

# *Capacidad del Estado y fracaso de la reforma agraria en España (1931-1936)\**

*Juan Carmona*

Universidad Carlos III de Madrid  
jucar@clio.uc3m.es

*James Simpson*

Universidad Carlos III de Madrid  
james@clio.uc3m.es

*Resumen:* Este artículo ofrece nuevas interpretaciones del fracaso de la reforma agraria en España. Primero, el hecho de no participar en la Primera Guerra Mundial explica tanto la escasa demanda de un aumento de la capacidad de intervención del Estado como la preservación del poder de las elites terratenientes. Segundo, se pone en evidencia el enorme desafío que supone para un Estado modificar la organización agrícola de buena parte del país. Tercero, la escasez de tierras suficientes para redistribuir amenazó los derechos de muchos otros cultivadores y explica la existencia de una amplia oposición a la reforma.

*Palabras clave:* reforma agraria, Segunda República, capacidad del Estado, conflictos rurales, España.

*Abstract:* This article proposes new explanations for the failure of Spanish land reform. First, the fact that Spain did not participate in World War I implied that not only was there limited demand to increase state capacity, but landed elites faced few challenges to their power. Second, enormous problems existed for any state that attempted to radically change farm organisation over large parts of the country. Finally, the scarcity of land to redistribute threatened the rights of many existing farmers, and explains the widespread opposition to reform.

*Keywords:* Land reform, Second Republic, state capacity, rural conflicts, Spain.

---

\* Este trabajo ha contado con la financiación del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación ECO2015-66196-P (MINECO/ FEDER, EU).

«Only war can shake the English Land system»<sup>1</sup>.

«Hágase, pues, el experimento. Y a ver qué pasa»<sup>2</sup>.

El fracaso de los gobiernos republicanos para llevar a cabo una amplia reforma agraria redistributiva ha recibido diferentes explicaciones. Las más habituales incluyen la sistemática oposición de los terratenientes —incluido el intento de golpe de Estado en julio de 1936—, las divisiones internas de la coalición impulsora de la reforma o las restricciones presupuestarias<sup>3</sup>. Estas diferentes causas comparten un rasgo común como es el hecho de atribuir el fracaso a factores exógenos al desarrollo de la propia reforma, permitiendo a Malefakis asegurar en una conocida cita que «si el gobierno se hubiera mostrado dispuesto y capaz de actuar con energía, la reforma hubiera podido ser un éxito y los muchos errores cometidos hubieran parecido no tener importancia»<sup>4</sup>.

Sin embargo, resulta muy llamativo el contraste entre las dificultades de los gobiernos republicanos para llevar a cabo la reforma agraria española y el aparente éxito de las numerosas reformas redistributivas puestas en marcha durante el periodo de entreguerras, desde México a los países de la Europa Central y Oriental; un éxito que tampoco pasó desapercibido entre los contemporáneos españoles. Una de las características comunes a estos países, y que los diferenciaba del caso español, era su participación en la Primera Guerra Mundial o haber experimentado una revolución política (como México o Rusia por ejemplo), factores que resultaron ser determinantes para acometer su reforma agraria. Dos de estas ventajas eran disponer de las tierras confiscadas a las elites enemigas y la mayor aquiescencia, incluso temporal, de las elites terratenientes en un contexto político excepcional<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Avner OFFER: *The First World War. An Agrarian Interpretation*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 17.

<sup>2</sup> Adolfo VÁZQUEZ HUMASQUÉ: *Mi proyecto de reforma agraria*, Madrid, 1931, p. 44.

<sup>3</sup> Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1971. Más recientemente Ricardo ROBLEDO: «El fin de la cuestión agraria en España (1931-1939)», en Ricardo ROBLEDO (ed.): *Ramón Garrabou. Sombras del progreso*, Barcelona, Crítica, 2010, pp. 138-144.

<sup>4</sup> Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria...*, p. 277.

<sup>5</sup> Keith GRIFFIN, Azizur Rahman KHAN e Amy ICKOWITZ: «Poverty and the Distribution of Land», *Journal of Agrarian Change*, 2, 3 (2002), pp. 279-330, para el caso de Taiwán, Japón y Corea tras la Segunda Guerra Mundial.

Desde esta perspectiva, el caso español se distingue por carecer de unas élites terratenientes nacionales o extranjeras fácilmente expropiables, de manera que la reforma agraria de 1932, a pesar de contar con un importante apoyo parlamentario y político, estaba sometida a importantes restricciones, tales como la necesidad de indemnizar a los propietarios o la de reorganizar la economía rural para hacer viable el proyecto. Además, la ausencia de buenas estadísticas rurales explica el exceso de ambición de una ley que consideraba posible redistribuir la mitad de la superficie útil de las regiones latifundistas entre gran parte de su población activa agraria, incluyendo a los jornaleros, pero sin contar con los medios administrativos y humanos para ponerla en aplicación<sup>6</sup>. Por otra parte, los factores climáticos característicos de las zonas latifundistas y la baja calidad de las tierras marginales tampoco favorecían el modelo de explotaciones individuales con cultivo intensivo, como en otras partes de la Península o de Europa Occidental. Por último, los gobiernos republicanos (y la literatura posterior) han subestimado de manera significativa la enorme resistencia que habría generado una transferencia de recursos de esta envergadura<sup>7</sup>.

Sin embargo, el éxito de las invasiones de tierra de 1932 y 1936 en Extremadura o la potencialidad del rescate de los bienes municipales parecen sugerir que una reforma de «abajo arriba», de iniciativa local, sí habría podido solventar las dificultades de la reforma parlamentaria, más burocratizada o de arriba abajo (*bottom up*). Aunque la principal ventaja de una reforma de tipo local sea resolver los problemas de información relativa a la calidad y cantidad de tierras y a las demandas sociales, la escasez de tierras disponibles en numerosos municipios explica que la reforma de «abajo arriba» no pudiera realizarse sin perjudicar el acceso a la tierra de una parte de la población agraria, lo que explica la fuerte resistencia a la reforma de numerosos propietarios y arrendatarios o trabajadores que dependían de es-

---

<sup>6</sup> Las dificultades que experimenta un Estado con una lógica burocrática al intervenir en una comunidad con conocimientos y prácticas locales en James SCOTT: *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.

<sup>7</sup> Las restricciones a la redistribución de tierras en contextos democráticos en el caso latinoamericano en Michael ALBERTUS: *Autocracy and Redistribution: the Politics of Land Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

tos. Debe reconocerse, sin embargo, que la reforma agraria española conoció finalmente un éxito inesperado a partir del inicio de la Guerra Civil con masivas redistribuciones de tierra, pero se debió precisamente al hecho de estar en condiciones de confiscar las tierras de los desafectos al régimen para entregarlas a sus afines, como en otras reformas redistributivas del periodo de entreguerras<sup>8</sup>.

En la primera parte de este artículo mostraremos algunas características comunes de las reformas agrarias de entreguerras. Los distintos tipos de demandas de reformas y su heterogeneidad son el objeto de la segunda parte. A continuación desarrollaremos la explicación sobre por qué fracasó la reforma agraria de «arriba abajo». En la cuarta analizaremos las condiciones y problemas de una reforma agraria campesina (de «abajo arriba») en un Estado democrático, antes de terminar con unas conclusiones.

### La cuestión agraria en Europa en el periodo de entreguerras

Una de las consecuencias más notables de la Primera Guerra Mundial fue la oleada sin precedentes de reformas agrarias redistributivas en catorce de los veinte países que formaban Europa entre 1919 y 1926, lo que supuso la transferencia de 22,8 millones de hectáreas<sup>9</sup>. Esta oleada afectó esencialmente a países del centro y este de Europa, pero no a países de Europa Occidental, con la excepción de unas limitadas reformas en Alemania y Austria<sup>10</sup>. Todos estos países compartían ciertas características, tales como haber participado en la Primera Guerra Mundial, problemas asociados a la creación de nuevos Estados y una elevada concentración de la propiedad. El hecho de que esta guerra fuera total supuso una movilización sin precedentes de soldados y recursos y una reorganización de las economías, destacando el crecimiento del papel del Estado<sup>11</sup>. To-

---

<sup>8</sup> Ricardo ROBLEDO: «La expropiación agraria de la Segunda República (1931-1939)», en Salustiano DE DIOS (coord.): *Historia de la propiedad: la expropiación*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2012, esp. pp. 391-396.

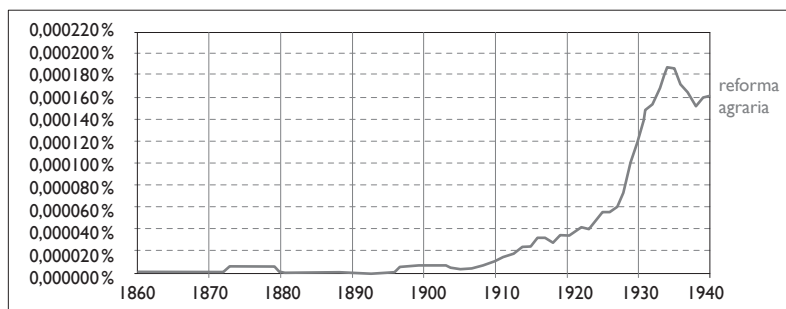
<sup>9</sup> Paul BRASSLEY: «Land Reform and Reallocation in Interwar Europe», en Rosa CONGOST y Rui SANTOS (eds.): *Contexts of Property in Europe*, Turhout, Brepols, 2010, pp. 145-164, cuadro 7.1.

<sup>10</sup> Arthur WAUTERS: *La Reforma Agraria en Europa*, Madrid, España, 1931.

<sup>11</sup> Stephen BROADBERRY y Mark HARRISON: *The Economics of World War I*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

dos ellos sufrieron reajustes de fronteras, en muchos casos obtuvieron su independencia y tuvieron problemas de minorías nacionales, dentro o fuera de sus fronteras. Por último, una parte significativa de la propiedad que se hallaba en manos de las aristocracias imperiales rusas, alemanas, turcas o austrohúngaras fue el principal objetivo de las reformas agrarias<sup>12</sup>.

GRÁFICO 1  
*La reforma agraria en la bibliografía española*



Fuente: NGram, Google books.

La lectura de la literatura y prensa española de esos años pone de manifiesto el eco que tuvo en España y cómo se acrecentó el interés por una reforma redistributiva (gráfico 1). Esto no quiere decir que no hubiesen existido diferentes iniciativas anteriores de transferencia de tierras, en especial la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907 y la labor de Acción Social Agraria y Emigración a partir de 1926, pero ambas tuvieron resultados muy limitados<sup>13</sup>. En comparación, las reformas agrarias de Europa Oriental mostraban el camino a seguir, dando lugar a monografías, traducciones y a la inclusión habitual de algún capítulo sobre estas en la

<sup>12</sup> Doreen WARRINER: *Economics of Peasant Farming*, Londres, Frank Cass & Co. Ltd., 1939, pp. 35-42.

<sup>13</sup> Ricardo ROBLEDO: «Política y reforma agraria: de la Restauración a la Segunda República (1868/74-1939)», en Ángel GARCÍA SANZ (coord.): *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*, Madrid, MAPA, 1996.

CUADRO 1  
*Algunos indicadores de países que realizaron reformas agrarias redistributivas durante el periodo de entreguerras (hacia 1930)*

	Renta per cápita (en dólares) (hacia 1930)	Población activa agraria (hacia 1930)	Tasas de urbanización***	Productividad agrícola por trabajador (1930)	Minorías nacionales (1930-1934) (por 100) **	Cambios de frontera	Reforma agraria
Bulgaria	1.405	75	21,4	47	15,5	sí	1921/24
Checoslovaquia	2.918	33	47,8	105	33,5	sí *	1919
Estonia	N. a.	55	42,5	99	20,1	sí *	1919
Finlandia	2.885	72	22,3	65	10,0	sí *	1920
Grecia	2.135	51	42,5	50	18,7	sí	1917
Hungría	2.537	51	42,5	78	7,0	sí	1920
Letonia	N. a.	53	34,6	111	26,8	sí *	1920
Lituania	N. a.	65	N. a.	73	19,8	sí *	1918/22
Polonia	2.118	60	27,2	49	31,1	sí *	1921/25
Rumanía	1.102	72	20,2	48	26,8	sí	1918/21
Unión Soviética	1.426	78	32,8	39	47,1	sí	1918/22
Yugoslavia	1.364	76	22,3	38	26,0	sí	1919

	Renta per cápita (en dólares) (hacia 1930)	Población activa agraria (hacia 1930)	Tasas de urbanización ***	Productividad agrícola por trabajador (1930)	Minorías nacionales (1930-1934) (por 100) **	Cambios de frontera	Reforma agraria
MEDIA	1.988	62	32,0	67	24,0		
España	2.724	43	48,5	105	0,3	no	1932/36
Italia	3.241	49	51,9	73	2,7	sí	1919/21
Irlanda	2.823	60	35,5	93		no	1870/1909

\* Países que obtienen su independencia.

\*\* La fuente hace referencia a las minorías lingüísticas, pero solo hemos tenido en cuenta las que expresan además diferencias nacionales.

\*\*\* Los umbrales varían según los países entre 2.000 y 10.000 habitantes. Los datos de España corresponden a 1940.

Fuentes: Renta per cápita basado en Stephen BROADBERRY y Alexander KLEIN: «Aggregate and Per Capita GDP in Europe, 1870-2000», *Working paper*, University of Warwick, 2011. Población activa basado en Dudley KIRK: *Europe's Population in the Interwar Years*, Ginebra, League of Nations, 1946, p. 211; para España, Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA: *El progreso económico de España*, Madrid, BBVA, 2003, notas 314 y 209. Minorías nacionales basado en Dudley KIRK: *Europe's population...*, tabla 17. Para Grecia se ha usado la cifra de refugiados de Asia Menor. La productividad agrícola basada en Wilbert MOORE: *Economic Demography of Eastern...* Densidad de población y población activa agraria basado en Dudley KIRK: *Europe's Population...*, apéndice II. Reforma agraria basado en Paul BRASSLEY: «Land Reform and Reallocation...», y Gregorio PECES BARBA: *Ley de reforma agraria*.

mayoría de las publicaciones nacionales sobre reforma agraria, si bien con diferentes enfoques: si para algunos las reformas eran más políticas que sociales y no siempre ofrecían buenos resultados económicos, otros valoraban su impacto social en la reducción de la desigualdad o el fomento de la cooperación<sup>14</sup>. Estos análisis reflejan las expectativas de los contemporáneos españoles sobre el tipo de reforma que consideraban más adecuado y los diferentes proyectos de ley se inspirarían de hecho en estos experimentos europeos.

Si bien la mayoría de los coetáneos no albergaba dudas sobre el hecho de que estas experiencias eran aplicables al caso español, ¿hasta qué punto estaban en lo cierto? El cuadro 1 de la página anterior recoge algunos indicadores de los países que acometieron una reforma durante el periodo de entreguerras y pone de relieve diferencias significativas: la sociedad española era más rica (2.724 dólares per cápita frente a una media de 1.988 dólares en 1930, un 27 por 100 más), tenía una población activa menos agraria (43 frente a 62 por 100), más urbana (48 frente a 32 por 100) y una productividad agrícola por trabajador mucho más elevada (más de un 50 por 100 superior)<sup>15</sup>. Pero las diferencias más importantes consistían en no contar con sustanciales minorías nacionales a las que poder confiscar tierras, no haber participado en la Primera Guerra Mundial y no haber sufrido cambios importantes de fronteras y movimientos de reasentamiento de refugiados como en todos

---

<sup>14</sup> Rafael DEL CAÑO GARCÍA: *Ante la reforma agraria: cómo está parcelado física, jurídica y agrícolamente el suelo español*, Madrid, Editorial del Norte, 1931; Cristóbal DE CASTRO: *Al servicio de los campesinos*, Madrid, Javier Morata, 1931, pp. 83-84; Fernando DE LOS RÍOS: «El problema agrario en España», *Revue Internationale du Travail*, Ginebra, 1925; Jesús COLOMA: *El problema social de la tierra*, Madrid, Biblioteca Marvá, 1928; Luis MARICHALAR: *La reforma agraria en España*, Madrid, Imprenta M. Minuesa de los Ríos, 1931; Antonio ÁLVAREZ ROBLES: *La reforma agraria española*, Palencia, 1932, pp. 34-35; Pedro GONZÁLEZ-BLANCO: *La tierra de España y la reforma agraria*, Valencia, Cuadernos de Cultura, 1931, pp. 26-27; Mariano GRANADOS: *La reforma agraria en Europa y el proyecto español. Los métodos y resultados*, Madrid, Castro, 1932, y Gregorio PECES BARBA: *Ley de Reforma Agraria*, Madrid, Imprenta Valdecilla, 1932, pp. 93-108.

<sup>15</sup> Además, la agricultura española mostraba una diversidad muy superior a la de cualquiera de las agriculturas de Europa Oriental según Wilbert MOORE: *Economic Demography of Eastern and Southern Europe*, Ginebra, League of Nations, 1945, p. 66.

los demás países<sup>16</sup>. Se trata de un factor crucial en la medida en que las reformas agrarias fueron perdiendo progresivamente su carácter social para adquirir un carácter cada vez más étnico a lo largo de los años veinte<sup>17</sup>. Incluso en el caso de Irlanda, un país que por su renta per cápita y organización guardaba más similitudes con España, el papel del conflicto religioso y nacionalista fue decisivo para explicar la movilización de su población y el éxito de unas reformas generalmente más modestas que la española<sup>18</sup>.

Por último, los resultados de las reformas fueron más controvertidos de lo que sugiere la literatura hispana de la época, aunque la brevedad del experimento en la mayor parte de estos países debido a la participación de todos ellos en la Segunda Guerra Mundial dificulten el balance. El estudio de Doreen Warriner sobre los problemas de la agricultura de la Europa del Centro y del Este a finales de los años treinta confirma la reducción de la desigualdad en la mayoría de los casos, aunque las enormes redistribuciones no hubiesen conseguido eliminar la existencia de jornaleros sin tierras o la existencia de explotaciones «enanas», insuficientes para alimentar una familia; un problema importante en sociedades agrarias sin fuentes de ingresos alternativos<sup>19</sup>.

### La demanda de reforma agraria en España en los años treinta

Las dificultades que experimentó la reforma agraria republicana contrastan con la aparente unanimidad de los políticos de la época sobre su necesidad. Incluso conservadores como Romanones o Severino Aznar defendían la necesidad de una intervención del Estado que incluía expropiaciones de latifundios<sup>20</sup>. La idea de una re-

---

<sup>16</sup> Dietmar MÜLLER y Angela HARRE: *Transforming Rural Societies. Agrarian Property and Agrarianism in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Innsbruck, Studienverlag, 2011, pp. 47-62.

<sup>17</sup> Christian GIORDANO: «Réformes agraires et tensions ethniques en Europe centrale et orientale», *Études rurales*, 159-160 (2001), pp. 205-228.

<sup>18</sup> Timothy GUINNANE y Ronald MILLER: «The Limits to Land Reform: The Land Acts in Ireland, 1870-1909», *Economic Development and Cultural Change*, 45, (1997), pp. 591-612.

<sup>19</sup> Doreen WARRINER: *Economics...*, pp. 140-147.

<sup>20</sup> Manuel GÓNGORA ECHENIQUE: *El problema de la tierra*, Madrid, J. Góngora, 1926, p. 155.

forma agraria redistributiva no nace con las reformas de los países de Europa Oriental, pero tampoco mucho antes de finales del siglo XIX y partía de la idea de que la concentración de la propiedad y sus consecuencias, como el absentismo, la persistencia del caciquismo, el gran volumen de jornaleros sin tierras y el atraso agrario, requerían algún tipo de intervención. El fracaso de la Ley de 1907 sobre colonización, que había sido la principal respuesta conservadora, sería utilizado por los republicanos para defender una política diferente. Sin embargo, hacia 1930 coexistían argumentos a favor de la reforma agraria de muy distinta naturaleza, tales como la eficiencia económica, dar respuesta a la demanda social, resolver el problema político (caciquismo) generado por la concentración de la propiedad, razones éticas y la destrucción revolucionaria de la clase propietaria<sup>21</sup>.

Los argumentos económicos se basaban en el impacto de la parcelación de grandes fincas en los incentivos de los trabajadores. El ingeniero agrónomo Pascual Carrión atribuía ya en 1919 al tamaño de la explotación y los incentivos las diferencias entre la alta productividad de las pequeñas fincas de regadío valencianas y la baja productividad de los latifundios extensivos del sur, relativizando la importancia de factores como el clima o el tipo de suelo<sup>22</sup>. Aseguraba que la producción media por hectárea en las regiones de agricultura de secano podría duplicarse de 300 a 600 pesetas por hectárea solo con la parcelación, basándose en las experiencias de José Cascón en Palencia que afirmaba haber obtenido rendimientos de trigo de 2,7 toneladas por hectárea<sup>23</sup>.

El argumento social contempla la reforma como la manera de resolver problemas como la pobreza rural y el paro temporal o estructural. En un país donde la agricultura seguía desempeñando un pa-

---

<sup>21</sup> James SIMPSON y Juan CARMONA: *Why Democracy Failed. The Agrarian Origins of the Spanish Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, Parte IV.

<sup>22</sup> Pascual CARRIÓN: *Los latifundios en España*, Madrid, Gráficas Reunidas, 1932.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 336-337 y 392. De los Ríos, una figura muy influyente en la comisión encargada de elaborar el proyecto de reforma agraria, afirmaría incluso que el cambio técnico permitiría aumentar los rendimientos en secano a veinte o más quintales. Una visión general en James SIMPSON y Juan CARMONA: «Too Many Workers or Not Enough Land? The Experience of Land Reform in Spain During the 1930s», *Historia Agraria*, 72 (2017), pp. 49-52.

pel económico clave, aunque quizá menos ya de lo que pensaban sus contemporáneos, la función social de la tierra seguía teniendo gran importancia. El reparto o «parcelación» en este sentido no tenía solo el objetivo de mejorar el uso de los cortijos mal cuidados, sino de reducir la pobreza de los trabajadores o compensar los periodos sin trabajo, dado que los latifundios no generaban trabajo suficiente<sup>24</sup>. Esta demanda se incrementó durante la Gran Depresión, dado que el desempleo rural se disparó cuando los trabajadores fueron despedidos en la industria, la minería y la construcción, y obligados a regresar a sus aldeas en busca de trabajo. Este tipo de demanda es la que explica la introducción del término *urgencia social*, que resultó ser tan importante en la legislación republicana.

Regeneracionistas como Joaquín Costa desempeñaron un papel en la identificación de la gran propiedad con el caciquismo, en especial como consecuencia de las desamortizaciones<sup>25</sup>. De la misma forma que Acemoglu y Robinson vinculan la concentración de la propiedad de la tierra con las instituciones extractivas que restringen el crecimiento económico y la movilización política, se esperaba que la reforma agraria lograra objetivos políticos y económicos más amplios que la mera redistribución de ingresos<sup>26</sup>.

Otros sugerían que la reforma agraria era necesaria por razones éticas, en especial porque un puñado de grandes terratenientes controlaba la oferta de empleo local condenando a la miseria a masas de campesinos sin tierras. Las reformas liberales del siglo XIX habrían contribuido al surgimiento de un gran número de latifundios obtenidos ilegalmente a partir de las tierras comunales y señoriales, limitando el acceso a la tierra del campesinado. El rescate de estos comunales objetos de «despojo» se converti-

---

<sup>24</sup> Pascual CARRIÓN: *Los latifundios...*, consideraba que incluso si no se permitía un incremento de la producción, una transferencia de renta permitiría una mejora del nivel de vida. La parcelación como subsidio obrero en Díaz del Moral (*Diario de Sesiones*, núm. 142, de 10 de mayo de 1932, p. 5493) y Vázquez Humasqué (*El Sol*, 17 de mayo de 1934).

<sup>25</sup> Pedro RUIZ TORRES: «La historiografía de la “cuestión agraria” en España», en Josep FONTANA (ed.): *Historia y proyecto social*, Barcelona, Crítica, 2004, pp. 154 y ss.

<sup>26</sup> Daron ACEMOGLU y James A. ROBINSON: *Why Nations Fail*, Nueva York, Crown Publishers, 2012, pp. 79-83.

ría así también en otra de las fuentes potenciales de tierra que redistribuir<sup>27</sup>.

Por último, los marxistas también vincularon la naturaleza de la propiedad de la tierra con la estructura económica y política imperante, aunque en este caso fuesen los «residuos feudales» los que debían ser eliminados, dado el fracaso de la revolución burguesa en España, para permitir que el capitalismo se desarrollara antes de la revolución socialista<sup>28</sup>.

Las diferentes demandas explican en parte la amplitud del articulado de las distintas leyes de reforma agraria: si, por un lado, la parcelación de las fincas obedece a la urgencia social, el problema de la concentración del poder local explica la expropiación de las fincas que ocupasen más del 20 por 100 de la superficie de un término municipal y, por otro, la injusticia del «despojo» explicaría la demanda de rescate de los comunales, mientras las consideraciones económicas justificarían las ayudas financieras, la supervisión y asesoramiento técnicos o la eliminación del arrendamiento.

## El fracaso de la Ley de Bases de 1932

La llamada Ley de Bases de 1932 es la normativa más importante de la reforma agraria de «arriba abajo», de naturaleza parlamentaria y de tipo permanente, si bien la legislación publicada sobre la reforma fue mucho más amplia<sup>29</sup>. A pesar de tratarse de una ley muy ambiciosa, tuvo un impacto muy limitado, significativamente inferior a las reformas del resto de los países en el mismo periodo. De hecho, gran parte de los procesos de redistribución o parcelamiento realizados durante el periodo republicano no se hicieron apelando a esta ley, sino a otros decretos, como el de intensificación de cultivos en noviembre 1932 o el del 20 de marzo de

---

<sup>27</sup> Antonio CABEZAS DÍAZ: *El agro y el municipio. La reforma agraria (legislación de la República): ordenada, comentada y con formularios*, Madrid, La Medicina Ibero, 1932, pp. 675-676.

<sup>28</sup> Paul PRESTON: *The Coming of the Spanish Civil War: Reform Reaction and Revolution in the Second Spanish Republic, 1931-1936*, Londres, Macmillan, 1978, p. 36.

<sup>29</sup> Existen mucho más proyectos que no llegaron a ponerse en aplicación y entre los que destacan el Proyecto de la Comisión Técnica de julio de 1931 y el de Alcalá Zamora de octubre de 1932.

1936. Una diferencia esencial entre estos dos acercamientos es que la Ley de Bases concebía el proceso de reforma de manera completamente controlada y supervisada por la administración del Estado, mientras que la iniciativa en los otros casos era mucho más descentralizada y local. En este apartado trataremos los resultados de la Ley de Bases y dejaremos para el siguiente las reformas de iniciativa local. A pesar de no abordar otros aspectos de la reforma agraria republicana, somos conscientes de que esta no se agota en la redistribución de tierras: distintas leyes de arrendamiento (1933 y 1935), un proyecto del Banco Nacional Agrario y toda una legislación creada para resolver a corto plazo el desempleo cíclico en la primavera de 1931 pretendían modificar radicalmente la naturaleza de los mercados de tierra, trabajo y capital, aunque no sean el objeto de este artículo<sup>30</sup>.

La Ley de 1932 suponía una profunda transformación de la propiedad agrícola. Se establecían, como en las reformas redistributivas clásicas, unos umbrales mínimos de propiedad a partir de los cuales las tierras eran potencialmente expropiables, las condiciones para disfrutar de la redistribución, sistemas de compensación o indemnización y un organismo específico para organizar toda la tarea<sup>31</sup>. Los límites máximos de propiedad individual se establecían en cada pueblo dependiendo de la intensidad de los cultivos, pero todas las tierras podían ser expropiadas si se consideraba que estaban mal cultivadas, o bien por haber sido arrendados de forma continua durante más de doce años, o cuando una sola propiedad suponía más del 20 por 100 del término municipal si procedían de las antiguas tierras de señorío, entre otras condiciones<sup>32</sup>. El organismo encargado de supervisar todo el proceso, el Instituto de Reforma Agraria (IRA), tenía en principio un carácter autónomo, aunque sus relaciones con los gobiernos generaran numerosas controversias<sup>33</sup>. En cuanto a la modalidad de ocupación, se consideraba la posibi-

---

<sup>30</sup> Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria...*, pp. 200-206. El proyecto del Banco Nacional Agrario en *Informe del Consejo Superior Bancario sobre el proyecto de ley de bases para la constitución del Banco Nacional Agrario*, Madrid, Palomeque, 1933.

<sup>31</sup> Michael LIPTON: *Land Reform in Developing Countries. Property Rights and Property Wrongs*, Londres, Routledge, 2009, p. 127, y Michael ALBERTUS: *Autocracy and Redistribution...*, pp. 62-63.

<sup>32</sup> Ley de Bases, base quinta.

<sup>33</sup> *Ibid.*, base tercera.

lidad del cultivo colectivo (a través de *comunidades de campesinos*) en parcelas individuales, dependiendo de la naturaleza de la finca (si la parcelación podía afectar las posibles economías de escala) o la de los beneficiarios (con o sin capital físico o humano)<sup>34</sup>. Las comunidades de campesinos quedaban temporalmente bajo la jurisdicción directa del IRA (y no del ayuntamiento) y la tierra pasaba a ser propiedad del Estado, encargándose este de la aportación de capital fijo y variable, y adelantando incluso los ingresos de los trabajadores hasta la primera cosecha. El Estado puso en marcha la elaboración de un inventario de fincas, apoyándose en la existencia de registros de la propiedad, y de un censo campesino para conocer el número de posibles beneficiarios.

La reforma agraria generó en un principio mucho entusiasmo (y el temor correspondiente) hablándose de establecer entre 100.000 y 150.000 campesinos anualmente. Sin embargo, en diciembre de 1933 solo se habían instalado 7.000 campesinos sobre una superficie total de 45.000 hectáreas. Los asentamientos continuaron después de la victoria de la coalición de centro-derecha en noviembre de 1933, y entre enero y septiembre de 1934 otros 6.289 campesinos recibieron 81.558 hectáreas, aunque las posibilidades de asentamiento se frenaron en 1935 como consecuencia de los cambios en la legislación<sup>35</sup>. El Frente Popular volvería a poner en vigencia la Ley de 1932, aunque la promulgación de los decretos de 20 de marzo y de 19 de mayo de 1936, que proporcionaban mucha más iniciativa a las fuerzas locales a expensas del Estado, modificaran de tal forma el espíritu burocrático original, tal como mostraremos en el apartado siguiente, que ya no puede considerarse una reforma de arriba abajo propiamente dicha.

La complejidad y carácter garantista de la Ley de Bases explica en parte la lentitud de la reforma, en la medida en que su implementación requería el consenso de un elevado número de actores no solo en el parlamento, sino en el seno de las numerosas instituciones involucradas. Esto incluiría tanto la duración de los trámites parlamentarios o las disensiones de la coalición gubernamental, como la presión ejercida por las elites terratenientes, obstáculos

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, base doce.

<sup>35</sup> Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria...*, pp. 324-325.

asociados a la naturaleza democrática de la Segunda República<sup>36</sup>. Pero además de estos, en este apartado argumentamos que es necesario añadir otros factores cruciales: la escasa capacidad del Estado para realizar una reforma tan ambiciosa, la falta de información y de medios humanos y económicos suficientes, y el hecho de no contar con tierras suficientes para la redistribución. Además, si la resistencia de los terratenientes era inevitable, no lo es tanto el hecho de que fueran capaces de liderar una parte significativa de la población rural, incluso en las zonas latifundistas<sup>37</sup>.

Si bien la economía española experimentó cambios significativos entre 1870 y 1930, el desarrollo de una capacidad del Estado suficiente para efectuar cierto tipo de intervención en la organización económica fue mucho más lento. Antes de 1931, las elites rurales locales usaban las relaciones clientelares para fortalecer su posición de negociación con el Estado, ocupándose así de la recaudación de impuestos, de la asignación de los gastos estatales a nivel local o del control del campo. Además, el hecho de que la agricultura del país no tuviera que adaptarse a las demandas de la Primera Guerra Mundial supuso que no se produjeran los incentivos para incrementar la capacidad administrativa y técnica del Estado para recopilar y procesar información o construir estructuras organizativas para facilitar la intervención en la economía, como en la mayoría de los demás países europeos. Una de las consecuencias es que los agricultores no lograron aumentar su papel en la formulación de políticas a costa de los terratenientes<sup>38</sup>. Por ello el nuevo gobierno republicano heredó un sistema que limitaba su capacidad para poner en marcha un ambicioso programa de reformas.

Este era un problema especialmente grave en el campo, donde faltaba información fiable del Estado para debatir los aspectos prácticos de una gran reforma agraria y establecer los servicios públicos y los mecanismos para ayudar a los más necesitados. Incluso

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 303-311. La restricción institucional en un sistema democrático en Michael ALBERTUS: *Autocracy and Redistribution...*, pp. 19 y 63. Los obstáculos habituales a las reformas agrarias en Michael LIPTON: *Land reform...*, pp. 127-130.

<sup>37</sup> Francisco COBO ROMERO: «El voto campesino contra la Segunda República. La derechización de los pequeños propietarios y arrendatarios agrícolas jienenses, 1931-1936», *Historia Social*, 37 (2000), pp. 119-142.

<sup>38</sup> James SIMPSON: «The Nature and Response to the 1930s Agrarian Crisis: Spain in a European Perspective», *Working paper in Economic History*, 17-08 (2017).

contando con este amplio consenso a favor de la reforma en 1931, el Estado carecía de informaciones básicas tales como el número de campesinos sin tierra, el área potencial de tierra que podía ponerse en cultivo, la concentración de la propiedad a escala nacional o la capacidad de la agricultura local para absorber la mano de obra. Si la reforma agraria, tal como venía recogida en la Ley de Bases, requería conocer las fincas a expropiar y los posibles beneficiarios, los procesos de recogida de información no estuvieron totalmente acabados hasta 1934<sup>39</sup>. De hecho, los contemporáneos nunca llegaron a contar con las cifras totales de superficie expropiable, aunque se estime hoy que alcanzaba unos 4,65 millones de hectáreas en las provincias latifundistas, un 25 por 100 de su superficie productiva<sup>40</sup>. Pero el mayor problema es que el IRA ignoraba la fertilidad de las fincas expropiables, su distancia al núcleo de población o su uso agrícola potencial, una información que solo iría obteniendo a medida que realizaba las expropiaciones. La formación del *censo de campesinos* presentaba, por su parte, el problema de la ausencia de información independiente sobre los ingresos familiares agrícolas, un problema que agravaban las fluctuaciones en su tamaño tanto por razones demográficas como por el ciclo económico. Además, los rumores que rodeaban la reforma agraria animaron a trabajadores de fuera del sector a inscribirse<sup>41</sup>. La dificultad de establecer un criterio objetivo abrió a las autoridades locales la posibilidad eventual de crear listas que recompensaran a sus seguidores políticos<sup>42</sup>.

La escasez de información básica para la realización de una reforma explica que pocos contemporáneos fueran conscientes de la

---

<sup>39</sup> Sergio RIESCO: *La reforma agraria y los orígenes de la Guerra Civil (1931-1940)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006.

<sup>40</sup> Ricardo ROBLEDO: «Sobre el fracaso de la reforma agraria andaluza en la Segunda República», en Manuel GONZÁLEZ DE MOLINA (coord.): *La cuestión agraria en la historia de Andalucía. Nuevas perspectivas*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2014, pp. 61-96, esp. p. 91.

<sup>41</sup> George COLLIER: *Socialists of Rural Andalusia*, Stanford, Stanford University Press, 1987, p. 43, muestra como el porcentaje de jornaleros aumenta de forma significativa entre 1928 y 1934 por cambios ideológicos en un pueblo de Huelva.

<sup>42</sup> Se muestran algunos casos en Florencio CORRIONERO SALINERO: «El censo de campesinos. La jerarquización del proletariado rural», *Studia Historica*, 4 (1986), pp. 181-203.

brecha existente entre los recursos necesarios para resolver los problemas del campo y la capacidad real de transformación. En los países donde la reforma agraria había tenido éxito, el Estado contaba con grandes extensiones de tierra o bien había sido capaz de confiscarlas a terratenientes políticamente desacreditados, como en Europa Oriental. En España, estas soluciones estaban de antemano descartadas, dado que el cambio de régimen había sido el producto de unas elecciones democráticas, aunque el fracasado golpe militar de «Sanjurjo» de 1932 proporcionase, de forma inesperada, la oportunidad de expropiar sin indemnización la mayoría de las tierras de la Grandeza de España. Sin embargo, esta solo poseía algo más de medio millón de hectáreas en todo el país, equivalente a no más del 2,6 por 100 de la superficie cultivada, y ni siquiera todas se hallaban en las provincias del sur, donde los grandes solo contaban con algo menos del 4 por 100 de la superficie cultivada<sup>43</sup>. Un problema añadido es que las fincas no estaban distribuidas por igual entre todos los municipios ni eran necesariamente más abundantes donde el problema social era mayor. Solo tras el levantamiento del 18 de julio, la República pudo contar por fin con tierras expropiables sin indemnización en cantidades suficientes, unos siete millones de hectáreas pertenecientes a los desafectos entre 1936 y 1939 (un 30 por 100 de la superficie útil de la zona republicana)<sup>44</sup>. En vísperas del levantamiento militar, el gobierno también estaba haciendo planes para recuperar las tierras comunales enajenadas desde comienzos del siglo XIX, aunque tampoco en este caso existiesen estimaciones sobre su potencial efecto en la economía agraria y la capacidad de crear nuevos empleos.

Además de la falta de información, el Estado español carecía de la capacidad administrativa para realizar una reforma tan ambiciosa. Se esperaba que los 400.000 a 1.000.000 de trabajadores que formarían las comunidades campesinas iban a ser supervisados por ingenieros, pero, aunque el número de agrónomos aumentase de 321 a 431 entre 1923 y 1934, no habrían representado más de uno por cada 1.000 asentables, una ratio muy baja si se compara con los exigidos en la reforma agraria italiana después de la Segunda Guerra Mundial, donde se contó con un promedio

---

<sup>43</sup> Ricardo ROBLEDO: «La expropiación agraria...», pp. 377-385.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 391 y ss.

de un técnico por cada veinticinco colonos<sup>45</sup>. Tampoco disponía de los capitales necesarios para asentar a corto plazo un número tan elevado de cultivadores, con un gasto estimado de 10.000 pesetas por asentable, y además pagar la indemnización a los propietarios. La confusión entre los objetivos a corto (la «urgencia social») y a largo plazo (reorganizar la agricultura del sur de España en torno a las comunidades campesinas) dificultó la toma de decisiones. Por ejemplo, la adopción del plan de Vázquez Humasqué de 1931 de parcelar los latifundios de los ruedos para los trabajadores más necesitados (unos 400.000 según sus cálculos, el 27 por 100 de la población activa agraria) como medida de urgencia coyuntural habría exigido expropiar unos 3,3 millones de hectáreas, esto es, el 43 por 100 de la superficie cultivada de las provincias afectadas por la reforma<sup>46</sup>.

Por último, la mayoría de los contemporáneos era excesivamente optimista con respecto a las posibilidades de «intensificar» el cultivo, reduciendo las rotaciones en las áreas pobres de secano y permitiendo así el asentamiento de miles de jornaleros sin tierra<sup>47</sup>. Si bien existían amplias extensiones casi vacías, estas contaban con suelos frágiles o estaban demasiado lejos del núcleo de población para permitir un cultivo continuo, y las condiciones tecnológicas de los años treinta no permitían mejorar de forma sustancial los rendimientos<sup>48</sup>. La enorme expansión de cultivo durante el periodo anterior solo había sido posible gracias a los altos precios de los cereales por la Primera Guerra Mundial, pero con los bajos precios de los años treinta, un cultivo más intensivo en mano de obra pero sin cambios en los rendimientos no habría permitido mejorar los niveles de vida. Sin embargo, una consecuencia inesperada de esta

---

<sup>45</sup> Juan PAN-MONTOJO: *Apostolado, profesión y tecnología. Una historia de los ingenieros agrónomos en España*, Madrid, B&H, 2005, pp. 267 y 274, y Ángel PALERM: *Observaciones sobre la reforma agraria en Italia*, Washington, Panamericana, 1962, p. 26.

<sup>46</sup> Adolfo VÁZQUEZ HUMASQUÉ: «Contribución al estudio económico de un plan decenal de asentamientos», *El Sol*, 17 de mayo 1934. La superficie cultivada en Pascual CARRIÓN: *Los latifundios...*, p. 320. El inventario solo incluía 4,65 millones de hectáreas.

<sup>47</sup> Adolfo VÁZQUEZ HUMASQUÉ: «Contribución al estudio económico...». Una visión optimista hoy en día en Ricardo ROBLEDO: «Sobre el fracaso...».

<sup>48</sup> James SIMPSON y Juan CARMONA: «Too Many Workers...», pp. 49-54.

creencia de que la intensificación permitiría asentar más colonos o jornaleros sin tierra sin afectar a los cultivadores existentes fue incrementar la resistencia a la reforma agraria. Gran parte de esta expansión de cultivo del primer tercio del siglo xx lo habían realizado pequeños o medianos arrendatarios, en especial subarrendatarios en las dehesas que ocupaban gran parte del área latifundista. En el caso de las dehesas arrendadas del sur de Cáceres, por ejemplo, las explotaciones de 30 a 100 hectáreas ocupaban el 47 por 100 de la superficie total, y otro 23 por 100 las de 10 a 30 hectáreas, y suponían cerca de la mitad del total de las explotaciones, siendo la otra mitad las inferiores a 10 hectáreas<sup>49</sup>. La Ley de Bases ofrecía a los antiguos subarrendatarios la posibilidad de conservar su explotación, pero no más allá de 20 hectáreas, teniendo que renunciar al cultivo de lo que excediera esta superficie<sup>50</sup>. Pero las condiciones se endurecían en la práctica permitiendo solo la permanencia de los colonos inscritos en el censo de campesinos, esto es, los que cultivaran menos de 10 hectáreas<sup>51</sup>. La dificultad para intensificar impedía que se pudiera poner en marcha simultáneamente una reforma del tipo *land to the tiller*, tan habitual en otras reformas agrarias, que habría concitado el apoyo de la mayoría de los pequeños y medianos arrendatarios cultivadores de las zonas de latifundio y, a la vez, el asentamiento de los jornaleros sin tierra o proporcionar más tierras a los propietarios o arrendatarios más pobres<sup>52</sup>. Pero durante los gobiernos de la Segunda República se optó por asentar el mayor número posible de campesinos, aunque fuera a costa de los cultivadores ya establecidos.

Por otra parte, la Ley de Bases imponía una reorganización completa del sistema de cultivo, especialmente dramático donde

---

<sup>49</sup> Juan CARMONA y James SIMPSON: «¿Campesinos unidos o divididos? La acción colectiva y la revolución social de los yunteros durante la Segunda República en España (1931-1936)», *Historia social*, 85 (2016), pp. 123-144, cuadro 2.

<sup>50</sup> Ley de Bases, base duodécima, j) y k). Pero resultaba incompatible con la instalación de los campesinos asentables.

<sup>51</sup> James SIMPSON y Juan CARMONA: «Too Many Workers...», pp. 53-55.

<sup>52</sup> Díaz del Moral, por ejemplo, era consciente de que dar prioridad al arrendatario suponía sacrificar las posibilidades de los jornaleros (*Diario de Sesiones*, de 18 de mayo de 1931, 167, pp. 5641-5642). Las reformas del tipo *land to the tiller* consisten en entregar unos derechos de permanencia indefinidos a sus cultivadores (arrendatarios o aparceros) en el momento de producirse la reforma.

dominaba la pequeña explotación en las dehesas, ya que suponía reagrupar a los cultivadores en comunidades campesinas creadas desde cero, bajo el control directo del IRA y sometidos a las directrices de los ingenieros agrónomos<sup>53</sup>. Para muchos cultivadores la adscripción a las comunidades campesinas implicaba una sustitución del control de los propietarios por el Estado y delegar ciertas decisiones, a menudo esenciales, en sus vecinos<sup>54</sup>.

El impacto de la falta de tierras suficientes en los cultivadores previamente asentados explica, por tanto, que la oposición a la reforma fuera mucho más amplia que la de los meros grandes propietarios, que no sumaban más de 11.700 en las provincias latifundistas<sup>55</sup>. Además, como señala Malefakis, la decisión de extender el registro a todo el país, de expropiar todas las fincas arrendadas sistemáticamente y las de los propietarios de más de 20 hectáreas dentro del ruedo incrementaron la oposición a la reforma. Por último, otro aspecto que explica la fuerte reacción de los terratenientes es el hecho de que la indemnización les fuera muy poco favorable<sup>56</sup>.

En 1933 eran muchos los que hacían referencia al fracaso de la reforma y a la consiguiente frustración de las esperanzas de los campesinos, y la experiencia de las primeras comunidades campesinas, demasiado caras e imposibles de extender de forma masiva, tampoco fue muy alentadora<sup>57</sup>. Esta valoración contrasta con la experiencia de Europa Oriental, donde los objetivos políticos de la reforma, en especial los de carácter nacionalista, facilitaron la obtención de resultados considerados exitosos, a diferencia del caso español donde el criterio económico, más difícil de satisfacer, era el único que se tendría en consideración.

---

<sup>53</sup> Ley de Bases, base decimosexta. Esta base fue desarrollada en los decretos de 7 de septiembre de 1933 y de 20 septiembre 1934. Véase para más detalles Juan CARMONA y James SIMPSON: «Organización y funcionamiento de los asentamientos de la reforma agraria. La comunidad campesina de La Pulgosa en Badajoz, 1933-1941», *Revista de Estudios Extremeños*, 71 (2015), pp. 109 y ss.

<sup>54</sup> James SIMPSON y Juan CARMONA: «Too Many Workers...», pp. 56-57.

<sup>55</sup> Pascual CARRIÓN: *Los latifundios...*, p. 70.

<sup>56</sup> Ley de Bases, base octava.

<sup>57</sup> James SIMPSON y Juan CARMONA: «Too Many Workers...», p. 59.

## La reforma agraria campesina. Conflictos y problemas políticos

El fracaso de la Ley de Bases contrasta con el éxito de otros mecanismos legales de redistribución durante el mismo periodo republicano. Así, las ocupaciones de tierra más o menos organizadas en Extremadura llevaron al gobierno a establecer en noviembre de 1932 el llamado Decreto de intensificación de cultivos, que permitió el asentamiento temporal de 33.000 agricultores sobre 100.000 hectáreas; en marzo de 1936 se reprodujo este movimiento de forma aún más extendida<sup>58</sup>. En ambos casos el Estado legitimó los asentamientos *a posteriori*. Simultáneamente a las ocupaciones de 1936, el gobierno del Frente Popular se planteó estimular el desarrollo de la reforma agraria implementando dos nuevos decretos: el de 20 de marzo, que permitía al IRA declarar de «utilidad social» y, por tanto, expropiar de forma temporal cualquier finca que considerara socialmente necesaria (estipulando el pago de una renta al propietario), y escapar así al lento procedimiento de la Ley de Bases, mientras la circular del 19 de mayo transfería este nuevo derecho a los ayuntamientos, al permitirles indicar las fincas susceptibles de ser utilizadas de acuerdo con sus necesidades<sup>59</sup>. El efecto de estos decretos fue incrementar las ocupaciones, de forma que si el decreto de 20 de marzo había permitido la formalización de los asentamientos de 110.921 campesinos en 572.035 hectáreas, ya se estaba empezando a legalizar la ocupación temporal por iniciativa local de otras muchas fincas en vísperas del golpe de Estado<sup>60</sup>.

Estos asentamientos masivos, producto de la presión social y de naturaleza local, aunque legitimados por el gobierno, conforman otra modalidad de reforma agraria, de tipo «abajo arriba»

---

<sup>58</sup> Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria...*, pp. 423-33.

<sup>59</sup> BIRA (*Boletín del Instituto de Reforma Agraria*), junio de 1936, pp. 735-738, y Sergio RIESCO: *La reforma agraria...*, pp. 317-318. El primer proyecto de la Comisión Técnica de 1931 también otorgaba una gran importancia a la iniciativa local (véase apéndice 1). El recurso a la cláusula de «utilidad social» aparece en la mayoría de los proyectos de reforma agraria, pero solo es desarrollada en la Ley de 1935. Véase Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria...*, p. 414.

<sup>60</sup> BIRA, marzo-julio, y Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria...*, p. 377. Sergio RIESCO: *La reforma agraria...*, p. 321, señala que en trece municipios de Cáceres, 45.000 hectáreas estaban listas para una futura ocupación.

(*bottom up*)<sup>61</sup>. El cuadro 2, que muestra las principales diferencias entre las diferentes iniciativas legales referentes a esta cuestión, pone de manifiesto que la Ley de Bases era la más dirigista, dado que todas las demás permitían a ayuntamientos, juntas locales u organizaciones locales (asociaciones, por ejemplo) establecer *qué* tierras, *cuándo* y *quiénes* podían beneficiarse de la redistribución. El tipo de tierras también resultaba distinto, ya que en vez de fincas completas (o la parte que superara el umbral máximo permitido), eran solo partes u hojas las adecuadas para ser cultivadas y parceladas en el momento de la ocupación, pudiendo los asentados coexistir con otros cultivadores, por lo que no requerían una reorganización total de la finca (ver apéndice 1). Un aspecto decisivo de las ocupaciones es la exigencia de una aprobación formal del IRA para iniciar el cultivo y asegurar la inversión, aunque en la práctica resultara ser un mero trámite automático, bien por las presiones locales, bien por la complejidad que entrañaba realizar una valoración suficiente en unos pocos días. La decisión de quién ocuparía la tierra también se dejaba en manos de la población local (ayuntamiento u organizaciones). Pero tanto el gobierno como el IRA intentaron convencer a la opinión pública de que los asentamientos cumplían con la norma nacional (el tipo de tierras estaba conforme con la Ley de Bases, los asentados eran parte del censo, existía urgencia social y se establecía el pago de una renta al propietario) y que controlaban el proceso, minimizando, por ejemplo, la existencia de arbitrariedades<sup>62</sup>. No parece, sin embargo, que el Estado contara con la capacidad de oponerse a estas, sobre todo por carecer de los medios para comprobarlo, por lo que era más habitual que el IRA siguiera a la ocupación y no al revés, a pesar de que tanto la prensa como el boletín del IRA pretendieran proporcionar una imagen distinta<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> El proyecto de ley de rescate y de readquisición de bienes municipales (julio de 1936) también se puede incluir en este grupo al compartir el supuesto de la iniciativa local.

<sup>62</sup> Ruiz Funes en el parlamento en María Paz LADRÓN DE GUEVARA: *La esperanza republicana. Reforma agraria y conflicto campesino en la provincia de Ciudad Real (1931-1939)*, Ciudad Real, Diputación Provincial, 1993, p. 426.

<sup>63</sup> *El Sol*, por ejemplo, ofrece casi a diario información sobre asentamientos del IRA que parecen fruto de la acción gubernamental. Pero las únicas ocupaciones que cuentan con la presencia del ministro o del director del IRA serán de fincas cedidas por sus propietarios y, por tanto, obtenidas antes de la ocupación.

CUADRO 2  
Diferencias entre los distintos tipos de reformas agrarias

Año		Proyecto Comisión Técnica	Ley de Bases	Invasiones	Circular de 19 de mayo	Proyecto de rescate de comunales
Quién decide sobre	qué tierras	1931	1932	1932 y 1936	1936	1936
	quiénes se asentarán	Ayuntamiento	IRA	Org. local	Org. local/ayuntamiento	Ayuntamiento
Fuente de legalización	cómo se cultivarán	Ayuntamiento	IRA	Org. local	Org. local/ayuntamiento	Ayuntamiento
		IRA	IRA	Org. local/IRA	Org. local/ayuntamiento/IRA	Ayuntamiento
Cumplimiento de las reglas		IRA	IRA	IRA	IRA	IRA
		?	Alto	Bajo	Bajo	?

Notas: basado en apéndice 1.

¿Habría obtenido mayor éxito una reforma de abajo arriba frente a la inoperancia de Ley de Bases?<sup>64</sup> Una de las ventajas más importantes de este tipo de reforma era el hecho de contar con la información local y la flexibilidad de la que carecía la burocracia del IRA. Sin embargo, estas reformas no estaban exentas de problemas. Por una parte, no resolvía el problema de financiación de los cultivadores pobres; en segundo lugar, suponía que no había diferencias entre los campesinos con necesidades urgentes de tierra y los que contaban con mayor capacidad de movilización y, por último, la posibilidad de manipulación y conflictos era mucho mayor que en una reforma «desde arriba».

Con respecto a la financiación, la rápida expansión de los asentamientos en otoño de 1932, pero especialmente en la primavera de 1936, supuso una fuerte presión sobre los recursos del IRA con vistas a la aportación de semillas, abonos y adelantos para el mantenimiento de asentados. En 1936, las cantidades aportadas por familia (338 pesetas según el ministro de Agricultura) quedaban muy por debajo de las cantidades que hubiesen sido necesarias (en torno a 1.032 pesetas para una familia sembrando una parcela de cinco hectáreas)<sup>65</sup>. Esto explica tanto las numerosas quejas de falta de cumplimiento por parte del Estado como el abandono de tierras por parte de numerosos colonos<sup>66</sup>. Ni el IRA ni las organizaciones locales estaban en condiciones de sustituir en tan corto plazo los canales tradicionales de financiación de la actividad y la comercialización, que se hallaban en manos de propietarios, grandes arrendatarios y asociaciones o cooperativas generalmente afines a estos mismos. La Ley de 1932 asociaba precisamente la ocupación de tierras con los préstamos del Estado supliendo esta carencia, pero el Estado solo estaba

---

<sup>64</sup> Esta es la hipótesis, por ejemplo, de Ricardo ROBLEDO: «Sobre el fracaso...», p. 78, o de Iñaki IRIARTE y José Miguel LANA: «Struggles over the Right to Common Lands in the Spanish Countryside, 1931-1936», en Rosa CONGOST, Jorge GELMAN y Rui SANTOS (eds.): *Property Rights in Land*, Oxford, Routledge, 2006, pp. 132-153.

<sup>65</sup> Según nuestros cálculos, es el resultado de sumar el gasto en semillas y abono por hectárea (80,8 pesetas por hectárea según las estimaciones de los agrónomos en las dehesas de Badajoz) y el gasto de sostenimiento de una familia (627 pesetas de media para los asentamientos de campesinos en Badajoz que recibieron estas ayudas). Véanse los gastos en *inputs* en el Archivo Histórico del IRA; el sostenimiento en James SIMPSON y Juan CARMONA: «Too Many Workers...», apéndice 1.

<sup>66</sup> Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria...*, p. 439.

capacitado para financiar experiencias limitadas que requerían una supervisión muy costosa. El problema del crédito quedaría resuelto durante las ocupaciones en plena Guerra Civil, al permitir la apropiación de la maquinaria, ganado, enseres y cosechas.

Mientras contamos con datos muy detallados sobre los miembros de las comunidades campesinas establecidas según la Ley de Bases, no sabemos mucho sobre los asentados tras las invasiones<sup>67</sup>. La definición de la pobreza a través de indicadores resulta siempre difícil y cualquier criterio usado acaba siendo excluyente (por ejemplo, la prioridad dada a las familias más numerosas, según el desarrollo de la Ley de Bases para asentar a los colonos, excluía a los más jóvenes de cualquier posibilidad de acceso a la tierra a corto o medio plazo)<sup>68</sup>. Con respecto a los invasores, la única característica que parece repetirse en los diferentes estudios es el hecho de formar parte o estar cerca del sindicato socialista, un elemento bastante probable, dado que estos fueron las principales víctimas de los desahucios de los años anteriores y la propia FNTT admitió que fue la coordinadora de las invasiones con el apoyo de numerosos ayuntamientos<sup>69</sup>. Pero ello proporciona poca información sobre las características sociales de los asentados, a diferencia del censo de campesinos por ejemplo, y existen pruebas de que en numerosos casos no se trataba necesariamente de los grupos más pobres de la localidad<sup>70</sup>.

Las reformas desde abajo generan otro tipo de problemas debido a la enorme desigualdad de recursos agrarios entre los distintos pueblos. Las diferencias en la cantidad y calidad de las tierras

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, Juan CARMONA y James SIMPSON: «¿Campesinos unidos...». No hay datos sobre las características de los ocupantes en Sergio RIESCO: *La reforma agraria...*; Francisco ESPINOSA: *La primavera del Frente Popular...*, o María Paz LADRÓN DE GUEVARA: *La esperanza republicana...*

<sup>68</sup> Sobre las condiciones de elegibilidad en las comunidades campesinas véase James SIMPSON y Juan CARMONA: «Too Many Workers...», pp. 55-56.

<sup>69</sup> Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria...*, p. 424, y María Paz LADRÓN DE GUEVARA: *La esperanza republicana...*, pp. 410-412; La exclusión de no socialistas en *ibid.*, p. 424. Sergio RIESCO: *La reforma agraria...*, p. 145, menciona la sistemática exclusión de los trabajadores anarquistas. La movilización selectiva y el reparto entre los leales al gobierno es también habitual en otras reformas producto de movilizaciones populares según Michael ALBERTUS: *Autocracy and Redistribution...*, pp. 99 y ss.

<sup>70</sup> Juan CARMONA y James SIMPSON: «¿Campesinos unidos...», pp. 136-137, en el caso extremeño.

disponibles por habitante y municipio podían llegar a ser significativas incluso en un mismo partido judicial. En el caso de Jerez de los Caballeros en Badajoz, el líquido imponible por habitante variaba en 1930 entre las 11 pesetas del Valle de Santa Ana y las 248 pesetas de la cercana capital de partido, una proporción de 1 a 25<sup>71</sup>. Habitualmente, tanto los grandes propietarios como los arrendatarios no discriminaban a los colonos o jornaleros según su localidad de procedencia, lo que explica la presencia habitual de forasteros e incluso que los asentamientos campesinos organizados por el IRA estuvieran abiertos a la población de los pueblos limítrofes más cercanos. Pero una vez reconocidos los derechos de ocupación del «pueblo», y dada la escasez de tierras, compensar los ajustes de población usando los recursos de los pueblos limítrofes habría resultado políticamente mucho más difícil. Los problemas generados por la Ley de Términos Municipales en 1931 y 1932 y los habituales conflictos intermunicipales sobre los recursos nos pueden dar una idea de los potenciales efectos de este tipo de movimientos locales en forma de expulsiones de colonos y de jornaleros forasteros<sup>72</sup>. El frustrado Proyecto de Ley de Rescate de Comunales habría tenido sin duda efectos muy similares, en la medida en que los recursos de titularidad comunal estaban reservados exclusivamente a los miembros de la comunidad y habría debilitado los derechos de los cultivadores de otros pueblos<sup>73</sup>.

La amplitud de las ocupaciones de tierra, en especial durante el gobierno del Frente Popular, no puede enmascarar el hecho de que no dejaba de ser un movimiento minoritario en el que solo participó una fracción de la población rural de las áreas latifundistas, a pesar de que un 80 por 100 no contaba con tierras en propiedad suficientes. De hecho, si el censo campesino puesto en marcha en 1932 pone en evidencia la enorme cantidad de campesinos

---

<sup>71</sup> Pascual CARRIÓN: *Los latifundios...*, pp. 110-112 y 177-180. Véase censo de población de 1930.

<sup>72</sup> Juan CARMONA y James SIMPSON: «¿Campesinos unidos...», pp. 141-142.

<sup>73</sup> Este problema es ignorado en trabajos más recientes sobre el impacto potencial del proyecto de ley sobre el rescate de comunales, como en Iñaki IRIARTE y José Miguel LANA: «Struggles over the Right...», o Ricardo ROBLEDO: «La expropiación agraria...». La naturaleza «exclusiva» de los recursos comunales y reservados a los miembros de la comunidad en Elinor OSTROM: *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 30-32.

pobres o aspirantes a recibir tierras, también nos dice indirectamente que un número considerable de agricultores, o bien contaban con ingresos excesivos para ser beneficiarios, o bien no deseaban inscribirse. Así, en las provincias latifundistas, un 42 por 100 de la población activa no aparecía inscrita en el censo de campesinos frente a un 1 por 100 de grandes propietarios y un 57 por 100 de inscritos (cuadro 3). Por otra parte, ni siquiera todos los campesinos pobres participaron en las ocupaciones, incluso en Extremadura, donde solo participó el equivalente al 45 por 100 del censo campesino, con cifras todavía más bajas en la región manchega. Estas cifras coinciden de hecho con el porcentaje de afiliados al sindicato socialista, que oscila entre el 10 y el 23 por 100 de la población activa agraria en las provincias latifundistas (entre un 14 y un 50 por 100 del censo campesino), un número suficientemente elevado para organizar acciones masivas, pero demasiado pequeño para representar a toda la sociedad rural<sup>74</sup>. Los sindicatos socialistas coexistían además con otro tipo de organizaciones rurales tales como cooperativas agrícolas, sociedades o asociaciones de cultivadores, la mayoría afiliadas a las federaciones católicas y que alcanzaban entre un 6 y un 18 por 100 de la población activa en las provincias con las mayores invasiones (penúltima columna del cuadro 3). De hecho, si partimos de la hipótesis de que la mayoría de estos cooperativistas o societarios se encontraban especialmente entre los que no estaban inscritos en el censo campesino, las tasas de movilización de este grupo alcanzaba una media del 20 por 100, superando el 45 por 100 en las provincias extremeñas. Estos resultados coinciden con el hecho de que los votos obtenidos por el Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 en las zonas rurales latifundistas fueran relativamente decepcionantes, al no triunfar en la mitad de las provincias vinculadas a la gran explotación<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> No hemos tenido en cuenta las cifras de la CNT al no disponer de datos específicos de afiliación del sector agrario, lo que explica las bajas cifras correspondientes a Cádiz. Véase FRANCISCO COBO ROMERO: *Por la reforma agraria hacia la Revolución. El sindicalismo agrario socialista durante la Segunda República y la Guerra Civil*, Granada, Universidad de Granada, 2007.

<sup>75</sup> En seis de las trece provincias donde se realiza la reforma agraria triunfan las derechas y en otras dos están prácticamente empatados. Los resultados obtenidos en *El Sol*.

CUADRO 3  
 La afiliación a sindicatos agrícolas y a la FNNT  
 en las provincias latifundistas, 1932-1934

	Campesinos asentados bajo el Frente Popular	Población activa agraria 1930	A) inscritos en el censo campesino*	B) grandes propietarios**	C) activos agrarios NO inscritos en el censo campesino ni grandes propietarios***	Porcentaje de A), B) y C) sobre la población activa agraria			Afiliados a la FNNT en 1932			Afiliados a sindicatos agrícolas en 1933		
						A)	B)	C)	Total	% pob. activa	% de A)	Total	% pob. activa	% de C)
Badajoz	49.809	160.000	97.398	2.495	60.107	61	2	38	36.673	23	38	28.020	18	47
Cáceres	31.338	105.000	72.997	729	31.274	70	1	30	20.708	20	28	14.500	14	46
Toledo	10.153	114.000	N. a.	895	N. a.	N. a.	N. a.	N. a.	34.447	30		6.766	6	N. a.
Ciudad Real	6.219	93.000	48.878	658	43.464	53	1	47	18.278	20	37	9.635	10	22
Córdoba	5.300	134.000	64.141	1.455	68.404	48	1	51	21.003	16	33	2.792	2	4
Salamanca	2.570	70.000	43.414	643	25.943	62	1	37	8.008	11	18	4.358	6	17
Sevilla	2.070	141.000	69.397	2.344	69.259	49	2	49	15.397	11	22	4.897	3	7
Huelva	1.849	65.009	30.311	157	34.541	47	0	53	9.191	14	30	7.799	12	23
Albacete	1.794	54.000	35.453	579	17.968	66	1	33	11.317	21	32	7.050	13	39
Cádiz	1.626	51.854	36.123	802	14.929	70	2	29	5.169	10	14	2.486	5	17
Jatón	693	149.000	65.262	1.257	82.481	44	1	55	32.633	22	50	3.560	2	4

Campeñinos asentados bajo el Frente Popular	Población activa agraria 1930	A) inscritos en el censo campesino*	B) grandes propietarios***	C) activos agrarios NO inscritos en el censo campesino ni grandes propietarios***	Porcentaje de A), B) y C) sobre la población activa agraria			Afiliados a la FNTT en 1932			Afiliados a sindicatos agrícolas en 1933			
					A)	B)	C)	Total	% pob. activa de A)	% pob. activa de C)	Total	% pob. activa de C)	Total	% pob. activa de C)
Granada	140.890	N. a.	1.320	N. a.	N. a.	N. a.	N. a.	10.184	7		22.410	16	N. a.	
Málaga	0	N. a.	537	N. a.	N. a.	N. a.	N. a.	21.120	18		3.821	3	N. a.	
TOTAL	113.616	1.396.753	563.374	13.871	448.370	57	1	42	244.128	17	30	118.094	8	23

\* Con el fin de tener en cuenta el hecho de que no todos los pueblos formaron censos campesinos hemos extrapolado los porcentajes de cada provincia a los municipios sin censo usando los datos de Espinoza et al.

\*\* El número de grandes propietarios de más de 250 hectáreas basado en Pascual CARRIÓN: *Los latifundios... Los de Cáceres y Salamanca* están subestimados por no contar con catastros completos.

\*\*\* La columna C) es la diferencia entre la población activa agraria y las columnas A) y B).

Fuentes: Campeñinos asentados basado en Edward MALEFAKIS: *Reforma agraria y revolución campesina...*, cuadro 37. Censo campesino basado en Luis E. ESPINOZA et al.: «Estructura social del campo español: el censo de campesinos (1932-1936). Primeros resultados», en Ricardo ROBLEDO y Santiago LÓPEZ (eds.): *¿Interés particular, bienestar público? Grandes patrimonios y reformas agrarias*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2007, pp. 307-342. Población activa agraria basado en James SIMPSON: «La producción y la productividad agraria españolas, 1890-1936», *Revista de Historia Económica*, 12, 1 (1994), pp. 43-84. Afiliados a la FNTT basado en FNTT: *Memoria del II Congreso*, Madrid, Gráficas Socialistas, 1933, p. 323. Afiliados a los sindicatos y organizaciones agrícolas basado en *Censo estadístico de sindicatos agrícolas y comunidades de labradores*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1934, p. 393. Los porcentajes del total son promedios de los porcentajes provinciales.

Así, en un entorno políticamente más polarizado de lo que podrían sugerir las cifras de concentración de la propiedad, la reforma agraria de abajo arriba expresada por las invasiones u ocupaciones de tierra se vio envuelta en numerosos conflictos locales, incluso a pesar de la escasa superficie ocupada<sup>76</sup>. Los numerosos casos descritos por la historiografía indican que la ocupación suponía a menudo la expulsión indirecta de otros cultivadores, un claro indicador de la escasez de tierras fértiles y accesibles<sup>77</sup>. De esta forma, las invasiones y posterior formalización de estas por el IRA no solo amenazaban los derechos de propiedad de los grandes terratenientes o los intereses de los grandes ganaderos, sino también la continuidad de estos pequeños y medianos cultivadores, en especial los pertenecientes a las asociaciones católicas<sup>78</sup>. Cualquier incremento posterior de las áreas ocupadas por los nuevos ocupantes en asentamientos previstos en el futuro por el IRA (sin duda durante la siembra de otoño de 1936) o la puesta en ejecución de la recuperación de los bienes comunales habría requerido la expulsión de un número creciente de cultivadores y un incremento de los conflictos.

## Conclusiones

Este artículo, al situar la reforma agraria española de los años treinta en el contexto de las reformas agrarias del periodo de en-

---

<sup>76</sup> Contamos con excelentes trabajos monográficos sobre tres provincias en este periodo: Francisco ESPINOSA: *La primavera del Frente Popular. Los campesinos de Badajoz y el origen de la Guerra Civil (marzo-julio de 1936)*, Barcelona, Crítica, 2007, para Badajoz; Sergio RIESCO: *La reforma agraria...*, para el caso cacereño, y María Paz LADRÓN DE GUEVARA: *La esperanza republicana...*, para Ciudad Real. En Juan CARMONA y James SIMPSON: «¿Campesinos unidos...», se describe el modelo de invasiones en las dehesas.

<sup>77</sup> Juan CARMONA y James SIMPSON: «¿Campesinos unidos...»; Sergio RIESCO: *La reforma agraria...*, pp. 145-47 y 303-310; Francisco ESPINOSA: *La primavera del Frente Popular...*, pp. 152-237, y María Paz LADRÓN DE GUEVARA: *La esperanza republicana...*, p. 422. En el contexto de una provincia andaluza véase Francisco COBO ROMERO: «La cuestión agraria y las luchas campesinas en la Segunda República, 1931-1936», *Hispania Nova*, 11 (2013).

<sup>78</sup> La razón más importante que explica la facilidad para sustituir unos cultivadores por otros en este tipo de latifundios era la ausencia de cultivo continuo y por tanto la brevedad de los contratos de arrendamiento o aparcería.

triguerras, pone de manifiesto los enormes obstáculos que implicaban una redistribución de tierras de gran envergadura. Su puesta en práctica se encontró así con tres problemas importantes. El primero es que la falta de participación en la Primera Guerra Mundial explica que ni el Estado se hubiese visto obligado a incrementar su capacidad de intervención en la economía ni las elites terratenientes hubieran experimentado una disminución de su poder económico, como en el resto de los países participantes. El segundo aspecto es el enorme desafío que supone para un Estado modificar completamente la organización agrícola de una parte considerable del país, un aspecto que tanto los contemporáneos como los historiadores actuales han tendido a infravalorar. Además, el hecho de que buena parte de la tierra de las zonas latifundistas fuera de secano, al hacer inviable a largo plazo la parcelación, obligaba a la puesta en marcha de sistemas colectivos que entraban en conflicto con los sistemas cooperativos ya existentes o con las propias tradiciones locales. Por último, el caso español pone de relieve la dificultad de acometer una reforma agraria tan ambiciosa en un sistema democrático y, por tanto, garantista, ya que requiere la colaboración de numerosos actores a diferentes niveles, facilitando su paralización en el caso de una reforma de arriba abajo. Pero una reforma de iniciativa local incrementó los conflictos en unas comunidades políticamente muy polarizadas; conflictos exacerbados por la falta de tierras suficientes para redistribuir sin debilitar los derechos de otros cultivadores<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> James SIMPSON y Juan CARMONA: *Why Democracy Failed...*, Parte V.

APÉNDICE I  
Las cinco reformas agrarias redistributivas, 1931-1936

	<i>Proyecto Comisión técnica (1931)</i>	<i>Ley de Bases (1932)</i>	<i>Invasiones (formalizadas por decretos de intencificación de cultivos de 1932 y de 20 de marzo 1936)</i>	<i>Decreto de 19 de mayo 1936</i>	<i>Ley de Rescate Comunal (julio de 1936)</i>
¿Qué tierras?	Por encima de un umbral de tamaño o renta. 14 provincias.	Por encima de un umbral de tamaño o renta/tierra arrendada > 12 años /antiguos señorios / bienes Grandeza. 14 provincias.	Tierras sin cultivar en latifundios > cierto tamaño y cerca del pueblo. 14 provincias. La ocupación es parcial.	Ídem ley de bases 1932.	«Despojos», especialmente fincas grandes. Todo el país.
¿Para quién?	Censo campesino, organizado por Junta local. Por debajo umbral fiscal	Censo campesino. Por debajo umbral fiscal pero criterios fijados por el IRA. El IRA puede asentar población de otras localidades.	Censo campesino u otros. Supervisión es nominal. Población local.	El ayuntamiento decide el interés social, con supervisión técnica del IRA.	Población local. Decide ayuntamiento.
¿Como se cultivarán?	Ídem Ley de Bases.	Comunidades campesinas temporales controladas por el IRA. Asociaciones y sociedades obreras; campesinos individuales en parcelas.	Parcelas. Temporal.	Ídem Ley de bases, pero ocupación parcial.	Cultivo individual; pastos colectivos. Temporal.

	<i>Proyecto Comisión técnica (1931)</i>	<i>Ley de Bases (1932)</i>	<i>Invasiones (formalizadas por decretos de intensificación de cultivos de 1932 y de 20 de marzo 1936)</i>	<i>Decreto de 19 de mayo 1936</i>	<i>Ley de Rescate Comunal (julio de 1936)</i>
¿Quién tiene la iniciativa?	IRA asigna asentables por municipio, pero junta local elige las tierras; también puede proponer ocupación por utilidad social.	El IRA redistribuye el cupo anual por municipios. La Junta provincial elige qué tierras.	Invasiones simultáneas y organizadas de cultivadores. Eligen las tierras.	El municipio reclama las fincas que deben ser ocupadas temporalmente.	Iniciativa del ayuntamiento o sociedades obreras.
Requisitos de legitimación formal.	No hay inventario. Las juntas locales determinan las fincas.	Inventario formal a nivel nacional. Plan agronómico debe ser aprobado por IRA. Sin intervención local.	Supervisión técnica <i>ex post</i> . Depende de ayuntamiento y sociedades obreras. El IRA registra fincas para garantizar el derecho de los ocupantes.	El IRA comprueba la urgencia social y adecuación de fincas.	Reclamación, con supervisión del IRA. Requiere documentos legales y registros.
¿Derechos de los cultivadores salientes?	Pueden conservar sus tierras por debajo de un umbral.	Solo si forman parte del censo campesino.	Asentados coexisten con los cultivadores anteriores pero puede generar conflictos.	Depende de si la ocupación es parcial o completa.	Pendiente de desarrollar.
Realizaciones	Solo a nivel de proyecto.	Si, tierras de la grandeza.	Sí. En 1932 y 1936.	Parcial. Solo reclamaciones.	Parcial. Solo reclamaciones.

■ Mecanismos de *arriba abajo*.

□ Mecanismos de *abajo arriba*.

