

POLÍTICAS AGRARIAS Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA CONTEMPORÁNEA: UNOS APUNTES

Ramon GARRABOU (*)

INTRODUCCIÓN

EXISTEN pocas dudas sobre la importancia que la elaboración de políticas económicas adecuadas y la capacidad de la Administración para llevarlas a la práctica han tenido en el desarrollo económico general y, obviamente, también en el de la agricultura en particular. Pocos discutirían esta afirmación. Sin embargo, las discrepancias surgen cuando se intenta precisar el peso que hay que atribuir a esta variable para explicar una fase de estancamiento o de expansión de la producción agraria. Hace tiempo, P. Vilar nos advertía del peligro de imputar a lo político el éxito o fracaso económico, ya que, en realidad, los ciclos de una determinada economía obedecen a movimientos más profundos del sistema económico, frente a los cuales la capacidad de maniobra de los gobiernos es muy modesta, como confirman numerosas experiencias recientes. Otros problemas más complejos surgen al intentar establecer el contenido y la génesis de la política económica. Con frecuencia, la política agraria se reduce al análisis de las medidas tendentes a fomentar las mejoras productivas y a incentivar el cambio técnico, y se parte del supuesto de que las decisiones se toman de forma autónoma, al margen de las relaciones sociales y del marco institucional. A menudo, se parte del supuesto de que la finalidad exclusiva y fundamental de cualquier política agraria es la de intensificar la eficiencia productiva del sector, y los resultados se valoran en función de aquel objetivo, sin tener en cuenta que el peso de los intereses de grupos y clases con capacidad de incidencia probablemente ha resultado decisivo. Desde mi

punto de vista, tales planteamientos son enormemente reduccionistas e impiden captar la complejidad y la diversidad de variables que intervienen en la gestación y puesta en práctica de las políticas agrarias aplicadas en cada período histórico.

Por otro lado, el contenido de las políticas agrarias, o, mejor dicho, el peso y las relaciones de cada uno de sus principales componentes, ha variado de forma significativa en el curso de la época contemporánea. Desde la etapa inicial, cuando se centró básicamente en la implantación del libre mercado de factores y en el reforzamiento de los derechos de plena propiedad, hasta la época reciente, en que la asistencia del Estado al sector agrario resulta imprescindible, se ha recorrido un largo camino que no podemos obviar cuando analizamos la política agraria a largo plazo y sus efectos sobre la modernización del sector. Sin ánimo de exhaustividad, a continuación se enumeran algunos de los componentes que, en mi opinión, resultan claves para el análisis de las políticas agrarias.

Un primer factor a tener en cuenta al examinar la política agraria se refiere a los modelos tecnológicos disponibles en cada etapa histórica, y susceptibles de ser aplicados. En función de las características del modelo tecnológico, se requerirá un mayor o menor protagonismo del Estado. Asimismo, la naturaleza de los mercados agrarios constituye otro de los factores que han configurado históricamente el tipo de actuación de la Administración. Otro componente fundamental de la política agraria está estrechamente relacionado con el modelo de sociedad agraria que se quiera construir y con-

solidar. Finalmente, otra variable cuyo protagonismo no se puede obviar al analizar una determinada política agraria es la actuación de los grupos sociales que pugnan por imponer sus intereses, y su concreción dependerá en buena medida de su capacidad de organización y de presión. El análisis de la génesis de la política agraria de una etapa histórica determinada debería contemplar estas variables, y las medidas concretas adoptadas deberían ser vistas como el resultado de las tensiones e interacciones entre estos componentes fundamentales.

A partir de estas observaciones, expondré algunos comentarios que me ha sugerido la lectura del texto de Carlos Barciela, tal como se me ha pedido. No pretendo, ni creo que éste sea el lugar adecuado para ello, realizar un análisis sistemático y exhaustivo de la política agraria de la España contemporánea, sino simplemente mostrar cómo en cada etapa histórica unas variables han resultado más decisivas que otras y, asimismo, cómo las interacciones entre éstas se han modificado de forma significativa a lo largo del período estudiado.

En el panorama actual de la Historia agraria española, el tema analizado por Carlos Barciela, el papel de la política agraria en el proceso de modernización es de gran interés. No se trata de que en los innovadores y valiosos trabajos que se han publicado en los últimos años no existan amplias referencias al papel del Estado. Basta recordar el obsesivo, y en gran medida estéril, debate sobre el proteccionismo o la masa de literatura que ha generado la cuestión de la crisis del Antiguo Régimen y la implantación de la sociedad liberal para constatar que el papel del Estado y los efectos de sus políticas económicas ha planeado en la mayor parte de las investigaciones. Sin embargo, son mucho más escasos los estudios, como los realizados por Pan Montojo (1994 y 1995), en los que se aborda de forma sistemática la actuación del Estado frente al sector agrario y se hace una evaluación de los resultados obtenidos. El texto de Carlos Barciela tiene, indiscutiblemente, esta virtud y otras muchas que no tendría demasiado sentido comentar aquí, aunque no quisiera dejar

de señalar el rigor del trabajo, su sólida base erudita y el esfuerzo por establecer un marco comparativo internacional, especialmente con el caso italiano, sin dejar de lado la viveza positiva, posible gracias al preciso y amplio conocimiento de unas instituciones y personajes que intervinieron de forma decisiva en la política agraria del período franquista, etapa en la que centra principalmente su atención.

EL MODELO DE POLÍTICA AGRARIA LIBERAL

Una primera cuestión a plantear, como indicaba más arriba, es la necesidad de establecer una periodificación de las formas y el contenido de la intervención estatal en el proceso de crecimiento agrario capitalista, y al mismo tiempo la conveniencia de situar la política agraria en el contexto europeo, relacionándola con las grandes fases del desarrollo tecnológico en el sector agrario. Este primer apartado, centrado en la naturaleza de la política agraria en las etapas iniciales de la implantación de una agricultura capitalista, más que discutir las sucintas referencias que Barciela dedica a esta etapa, tiene como objetivo principal mostrar que la política agraria, como otros fenómenos, tiene su propia historicidad. Una comparación del contenido y las formas de intervención del Estado a largo plazo puede resultar de gran utilidad para la discusión de la naturaleza y los efectos de la política agraria en periodos más recientes.

En la primera fase del desarrollo del capitalismo agrario, que abarca gran parte del siglo XIX, la función del Estado se centró primordialmente en la supresión del conjunto de normas, leyes y ordenamientos que se remontaban con frecuencia a la época medieval, notablemente ampliadas en la edad moderna, y de modo particular durante el despotismo ilustrado, y que habían surgido con la finalidad de garantizar una multiplicidad de derechos de propiedad y, al mismo tiempo, se presentaban como el instrumento más idóneo para impulsar la producción y garantizar un fluido abastecimiento de la población.

En opinión de los partidarios del proyecto liberal, el elevado grado de

intervencionismo estatal, y los confusos y superpuestos derechos de propiedad, se habían convertido en el principal, y con frecuencia en el único, factor de atraso y estancamiento agrarios. Desde este punto de vista, era ineludible eliminar el marco institucional heredado del Antiguo Régimen para crear las condiciones que permitieran la implantación y el desarrollo, sin ningún tipo de limitaciones, de un mercado de la tierra, del trabajo y de otros factores productivos, y de garantizar plenamente el derecho de propiedad privada. Se tenía tal confianza en este proyecto que se consideraba que era suficiente que el Estado garantizara el libre funcionamiento de estos mercados para que la iniciativa privada, libre de las «irracionalidades» que la habían bloqueado hasta aquel momento, bajo el impulso de su propio interés maximizador, acabase introduciendo las mejoras técnicas disponibles y, de esta manera, pusiese en marcha y consolidase un proceso de crecimiento del sector agrario.

Otros componentes clásicos de una política agraria, como intervenciones en precios, en rentas o en intercambios exteriores, eran considerados contraproducentes, y máxime en el caso de la protección arancelaria, a la que se consideraba una exigencia temporal de la que pronto podría prescindirse. En general, las intervenciones en precios y rentas tendieron a desaparecer, al margen del mantenimiento de algunas medidas proteccionistas frente a la producción exterior. Si se comparan estos planteamientos con los de etapas posteriores, el hecho más sorprendente, como argumenta Koning (1994), a quien sigo en este análisis de la política agraria durante la primera fase de desarrollo del capitalismo agrario en los países industrializados, es la escasa atención que los gobiernos prestaron, durante la mayor parte del siglo XIX, a impulsar el cambio técnico y a promover las mejoras del sistema productivo. Los recursos destinados por el Estado a crear y difundir nuevas tecnologías o a la realización de obras de infraestructura fueron, en general, modestos en toda Europa. Ello explica que en el caso español se haya llegado a afirmar que la política agraria fue inexistente, a pesar de una impresionante

labor legislativa y de su indiscutible repercusión sobre el mundo rural. De todos modos, la observación tiene sentido si se refiere exclusivamente a medidas de fomento del sistema productivo; pero en este campo el comportamiento de los gobiernos españoles no difería demasiado de la actuación de sus homólogos europeos. La razón de esta ausencia de iniciativas estatales para fomentar el crecimiento agrario hay que buscarla en el principio, ampliamente asumido en las sociedades liberales europeas decimonónicas, según el cual la mejora tecnológica y el desarrollo agrario dependían exclusivamente de los propios agricultores, sin que se considerara decisiva la aportación del Estado. Por otro lado, no podemos olvidar que las innovaciones que habían convertido a la agricultura inglesa en la más próspera de Europa eran relativamente sencillas, con escasa incidencia de la naciente ciencia agronómica. Las nuevas rotaciones de cultivos, la selección de ganado y el incipiente uso de maquinaria y de fertilizantes industriales no requerían soportes estatales, ya que podían ser gestionadas por los propios agricultores, observando los resultados de las mejoras en sus propias explotaciones o imitando a los vecinos. Las sociedades agrícolas privadas, con sus concursos y exposiciones, e incluso, en algunas ocasiones, con la contratación de un experto y una copiosa prensa agrícola, bastaban para intercambiar experiencias y estimular la difusión de estas mejoras. La prosperidad de las agriculturas europeas más avanzadas hasta las últimas décadas del siglo XIX aportaba más argumentos favorables al principio de dejar a la iniciativa privada la innovación técnica, ya que demostraba su efectividad. Basta observar los precarios avances realizados en la Inglaterra del siglo XIX en la creación de un sistema de investigación y enseñanza agrícolas, como demuestra Collins (1994).

De todas formas, es cierto que tanto en Inglaterra como en Holanda las organizaciones de agricultores reclamaron ayudas puntuales, y sobre todo la financiación de un sistema de enseñanza agrícola o de granjas experimentales, pero su preocupación por evitar que la intervención del Estado

se extendiera demasiado facilitaba al gobierno el hacer oídos sordos a estas demandas sin que se viera sometido a demasiadas presiones. Pero incluso en Alemania, donde se acostumbra a presentar la intervención del Estado como un modelo para superar su atraso agrícola, la parte sustantiva de los mecanismos de innovación continuó descansando en manos privadas. El Estado alemán intervino en la importación de razas selectas de ganado y de maquinaria, y participó en la organización del crédito agrícola y de las estaciones experimentales, granjas modelo y escuelas agrícolas, pero la mayor parte de estas instituciones eran privadas, y el Estado sólo financiaba una parte ínfima de sus gastos. Tampoco en Estados Unidos los proyectos de creación de un sistema educativo y de asistencia técnica fueron más allá de buenas intenciones hasta fines del siglo XIX, y algo parecido ocurrió en Italia (Fumian, 1996).

Para terminar con este primer apartado, quisiera destacar que la política agraria española durante el siglo XIX siguió, en líneas generales, las pautas europeas. El grueso de su actuación se centró en la abolición del viejo marco institucional que frenaba la libre iniciativa, y en crear las condiciones para el funcionamiento de una economía de mercado. En este sentido, no creo que la política agraria liberalizadora y de consolidación de la propiedad absoluta se pueda juzgar negativamente, como hace Tedde (1994) al responsabilizarla del mediocre crecimiento agrario del siglo XIX. Atribuir, como hace este autor, la escasa capacidad de crecimiento de la agricultura española del siglo XIX a unos imprecisos derechos de propiedad que habrían desincentivado a los propietarios innovadores por la incertidumbre en que se veían obligados a actuar parece infundado. Si alguna especificidad tuvo la llamada reforma agraria liberal española fue la de establecer un sistema defensivo del derecho de propiedad mucho más inextinguible que en otros países europeos. Ello no significa que la reforma agraria liberal se concibiera como un todo homogéneo y uniforme impuesto desde el gobierno central, sino que, lógicamente, tuvo que adaptarse y plegarse a los intereses de las oligarquías locales, sin que ello conllevara

incertidumbre en los derechos de propiedad.

Más discutible me parece la actuación del Estado liberal en el fomento del crecimiento agrario. Nuestro país partía de una situación de atraso, y sin duda una intervención estatal más ambiciosa hubiera podido convertirse en un factor dinamizador. Sin embargo, no podemos olvidar que el margen de maniobra era escaso, dado que las alternativas tecnológicas a la agricultura tradicional eran limitadas, y las posibilidades de aplicación del modelo del cambio técnico que había posibilitado el crecimiento agrario en la Europa atlántica eran muy escasas. Con todo, existía un campo de acción para la intervención del Estado como promotor del cambio agrario. Así, por ejemplo, en la medida en que la escasez de agua era el principal factor limitante del crecimiento de la agricultura española, un mayor impulso por parte del Estado a las obras hidráulicas hubiera, sin duda, posibilitado la ampliación de las superficies regadas, y con ello se hubiera podido extender el radio de acción de sistemas agrarios más dinámicos, tal como ocurría en las zonas de regadío. También cabía la posibilidad de que la Administración consolidara, de una forma mucho más eficaz de la que lo hizo, un sistema de centros de enseñanza, experimentación, investigación y difusión que, sin duda, hubieran facilitado la introducción de alguna mejora de los sistemas tradicionales, aunque fuera modesta.

Si se acepta que hubo un déficit notable en la política de fomento del desarrollo agrícola, no podemos reducir la explicación a la incompetencia de los responsables de esta política, que sin duda la hubo, ni a las estrecheces presupuestarias, que indudablemente existieron, sino que es preciso tener presente el modelo de sociedad agraria, los intereses de los grupos dominantes y las características de un sistema político que, probablemente, dejaba escaso margen de maniobra a los grupos ajenos a las oligarquías locales. En último extremo, el peso de la gran propiedad en las estructuras de poder de la nueva sociedad liberal, y su escaso interés en que el Estado asumiera la promoción del desarrollo del sector agrario mientras sus niveles

de renta e ingresos se mantuvieran, e incluso registraran movimientos ascendentes, constituye el factor decisivo para explicar la inhibición del Estado en el fomento de la agricultura española del siglo XIX.

LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA AGRARIA A PARTIR DE LA CRISIS FINISECULAR

La confianza que las élites agrarias de los países en vías de industrialización habían mostrado en el modelo liberal de desarrollo agrario desde principios del siglo XIX empezó a ensombrecerse desde mediados de los años setenta. A partir de estas fechas, los efectos de la formación de un mercado mundial de productos agrarios, con la consiguiente atonía de los mercados y la caída de precios, que acabó arrastrando a beneficios y rentas a idénticos movimientos descendentes, sembraron la incertidumbre y el pesimismo en el mundo rural europeo durante más de dos décadas. En este contexto, el modelo liberal de crecimiento agrario se vio seriamente cuestionado. De forma particular, la gran explotación capitalista, que hasta aquellas fechas se concebía como la empresa más idónea, cuando no la única capaz, para impulsar el crecimiento agrario empezó a mostrar las dificultades para adaptarse a la nueva situación. A medida que avanzaba el proceso de industrialización, la tendencia a la baja de los precios agrícolas se vio acompañada, en la mayor parte de los países, por un movimiento de signo contrario de los salarios que imposibilitó un retorno a la situación anterior. Las dificultades de competir con la producción ultramarina eran debidas no sólo al hecho de que la relación tierra-hombre era más favorable en estos territorios que en el viejo continente, como frecuentemente se ha señalado, sino que también influyó de forma decisiva el predominio en aquellos espacios de explotaciones familiares frente a la estructura organizativa dominante en las áreas más prósperas de Europa, es decir, la gran explotación cultivada por grandes arrendatarios que utilizaban trabajo asalariado, como de forma sugerente plantea Offer (1989) analizando el caso inglés.

En este contexto, según Koning (1994), a quien sigo de nuevo, teóricamente existían diversos mecanismos para recuperar la prosperidad anterior. Se podía intentar disminuir costes mediante una reducción salarial, pero el avance del proceso industrializador, con la creciente atracción de la población rural hacia núcleos urbanos y la limitada capacidad para imponer autoritariamente restricciones al movimiento asociativo del proletariado rural, reducía las posibilidades de encontrar un ajuste mediante la contención salarial. Se podía amortiguar la competencia internacional mediante barreras arancelarias, y también se podía intentar mejorar las ventajas comparativas respecto a los productores exteriores mediante procesos de especialización y mejoras técnicas. Finalmente, cabía la posibilidad de que los arrendatarios traspasaran a los propietarios los costes del nuevo ajuste mediante una reducción de la renta o, a la inversa, cargar sobre los arrendatarios los costes de adaptación. Estas opciones se aplicaron con diversa intensidad y fortuna en cada país, pero todas ellas tenían en común que requerían un grado de intervención del Estado muy superior al que se había dado en la etapa anterior, tanto para imponer una contención salarial o barreras arancelarias como para dirimir los conflictos entre propietarios y arrendatarios, y sobre todo para impulsar el cambio técnico.

La aplicación de este arsenal de medidas permitió una cierta estabilización de mercados y precios sin recuperar, de todas formas, la situación anterior. El sistema de la gran explotación capitalista con trabajo asalariado mostró grandes dificultades para adaptarse a la nueva situación, y progresivamente fue perdiendo la funcionalidad y prestigio que había tenido hasta aquel momento. La opción de la explotación familiar empezó a perfilarse como el sistema más eficiente de organizar la actividad agrícola, y es significativo que en diversos países europeos surgieran movimientos de apoyo a la reforma agraria que reforzaran y consolidaran el peso de la propiedad y la explotación campesina. Obviamente, avanzar en esta dirección exigió una asistencia del Estado mucho más amplia y generalizada que la que había necesitado el modelo

liberal de organización del mundo agrario.

Otro factor de peso para caracterizar la política agraria de este período fue el nuevo paradigma de cambio que se necesitaba para impulsar el crecimiento agrario. La potencialidad del modelo inglés de la *mixed farming*, que había sido el principal instrumento del crecimiento agrario durante el siglo XIX, había llegado a sus límites. Para incrementar la producción y la productividad, se optó por romper las limitaciones de los ciclos de energía y nutrientes propias de un sistema orgánico, y se sentaron las bases tecnológicas para la utilización en el sector agrario de las energías fósiles, que habían sido uno de los factores decisivos del crecimiento industrial moderno. Sustituir abonos orgánicos por fertilizantes industriales, fuerza motriz animal por la fósil o inorgánica, obtener variedades de plantas y razas animales más eficientes con los nuevos sistemas nutritivos o disponer de productos químicos eficaces contra pestes, epidemias o hierbas competitivas, y compatibilizar todo ello con un uso más intenso de la máquina, exigió recurrir a los avances teóricos de la química y la biología, en particular de la genética, necesitó un nivel de desarrollo de la investigación y experimentación que no estaba al alcance de un gran propietario, y mucho menos de un pequeño cultivador. En este contexto, la intervención del Estado para promover, experimentar y difundir investigaciones que sentaran las bases de un nuevo modelo tecnológico resultaba decisiva.

A medida que se avanza en el siglo XX, el Estado extiende su radio de acción e intensifica su presencia, y se sientan las bases para «asistir» de forma regular al sector agrario, asistencia sin la cual el crecimiento del sector resultaba problemático, como argumentan Fabiani (1993) y Goodman y Redcliff (1991).

En esta etapa del desarrollo del capitalismo agrario, el componente de la política agraria relativo al fomento de la producción adquirió mayor relieve. En la mayor parte de los países, el Estado organizó definitivamente centros de investigación y de enseñanza

agraria en sus diversos niveles que formaron a un número creciente de profesionales y expertos, quienes desarrollaron una tarea sistemática de investigación, experimentación, consulta y extensión agraria (Collins, 1994; Fumian, 1996, y Musella, 1984). Aunque en estas actividades colaborasen asociaciones agrarias de diversa naturaleza, la iniciativa estatal fue decisiva.

Otro fenómeno común en diversos países europeos durante el primer tercio del siglo XX fue la presión de amplios sectores sociales para que el Estado interviniera en medidas de reforma agraria que consolidaran las explotaciones familiares. Asimismo, fue requerida la actuación del Estado para mediar en los conflictos entre propietarios, cultivadores y jornaleros, implantando medidas que tendieron a fortalecer la posición de los cultivadores y a garantizar una serie de derechos sociales al proletariado rural.

Esta realidad poco tenía que ver con la del siglo XIX, cuando, en el contexto del modelo liberal, cualquier medida intervencionista que pudiera entorpecer el mercado era considerada contraria a la racionalidad económica necesaria para impulsar el crecimiento agrario. En las nuevas condiciones en que se desarrolló la agricultura mundial desde fines del siglo XIX, difícilmente se podía concebir que bastaba un mercado competitivo para garantizar mejoras de la productividad agraria. El Estado debía asistir al campesino creando y difundiendo nuevas tecnologías, debía protegerle del mercado de la tierra facilitando su acceso a la propiedad, debía, asimismo, preservarle del mercado crediticio ofreciéndole dinero barato y, más heterodoxo aún, el Estado debía intervenir en los mercados de productos y en los niveles de precios para garantizar unos precios remuneradores y unos niveles de ingresos mínimos.

No es ésta la ocasión para examinar de forma detallada el viraje de la política agraria en las primeras décadas del siglo XX, sino simplemente de mostrar que la intervención estatal en los mercados agrícolas y las medidas reguladoras de diversos sectores productivos no fueron fenómenos esporá-

dicos ni anómalos, propios de tiempos de penuria y dificultades relacionados con los conflictos bélicos, ni fruto del sueño de la razón que llevó de nuevo a caer en la supuesta irracionalidad de medidas intervencionistas, sino una práctica común en la mayor parte de los países europeos durante el período de entreguerras, una respuesta coherente con un hecho reiteradamente observado: el nivel de renta del agricultor y el progreso agrícola no podían dejarse en las manos de un mercado competitivo.

Como es lógico, los resultados de estas políticas agrarias no fueron homogéneos en todos los países. En algunas partes, el nuevo modelo tecnológico se difundió con mayor rapidez que en otras. Semejantes desigualdades encontramos en la consolidación de un sistema de enseñanza, investigación y extensión agraria. En algunos países, las instituciones crediticias y el nuevo modelo de asociacionismo campesino tuvieron mayor incidencia y capacidad de presión que en otros. En determinados países, la consolidación de una propiedad campesina dio pasos más decisivos y sólidos que en otros. También existen diferencias entre los diversos países en la intensidad y en las formas concretas de regulación y protección de cada sector, y, obviamente, en los sectores protegidos. Sin embargo, estas diferencias no deberían cuestionar la matriz común ni la caracterización de la política agraria de esta etapa expuesta en párrafos anteriores. De hecho, el nuevo contenido de la actuación del Estado en el sector agrario sirve para constatar que la materialización de una determinada política agraria no depende tanto de la elaboración de un proyecto adecuado a los objetivos que se persiguen ni de la eficiencia de un aparato administrativo para llevarlo a cabo como, en último extremo, del resultado de las acciones desplegadas por los distintos grupos para conseguir soluciones razonables a sus intereses particulares.

SOBRE EL COLAPSO DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA DE POSGUERRA Y LA POLÍTICA INTERVENCIONISTA

Hasta la Guerra Civil, la política agraria española no se diferenció demasiado de la seguida en el resto de Europa. En este campo, como en otros tantos aspectos de la realidad española, cuando se produjo un fuerte contraste fue en la inmediata posguerra. Sin embargo, como en diversas ocasiones he discutido con Barciela, discrepo del énfasis que pone el autor en la política intervencionista como principal variable de la profunda crisis que afectó a la agricultura española durante los primeros decenios del franquismo. La insistencia del autor en que todos los males surgieron con las medidas intervencionistas lleva a la conclusión de que hubiera bastado dejar funcionar libremente los mecanismos del mercado para que se hubiera producido una inmediata recuperación de la agricultura española de posguerra. En mi opinión, la cuestión es mucho más compleja.

No se puede dejar de lado, como he intentado mostrar, que en el panorama europeo de los años treinta las políticas agrarias de los países industrializados se caracterizaban por un alto grado de intervencionismo, y la asistencia y protección estatales al sector agrario eran elevadas. Aun a costa de dar un salto cronológico, si observamos la política agraria de la Europa comunitaria de la posguerra, a pesar de que desaparecieron algunas medidas intervencionistas del período bélico, hablar de mercado competitivo agrario tampoco tiene demasiado sentido. Políticas intervencionistas en los precios, regulación de la producción e importantes subsidios para fomentar la modernización han constituido los instrumentos básicos para alcanzar la espectacular modernización de la agricultura europea. Todo ello me lleva a la conclusión de que el dilema no está tanto entre mercado competitivo y mercado intervenido o regulado como en las formas de intervención y de regulación. En este sentido, se puede coincidir con la afirmación de Barciela de que los instrumentos de política

agraria no fueron los más racionales ni se aplicaron de la forma más adecuada. No se trata de erigirse en defensores o legitimadores de una política agraria autoritaria y de escasas luces, sino de plantear que existían otras políticas reguladoras más eficaces que las aplicadas por los gobiernos franquistas, y probablemente más eficientes también que la simple liberalización del mercado. En consecuencia, la evaluación que hagamos de la política agraria puede convertirse en un argumento de peso para explicar la caída y desarticulación de la producción agraria durante los años cuarenta y cincuenta. Dicho en otros términos, los graves problemas de la agricultura española durante el primer franquismo no se debieron, en mi opinión, ni exclusiva ni principalmente a la decisión de sustituir el mercado por la intervención estatal, sino a la ruptura del modelo de crecimiento desarrollado tenazmente durante el primer tercio del siglo xx mediante la integración con otros sectores económicos, la vinculación con los mercados internacionales y una activa presencia de las asociaciones de campesinos y agricultores. Fue la desintegración de este sistema social y económico —provocada por la Guerra Civil y el desencadenamiento del conflicto bélico a escala mundial, y sobre todo por la política represiva del nuevo régimen, con sus formas autoritarias, con las medidas de contrarreforma agraria y con sus proyectos autárquicos— el factor que bloqueó las líneas de especialización y de mejora técnica que se habían consolidado trabajosamente durante el primer tercio del siglo xx.

La ruptura de relaciones con el exterior y las dificultades de la industria autóctona interrumpieron el incipiente, pero avanzado, proceso, a la altura de los años treinta, de incorporación de fertilizantes, semillas seleccionadas y maquinaria agrícola en amplias zonas de la geografía española. En mi opinión, más que la política intervencionista, los factores que provocaron el colapso de la producción agraria durante los años cuarenta fueron el retorno a una agricultura de base estrictamente orgánica, el aislacionismo y el clima de violencia represiva y desorganización que se vivió en el mundo rural.

En la propuesta interpretativa de Barciela, la política intervencionista del franquismo se identifica como el factor, si no único, sí fundamental para explicar la desarticulación del sector agrario en la inmediata posguerra. El autor propone la misma variable para dar razón de la recuperación que se produjo en los años cincuenta; es decir, en su opinión, fue suficiente la progresiva liberalización del sector para que se iniciara un rápido proceso de crecimiento y transformación de la agricultura española. Como he argumentado anteriormente, esta interpretación me parece muy simplificadora. No dudo de que la abolición de algunas medidas intervencionistas absurdas e irracionales se convirtiera en un estímulo a la producción. Sin embargo, no podemos dejar de lado que, tanto en el caso español como en el de los países comunitarios o en el de Estados Unidos, el espectacular crecimiento del sector no se produjo en el contexto de un mercado agrario competitivo, sino que las medidas intervencionistas y la asistencia del Estado resultaron decisivas.

EN TORNO A LA POTENCIALIDAD EXPLICATIVA DEL MODELO NEOCLÁSICO

Otro punto de discrepancia con el autor es la utilización del aparato conceptual neoclásico que subyace en su interpretación del proceso de modernización de la agricultura española y de las políticas agrarias aplicadas. Mis observaciones parten de diversos trabajos teóricos, situados en la periferia del análisis económico convencional, que, en mi opinión, muestran los límites del modelo optimizador. De modo particular, se inspiran en un sugerente artículo de Badhuri (1991) sobre el cambio institucional. Según este autor, el modelo neoclásico intenta explicar en qué medida las instituciones han posibilitado una asignación eficiente de recursos y, en caso contrario, cómo han podido subsistir. Frecuentemente, este planteamiento desemboca en una especie de darwinismo social, ya que a partir de una supuesta racionalidad económica, implícita o explícitamente, se acepta que su mera persistencia significa una eficiente asignación

de recursos. El carácter tautológico de esta argumentación es evidente, y para Badhuri muestra la limitación de un planteamiento centrado exclusivamente en el grado de eficiencia en la asignación de recursos. Los problemas, según este autor, arrancan de dos cuestiones fundamentales: la utilización de un modelo estático de asignación de una determinada cantidad de recursos y la falacia de separar artificialmente producción y distribución.

Respecto a la primera cuestión, se puede mostrar fácilmente que una institución concreta promueve una asignación eficiente de determinados recursos estáticos, pero lo que hay que explicar es en qué condiciones aparecen fuerzas económicas e incentivos que impulsen el crecimiento a largo plazo. Se trata de identificar en qué contexto se alcanza una eficiencia productiva dinámica que se traduce en un incremento de la producción y de la productividad y, más importante aún, que estos logros se deriven exclusivamente de una asignación de recursos más eficiente.

La segunda dificultad procede de la exclusión en el modelo neoclásico de un factor decisivo: la existencia de grupos y clases con intereses diversos, y con frecuencia contradictorios, y el supuesto que se deriva de que aquéllos se mantienen insensibles ante los efectos que un cambio en la asignación de recursos pueda tener en la distribución del producto. En consecuencia, para la comprensión de la evolución de las sociedades agrarias, puede ser de gran utilidad diferenciar entre eficiencia de clase y eficiencia productiva dinámica. Una clase que dispone del poder suficiente para forzar, mediante una manipulación de los mecanismos de distribución, un reparto que le sea favorable puede mostrar escaso interés en la inversión para introducir tecnologías más productivas, pero en cambio nadie le puede negar una eficiencia de clase. Por tanto, la cuestión fundamental no está en mostrar cómo se ha materializado esta supuesta tendencia innata a una asignación de recursos más eficiente, que en el modelo neoclásico se acostumbra a reducir a la simple eliminación de los obstáculos para el funcionamiento de un mercado competitivo, sino en situar

en un primer plano la capacidad de los diversos grupos para mantener o modificar a su favor las relaciones distributivas, mostrando las consecuencias y efectos que, previsiblemente, tendrá la introducción de una determinada innovación para todos los grupos implicados.

El modelo de Badhuri puede ser enormemente fértil para explicar el cambio institucional, y creo que, asimismo, permite abordar el tema de la política agraria y el proceso de modernización desde perspectivas más complejas y satisfactorias. A título de ejemplo, analizaré desde este enfoque algunos aspectos de la política agraria del franquismo para mostrar la mayor capacidad explicativa que se puede alcanzar con la utilización de la propuesta metodológica de Badhuri.

Si en vez de plantearnos, como hace Barciela desde una perspectiva neoclásica, la racionalidad de la política agraria franquista desde la perspectiva de una abstracta asignación eficiente de recursos, lo hacemos a partir de considerar que el factor realmente determinante es la eficiencia de clase, los resultados del análisis cambian sustancialmente, y una política agraria aparentemente irracional y sin sentido adquiere su lógica. Para importantes sectores de la sociedad rural española con indiscutible influencia en el nuevo Estado, la lógica de sus intereses colocaba en un primer plano la plena recuperación y, en la medida de lo posible, la mejora de los ingresos basada en los derechos de propiedad. Como en otras circunstancias históricas, cuando una clase dominante en una determinada sociedad rural tiene capacidad para manipular estos mecanismos a su favor, estos grupos acostumbra a mostrar escaso interés en promover el crecimiento agrario mediante inversiones que puedan mejorar la eficiencia dinámica del sistema. Como el mismo Barciela ha mostrado en diversos trabajos, existen pocas dudas de que las clases propietarias vencedoras de la Guerra Civil emplearon a fondo todos los mecanismos posibles para recomponer sus ingresos por esta vía. La contrarreforma agraria consistió no sólo en recuperar las tierras que se habían colectivizado, sino en una profunda modificación del

sistema contractual y del mercado de trabajo, con lo que se pretendía eliminar las ventajas que campesinos pobres y jornaleros habían conquistado durante el período republicano. Resulta perfectamente comprensible que los grandes propietarios se mostraran insensibles a las posibilidades de incrementar sus ingresos por la vía de las inversiones productivas cuando la nueva situación les daba un amplio abanico de posibilidades de modificar a su favor los mecanismos de acumulación basados en los derechos de propiedad. Incluso la política agraria intervencionista, con sus infinitas irracionalidades, que para Barciela es el factor clave de la debacle de la agricultura española de posguerra, probablemente fue un medio utilizado por los grandes propietarios para incrementar sus tasas de acumulación. Pienso que es una visión muy sesgada afirmar que la política intervencionista sólo benefició a un reducido grupo de especuladores. En la práctica, la mayor parte de propietarios acomodados, bien conectados e instalados y protegidos en el nuevo sistema, participó en el mercado negro y, como el mismo Barciela afirma, los niveles de acumulación de la gran propiedad en la inmediata posguerra fueron notables. Si nuestro razonamiento es correcto, la interpretación tradicional del colapso de la agricultura española de posguerra, que se articula en torno al paradigma de una asignación eficiente de recursos y a una perversa política agraria que impidió y bloqueó su puesta en práctica, debería sustituirse por otra que pusiera en un primer plano la eficiencia de clase, y que contemplara la política agraria como un factor subordinado a aquélla. A partir de aquí, se puede analizar si las medidas adoptadas eran o no coherentes con los intereses de clase, y sin duda se encontrará más de una irracionalidad e incoherencia, pero bastantes menos que si la analizamos partiendo de los supuestos del modelo neoclásico, que sólo concibe una Historia protagonizada por individuos maximizadores que actúan en mercados perfectos y tienden a impulsar asignaciones de recursos eficientes. Obviar, como se hace en este tipo de enfoques, las estructuras de clase o la necesidad de regular e intervenir en los

mercados agrarios, como pone de manifiesto la Historia agraria europea desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, conduce a callejones sin salida y a simplificaciones extremas.

Una dificultad común a la mayor parte de los estudios sobre el sector agrario realizados desde la perspectiva neoclásica es la de hacer comprensible el comportamiento de los agricultores, siempre, por otro lado, concebidos como un todo homogéneo compuesto por individuos optimizadores. Se ha pasado de considerarlos globalmente irracionales, incapaces de realizar una asignación eficiente de recursos mediante la modificación de las funciones de producción, a presentarlos, como hace Schultz, como perfectamente eficientes a partir de los criterios marginalistas de asignación de recursos. La inconsistencia de ambos planteamientos parece evidente. El empeño de construir una interpretación del mundo rural exclusivamente a partir de la lógica de una abstracta y universal asignación eficiente de recursos, dejando de lado las estructuras de clase y las relaciones de poder, resulta muy frustrante intelectualmente.

Volviendo a la realidad de la agricultura española del período franquista, cuesta aceptar las afirmaciones de Barciela sobre la racionalidad y competitividad de los agricultores, siempre presentados como un todo uniforme. No es fácil admitir que los grandes propietarios se comportaran eficientemente desde un punto de vista productivista durante la posguerra y, en mi opinión, tampoco resulta convincente atribuir su escasa inclinación a realizar inversiones productivas a una política agraria elaborada por unos burócratas obnubilados y corruptos y unos técnicos incompetentes, obsesionados en intervenir los mercados.

Resulta, asimismo, poco convincente la explicación que propone Barciela de la recuperación y modernización de la agricultura española a partir de los años cincuenta y sesenta, al atribuirla al cambio de política agraria. En esta ocasión, a diferencia de otros textos anteriores, el autor sobredimensiona el papel de la política liberalizadora, presentándola como el factor de-

terminante del inicio de un proceso de profundas transformaciones del sector agrario. Ante fenómenos de esta índole, puede ser útil tener presente la observación de P. Vilar, antes mencionada, del riesgo de imputar a lo político, en este caso a la política agraria, los cambios de coyuntura y las profundas transformaciones de las estructuras económicas.

Anteponer las medidas liberalizadoras a cualquier otra explicación oscurece el peso de otros factores que probablemente fueron más decisivos. Sin pretensión de establecer jerarquías, destacaría en primer lugar la puesta a punto de un nuevo modelo tecnológico desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Su rápida aplicación en los países industrializados mostró su enorme potencial de crecimiento, y se convirtió en un poderoso incentivo para su difusión en España. Al mismo tiempo, la lenta pero progresiva inserción de la economía española en los mercados internacionales permitió una eficaz aprovechamiento del extraordinario dinamismo de la economía mundial durante estas décadas, y se activó un intenso proceso de industrialización. Simultáneamente, el agotamiento del modelo de acumulación de la inmediata posguerra creó unas nuevas condiciones en las que las ventajas de desarrollar vías de incrementos de los ingresos, mediante las inversiones productivas, superaban de forma clara los anteriores métodos puestos en práctica después del conflicto.

NOTA

(*) Quiero agradecer a A. López Estudillo y a Domingo Gallego la lectura y comentarios de este texto. En particular, las sugerencias y observaciones de Domingo Gallego han permitido mejorar notablemente la primera versión. Como es lógico, las deficiencias que pueda contener son responsabilidad exclusivamente mía.

BIBLIOGRAFÍA

- BADHURI, Amit (1991), «Economic power and productivity efficiency in traditional agriculture», en GUSTAFSSON, B., *Power and economic institutions. Reinterpretations in economic history*, Londres, págs. 53-68.
- COLLINS, E. J. T. (1994), «Ciencia, educación y difusión de la cultura en Inglaterra desde la fundación de la "Royal Society" hasta la Gran Guerra» (1660-1914), *Noticiero de Historia Agraria*, n.º 8, págs. 15-42.

FABIANI, Guido (1993), «Un ciclo comune nell'evoluzione dei sistemi agricoli», en P. P. D'ATORRE y A. DE BERNARDI, *Studi sull'agricoltura italiana. Società rurale e modernizzazione*, Milán, Feltrinelli, páginas 545-588.

FUMIAN, Carlo (1996), *Possidenti. Le élites agrarie tra Otto e Novecento*, Roma, Donzelli.

GOODMAN, David, y REDCLIFFE, Michael (1991), *Refashioning nature. Food, ecology and culture*, Londres-Nueva York, Routledge.

KONING, Niek (1994), *The failure of agrarian capitalism. Agrarian politics in the United Kingdom, Germany, the Netherlands and the USA, 1846-1919*, Londres-Nueva York, Routledge.

MUSELLA, Luigi (1984), *Proprietà e politica agraria in Italia (1861-1914)*, Nápoles, Guida.

OFFER, Avner (1989), *The First World War: An agrarian interpretation*, Oxford, Oxford University Press.

PAN-MONTOJO, J. (1994), *La bodega del mundo. La vid y el vino en España (1800-1936)*, Madrid, Alianza Universidad.

— (1995), «La Administración agraria en España, 1847-1907», *Noticiario de Historia Agraria*, n.º 10, págs. 67-88.

TEDDE DE LORCA, Pedro (1994), «Revolución liberal y crecimiento económico en la España del siglo XIX», en VV.AA., *Antiguo Régimen y liberalismo. Homenaje a Miguel Artola. 1. Visiones generales*, Madrid, Alianza Editorial, págs. 31-50.