de la Moncloa, en los que se recogen las medidas de política agraria acordadas por los distintos grupos políticos. Esta política consensuada no significaba un cambio importante en relación con la anterior, convirtiéndose en un catálogo de medidas deslabazadas que añadían a los objetivos tradicionales de la etapa anterior la defensa de los intereses de los consumidores, el aumento de la vigilancia y del control del fraude en los mercados y la reducción de la intervención estatal en los mercados agrarios. Se le hacían, también, algunas concesiones a la oposición, aunque formuladas en términos bastante imprecisos: Ley de Arrendamientos Rústicos, Ley de Seguros Agrarios, Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, participación de los agricultores en la política de precios y fomento de la agricultura de grupo. Las directrices contenidas en los Pactos inspiraron la política de 1977 y 1973, e incluso parcialmente la de los años posteriores.

El verdadero cambio de la política agraria se produjo con las actuaciones del ministro Lamo de Espinosa (1978-1981), las cuales fueron un intento de renovación y puesta al día de la política agraria, que en muchas ocasiones se vio obstaculizado por las presiones de los grupos de poder. Se consolidó el objetivo de gestionar de forma más eficiente los recursos del país, 10 que se plasmó en las nuevas medidas para fomentar las producciones deficitarias y en la política de regadío, en la que se continuó la reducción de la participación directa del Estado en la transformación y mejora de los regadíos, pa-

sándose a una política de fomento y ayuda a la iniciativa privada. La política de precios siguió, en cierta medida, la inercia de etapas anteriores, aunque con dos novedades importantes: su utilización como instrumento antiinflacionista y el mayor peso de las subvenciones directas. También se abordó la reconversión de distintos sectores, aunque con desigual éxito.

El conjunto de medidas que mejor define la nueva política agraria es el programa de cambio contenido en la comunicación del gobierno sobre política agraria aprobada por el Congreso de los Diputados en junio de 1979⁶⁹, aunque no se puso en marcha más que parcialmente. Así, dos leyes muy importantes que afectaban, una, a la puesta en producción de recursos ociosos y, otra, que incidía en el problema de la financiación no llegaron a desarrollarse. Otros objetivos eran la disminución del déficit comercial agrario y la adaptación a la política agraria de la CEE.

La crítica más importante que puede hacerse a la política de estos años es que no tuvo una idea clara de hacia dónde debía orientarse y dirigirse la agricultura para hacer frente a la crisis económica energética. No se tuvo un modelo de recambio al de la modernización de los años sesenta. Desde algunos sectores (Naredo, 1988: 34), se incita a que se produzca un cambio de objetivos de la política agraria que se desplace «desde maximizar la producción hasta velar por la eficiencia económica y la oportunidad mercantil que ofrecen las condiciones de venta a lo largo de la campaña. Todo ello en el marco de un análisis económico más amplio, más preocupado por los impactos indirectos y más sensible al aprovechamiento de los recursos propios». Para algunos autores, en definitiva, el gran reto es el de acabar con el divorcio entre economía y ecología o entre ésta y la agronomía.

La agricultura española, en la actualidad, ha conseguido situarse en un nivel de modernización similar al de las agriculturas europeas más avanzadas y, con su integración en la Unión Europea, participa plenamente de las ventajas de su pertenencia a tan selectivo y proteccionista club. Sin embargo, en los próximos años, la necesaria reforma de la PAC (limitar las subvenciones y reducir el proteccionismo) planteará nuevos retos para la agricultura española.

⁶⁹ Un análisis desarrollado de la misma puede verse en SJMPSI, J. M., «La política agraria...», cit., 1983.