

LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

José M.^a SUMPSI VIÑAS

LA tesis central que constituirá el hilo conductor de este artículo es que el proceso de modernización de la agricultura española se explica mejor en función del grado de desarrollo económico de cada etapa histórica que en función de la política agraria seguida en cada período. Difícilmente podía ser de otro modo, ya que la política económica está fuertemente condicionada por el contexto económico general, y la política agraria, como parte de la política económica, no constituye una excepción.

Como consecuencia de lo anterior, discrepamos de la tesis expuesta de forma reiterada en el interesante trabajo del profesor Barciela, según la cual la política agraria fue en gran medida responsable, primero, del atraso agrario de los años cuarenta y, después, de la modernización agraria de los años cincuenta y sesenta.

Hace ya tiempo llevé a cabo una investigación cuya finalidad era explicar el proceso de expansión-desaparición del cultivo del algodón en las campañas andaluzas (Sumpsi, 1980). Los resultados de dicha investigación ilustraron de modo excepcional las relaciones entre la política agraria y el contexto económico general, y por ello he considerado de gran interés recordar aquí las principales enseñanzas de aquel fructífero trabajo.

El cultivo del algodón en los secanos de las campañas de Andalucía comienza su fase expansiva a mediados de los años cincuenta, alcanza su máximo (150.000 hectáreas) a principios de la década de los sesenta, inicia su declive en 1965, acelerándose éste a partir de 1968, para desaparecer totalmente en 1971.

La explicación de la fase expansiva residía, según nuestro análisis, en tres factores, que, por orden de importancia, eran los siguientes: evolución

del sistema económico, evolución tecnológica y política agraria. En efecto, fue precisamente en esa época cuando el ritmo de crecimiento de los salarios todavía no era muy fuerte (desarrollo económico precario), y cuando los avances tecnológicos introducidos propiciaron un gran aumento de la productividad (sustitución de la tracción animal por la tracción mecánica). En cuanto a la política algodonera, esa época coincidió con una decidida política de apoyo al cultivo, que interesaba también a la industria textil, y que se concretó en un fuerte desarrollo de las empresas concesionarias y, sobre todo, en una considerable subida de los precios de intervención del algodón en 1957.

La expansión de la superficie de algodón se produjo principalmente en las grandes explotaciones de la campaña andaluza, y respondió, pues, a los importantes incrementos de la rentabilidad del cultivo, lo cual evidencia que el comportamiento de los grandes agricultores estuvo presidido por criterios de racionalidad económica. En efecto, los grandes agricultores reaccionaron coherentemente con la evolución del sistema económico (salarios y precios pagados por los agricultores) y con la política agraria (precios percibidos por los agricultores).

A su vez, la política algodonera de mediados de los años cincuenta fue acorde con la evolución del sistema económico, con los intereses de la industria textil nacional y con la situación del mercado internacional del algodón. En efecto, la situación económica nacional (mano de obra abundante y barata), junto con el elevado nivel de los precios internacionales del algodón (precios relativamente similares a los precios interiores), hicieron posible una política de expansión del cultivo basada en la elevación del precio del algodón en nuestro país. Por otro la-

do, esta política de fomento del cultivo del algodón interesaba a las desmolidoras y a la industria textil, que se aseguraba así un abastecimiento a precios no excesivamente superiores a los internacionales, y obtenía además importantes beneficios con las empresas concesionarias.

El análisis de la fase depresiva del cultivo del algodón en los secanos de la campaña andaluza, que supuso su práctica desaparición en un período de cinco años (1965-1970), es el complemento perfecto para ilustrar las relaciones entre política agraria y contexto económico. ¿Qué causas pueden explicar un proceso tan brusco, que provocó que en un período de cinco años desaparecieran 150.000 hectáreas de algodón? ¿Fue en realidad una política agraria equivocada o fue el comportamiento irracional de los grandes propietarios lo que provocó el drástico retroceso de este cultivo social, con la consiguiente repercusión negativa sobre el empleo rural? La respuesta es que no fue ninguna de estas dos cosas.

Según los resultados de nuestra investigación, la desaparición del cultivo fue consecuencia del desarrollo económico de los años sesenta y de la imposibilidad de la política algodonera para evolucionar en contra de la corriente que suponía el nuevo contexto económico español. Y no podía porque, para contrarrestar el fuerte aumento de los salarios, la política algodonera sólo tenía el recurso de aumentar los precios del algodón en una cuantía considerable (el cultivo del algodón en secano tenía fuertes restricciones técnicas y agronómicas, por lo que no era posible lograr incrementos significativos de los rendimientos). Pero a finales de los años sesenta ya no era posible llevar a cabo una política de continuos incrementos de los precios del algodón, puesto que en esa época los precios interiores eran ya muy superiores a los precios internacionales. En este nuevo contexto, la industria textil optó por un modelo de abastecimiento basado en la importación de algodón a precios mucho más bajos.

En definitiva, este interesante ejemplo nos sirve para ilustrar con claridad

los límites de la política agraria. En efecto, la política agraria puede contribuir a ciertos procesos (expansión de la superficie de algodón) cuando ésta no va en contra de la evolución económica general, como ocurrió en este caso en los años cincuenta. Sin embargo, la política agraria difícilmente puede ir en contra de dicha evolución, como ha quedado claro al analizar el proceso de desaparición del cultivo del algodón de los secanos andaluces que se produjo a finales de los años sesenta.

En este sentido, no puedo estar del todo de acuerdo con la crítica a la política agraria seguida en España en los años cuarenta, y mucho menos con la tesis mantenida por el profesor Barciela de que el atraso agrario español de los años cuarenta se debió a la política excesivamente intervencionista de aquella época.

En primer lugar, hay que tener en cuenta la situación de aislamiento internacional que España vivió en la década de los años cuarenta, como consecuencia del establecimiento en nuestro país de un régimen político que se había posicionado ideológicamente, aunque no militarmente, al lado del bloque de países que perdieron la Segunda Guerra Mundial. El aislamiento más la escasez de divisas —las pocas reservas de divisas disponibles eran utilizadas fundamentalmente para la importación de alimentos— hacía prácticamente imposible la importación de bienes de equipo (maquinaria agrícola) y de materias primas (fertilizantes, plaguicidas, etc.) para la producción agraria.

En segundo lugar, el pobre desarrollo de la industria nacional motivó que en dicha época la producción interior de medios de producción necesarios para la agricultura fuese prácticamente nula. La combinación de la insignificante producción interior de medios de producción agrarios y la imposibilidad de recurrir a su importación llevó a una bajísima disponibilidad de los necesarios medios de producción, lo que supuso, en la práctica, enormes dificultades para aumentar la productividad agraria.

En tercer lugar, no debemos olvidar que la larga y dura contienda tuvo

efectos negativos para la agricultura, como consecuencia de la destrucción de algunos medios de producción agrarios (ganado de labor que en esa época era el medio de tracción principal) y de una parte del capital agrario (ganado de renta y plantaciones). No hay acuerdo en cuanto a la importancia de estas pérdidas y de su influencia en las bajas producciones agrarias de principios de los años cuarenta, pero sin duda es un factor que también hay que tener en cuenta a la hora de analizar el contexto de aquella época.

Ante la situación que acabamos de describir, marcada fundamentalmente por la escasez de alimentos, la política agraria se planteó dos grandes objetivos que, dado el panorama existente, parecían, como mínimo, razonables. El primer objetivo fue garantizar un mínimo de alimentos a la población, y el segundo consistió en aumentar la oferta de productos agrarios. Analizaremos con detalle estos dos objetivos y los instrumentos utilizados para alcanzarlos.

En una coyuntura histórica dominada por la fuerte escasez de alimentos, el mercado —que, por cierto, entiende algo de eficiencia, a pesar de los fallos de mercado, pero que no entiende nada de equidad— hubiera provocado una tremenda elevación de los precios de los alimentos, lo cual hubiera dejado a una parte considerable de la población sin posibilidad de comprarlos, ya que en esa época los salarios eran bajísimos. La política seguida consistió —a mi modo de ver, correctamente— en racionar los alimentos no por la vía del precio (mercado), sino por la vía de la cantidad (política de racionamiento). El corolario de esa política fue la intervención total del mercado y la fijación de precios de tasa para los productos agrarios (precios bajos), desplazando artificialmente la curva de demanda hacia la izquierda.

Es evidente que la política de racionamiento y la intervención total de los mercados agrarios implicaba serios riesgos, apreciación en la que coincidió plenamente con el profesor Barciela, y el más grave era el del mercado negro. Este riesgo real, junto con la existencia de un régimen político que permitió un alto grado de corrupción,

provocó que, efectivamente, se creara un mercado negro, que tuvo además unas proporciones muy considerables, como bien señala en su trabajo el profesor Barciela. Aun así, igual que se admite con normalidad la existencia de fallos de mercado, también podría admitirse la existencia de fallos de intervención, y desde luego el mercado negro debe considerarse un fallo de intervención, o, dicho de otro modo, un efecto perverso —no deseado— de la intervención pública. En otras palabras, el mercado negro fue un mal menor de una política cuyo fin era garantizar, a precios artificialmente bajos, un mínimo de alimentos a una población ya desnutrida como consecuencia de una prolongada Guerra Civil.

Pero es interesante que nos detengamos en el tema del mercado negro, puesto que ilustra muy bien las auténticas razones del atraso de la agricultura española de los años cuarenta y de la inexistencia en dicha etapa de un proceso de modernización agraria. Es un hecho hoy admitido por todos que los altos precios del mercado negro fueron aprovechados principalmente por los grandes propietarios, aunque, como bien indica Tomás García (Juan Gómez) en su excelente trabajo de 1957, recientemente reeditado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, «el mercado negro proporcionó enormes ganancias para los terratenientes y campesinos ricos. Ellos son los que, en connivencia con los jerarcas del régimen organizan y se benefician del estraperlo. Sin embargo, la penuria es tal, los precios tan altos, que una parte de las ganancias en este período alcanza a ciertos campesinos medios, e incluso a pequeños campesinos próximos a las ciudades» (Gómez, 1957).

Yo mismo tuve ocasión de estudiar, en compañía de Naredo y Ruiz Maya, los efectos del mercado negro en las grandes fincas de Andalucía, dentro del marco de una investigación sobre «La gran explotación agraria en España: análisis de su evolución y situación actual», llevada a cabo a mediados de los años setenta y financiada por la Fundación March. Los resultados de nuestro trabajo demostraron claramente cómo, en los años cuarenta, el importante excedente empresarial de

los grandes agricultores, generado en buena medida gracias a los elevados precios del mercado negro, no fue utilizado para modernizar sus explotaciones agrarias, sino para invertir fundamentalmente en la compra de tierras y pisos (Naredo, 1981).

Aunque la idea de que el mercado negro hubiera podido ser en los años cuarenta el motor de la modernización agraria pueda parecer éticamente inaceptable, debemos recordar que no estamos analizando las consecuencias del mercado negro desde una perspectiva moral, sino desde la óptica económica. ¿Por qué los grandes beneficios obtenidos a través del mercado negro no se utilizaron para modernizar la agricultura? La respuesta, desde mi punto de vista, no puede estar en la política de intervención férrea seguida, ya que era esa misma política, o mejor dicho sus fallos, la que propició dichos beneficios.

La respuesta hay que buscarla, una vez más, en el contexto económico de aquella época. En los años cuarenta, no había posibilidad de invertir en modernización agraria (maquinaria agrícola, equipamientos ganaderos, utilización de mayores cantidades de fertilizantes, productos fitosanitarios, etcétera) sencillamente porque estos medios de producción no existían en España. Pero es que, además, hay otra razón muy importante, y ésta es que con la mano de obra tan abundante y barata que había en aquellos años, a los agricultores no les interesaba sustituir mano de obra por capital. Hay que recordar que el nivel salarial de los años cuarenta era bajísimo, incluso inferior al que existía en los años treinta.

En el excelente trabajo de Leal, Leguina, Naredo y Tarrafeta (1975), se analiza con rigor la importancia del bajísimo nivel salarial de los años cuarenta como variable explicativa de la situación del sector agrario y de su escasa modernización en esa etapa. Así, en los gráficos elaborados por dichos autores, y que reproducimos dado su gran interés, se observa, en primer lugar, cómo en la década de los cuarenta los salarios agrarios están siempre por debajo de los precios agrarios (gráfico 1) y, en segundo lugar, cómo

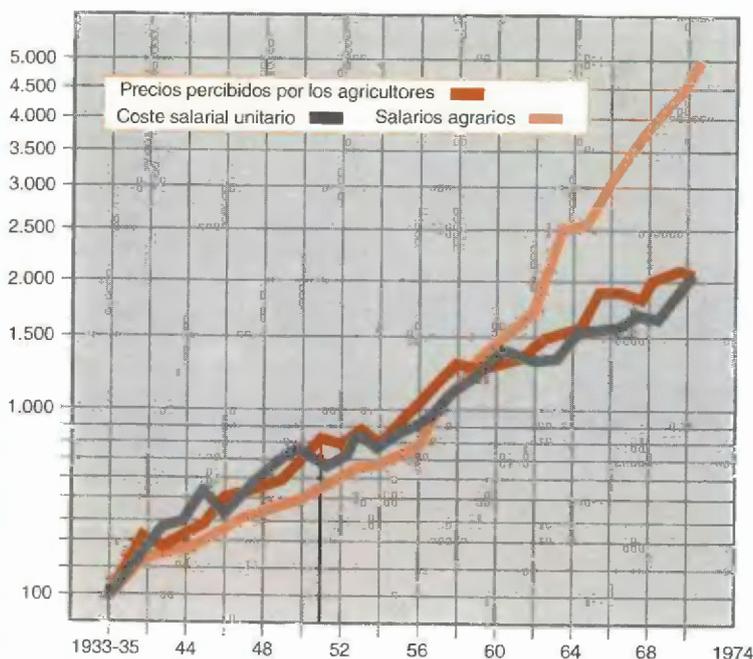
en dichos años los salarios reales en la agricultura descienden drásticamente (gráfico 2). El elemento salarial cobra todavía mayor importancia si se relaciona con el hecho de que en esa época más de la mitad (52,3 por 100) de la población activa agraria era asalariada, y que casi el 75 por 100 de los gastos agrarios totales se destinaba a pagar salarios (Leal *et al.*, 1975).

Si no hubiera habido política de racionamiento, los precios agrarios hubieran sido más elevados que los precios de tasa, aunque menores que los precios de estraperlo, los agricultores quizás hubieran ganado más dinero en conjunto, pero tampoco se hubiera producido la modernización agraria por las razones que hemos apuntado anteriormente, razones que poco tienen que ver con la política de aquella época, y mucho con la situación de la economía española del momento. Por

otro lado, sin política de racionamiento, la población, especialmente las capas más desfavorecidas, hubiera padecido graves problemas de alimentación. En definitiva, se pone de manifiesto, una vez más, nuestra tesis: el contexto económico general condiciona las decisiones de política agraria.

Retomaremos ahora el segundo objetivo de la política agraria de los años cuarenta, que no podía ser otro que el de incrementar la oferta de productos agrarios para mejorar el abastecimiento de alimentos a la población. Para lograr dicho objetivo, podían seguirse, al menos en teoría, dos estrategias. La primera era la modernización agraria; es decir, el aumento de la productividad de la agricultura. Dicho de otro modo, aumentar la producción mediante el incremento de los rendimientos agrarios. La segunda vía, más pedestre, era la de aumentar la produc-

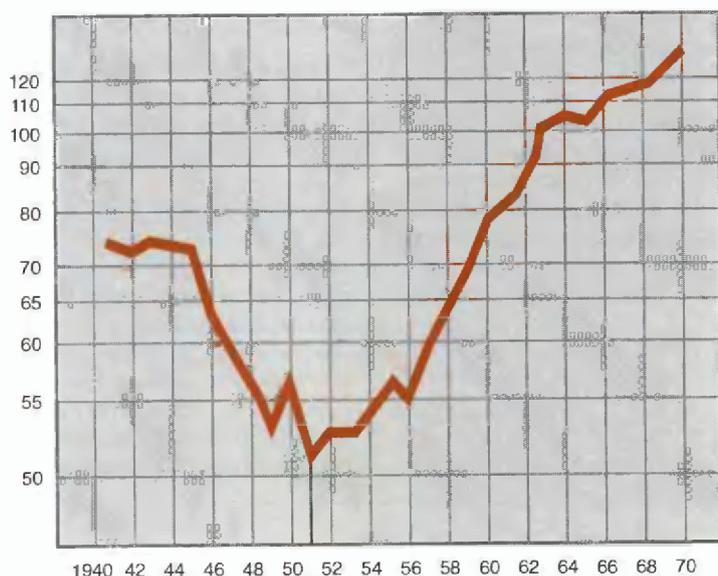
GRÁFICO 1
SALARIOS AGRARIOS, PRECIOS PERCIBIDOS
POR LOS AGRICULTORES Y COSTE SALARIAL UNITARIO



Nota: Índices 1933-1935 = 100 (escala semilogarítmica)

Fuente: Hasta 1935 índices de precios del INIA y, a partir de ese año, índices del Ministerio de Agricultura. Leal *et al.* (1975).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES
EN LA AGRICULTURA. ÍNDICE DE SALARIOS DEFLACTADOS
POR EL COSTE DE LA VIDA (1936 = 100)



Fuente: INE y Ministerio de Agricultura, Leal et al. (1975).

ción mediante el incremento de la superficie cultivada. La vía elegida fue la segunda; lo cual tuvo su lógica, ya que en aquel momento era la única vía posible, por las razones ya apuntadas en párrafos anteriores.

Por ello, se ponen en marcha un conjunto de disposiciones legales que obligan a los agricultores a poner en cultivo todas las tierras aptas para ello, aunque se tratara de tierras de mediana o incluso mala calidad. En aquél momento, toda tierra valía para producir alimentos, por escasos que fuesen sus rendimientos. Se llega de este modo a una situación en la que todo agricultor tiene asignada una superficie que está obligado a cultivar. Puede parecer un sistema de intervención muy rígido, y desde luego lo era, pero en la situación de emergencia de principios de los años cuarenta probablemente era necesario.

No pretendo justificar este tipo de intervencionismo duro, pero, a título

anecdótico, me gustaría señalar que un tipo de intervencionismo parecido se está utilizando cincuenta años después en la Europa super moderna y desarrollada. La única diferencia es que en la España de los años cuarenta se hizo con la finalidad de aumentar la superficie cultivada y, por tanto, la oferta de productos agrarios, mientras que en la Europa de los años noventa se está haciendo con la finalidad contraria, es decir, retirar superficie cultivada y reducir la oferta de productos agrarios. Pero la burocracia a la que se enfrentan actualmente los agricultores para solicitar las ayudas de la reforma de la PAC (declaración de las superficies cultivadas parcela por parcela, y de las superficies que se dejan sin cultivar cada año) es quizás incluso superior a la que tuvieron que soportar nuestros agricultores de posguerra.

Pero es que además, y en este caso no se trata de discrepancias interpretativas, sino de omisiones impor-

tantes, el profesor Barciela no menciona una política llevada a cabo en los años cuarenta y que jugó un papel decisivo en el incremento de la producción agraria: la política de reservas. Al analizar el contenido y los resultados de esta medida, me asaltan dudas razonables en cuanto a la convicción de los gestores de la política agraria de aquella época respecto de la bondad de la política de racionamiento y fijación de precios de tasa. Más bien da la impresión de que adoptaron estas decisiones forzados por la penuria alimentaria y las escasas posibilidades de aumentar la oferta de productos agrarios a corto plazo, pero que trataron muy pronto de relajar esa política, como demuestra la puesta en marcha de la política de reservas.

La idea esencial de la política de reservas consistía en adecuar la oferta a la demanda de productos agrarios a niveles más elevados que los precios de tasa, que eran relativamente bajos. Para ello, se autorizó un mercado paralelo (una especie de mercado negro legal). De este modo, se permitió que los productos agrarios que se obtuviesen en determinadas tierras que reunían ciertos requisitos pudieran venderse a entidades y economatos laborales a precios que se concertaban libremente.

Esta política dio resultados de interés, aunque fue origen de diversas anomalías, inevitables en toda situación en la que coexisten dos precios para un mismo bien. Aunque el inicio de la política de reservas data de 1940, ésta no adquirió amplitud hasta 1947, cuando se establecieron entidades privadas cuya misión era relacionar a los agricultores con derecho a reserva y a las entidades que podían adquirir los productos incluidos en esa política.

Los derechos llamados de reserva se concedían a ciertas tierras de regadío y secano, al objeto de que los productos obtenidos en ellas se pudieran vender a un precio concertado con determinadas industrias, o bien con determinadas organizaciones de consumidores finales. Las tierras de regadío debían transformarse para este fin de reserva, pero con agua que no procediese de concesiones o captaciones

ya utilizadas. Las tierras de secano debían ser tierras que estuviesen sin producir y se transformasen en tierras de cultivo; por ejemplo, roturaciones para este fin de reserva. La duración de los conciertos (cantidad y precio) con las industrias y economatos era de tres a cinco años en las tierras de regadío y de tres años en las de secano.

Los productos que podían acogerse a este derecho de venta a un precio concertado (superior al precio de tasa) en las tierras de regadío eran: alubias, patatas, arroz, remolacha, azucarera y cacahuete. En las tierras de secano, eran: trigo, cebada, avena, centeno, maíz, garbanzos y lentejas.

Los efectos de la política de reservas en la expansión del cultivo de la remolacha azucarera (el azúcar era un producto muy deficitario en los años cuarenta) han sido brillantemente analizados por el profesor Camilleri. En el caso del azúcar, estaban incluidas como industrias que podían comprar azúcar a precios de reserva todas las industrias que utilizan el azúcar como materia prima (licores, aguardientes, confitería, pastelería, caramelos, turrones, mazapanes, bollería, chocolate, helados, galletas, etc.). Estas industrias absorbían casi la mitad del consumo total de azúcar y, al tener para sus productos precios menos intervenidos, podían pagar precios muy superiores al precio de tasa para el azúcar.

La cantidad de azúcar que se obtuvo acogiendo a los derechos de reserva fue aumentando, tanto porque entraban realmente nuevas tierras a producir remolacha como por el trasvase de la remolacha obtenida en las tierras de cultivo normal a las de reserva para beneficiarse de los mejores precios. De este modo, si bien se tendió a la normalidad en las actividades industriales que empleaban azúcar y se aumentó la cantidad disponible para los consumidores que, a través de los economatos y otras entidades, tenían derecho a adquirir este azúcar, se produjeron ciertas desviaciones del mercado de azúcar de tasa al mercado de azúcar de reserva.

En el caso de la remolacha azucarera, el precio de reserva era casi el doble que el precio de tasa (período

1947-1952), y en el mismo período la producción de reserva suponía aproximadamente la mitad de la producción total (Camilleri, 1975).

La política de reservas fue desapareciendo a partir de 1952, al terminar la política de racionamiento y la fijación de precios de tasa, de modo que la producción de reserva fue reduciéndose rápidamente conforme los precios de reserva se fueron igualando a los nuevos precios de garantía, hasta que el sistema de reservas se extinguió completamente a mediados de los años cincuenta.

La política de reservas tuvo resultados muy importantes en productos agrarios básicos (azúcar, cereales, leguminosas y patata), contribuyendo de esta manera a aliviar la penuria de alimentos, especialmente en el período 1947-52. Pero, además de aumentar la producción de alimentos básicos, impulsó la transformación de tierras en regadío por la iniciativa privada. El éxito de la transformación privada en regadío de la mano de la política de reservas, cerca de 100.000 hectáreas en el período 1947-52, contrasta con el fracaso de la política de transformación pública en regadío, unas 15.000 hectáreas en el mismo período (Sumpsi, 1994).

Al analizar el escaso desarrollo de la transformación pública en regadío en los años cuarenta, el profesor Barciela vuelve a insistir en que las causas de este fracaso hay que buscarlas en la dura política de intervención y precios de tasa. No podemos estar de acuerdo con esta interpretación, ya que cuando los agricultores participaban en la transformación de grandes zonas regables, éstos podían solicitar su derecho de reserva, y por tanto percibir precios más elevados por los productos obtenidos en los nuevos regadíos.

La Ley de Grandes Zonas Regables de 1942 estableció que los particulares debían financiar una parte considerable de la inversión. Sin la contribución financiera previa de los agricultores, la transformación no se llevaba a cabo. Pero las grandes obras de regadío suponían inversiones muy importantes, lo cual desincentivaba a los agricultores a participar en estas

costosas transformaciones. En cambio, a los agricultores les resultaba mucho más interesante realizar pequeñas obras, a veces muy sencillas y con escasa inversión, para transformar en regadío una parte o toda su explotación, inversión que amortizaban en un año o dos, al vender a precios de reserva la producción obtenida en la nueva superficie de regadío. Por tanto, la Ley de 1942, que forzaba la participación financiera de la iniciativa privada en las infraestructuras públicas de regadío, fue realmente la razón del fracaso de las transformaciones de grandes zonas regables. Por otro lado, la política de reservas fue la razón del éxito de las pequeñas transformaciones privadas en regadío.

Algunos autores (Gómez, 1957; Carrión, 1973) han señalado, como causas del retroceso de la producción agraria y de la falta de modernización de la agricultura española en los años cuarenta, la excesiva concentración de la propiedad de la tierra y la existencia de una clase de grandes propietarios que cultivaba de modo muy extensivo sus explotaciones, y que expulsó a los pequeños arrendatarios y aparceros de sus tierras, provocando el descenso de la producción agraria. Sin embargo, tampoco parece que esta causa jugara un papel relevante en la explicación del atraso de la agricultura de aquella época. En efecto, en diversas publicaciones, demostramos que la extensificación de las grandes fincas se debía a la falta de estímulo de los grandes agricultores para modernizar sus explotaciones, como consecuencia de la existencia de mano de obra abundante y barata (Sumpsi, 1978), y que la expulsión de los colonos de las grandes fincas obedeció a que en esos años empezaba a ser más rentable el cultivo directo que el cultivo mediante colonos, y que además este cambio no suponía un descenso de la producción, sino más bien lo contrario (Naredo, Ruiz Maya y Sumpsi, 1977).

Para terminar el análisis de lo sucedido en la década de los años cuarenta, y matizar mis críticas a las interpretaciones del profesor Barciela, quisiera puntualizar varias cuestiones. En primer lugar, el objetivo de mis críticas no es defender las políticas emprendidas

en esa época, sino sólo explicar que no es posible entenderlas sin tener en cuenta el contexto económico en el que se desarrollaron. En segundo lugar, no quisiera dar la impresión de defender un cierto determinismo según el cual dada una situación económica determinada, la política agraria a desarrollar es única. Por ello, del mismo modo que defiendiendo que la política agraria de los años cuarenta fue una política adaptada al contexto de la época, también debo reconocer que dicha política contenía elementos que pueden y deben ser criticados como hace el profesor Barciela.

Es difícil juzgar las intenciones de un régimen político tan caudillista, donde nada importante se decidía sin el consentimiento del General Franco, pero en el que también, desde el primer momento, se desencadenaron importantes luchas entre las distintas familias que sustentaban el régimen franquista (falangistas, tecnócratas, demócratas cristianos, etc.). Por ello, considero arriesgado decir, como dice el profesor Barciela, que la política autárquica de los años cuarenta nació con vocación de continuidad. Mis dudas proceden de dos hechos. El primero fue la puesta en marcha de la política de reservas ya expuesta, y que abrió un mercado paralelo para fomentar el aumento de la producción agraria que fue sentando las bases para la progresiva liberalización de los mercados agrarios en los años cincuenta. El segundo fue la abolición de la política de racionamiento y fijación de precios de tasa en cuanto se logró garantizar un cierto abastecimiento alimentario, momento en el que dicha política excesivamente intervencionista ya no era necesaria.

La mejor prueba de lo que acabamos de afirmar es la propia elección del año en el que se decreta el fin de la política de racionamiento (1952). Es verdad que ese año tiene que ver con nuestro proceso de apertura al exterior, y en concreto con la ruptura del bloqueo a España por parte de EE.UU. y del Vaticano. Pero no es menos cierto que en la campaña agrícola de 1951-52 se produce la mayor cosecha desde 1940, lo cual permitió una clara mejoría del abastecimiento de alimentos, e incluso en algunos sectores em-

pezaron a producirse excedentes, como por ejemplo en el caso del azúcar.

El análisis que realiza el profesor Barciela sobre el inicio del proceso de modernización agraria de los años cincuenta, y del papel jugado por la política agraria de esos años, me parece acertado. Sin embargo, considero que la tesis central de este trabajo sigue siendo válida para explicar lo sucedido en los años cincuenta. Es decir, que la política agraria de esta etapa fue una política modernizadora adaptada al contexto económico de la época. Además, la presencia de Cavestany al frente del Ministerio de Agricultura, a principios de los cincuenta, contribuyó al impulso modernizador, ya que este ministro entendió muy bien el cambio de contexto económico y supo aprovecharlo, sentando así las bases del gran salto productivo de la agricultura española en los años sesenta, la década prodigiosa.

En el trabajo de Barciela se omite de nuevo la importante relación entre política agraria y contexto económico, de modo que uno podría llegar a la conclusión de que lo que explica la diferencia entre la década de los años cuarenta (atraso agrario) y la de los años cincuenta (inicio de la modernización agraria) es que en los años cuarenta hubo una política agraria equivocada, mientras que en los años cincuenta hubo una política agraria acertada. A mi modo de ver, ésta sería una interpretación excesivamente maniquea, y además bastante incorrecta.

Introduzcamos, pues, el contexto económico de los años cincuenta. En primer lugar, la apertura al exterior permitió una mayor disponibilidad de medios de producción agrarios mediante su importación, especialmente tractores y fertilizantes, que en España seguían escaseando debido a la casi nula producción interior. Hacemos aquí un inciso para señalar que a principios de los años cincuenta la importación de tractores estaba sometida a cupo, siendo necesario obtener una licencia para realizar la importación. Esta política restrictiva frenó el proceso de mecanización agraria en los años cincuenta, y además dio lugar a ciertas corruptelas.

En segundo lugar, a partir de 1952 se produce un fuerte y continuo incremento de los salarios agrarios, incluso en términos reales (gráfico 2). Este cambio radical de tendencia, observado a principios de los años cincuenta, es debido a la quiebra de un elemento esencial sobre el que se asentaba la agricultura tradicional de aquella época: la existencia de mano de obra abundante y barata. Por otro lado, observando el gráfico 1 se aprecia que a mediados de los años cincuenta el índice de salarios agrarios empieza a aproximarse al índice de precios agrarios, y que a partir de 1958 el índice de salarios agrarios supera ya al índice de precios agrarios.

En tercer lugar, y tal como se muestra en el cuadro n.º 1, en la década de los cuarenta el índice de precios agrarios es muy superior al índice de precios industriales, pero a finales de esa década el índice de precios industriales empieza a aproximarse, hasta que en 1951 se igualan prácticamente, y a partir de 1952 el índice de precios industriales supera ya claramente al índice de precios agrarios.

La nueva situación económica de los años cincuenta es lo que empujó, primero a los grandes agricultores y más tarde a los pequeños agricultores, a la modernización agraria. El proceso de modernización tenía un doble objetivo: sustituir mano de obra por capital (mecanización agraria) y aumentar los rendimientos de los cultivos (mayor utilización de fertilizantes, herbicidas, insecticidas, etcétera).

La política agraria modernizadora de Cavestany —recuérdese su célebre conferencia «Por una agricultura con menos y mejores agricultores»— trató de no ir contracorriente y aprovechar la nueva fase de la economía española, más propicia para la modernización de la agricultura. Sin embargo, compartimos algunas de las críticas del trabajo de Barciela, y especialmente la referida al excesivo peso que en los años cincuenta tenía todavía el Servicio Nacional del Trigo y, en general, toda la política triguera.

En cambio, no coincidimos en algunas de las apreciaciones que el profesor Barciela hace en su trabajo en relación con dos políticas clave de los

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS AGRARIOS E INDUSTRIALES

AÑOS	Índice de precios agrícolas	Índice de precios industriales
Julio 1936.....	100,0	100,0
1940	198,4	168,6
1941	243,7	186,8
1942	256,8	216,6
1943	259,5	261,9
1944	270,6	268,0
1945	319,2	289,7
1946	406,2	333,8
1947	479,1	401,3
1948	479,4	453,2
1949	522,7	477,8
1950	634,9	573,0
1951	789,9	791,1
1952	707,1	836,2
1953	800,2	882,8
1954	774,5	908,0
1955	786,7	949,8
1956	913,0	1.009,7
Abril 1957	959,1	1.234,1

Fuente: Gómez, 1957.

puesta en regadío que, a fin de cuentas, les resultaba muy barata.

Precisamente éste es un ejemplo de política altamente cuestionable por excesivamente estatal e intervencionista, y no sólo en la parte más técnica de transformación en regadío, sino también en la parte de colonización, en la cual las actuaciones rayaban el más puro paternalismo estatal. Esta política alcanzó su máximo nivel de realizaciones en los años sesenta, cuando, en el marco de los planes de desarrollo, se convirtió, junto a la concentración parcelaria, en uno de los principales capítulos de la inversión pública en la agricultura española.

Entre otros problemas, esta política de regadíos provocó un cierto despilfarro de recursos, ya que en no pocos casos la decisión de realizar la transformación de grandes zonas regables no respondía a criterios de rentabilidad de la inversión pública. En otros casos, la transformación en regadío se realizaba sin estudiar previamente si los agricultores estaban interesados realmente o no en el regadío, de modo que, una vez terminada la transformación, una parte de los agricultores no regaba sus tierras.

Esta política estatal de transformación en regadío fue, por consiguiente, el origen de asignaciones ineficientes tanto de recursos presupuestarios como de recursos hídricos. Pero lo más increíble es que esta ineficiente política de regadíos y la ley que la sustenta (ley de 1949) continúan vigentes casi cincuenta años más tarde.

En la política de concentración parcelaria, tampoco se realizaban estudios de rentabilidad que permitieran tener en cuenta el coste de oportunidad de otro tipo de medidas. Sin embargo, en el trabajo del profesor Barciela se vierte una conclusión que me parece muy discutible: «La segunda reflexión es que la política de concentración parcelaria y todos los recursos que a ella se aplicaron, y a expensas de esa futura investigación que realice un análisis coste-beneficio, tuvo, tal vez, un alto coste de oportunidad. Hay que recordar que, durante los años sesenta, y como consecuencia del proceso migratorio, se produjo en nuestro país un importante proceso de con-

años cincuenta: la política de regadíos y la política de concentración parcelaria. En cuanto a la primera, se analizan sus resultados para concluir que el número de hectáreas transformadas en los años cincuenta fue muy superior a las transformadas en los años cuarenta, atribuyendo el relativo éxito de la política de regadíos en los años cincuenta a la progresiva liberalización de los mercados agrarios (supresión del racionamiento y de los precios de tasa).

Sin embargo, en mi opinión, la explicación del cambio de tendencia en los resultados de la política de transformaciones en grandes zonas regables se debió a la nueva Ley de Colonización y Grandes Zonas Regables de 1949. Esta ley supuso un giro radical en la filosofía de la política de grandes transformaciones en regadío, pasando de una concepción mixta pública-privada a una concepción pública, según la cual el Estado tomaba toda la responsabilidad de las grandes transformaciones en regadío. El Estado decidía las zonas regables, el Estado las financiaba completamente, el Estado ejecutaba las obras, el Estado

asentaba a los colonos y sus familias, y, por último, el Estado, a posteriori, trataba de recuperar una pequeña parte de la importante inversión una vez realizada.

No se puede decir, por tanto, que los agricultores, alentados por las mejores perspectivas abiertas por la liberalización de los mercados agrarios (eliminación de los precios de tasa), se lanzaron de modo entusiasta a participar en las grandes transformaciones en regadío (zonas regables de miles de hectáreas). El Estado se lo hacía todo, y los agricultores sólo tenían que esperar que el agua llegara a pie de su parcela. Incluso la inversión en equipos de riego y conducción dentro de la explotación (las calificadas como obras de interés particular según la ley de 1949) era financiada y ejecutada por el Estado, aunque el agricultor estaba obligado a reembolsar a posteriori, y sin intereses, el 70 por 100 del coste de las obras de interés particular. No es de extrañar, pues, que los agricultores no se opusieran a la realización de las grandes transformaciones estatales, sino que trataran de aprovechar los beneficios de una

centración de las explotaciones, vía arrendamiento y, en menor medida, compra de las fincas que abandonaban los emigrantes. Este proceso totalmente espontáneo y, sobre todo, gratuito para el Estado tuvo una magnitud y una generalidad muy superiores a las limitadas actuaciones del Servicio de Concentración».

En mi opinión, el error conceptual contenido en esta conclusión es confundir los procesos de reestructuración agraria y, en concreto, la vía del ajuste clásico (Barceló, 1991), que equivale a la concentración de explotaciones, con los procesos de concentración parcelaria. Son dos procesos distintos, el primero de naturaleza físico-económica y el segundo de naturaleza físico-jurídico-técnica. No sólo son distintos, sino que deben producirse con un determinado orden de prelación: primero el proceso de concentración parcelaria y segundo el proceso de ajuste clásico. Por ello, la concentración parcelaria es un paso previo obligado para que pueda operar el proceso de reestructuración agraria. Dicho en otros términos, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que se produzca la reestructuración de explotaciones agrarias.

Las consecuencias de la distinción son fundamentales. En efecto, no se puede decir que el proceso espontáneo de reestructuración agraria, que efectivamente se produjo en los años sesenta, hiciese innecesaria la política de concentración parcelaria. Es justamente todo lo contrario, gracias a que previamente se había realizado la concentración parcelaria, pudo producirse de forma espontánea la reestructuración de las explotaciones agrarias.

Así, en diversos trabajos se ha demostrado que en algunas regiones, especialmente Castilla y León, el mercado de la tierra empezó a funcionar, o mejoró sustancialmente su funcionamiento, después de la realización de la concentración parcelaria (Sumpsi, 1986; Alario Trigueros, 1991). Por otro lado, en las regiones donde el problema de la dispersión parcelaria era muy grave, y en las que la política de concentración parcelaria no tuvo ningún éxito (Galicia, Asturias, Cantabria), se ha podido apreciar que el mercado de

la tierra funcionó muy deficientemente, o casi no existió, y, por tanto, no se produjo ningún proceso espontáneo de reestructuración de explotaciones (ajuste clásico).

Lo anterior enlaza con la segunda crítica a la política de concentración parcelaria, que comparto plenamente, en el sentido de que la concentración parcelaria se quedaba a mitad de camino, ya que una vez lograda la concentración física de parcelas (primera fase obligada), no perseguía la concentración económica de explotaciones (segunda fase). Pero, aun siendo esta crítica acertada, es necesario apuntar algunos de los logros de esta política, que la convierten, a mi modo de ver, en una de las políticas más fructíferas y acertadas de los años cincuenta y sesenta. La modernización de nuestra agricultura en estas dos décadas, especialmente en la de los años sesenta, le debe mucho a la política de concentración parcelaria.

En primer lugar, no puede decirse que la cuantía de hectáreas concentradas fuera escasa, ya que la política de concentración parcelaria afectó a casi cuatro millones de hectáreas. Ninguna otra política estructural alcanzó cotas tan elevadas. Es cierto que las realizaciones se concentraron en algunas regiones, especialmente en la España del interior, pero era lógico, pues la concentración parcelaria era más sencilla y técnicamente más eficiente en estas regiones y, por tanto, los agricultores la aceptaban con mayor facilidad.

Una característica diferencial de la política de concentración parcelaria era su voluntariedad. En efecto, esta política era la única política estructural en la que el Estado no podía actuar sin la incorporación voluntaria de los agricultores. De hecho, para que una zona fuese declarada de concentración parcelaria era necesario que la mayoría de los agricultores estuviera de acuerdo y la solicitara.

Aunque la financiación de la política de concentración parcelaria, como otras políticas de grandes transformaciones públicas, fuese asumida íntegramente por el Estado, el hecho de exigir una participación activa de los agricultores, hasta alcanzar un acuer-

do mayoritario y libremente expresado (solicitud por escrito de la mitad más uno de los agricultores como mínimo) para incorporarse al complejo proceso de concentración parcelaria, constituyó, en mi opinión, un claro acierto y una de las claves del éxito de esta política.

En efecto, por encima de los efectos positivos en el ámbito jurídico (registro de todas las propiedades), en el ámbito técnico (tamaño de parcelas que permitía la incorporación de los modernos medios de producción) y en el ámbito económico (aumento de la productividad del factor trabajo, aumento de rendimientos, diversificación de cultivos y ganadería y, en definitiva, modernización de la explotación e incremento de su rentabilidad), y que han sido estudiados por diversos autores (García de Oteyza, *et al.*, 1962; Alario Trigueros, 1991), merecen ser destacados los efectos sociales.

El dinamismo social creado en las zonas de concentración parcelaria, los intensos y a veces difíciles debates mantenidos en las asambleas de agricultores convocadas para decidir si la mayoría de los agricultores estaba de acuerdo o no en solicitar la concentración parcelaria, la apertura de ideas de los agricultores en cuanto a la necesidad de emprender la modernización de sus explotaciones, la creación de movimientos cooperativos como consecuencia de toda esta dinámica social, y una administración pegada al terreno que participó intensamente en el proceso, y no sólo desde una perspectiva técnica, fueron aspectos decisivos de esta política, sin los cuales no es posible entender el proceso de modernización agraria de muchas zonas de nuestro país.

Todo ello hace muy difícil evaluar la rentabilidad de la inversión pública en concentración parcelaria mediante métodos como el análisis coste-beneficio. ¿Cómo valorar los beneficios jurídicos de la concentración parcelaria?, ¿cómo valorar la apertura de mente de los agricultores propiciada por esta política?, en suma, ¿cómo valorar todo el dinamismo social que generó este proceso?

En el trabajo de Barciela se señala una cierta contradicción entre la políti-

ca de regadío y colonización (reparto de pequeños lotes de tierra a los colonos) y la política de concentración parcelaria (concentración de parcelas). La contradicción es más aparente que real. En primer lugar, porque los objetivos de ambas políticas eran muy distintos. En el caso de la política de colonización, se trataba de una política social, y lo que se perseguía era el asentamiento del mayor número posible de colonos, para lo cual, como las tierras a repartir eran limitadas, la solución era repartir pequeños lotes, lo que no significa que este criterio nos parezca acertado. Pero, en cualquier caso, el lote, por pequeño que fuese, no estaba repartido en cuarenta parcelas, sino en muy pocas, y muchas veces en coto redondo. Es decir, el tamaño era pequeño, pero su configuración físico-territorial era adecuada.

En cambio, la concentración parcelaria pretendía sólo mejorar la configuración física de las explotaciones, sin importarle si éstas tenían cinco hectáreas o doscientas; lo cual, por cierto, no parece correcto. Es decir, más que considerar que las dos políticas eran contradictorias, habría que decir que las dos políticas tenían enfoques erróneos, o por lo menos insuficientes, y por tanto eran mejorables.

El cambio de tendencia de la economía española iniciado en la década de los años cincuenta se consolida y acelera en los años sesenta. En efecto, el fuerte aumento en la disponibilidad de medios de producción agrarios, el incremento explosivo de los salarios, la disminución del índice de paridad (precios percibidos a precios pagados más salarios) y otra serie de elementos ya expuestos se refuerzan en la década de los años sesenta.

Pero, además, en los años sesenta tuvo lugar la explosión de un elemento clave, y que ya se había iniciado, aunque de modo incipiente, en los años cincuenta. Nos estamos refiriendo al desarrollo industrial español y a la emigración de activos agrarios a los centros urbano-industriales de este país. En los años cincuenta, la mayoría del éxodo rural estaba compuesto por asalariados (fundamentalmente jornaleros del Sur), y los destinos eran

preferentemente los países europeos, que estaban en pleno auge debido al proceso de reconstrucción que tuvo lugar después de la segunda guerra mundial. En cambio, en los años sesenta, los pequeños agricultores se incorporan también a la corriente migratoria, algunos con destino fuera de España, pero una parte considerable dentro de España.

La situación económica de los años cincuenta supuso el inicio de la crisis de la agricultura tradicional, que se agudizó fuertemente en la siguiente década. No desarrollaremos aquí las principales características de la crisis de la agricultura tradicional, y del consiguiente proceso de modernización de la agricultura española, puesto que ya ha sido descrita brillantemente por diversos autores (Naredo, 1971; García Delgado y Roldán, 1973; Camilleri, 1974). Pero sí me interesa resaltar que en nuestro país el proceso de modernización y reestructuración agrarias se produjo de forma rápida y, en gran medida, espontánea. Por ejemplo, el importante proceso de reestructuración de explotaciones de los años sesenta guarda mucha relación con el éxodo rural de aquella época, aunque, como ya hemos comentado, la concentración parcelaria contribuyó a este proceso de reestructuración espontánea, al crear las condiciones necesarias para que dicho proceso tuviera lugar.

Sería, por tanto, excesivo considerar que la modernización agraria de los años sesenta fue consecuencia de la política agraria seguida en aquellos años. Al contrario, y en esto coincido plenamente con las tesis del profesor Barciela, la rigidez de la política agraria de los años sesenta, en especial en las políticas de regulación de los mercados agrarios, provocó notables problemas. En efecto, como consecuencia del proceso de desarrollo económico español iniciado con el Plan de Estabilización de 1959 y continuado por los sucesivos planes de desarrollo de los años sesenta, la demanda de alimentos cambió rápidamente. La oferta, en cambio, no se adaptó con la misma rapidez, a veces por problemas estructurales, pero otras veces por rigideces de la política agraria. La inercia para cambiar la política cerealista,

en el sentido de aumentar la protección relativa de los cereales pienso respecto a la del trigo, provocó serios problemas, y representa un claro ejemplo de estas rigideces.

En la década de los años sesenta, los cambios se produjeron de forma rápida, de modo que la política agraria iba siempre por detrás de los acontecimientos, y este desfase, motivado en parte por la inercia intervencionista, creó un buen número de problemas. No obstante, y aunque con cierto retraso, la política agraria reaccionó en la dirección correcta, como ocurrió en el caso del sector azucarero, cereales pienso, carne de vacuno, carne de porcino, leche y otros sectores. Sin embargo, también se cometieron algunos errores graves, como el del sector del aceite de oliva (Tió, 1982).

Pero de la política agraria de los años sesenta y décadas posteriores quizá lo más criticable sea el fuerte proteccionismo y el rígido intervencionismo estatal en materia de comercio exterior de productos agrarios. El régimen de comercio de Estado se aplicó a la mayoría de los productos agrarios básicos, lo cual generó en el sector agrario una clase empresarial muy conservadora, poco acostumbrada a competir, y que sólo miraba hacia su mercado interior, por otra parte muy protegido.

Un segundo efecto de este rígido intervencionismo del comercio exterior agrario fue la ausencia de un potente sector agroalimentario, con proyección internacional. En efecto, la dimensión necesaria para el desarrollo de una industria agroalimentaria moderna y competitiva requería mercados más amplios que el español. De este modo, la falta de proyección en los mercados exteriores frenó el desarrollo de grupos industriales multinacionales, aspecto éste clave y que, desgraciadamente, nos distanció de nuestros competidores europeos, como muy bien señala el profesor Barciela. Es evidente que hay excepciones, como el caso del sector horto-frutícola (aunque la mayoría de nuestras exportaciones son de productos frescos y no transformados), o de ciertos vinos como el Jerez o los cavas, pero la crítica es, en general, acertada.

Sin embargo, en mi opinión, la causa de la reducida dimensión internacional de nuestra industria agroalimentaria no reside en la política autárquica de los años cuarenta, que, como hemos señalado, fue necesaria, dadas las circunstancias del momento, sino en las rigideces intervencionistas de los mercados interiores y, sobre todo, del comercio exterior agrario de una época, años sesenta y setenta, en la que este tipo de intervencionismo estricto no era ya tan necesario.

Precisamente, la orientación preferente de nuestros agricultores y operadores comerciales hacia el mercado interior y su escasa costumbre de competir con productos de otros países, dentro y fuera de Europa, ha dificultado la adaptación de nuestros agricultores e industriales agroalimentarios a la nueva situación de competencia europea creada a partir de nuestra adhesión a la CEE en 1986, aunque, justo es decirlo, se han producido avances importantes en este terreno, como puede comprobarse al analizar la evolución de nuestro saldo comercial exterior agrario en el período 1986-1996.

En efecto, si exceptuamos el período 1989-1992, en el que el saldo comercial exterior empeora claramente como consecuencia de la pérdida de competitividad de nuestras exportaciones, a causa de la fuerte revalorización de la peseta, se aprecia que la evolución de dicho saldo comercial ha sido bastante favorable, especialmente en los últimos cuatro años, cuando el tipo de cambio de la peseta se ha situado a unos niveles más acordes con el potencial de la economía española.

Es también notoria la capacidad de nuestros agricultores para adaptarse a las condiciones cambiantes de la economía y de la política agraria, como expresa Barciela en sus conclusiones, y como brillantemente ha sido señalado recientemente por algún autor (Pérez-Díaz, 1994). Sin embargo, la agricultura española tiene un serio déficit de competitividad, como consecuencia de una pésima estructura productiva y de una deficiente organización de nuestros agricultores, especialmente en el ámbito comercial. El ciclo de problemas se cierra al con-

templar la debilidad y escasa internacionalización de la mayoría de los sectores de la industria agroalimentaria nacional.

España se debate desde hace años entre la opción de dejar que el capital extranjero controle los sectores básicos de la industria agroalimentaria española o recurrir a la entrada o ampliación de la participación del sector público en las empresas amenazadas, para evitar el control extranjero. Sectores como el aceite de oliva, el lácteo o, recientemente, el azucarero, son claros ejemplos de esta disyuntiva. El problema de fondo es siempre el mismo: la debilidad de nuestro sistema agroalimentario. Pero el Estado no puede intervenir continuamente para tratar de evitar la compra de nuestras empresas agroalimentarias por empresas de otros países.

Los retos a los que se enfrentarán nuestros agricultores en un futuro no muy lejano serán importantes, y de su respuesta dependerá su supervivencia. Siguiendo nuestra tesis, lo decisivo es no perder de vista el cambio de tendencia. En este sentido, el nuevo contexto económico tiene como característica principal la apertura de los mercados agrarios internacionales (acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT); pero no se trata sólo de una tendencia auspiciada por los organismos internacionales, sino que también empieza a imponerse en el seno de la UE. En efecto, el fuerte proteccionismo agrario europeo está tocando fondo, y desde numerosos foros de debate se plantea la pregunta de por qué hay que seguir destinando tanto dinero público a la agricultura cuando Europa tiene problemas de mayor envergadura social, por ejemplo el desempleo, que requerirían políticas comunitarias con mayores recursos presupuestarios de los que hoy se destinan a los fondos estructurales europeos.

La herencia que recibe nuestra agricultura, después de tantos años de proteccionismo frente al exterior, y de políticas estructurales muy tibias y que, en general, fueron incapaces de inducir una reestructuración agraria en profundidad (el proceso de reestructuración ha sido, en gran medida, espon-

táneo, caótico y a todas luces insuficiente), no es la más adecuada para afrontar el nuevo orden agrario mundial, marcado por la reducción del proteccionismo agrario y la liberalización de los mercados agrarios internacionales. La estructura productiva de la agricultura española no es la más adecuada para superar con éxito el reto de la competitividad, y mucho tendrán que cambiar las cosas para que no se produzca en el próximo siglo el abandono de una parte no despreciable de la actual superficie cultivada.

Sin embargo, hay margen para un moderado optimismo. Las propuestas que van aflorando en los debates actuales sobre el futuro de la PAC sugieren que el apoyo que el Presupuesto comunitario presta actualmente a la agricultura europea no va a desaparecer, aunque los modos de operar cambiarán radicalmente a medio y largo plazo. La regulación de los mercados agrarios y la fijación de precios de intervención se irán relajando paulatinamente. Las ayudas directas por hectárea o cabeza de ganado establecidas en la reforma de la PAC irán desapareciendo para reconvertirse en ayudas transitorias para el ajuste a la nueva situación, ayudas transitorias que, como su nombre indica, sólo se mantendrán durante un período de tiempo fijado de antemano.

Este nuevo planteamiento significará que los agricultores recibirán dinero, pero no como compensación de rentas, es decir, ayudas por no hacer nada, filosofía que subyace en la reforma de la PAC de 1992, sino como apoyo al ajuste agrario, es decir, ayudas por hacer algo, nueva filosofía emergente. El ajuste de los agricultores puede consistir desde modernizar su explotación y aumentar su tamaño hasta abandonar la agricultura, pasando por diversificar sus rentas mediante la pluriactividad, destinar la explotación a conservación de la naturaleza y otras alternativas.

En nuestro país, está muy extendida la idea de que las explotaciones cerealistas de la España interior jamás podrán competir como consecuencia de sus bajos rendimientos. Sin embargo, en áreas semiáridas de EE.UU., y también de Australia, se obtienen ren-

dimientos muy bajos y, en cambio, sus explotaciones producen cereal a costes muy competitivos. La única diferencia es que estas explotaciones tienen un tamaño medio en torno a las mil hectáreas, o incluso más, y una gestión técnica y económica muy eficiente y avanzada; luego el problema de nuestras explotaciones cerealistas del interior es su deficiente estructura de producción, y la ausencia de una gestión moderna y eficiente.

Para este tipo de reestructuración agraria —en definitiva, para la modernización radical de nuestras explotaciones agrarias— se podrá disponer, a medio plazo, de importantes ayudas. Pero, una vez más, el mercado de la tierra, con su escasa movilidad, será el obstáculo a superar para alcanzar este nuevo estadio de la modernización agraria. Desafortunadamente, la reforma de la PAC no ha hecho más que agravar en los últimos años los problemas del mercado de la tierra y su falta de movilidad (Sumpsi y Varela, 1994).

El resto del Presupuesto se destinará al mantenimiento del mundo rural, incluidas las ayudas a zonas muy marginales y a la conservación del medio ambiente; todo ello integrado en una nueva política más rural que agraria y más territorial que sectorial. Pero estas políticas requerirán iniciativas y acciones de los agentes económicos que operan en el medio rural para presentar propuestas y proyectos que estén bien planteados, y que puedan ser cofinanciados por los presupuestos comunitarios.

Pero también la política agraria-rural tendrá un importante papel que jugar, aunque deberá cambiar sus modos de operar. Ya no se necesitará una Administración para conceder ayudas sin más, o para organizar las masivas compras de intervención de antaño, o para transformar en regadío zonas en las que no se sabe quién va a regar. La Administración del siglo que viene deberá ser una Administración muy descentralizada y cualificada. Descentralizada porque las nuevas políticas operarán de abajo a arriba en lugar de arriba a abajo, que es como operan en la actualidad. Esto implicará la aplicación en profundidad del principio de

subsidiariedad, y desplazará una parte importante de la elaboración y aplicación de la política agraria al ámbito local, aunque siempre dentro de una reglamentación-marco comunitaria. Cualificada porque las actividades a desarrollar en el futuro serán distintas, por lo que los conocimientos de los técnicos de la Administración en nuevas áreas, como el medio ambiente o las modernas teorías del desarrollo local, serán esenciales para apoyar a los agricultores en esta nueva etapa.

En este escenario futuro, el papel de la iniciativa privada rural, agricultores o no agricultores, operadores actuales o nuevos, será mucho más determinante para la nueva fase de modernización agraria y rural que en el pasado, cuando el proteccionismo agrario imperaba por todas partes. Esto no significa, sin embargo, que la Administración del futuro no tenga un importante papel que cumplir. El reto es, pues, doble: para los agentes económicos y para las administraciones que operen en el medio rural. Hay un cierto margen de maniobra, puesto que estos cambios no cobrarán intensidad hasta principios del próximo siglo, pero no hay que dormirse, a pesar de que las ayudas de la PAC en su forma actual todavía duren unos años más. Confiamos, una vez más, en la capacidad de adaptación de nuestros agricultores, algo de lo que ya han dado repetidas muestras, y confiamos también en la capacidad de evolución y adaptación de nuestra Administración agraria-rural, aunque de eso no haya tantas muestras.

BIBLIOGRAFÍA

- ALARIO TRIGUEROS, M. (1991), *Significado espacial y socio-económico de la concentración parcelaria en Castilla y León*. Serie Estudios, n.º 60, SGT, MAPA.
- BARCELÓ, L. V. (1991), *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. Serie Estudios, n.º 65, SGT, MAPA.
- CAMILLERI, A. (1974), «La crisis de la agricultura tradicional en España», en *La crisis de la agricultura tradicional en España*, Madrid, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos.
- (1975), *XXXII años de política azucarera en España (1940-1973)*, Madrid, Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

CARRIÓN, P. (1973), *La reforma agraria de la 2.ª República y la situación actual de la agricultura española*. Barcelona, Ariel.

GARCÍA DELGADO, J. L., y ROLDÁN, S. (1973), «Contribución al análisis de la crisis de la agricultura tradicional en España: los cambios decisivos en la última década», en M. FRAGA, J. VELARDE y S. DEL CAMPO (editores), *La España de los años 70. II. La Economía*. Madrid. Moneda y Crédito.

GARCÍA ORTEYZA, L.; BUENO, M., y CRUZ CONDE, F. (1962), *Variación de los factores de producción agrícola como consecuencia de la concentración parcelaria*. Madrid, Servicio de Concentración Parcelaria.

GÓMEZ, J. (1957), *La evolución de la cuestión agraria bajo el franquismo*, París, Editorial Ebro.

LEAL, J. L.; LEGUINA, J.; NAREDO, J. M., y TARRAFETA, L. (1975), *La agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-70)*, Editorial Siglo XXI.

NAREDO, J. M. (1971), *La evolución de la agricultura en España. Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales*. Barcelona, Ed. Laia.

— (1981), «La incidencia del estraperlo en las grandes fincas del Sur de España», *Agricultura y Sociedad*, n.º 19.

NAREDO, J. M.; RUIZ MAYA, L., y SUMPSSI, J. M. (1977), «La crisis de las aparcerías de secano en la postguerra», *Agricultura y Sociedad*, n.º 3.

PÉREZ-DÍAZ, V. (1994), «Aguante y elasticidad. Observaciones sobre la capacidad de los campesinos de este final de siglo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 60-61.

SUMPSSI, J. M. (1978), «Estudio de la transformación del cultivo al tercio, al de año y vez en la campiña de Andalucía», *Agricultura y Sociedad*, n.º 6.

— (1980), «Política agraria y racionalidad económica en las explotaciones capitalistas: El caso del cultivo del algodón en los secanos de las campiñas de Andalucía», *Agricultura y Sociedad*, n.º 14.

— (1986), «El mercado de la tierra y la reforma de las estructuras agrarias», *Agricultura y Sociedad*, n.º 41.

— (1994), «El regadío como instrumento de la política agraria», *Symposium Nacional sobre el Presente y Futuro de los Regadíos Españoles*, CEDEX, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.

SUMPSSI, J. M., y VARELA, C. (1994), «El mercado de la tierra y las nuevas tendencias de cambio estructural», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 60-61.

TÍO, C. (1982), *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*, Serie Estudios, n.º 24. SGT, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.