().

La dimensión política de la reforma agraria.

Pérez Yruela, Manuel y Sevilla Guzmán, Eduardo.

Cita:
Pérez Yruela, Manuel y Sevilla Guzmán, Eduardo (2020). *La dimensión política de la reforma agraria*. : .

Dirección estable: https://www.aacademica.org/eduardo.sevilla.guzman/10

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/pcSe/ufV

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA EN LA REFORMA AGRARIA: REFLEXIONES EN TORNO AL CASO ANDALUZ

Manuel Pérez Yruela
Eduardo Sevilla-Guzmán
(Universidad de Córdoba)

Este trabajo responde a nuestra preocupación por el tema de la reforma agraria que en la actualidad vuelve a ser relevante en el contexto de los problemas económicos, sociales y políticos de nuestro país y en especial de Andalucía. No pretendemos aquí hacer un análisis exhaustivo del tema, sino centrarnos en algunos aspectos concretos del mismo que a nuestro juicio merecen una atención especial y que con frecuencia, ahora, tienden a ser relegados. Nos referimos a las dimensiones sociológicas y políticas de la reforma agraria que, como decimos, a veces se ven oscurecidas por el tratamiento exclusivamente económico y técnico de esta cuestión. En absoluto negamos la importancia de estos dos aspectos, pero creemos que siempre deben considerarse en conexión con los que nosotros vamos a tratar en este trabajo. En definitiva, *lo que se pretende aquí es recuperar en cierta medida el tratamiento político del tema,* no sólo por las razones anteriores, sino también porque pensamos que esto es especialmente útil en el caso de Andalucía.

Noción de reforma agraria

Antes de adentrarnos en los objetivos de este trabajo, creemos necesario hacer algunas consideraciones sobre el *concepto de reforma agraria*. En primer lugar, hemos de referirnos a *la complejidad del concepto*: el término reforma agraria hace referencia a un ámbito que puede interpretarse de maneras muy diversas y al que se pueden dar contenidos de muy distinto alcance. Así, por ejemplo, se ha llamado reforma agraria desde la expropiación revolucionaria de la tierra hasta la intervención del *Instituto Nacional de Colonización* transformando en regadío grandes fincas e instalando parcelistas alrededor de los latifundios cumpliendo, entre otros, el objetivo de asegurarles una mano de obra disponible en los momentos necesarios.

Esta complejidad se debe a varias causas. Por una parte, al ser toda reforma agraria un *proyecto político*, los autores del mismo lo utilizan de acuerdo con los objetivos que con él quieren alcanzar. Esto es lo que determina la variedad de situaciones que son calificadas, en términos de subjetividad política, como reforma agraria. Por otra parte, la reforma agraria supone un conjunto de acciones sobre las estructuras agrarias en las que se entrecruzan problemas de muy diversa naturaleza. Así, los objetivos de las reformas agrarias suponen, en principio, la transformación más o menos acusada del sistema de desigualdades de la sociedad rural mediante el trasvase de la tierra. También suponen la realización de proyectos agronómicos y financieros en los que los problemas técnicos tienen una importancia nada desdeñable para hacer eficaz dicha transformación. Finalmente, los problemas anteriores se enmarcan, en toda reforma agraria, en el conjunto de objetivos globales de tipo económico que, tanto a nivel nacional como a nivel de la zona específica en que tiene lugar la reforma, han de cumplirse.

Por todo lo citado, el estudio de la reforma agraria ha sido abordado desde disciplinas muy distintas y con enfoques muy diversos. En cada uno

de ellos ha prevalecido, junto a los valores, asunciones y orientación teórica de cada autor, el conjunto de problemas específicos sobre los que preferentemente incide cada disciplina.[1] Ahora bien, como las reformas agrarias, por lo general, han supuesto una redistribución de la propiedad de la tierra que, lógicamente, no interesaba a determinadas clases sociales, todos estos factores que contribuyen a hacer complejo el concepto, han servido también en muchos casos para hacerlo confuso. Esto es, se han utilizado las diversas perspectivas, especialmente las técnicas, para argumentar en contra de la redistribución de la propiedad de la tierra justificando una supuesta inviabilidad técnica y económica.

La historicidad de la reforma agraria

Al tiempo que complejo, el concepto de reforma agraria tiene a nuestro juicio una dimensión claramente histórica. Los proyectos políticos a través de los cuales se han propugnado o llevado a la práctica las reformas agrarias concretas es obvio que han estado condicionados por la circunstancia histórica en que se encontraban. A nuestro juicio pueden aislarse, al menos, tres situaciones históricas que han dado origen a sendos proyectos de reforma agraria diferentes.

Inicialmente y antes de entrar en la consideración de estos tres modos de reforma agraria, hay que decir que el reparto de la tierra ha sido una característica usual en las confrontaciones bélicas que se han resuelto con la invasión y sometimiento de unos pueblos por otros. El trasvase de la tierra en estos casos se ha utilizado exclusivamente como forma de recompensa para vencedores y de penalización para los vencidos, recurso que, por otra parte, de alguna u otra forma también ha estado presente en las reformas agrarias modernas que pasamos a considerar.

La primera modalidad de reforma agraria que vamos a describir aquí es aquella que se refiere al período histórico en que se produce la transición al capitalismo. En ella se trata, por una parte, de romper los vínculos de coerción jurídica existentes sobre la mano de obra agrícola para transformarla en mercancía. Por otra parte, la reforma agraria en este contexto histórico se entiende como el conjunto de medidas tendentes a poner en

1. En la actualidad el mayor peso se da a los problemas económicos hasta el punto de que en determinados círculos académicos trata de adscribirse la reforma agraria como un área propia y exclusiva de la Economía. Una formulación de este punto de vista de los economistas puede verse en Peter Dorner, *Land Reform and Economic Development* (Harmondsworth: Penguin Books, 1972), *passim*.

producción tierras no cultivadas, bien por causa de su amortización o por poseer una orientación productiva preferente hacia el autoconsumo.

Esta modalidad de reforma agraria es, como se sabe, de una importancia extraordinaria, ya que a través de ella se liquida definitivamente el modo de producción feudal para dar paso al modo de producción capitalista. La reforma agraria en este contexto se lleva a cabo en beneficio de aquellos grupos sociales que podían garantizar una explotación capitalista de la tierra, la clase burguesa. Como proyecto político, este tipo de reforma agraria se enmarca en la transición del Absolutismo hacia el Estado moderno y está apoyada en la profunda reforma jurídica —reflejo de los cambios sociales, políticos e ideológicos— que dicha transición supuso. En sus repercusiones sociales y económicas esta transformación capitalista de la agricultura generó la presencia del proletariado rural, que precisamente habría de ser protagonista de la circunstancia histórica que genera el segundo tipo de reforma agraria que pasamos a considerar.[2]

Donde la revolución burguesa se resolvió consolidando la gran propiedad en su versión señorial o burguesa, pero siempre como propiedad capitalista, la existencia de un proletariado rural numeroso fue una amenaza constante de inestabilidad política. En este contexto podemos enmarcar *la segunda modalidad histórica de reforma agraria* a que queremos referirnos. En esta acepción, de la que Díaz del Moral es en cierta forma representante en España, la reforma agraria se entiende como una acción fundamentalmente política. Los objetivos de la misma se plantean en términos de reestructuración de la sociedad, disminuyendo el poder social basado en la tierra de unos grupos sociales mediante la transferencia de la propiedad del suelo a otros grupos sociales. En palabras de Díaz del Moral:[3]

> «Desde que en la Edad Moderna se constituyen las nacionalidades, en el seno de cada una luchan por la conquista del poder los distintos sectores que la integran [...] y cuando uno de ellos logra el

2. Sobre estos problemas existe una bibliografía extensa. Como textos importantes para centrar el tema pueden verse, entre otros, Karl Polanyi, *The Great Transformation* (Boston: Beacon Press, 1957) 1a. ed. 1944; Maurice Dobb, *Studies in the Development of Capitalism* (Londres: Routledge & Kegan, 1972) 1a. ed. 1946 (traducción castellana en Madrid: Siglo XXI, 1971) y Rodney Hilton (ed.), *The Transition from Feudalism to Capitalism* (Londres: NLB, 1976) (trad. castellana en Barcelona: Crítica, 1977). Existe incluso un debate aún abierto sobre la forma que toma este proceso de transición en los países del tercer mundo. Para un resumen asequible de todas las teorías en torno a este debate *cf.* Ian Roxborough, *Theories of Underdevelopment* (Londres: The MacMillan Press Ltd., 1979).

3. Juan Díaz del Moral, *Las reformas agrarias europeas de la posguerra 1918-1929* (Madrid: Revista de Derecho Privado, 1967) p. 4.

> triunfo definitivo, estructura el grupo humano con arreglo al programa de convivencia que utilizó como bandera en la lucha; somete a los adversarios y enaltece a los adictos trasegando de unos a otros la propiedad de la tierra.»

En estos casos predomina básicamente el objetivo de resolver los problemas de desigualdad social generados por la concentración de la propiedad en pocas manos.

Las formas en que este problema se ha resuelto han sido muy diversas. En unos casos la reforma agraria fue una acción revolucionaria producida por la toma del poder por parte de determinadas clases sociales. Tal es el caso de Rusia en 1917, el de China en 1944, Cuba en 1959 y del conjunto de los países de la Europa oriental después de la Segunda Guerra Mundial. El caso de México en 1910 tuvo connotaciones similares en el comienzo, aunque luego el desarrollo político de aquel país frustrase las expectativas de los campesinos que contribuyeron a la revolución.

La segunda vía por la que intenta resolverse este problema es la reforma agraria de corte liberal-democrático, que se lleva a cabo en los países de Europa central en el período de entreguerras y que se intentó llevar a cabo en la Segunda República española. Por esta vía las reformas agrarias se practican dentro de la más estricta legalidad son modificar la naturaleza del Estado. Estas reformas agrarias tienen lugar precisamente con objeto de evitar el desenlace revolucionario desactivando la protesta campesina a través de la reforma agraria.[4] Intentos similares han tenido lugar en gran número de países de América Latina, aunque sus resultados no puede decirse que hayan alterado sustantivamente su estructura agraria.

En estas reformas agrarias se anticipan ya algunos de los *problemas técnico-económicos,* cuya consideración será de importancia capital en la tercera modalidad de reforma agraria que consideraremos más adelante. Se plantean ya entre otros los dilemas entre agricultura familiar o agricultura colectiva y forma de explotación parcelaria o forma de explotación cooperativa. También se anticipan los problemas vinculados al crédito agrario, formación profesional y extensión agraria, así como otros relacionados con las cuestiones a resolver una vez redistribuida la tierra.

Finalmente vamos a referirnos a *una modalidad de reforma agraria* que corresponde a la acepción *más «moderna»* que algunos organismos internacionales han dado a esta expresión. Es éste el concepto que patrocina la

4. Sobre los objetivos sociales y políticos de las reformas agrarias centroeuropeas *cf.* Juan Díaz del Moral, *Las reformas, op. cit...*, pp. 149-151, donde habla del «cordón sanitario» creado por pequeños campesinos para contener la expansión del bolchevismo sobre la base del crecimiento de la pequeña burguesía campesina.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) y que manejan los expertos occidentales en desarrollo. Esta acepción ha evolucionado teóricamente desde 1951, en que se plantea en las Naciones Unidas la reforma agraria como una medida de política social mundial. Inicialmente se entendería por reforma agraria el conjunto de acciones sobre las estructuras agrarias con los objetivos de estimular la producción y conseguir una distribución más equitativa de la riqueza en el campo. De entonces acá se da una evolución del concepto tendente a integrar la reforma agraria en el desarrollo económico global de la economía de un país, consiguiendo así articular la industrialización con el desarrollo urbano y a ambos con el desarrollo de las zonas rurales.

Así, en los programas nacionales para los países en desarrollo formulados en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural celebrada en Roma del 12 al 20 de julio de 1979, se invoca la búsqueda de un nuevo orden económico para el campesinado mediante un ropaje científico, con los siguientes objetivos:[5]

> «La finalidad de la reforma agraria y el desarrollo rural es la transformación de la vida y las actividades rurales en todos sus aspectos económicos, sociales, culturales, institucionales, ambientales y humanos. Los objetivos y estrategias nacionales para lograr esta transformación deben concentrarse en la mitigación de la pobreza, incluido el mejoramiento de la nutrición, y regirse por políticas destinadas a lograr el crecimiento con equidad y con la participación de la población. Dichas políticas deben incluir la movilización de recursos con miras al aumento de la inversión, la ampliación de la producción y el empleo, el fortalecimiento de la base económica de los pequeños agricultores, la introducción de innovaciones técnicas, la utilización eficaz de recursos mediante incentivos y precios adecuados, el desarrollo equilibrado de las zonas rurales y urbanas y la equidad y la justicia en la distribución de los recursos productivos y de los beneficios del progreso.»

Al considerar esta definición debe tenerse en cuenta que este concepto de reforma agraria está realizado en el contexto de las teorías del desarrollo económico capitalista, que han generado un creciente distanciamiento entre los países desarrollados y aquellos países a los que se les ofrece este tipo de acciones.

Aunque en esta acepción también se hable en ocasiones de la impor-

5. FAO, *Conferencia Mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural. Borrador revisado: Declaración de principios y programa de acción* (Roma, 12-20 julio 1979), p. 5.

tancia de la dimensión política de la reforma agraria, lo característico, no obstante, es su dimensión tecnocrática en la que los aspectos económicos y técnico-agronómicos priman sobre aquéllos. También se reconoce la importancia de la redistribución de la tierra en toda reforma agraria, aunque siempre sometida a criterios económicos. En este sentido el Cuarto Informe sobre Reforma Agraria de las Naciones Unidas dice textualmente:[6]

> «Resulta evidente, sin embargo, que será preferible que la redistribución de la tierra aumente la producción agrícola en vez de disminuirla. El logro de ese objetivo es, en efecto, *el más importante de los problemas de orden político que se plantean a todos los gobiernos* deseosos de emprender planes de redistribución de la tierra.»

En definitiva, esta acepción de reforma agraria se distancia de los planteamientos históricos de la reforma agraria como redistribución de la propiedad de la tierra con base y objetivos políticos y sociales, para adentrarse en un terreno mucho más general que casi coincide con lo que se entiende por política económica aplicada a la agricultura. El concepto de reforma agraria queda así diluido al subsumirse en un conjunto de medidas tendentes a promover el desarrollo económico de la agricultura, de forma tal que prácticamente desaparece.

Las modalidades de reforma agraria hasta aquí descritas han supuesto en cada caso el triunfo de una determinada opción ante *«la cuestión agraria»* que todos han intentado resolver. Si nos referimos a la primera de ellas, y en concreto al caso español, la solución desamortizadora tal como

6. Naciones Unidas. FAO-IOL, *Progresos en materia de Reforma Agraria. Cuarto Informe.* (Nueva York: Publicación de las NU, núm. venta 66.IV.1, 1966) p. 5. Cuando quieren adentrarse en la dimensión política de la reforma agraria se llegan a plantear ingenuidades como la siguiente: «Es casi seguro que esas instituciones (las que llevan a cabo la reforma agraria) sean enérgicamente convalidadas por los intereses que han de resultar perjudicados como consecuencia de sus actividades, que en la mayoría de los casos serán los que ejercen el poder político local. La tentación de emplear ese poder para soslayar la aplicación de la ley es evidente y se traducirá en la ocultación de los hechos, la subdivisión ficticia de las fincas, la interpretación torcida de los textos legales o la negativa pura y simple a tolerar su aplicación.» Para contrarrestar esta actitud se recomiendan medidas tales como la regulación de recursos ante los tribunales, la constitución de comités locales, la vigilancia con composición ciudadana equilibrada, traslados de funcionarios para reducir la influencia de los grupos locales; sobre el tema de los funcionarios, continúa diciendo: «Pero aun así si escasean los funcionarios íntegros y competentes puede resultar imposible eludir una opción política deliberada entre la aplicación de métodos rigurosos y expeditivos que permitan la rápida ejecución del programa aun a costa de algunas injusticias o la adopción de criterios más equitativos que puedan retrasar el plan hasta el punto de poner en peligro la totalidad de la reforma» (p. 6).

se llevó a la práctica durante el siglo XIX representa el triunfo de la opción burguesa frente a otras opciones que propugnaban el asentamiento de los campesinos en las tierras desamortizadas.[7] Algo parecido sucedió, por ejemplo, también en Inglaterra y en el conjunto de transformaciones similares ocurridas en Centro Europa.

En el caso de la segunda modalidad el triunfo de opciones políticas diferentes es obvio. Como ya hemos dicho, mientras en unas la reforma agraria es un subproducto de una revolución social, en otras se trata de un objetivo de proyectos políticos que pretenden absorber la protesta antes de que adquiera dimensiones revolucionarias.

La tercera modalidad, que como hemos puesto de manifiesto nace en el contexto de la política de desarrollo económico capitalista, es un intento de continuar la vía liberal-democrática hasta hacerla hegemónica en el área de influencia de los países occidentales.

De todo lo anterior se deduce que cualquiera que sea el ropaje externo con que se presentan las alternativas de reforma agraria tras ellas, orientándolas, existe una opción política, expresión de los *intereses de clase* de quienes desde el poder la llevan a cabo, que determina la forma concreta con que la reforma se presenta. Esto no quiere decir que los condicionantes técnico-económicos queden absolutamente sometidos a los planteamientos políticos, sino que inciden en ellos estructurando el modo de llevar a

7. Actitud contraria a la que se siguió de hecho en la desamortización mantuvieron Olavide en sus sugerencias cuando emitió su informe para el *Expediente de la Ley Agraria* y sobre todo más tarde, Álvaro Flórez Estrada en el parlamento y en la prensa se opuso a Mendizábal. Flórez se oponía a la enajenación de las tierras incluidas como Bienes Nacionales, y en su lugar proponía que se cediesen a censo a los campesinos. Su argumentación teórica sobre esta forma de explotación del suelo se encuentra en *Economía Política* (Madrid: M. de Burgos, 1835) pp. 316 y ss. Su argumentación social y política se refleja en el siguiente párrafo: «Apropiada la tierra por un corto número de individuos, los demás se ven colocados en la dura alternativa de sucumbir a la falta de subsistencias, a desprenderse de una parte del producto obtenido con su trabajo, a cambio del permiso del propietario para usar de tal tierra apropiada... ¿sería justo que una clase social se apropiara de las fuentes y los ríos, y que los desheredados tuvieran que pagar al dueño una renta sólo porque los dejara beber? Pues la tierra es un instrumento tan necesario a la vida como los ríos y las fuentes, y el monopolio de ella no constituye una usurpación menor... Toda vez pues, que conocemos la causa de ese vacío que se siente en la sociedad y aviva en ella la discordancia de las clases, apliquemos el único posible remedio, consistente en rescatar las tierras indebidamente apropiadas y rescatar su dominio.» (Álvaro Flórez Estrada, *La cuestión social, origen, latitud y efectos del derecho de propiedad*, Madrid, 1839.) Para una excelente síntesis del pensamiento de este escritor *cf.* Joaquín Costa, *Colectivismo agrario en España* (Madrid, 1898) pp. 13-25.

Esta polémica está recogida en F. Tomás y Valiente, *El marco político de la desamortización* (Barcelona: Ariel, 1971) pp. 12 a 37, 73 a 96 y 157 y ss.

cabo la reforma. Por ello, pensamos que el análisis de las reformas agrarias debe hacerse teniendo en cuenta la preeminencia de la dimensión política, incluyendo aquí el conjunto de fuerzas sociales que la propugnan y la niegan y los condicionamientos técnico-económicos a que antes nos hemos referido, todo ello obviamente dentro del contexto histórico de cada reforma.

Un modelo para el análisis de la reforma agraria

La complejidad y el mismo carácter histórico de la reforma agraria hacen prácticamente imposible dar una definición general que pueda comprender todas las modalidades que antes se han descrito. No obstante, y aun a riesgo de caer en una generalización excesiva, nos atrevemos a concluir, en una primera aproximación, que toda reforma agraria puede considerarse como un *proyecto político y económico condicionado por una situación histórica concreta.* En cada momento histórico los objetivos de ese proyecto, que son los que dan contenido concreto al tipo de reforma agraria, son la expresión de la preponderancia de algunos de los criterios con que dicho proyecto se ha formulado.

Nuestra intención en este apartado es precisamente delimitar las variables que intervienen en la formulación de dicho proyecto y que son precisamente las que habrán de determinar la naturaleza de la transformación que se pretende conseguir con la reforma agraria.

En primer lugar, la variable más importante a nuestro juicio lo constituye *la forma de dominación política existente,* su dimensión ideológica y la correlación de fuerzas presentes en el bloque que detenta el poder.

Allí donde el sistema político procede de una revolución de carácter socialista, la reforma agraria tiene lugar necesariamente como parte de la transformación global que se opera en la sociedad, aun cuando la reforma agraria tenga entidad propia como proyecto concreto con problemas específicos en cada caso.[8]

8. Éste es el caso de la reforma agraria llevada a cabo tras la revolución rusa. En este sentido es útil la distinción entre reforma agraria socialista y reforma agraria burguesa. Gutelman afirma que «lo que hace de una reforma agraria una reforma agraria socialista son las transformaciones sociales situadas mucho más allá de la esfera agrícola, mucho más allá de las formas de propiedad. *Cf.* M. Gutelman, *Estructuras y reformas agrarias* (Barcelona: Fontamara, 1978) p. 168.

Nuestro modelo analítico presenta similitudes con el de este autor aunque no coincidimos con él en el carácter mecanicista que da el partir de posiciones teóricas marxistas extremadamente ortodoxas e inflexibles. Nosotros damos al concepto de reforma agraria un contenido más amplio, que creemos sirve mejor para explicar las dis-

En los sistemas políticos que en otro lugar hemos denominado «despotismos modernos»,[9] y más en concreto en los despotismos social-nacionalistas (Perú, Argelia, la RAU y Tanzania entre otros), la reforma agraria, por lo general, ha formado parte de la bandera política del bloque del poder. En estos casos puede decirse, estrictamente, que la reforma agraria se ha impuesto por el grupo dominante que ha obtenido la «obediencia pasiva» del resto de la sociedad y no como resultado de la compleja red de fuerzas sociales, que en otras formas de dominación política pueden sustentar un proyecto de reforma agraria.

En los sistemas políticos liberal-democráticos es donde la situación se torna más compleja, puesto que en ellos la realización de la reforma agraria depende básicamente de la correlación de fuerzas existentes en el poder y no en la propia naturaleza de la forma de dominación política como en los casos anteriores. En aquéllos la reforma agraria constituía un objetivo manifiesto, bien de la propia naturaleza del Estado —caso de la revolución socialista—, bien del programa político de élite despótica en el poder. Es obvio que junto a la correlación de fuerzas a que nos hemos referido antes existen otros condicionamientos de carácter económico y social que consideraremos más adelante.

En los sistemas liberal-democráticos se presupone la defensa incondicional del principio de la inviolabilidad de la propiedad privada, por lo que inicialmente cabe presuponer también una marcada resistencia a reformas agrarias que supongan el trasvase de la tierra de unas clases sociales a otras. Ahora bien, los condicionantes de tipo social y económico pueden ser tales que amenacen la propia estabilidad del sistema y es precisamente en estos casos en los que bajo la justificación de la «función social de la propiedad de la tierra» empezará a plantearse la necesidad de una reforma. En este contexto la reforma agraria tiene en realidad como objetivo la consolidación del sistema y en ningún caso puede pensarse que lo que se pretende con ella es su destrucción, aun a pesar de que tal consolidación se lleve a cabo sacrificando los intereses del grupo social de los terratenientes. Llegado este momento es cuando adquiere importancia crucial el que la correlación de fuerzas que detenta el poder esté dispuesta a ir en contra de los propios intereses de una de sus fracciones de clase. Y tam-

tintas situaciones históricas en las que se han producido transformaciones sustantivas en la estructura agraria.

9. E. Sevilla Guzmán, Salvador Giner y M. Pérez Yruela, «Despotismo moderno y dominación de clase: Para una sociología del régimen franquista» en *Papers*, núm. 8, 1978, pp. 103-141. En este trabajo se formula una definición del franquismo en términos de despotismo moderno de carácter reaccionario.

bién es igualmente crucial que la presión que pueda ejercer y el apoyo que pueda recibir la fracción de clase cuyos intereses se sacrifican no sea tal que aborte el proyecto político que lleve a la realización de la reforma agraria. Empero, no debe olvidarse que los intereses de la fracción de clase terrateniente ni son independientes ni están absolutamente aislados de los intereses del resto de las fracciones de su misma clase. Por ello, el sacrificio de tales intereses afecta indirectamente a un sector social más amplio, que es precisamente quien puede prestarle el apoyo político necesario para impedir tal reforma. Allí donde la fracción de clase terrateniente sea relativamente numerosa y hegemónica en un área geográfica concreta debe esperarse una resistencia intensa a cualquier intento de redistribución de la tierra.

De todo lo anterior puede concluirse que una reforma agraria en el sentido de trasvase coactivo de la propiedad de la tierra de unas clases a otras, casi siempre se da en la práctica en sistemas políticos producto de transformaciones sociales que han afectado de forma sustantiva a la naturaleza del Estado. Por el contrario, las reformas agrarias en sistemas políticos donde dichas transformaciones no han tenido lugar son menos viables. Como ya hemos apuntado anteriormente, se deriva la cuestión hacia programas de desarrollo económico de la agricultura.

En segundo lugar, una de las variables que condicionará el proyecto político del que surja la reforma es la que genéricamente puede denominarse como *estructura agraria.* Subsumimos en la noción de estructura agraria variables tales como distribución y concentración de la propiedad, regímenes de tenencia de la tierra, organización social y económica de la producción, modos de interacción entre la agricultura y otros sectores económicos, así como al conjunto de relaciones sociales de producción generadas por las interdependencias entre tales elementos.

Las variables de la estructura agraria que vamos a considerar a continuación afectan a cualquier tipo de reforma agraria, aunque lo hacen de forma totalmente diferente en países donde se ha producido por vía revolucionaria que en los que pueda producirse en un contexto liberal democrático. El tratamiento que vamos a dar aquí a estas variables se refiere a estos últimos.

De entre los elementos anteriores tiene especial relevancia la distribución de la propiedad. La concentración de tierra en muy pocas manos, cuando coexiste con un numeroso campesinado sin tierra, es causa de protestas y conflictos sociales que, por lo general, reivindican una más justa redistribución de la riqueza. Por el contrario, la concentración de la propiedad que coexiste con otros tipos de asentamientos campesinos donde se dan formas de explotación parcelaria es menos propensa a la aparición

de tales expresiones de conflictividad.[10] En definitiva, la gran propiedad no puede considerarse como causa necesaria y suficiente de la aparición de una presión desde abajo hacia la reforma agraria. El latifundio como origen de la reforma debe entenderse asociado a su dimensión sociológica, esto es, al tipo de dependencia social y económica concreta que impone a los campesinos que, con o sin tierra, constituyen la fuerza de trabajo que se emplea en ellos. Esta dimensión del latifundio es, a nuestro juicio, variable, de acuerdo con las distintas formas de organización que el latifundio adopta.[11]

En otra dimensión, la concentración de la propiedad puede estar en el origen de la reforma agraria si los latifundios se explotan de forma marcadamente disfuncional para el conjunto del sistema económico. La acusación de disfuncionalidad históricamente ha estado asociada con la reivindicación moral de un reparto equitativo de la tierra. Los latifundios siempre han sido objeto de crítica debido al desaprovechamiento de recursos que se imputa a tal forma de explotación. No obstante, no debe olvidarse que la reivindicación de un reparto más equitativo de la riqueza y la acusación de disfuncionalidad están estrechamente unidas. Puede que los latifundios no se exploten disfuncionalmente respecto al sistema económico general, pero esto no impide que quienes ven en estas explotaciones mayor potencial productivo, especialmente el proletariado campesino, tengan una base razonable para afianzar aún más su crítica al desaprovechamiento que sin perjudicar a la economía en general les somete a ellos a la pobreza.

Superponiéndose a la existencia de la gran propiedad, las formas indirectas de tenencia de la tierra también pueden considerarse históricamente como causas que han contribuido a la reivindicación de la reforma agraria. Lo mismo que en la concentración de la propiedad, la existencia de propietarios absentistas o meramente rentistas ha originado también razones tanto de tipo moral como económico para pedir una reforma agraria. En el primer caso —argumento moral— la reivindicación se ha basado en el rechazo genérico por parte de los campesinos de las diversas modalidades de extracción de la plusvalía de su trabajo. La petición de «la tierra para quien la trabaja» puede, entre otras cosas, entenderse como la expresión

10. Sobre el tema de la conflictividad en el campesinado *cf.* Manuel Pérez Yruela, «La conflictividad en el campesinado», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 10, 1979, pp. 245-271.

11. Una discusión del concepto sociológico de latifundio puede verse en S. Giner y E. Sevilla Guzmán, «The Latifundio as a Local Mode of Class Domination» en *Iberian Studies*, vol. VI, núm. 2, 1977 y en M. Pérez Yruela, «Notas para la construcción de un concepto sociológico de latifundio» en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 105, 1978, pp. 91-104.

contundente de ese rechazo. También aquí, como en el caso de la gran propiedad, el argumento moral trata de reforzarse con argumentos técnicos y así se formula la crítica de que, en términos generales, las formas indirectas de tenencia de la tierra son un freno para el desarrollo progresivo de la agricultura al no tener el usufructuario o poseedor la garantía suficiente de que las inversiones y mejoras que realicen van a repercutir en su favor a largo plazo.[11 bis]

El condicionamiento que la estructura agraria pueda ejercer sobre la reforma depende no sólo de la concentración de la propiedad y los regímenes de tenencia, sino también de las relaciones de la agricultura con otros sectores económicos y de las relaciones globales de las economías nacionales en el marco de las relaciones económicas internacionales. Esta variable introduce en el análisis de la reforma agraria una complejidad tal que, en ocasiones, los problemas estrictamente regionales o nacionales de la estructura agraria pueden llegar a perder importancia como motores de la reforma agraria. La necesidad de una reforma agraria, que puede derivarse de la excesiva concentración de la propiedad de la tierra y de los mismos problemas que plantean las formas indirectas de tenencia, queda debilitada en el contexto económico capitalista cuando la población activa agraria es proporcionalmente baja o cuando el proceso de desarrollo de la economía nacional permite preveer trasvases cuantiosos de fuerza de trabajo de la agricultura a otros sectores que disminuyan la presión demográfica sobre la tierra. En estos casos puede que la reforma agraria siga siendo necesaria no en términos de mero reparto de la tierra, sino en términos de un mejor aprovechamiento de los recursos agrarios, enfocándose entonces el problema como lo describimos antes al trazar la última modalidad —tecnocrática— de reforma agraria.

Con independencia de lo anterior, la reforma agraria siempre puede presentarse como inviable, desde la perspectiva de los propietarios, si la cantidad de tierra disponible es insuficiente para, aun repartiéndola, resolver el problema laboral y de subsistencia de la fuerza de trabajo que gravita sobre la agricultura. Y no sólo desde la perspectiva de los propietarios, puesto que pueden darse las condiciones objetivas para que, en

11 bis. Tales argumentos han sido históricamente instrumentalizados por la derecha *cf.* Juan Martínez Alier, «Peasants and Labourers in Southern Spain, Cuba and Higland Peru», *The Journal of Peasants Studies*, vol. 1, núm. 2, 1974, pp. 134-163. Ver también *Los huacchilleros del Perú* (París: Ruedo Ibérico, 1973) y E. Sevilla-Guzmán, *Reflexiones teóricas sobre el concepto sociológico de latifundio*. Coloquio sobre Agricultura latifundista en la Península Ibérica. Oeiras. (Portugal 12-15 diciembre 1979) de próxima publicación por el Instituto Gulbenkian de Ciencia, Centro de Estudios de Economía Agraria. Oeiras. Portugal.

efecto, los recursos agrícolas no permitan a los campesinos un nivel de vida mínimo y comparable, aun en términos relativos, al de otros sectores. Esto no obsta para que desde el punto de vista de los trabajadores sin tierra pueda ser más aceptable «*el reparto de esa pobreza*» que les permitiría, al menos, una economía de autoconsumo más o menos estable a lo largo del año, que el mantener la situación desigual en el reparto de la riqueza.

Los problemas de la presión desde abajo hacia la reforma motivada por la concentración de la propiedad y la presión demográfica sobre la tierra no sólo tienen la solución del reparto de la tierra; dentro del sistema capitalista cabe también buscar una solución por vía de la reordenación de cultivos, introduciendo aquellos que proporcionan horas de trabajos equilibradamente distribuidas a lo largo del año. Es evidente que este tipo de acciones chocan inmediatamente con los problemas de los costes de producción y de los precios de los productos agrarios tanto a nivel nacional como internacional, lo que pueden llegar a hacer económicamente inabordable este tipo de acciones si no se cuenta con un apoyo proteccionista o de subvenciones estatales a la producción: apoyo que, por otra parte, nunca sería bien visto en otros sectores de la economía en virtud de la disfuncionalidad que introduciría en el sistema.

Esta disfuncionalidad se hace más acusada si se tiene en cuenta que hoy las economías nacionales, lejos de poseer la relativa autonomía que antaño tuvieron, se encuentran estrechamente ligadas en complejas redes de interdependencia en lo que modernamente se ha venido a llamar el sistema económico mundial.[12] En la actualidad las economías nacionales no pueden alterar por sí mismas las condiciones del mercado sin correr graves riesgos vinculados con la pérdida de competitividad dentro de las relaciones económicas internacionales. Y tampoco pueden hacerlo fácilmente como consecuencia de los condicionantes que los acuerdos económicos internacionales introducen en los países que los suscriben y a los que cada día es más difícil sustraerse. En definitiva, los condicionamientos del sistema económico mundial a la realización de una reforma agraria tienen dos vertientes. Por un lado estarían las preocupaciones de las economías nacionales por evitar que una reforma agraria alterase el equilibrio de producciones, precios, importaciones y exportaciones, tanto de los productos agrarios como de los industriales que están relacionados con los primeros a través de acuerdos específicos de suministros. Por otro lado, deben considerarse las presiones exteriores que tienden a evitar pre-

12. Inmanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial* (Madrid: Siglo XXI, 1979) y *The Capitalist World Economy* (Cambridge: Cambridge U.P., 1979).

cisamente que la reforma agraria en un país concreto represente una amenaza potencial para el equilibrio de esos otros países. Presiones que se ejercen a través de los acuerdos de integración supranacional.

Finalmente hay que tener en cuenta también que la agricultura en el contexto de la economía capitalista es un sector dependiente sometido a la preponderancia de los otros sectores de la economía tanto a escala nacional como internacional. Esta situación global del sector no elimina las contradicciones internas de la agricultura de las cuales nacen las demandas de reforma agraria pero sí contribuye a debilitarlas al tiempo que ofrece un soporte argumental para quienes prefieren, de acuerdo con sus intereses, oscurecer las contradicciones internas del sector y por ende la necesidad de transformaciones radicales en el mismo.

Bajo el concepto de *estructura social* nos referimos aquí al conjunto de grupos y clases sociales que se generan y articulan en torno a la propiedad de los medios de producción y su organización social; asimismo nos referimos a la forma en que estos grupos y clases participan en el sistema político y en los procesos de toma de decisiones y lucha por el poder que ocurren en su seno.[13] En definitiva, la estructura social y muy especialmente la estructura social rural no es más que el reflejo del sistema de apropiación de la tierra por parte de unas personas en detrimento de otras que se constituyen en clases sociales por su posición diferenciada respecto a la propiedad de los medios de producción. La estructura agraria tiene así su correlato en la estructura social a todos los niveles: a nivel de clases sociales, instituciones sociales y sistema político.

Partimos del supuesto de que ciertas características de la estructura agraria, en especial la distribución de la propiedad y la organización de la producción, tienen efectos tales en la creación del sistema de clases que, bajo determinadas condiciones, pueden llevar a la lucha por la realización de una reforma agraria. La concentración de la propiedad junto a la existencia de un proletariado rural numeroso viviendo en condiciones de subsistencia precarias puede activar, e históricamente así ha sucedido, dichas luchas. Esta reacción puede verse intensificada si además la producción se organiza en régimen de monocultivo o con cultivos tales que la demanda de trabajo sea claramente insuficiente para satisfacer un mínimo nivel en

13. Como se sabe el concepto de estructura social es una herramienta de análisis que se define de formas muy diversas según la orientación teórica bajo la que se utilice. Nosotros lo utilizamos dentro de la tradición conflictivista. *Cf.* S. Giner, *El progreso de la conciencia sociológica* (Barcelona: Península, 1974, pp. 176-218). Para una aplicación de este concepto a la sociedad rural dentro de esta tradición teórica *cf.* B. Galeski, *Sociología del campesinado* (Barcelona: Península, 1977) pp. 164-168.

las condiciones de vida de los trabajadores. Por el contrario, una distribución homogénea de la propiedad, o aun siendo ésta desequilibrada con un proletariado rural poco numeroso, crea unas condiciones que harán más improbable la aparición de reivindicaciones de reforma agraria. También las formas indirectas de tenencia, cuando están muy generalizadas y basadas en una organización de la explotación sobre la base de pequeños obreros pueden propiciar formas de protesta tendentes a reivindicar una restructuración del sistema de propiedad existente.

Otros tipos de estructura agraria como aquélla compuesta por un gran número de pequeñas explotaciones, en muchos casos insuficientes para el mantenimiento de unidades familiares campesinas pueden originar peticiones de reforma cuando exista tierra disponible que repartiéndola les permita aumentar sus exiguos recursos. En ausencia de tierra adicional para repartir no ha habido históricamente presiones en este sentido. Las reformas agrarias tendentes a eliminar el problema de la excesiva parcelación de la tierra siempre se han producido «desde arriba».

Las condiciones de la estructura agraria que hacen hipotéticamente posible la aparición de la reforma agraria (concentración de la propiedad, proletariado rural, organización de la producción y formas de tenencia) no son, sin embargo, suficientes para explicar a nivel estrictamente sociológico la *presión desde abajo* en favor de la reforma agraria. Los efectos de tales condiciones en las clases sociales se ven mediatizados por la organización de esas mismas clases y su acceso al aparato del Estado. Como se sabe, el proceso de autoorganización de las clases sociales se ve condicionado por la forma de asentamiento ecológico de sus miembros —especialmente importante en el caso de la agricultura—, por la existencia de líderes, por la difusión de una ideología que aglutine los intereses de clase, por la capacidad de atracción de esa ideología en los individuos, así como por las condiciones políticas generales de permisibilidad hacia este tipo de organizaciones.[14] Todos estos factores pueden explicar el paso de una conflictividad latente en el campesinado a abiertos movimientos reivindicativos y de protesta.

La fuerza organizativa de las clases sociales es la base no sólo de su acción como *clase para sí*[15] sino también de sus posibilidades para acceder de los centros de poder a través de los mecanismos de voto o para ejercer un poder social real basado en formas corporatistas que canalizan y

14. Un resumen de las diversas aportaciones sobre estas cuestiones puede verse en M. Pérez Yruela, «La conflictividad...», *op. cit.*

15. K. Marx, *18 Brumario de Luis Bonaparte*, 1a. ed. 1852 (Barcelona: Ariel, 1968) pp. 144 y ss. Ver también sobre esta cuestión Hamza Alavi, *Las clases campesinas y las lealtades primordiales* (Barcelona: Anagrama, 1976).

amplifican la influencia de las acciones en defensa de sus propios intereses. El caso extremo de fuerza organizativa de una clase social sería aquel que termina con la toma del poder llevando a cabo la modalidad de reforma agraria que explicamos más arriba. En el caso de las democracias liberales existentes, que es el que aquí nos ocupa, las organizaciones de clase o bien no participan directamente en el poder o lo comparten a través de mecanismos de contención política (esto es bien por alianzas bien por la participación indirecta que otras clases sociales tienen en el poder) insertos en la propia naturaleza de este tipo de sistema político. Esto hace que el proceso de génesis de una reforma, como producto social, se complique de acuerdo con la correlación de fuerzas existentes en dicho sistema.

La fuerza de la *presión desde abajo* en favor de una reforma agraria no está directamente relacionada con una posible viabilidad de la misma. Además de la fuerza organizativa de las clases que la reivindican también influyen en dicha viabilidad el peso numérico y político de dichas clases en el contexto de un país y el peso numérico y político de las que puedan oponerse a la reforma. En definitiva, queremos poner de manifiesto que la importancia relativa de «la cuestión agraria» en el conjunto de los problemas del país es decisiva para el análisis de la posibilidad de realización de una reforma agraria. Donde la cuestión agraria es un tema central tanto por su extensión territorial como por su importancia económica, el correlato sociológico de la estructura agraria tendrá gran influencia en el aparato del Estado y las clases sociales lucharán dentro de él; unas por llevarla a cabo y otras por impedirla. En el contexto de una democracia liberal lo más plausible, como ya indicamos en el apartado anterior, es que este enfrentamiento de intereses tan acusado en el seno del Estado se resuelva a favor de las clases dominantes cuyos intereses son, directa o indirectamente, agrarios. Situación muy diferente es aquella en que la cuestión agraria no tiene una importancia central y por tanto los intereses agrarios en el bloque del poder no son tan hegemónicos. En estos casos la posibilidad de la reforma está asociada a las alianzas y coaliciones que se establezcan entre las dos distintas fracciones sociales que detentan el poder.

Como se sabe, la expresión formal de las fuerzas sociales que luchan por el poder en el seno de las democracias liberales son los partidos políticos y la política de alianzas entre ellos estará condicionada por varios factores. En primer lugar, el condicionamiento básico de tales alianzas procede de los intereses que los partidos representan. Puede suceder que, aunque los partidos que representan intereses agrarios tengan poco peso, encuentren aliados, activos o pasivos, en otros partidos que, sin representar intereses extrictamente agrarios, puedan en un momento dado confluir

con éstos en un objetivo político concreto. Normalmente cabe pensar, y existe alguna prueba histórica para ello,[16] que los partidos de naturaleza burguesa son proclives a una alianza para la defensa de sus mutuos intereses. En este contexto sólo los partidos *radicales*, entendidos en su acepción tradicional, son los únicos que dentro del espectro político podrían prestar su apoyo a los partidos de izquierda en proyectos de esta naturaleza; aunque este apoyo a veces sea débil, por causa de la escasa base popular con que suelen contar.

El segundo tipo de condicionamiento que puede considerarse procede de las propias estrategias y programas políticos de los partidos. Ni que decir tiene que los partidos que representan directa o indirectamente los intereses de los grandes propietarios no incluyen entre sus objetivos políticos reformas agrarias que supongan el reparto de la tierra aunque sí introduzcan determinadas transformaciones en la agricultura hoy especialmente vinculadas a sacar al sector de su relación de dependencia con otros sectores de la economía nacional y a proteger, en términos generales, sus rentas. E incluso pueden llegar a aceptar la expropiación de *fincas manifiestamente mejorables*.

Pueden existir partidos que aceptasen una reforma agraria con el objetivo no sólo de resolver un problema social endémico sino también con el de crear en el campo una base social de pequeños propietarios que alterase la estructura social polarizada, con todas las secuelas que ello conlleva de dominación y caciquismo, característica de las zonas latifundistas. La mudanza social que una reforma con estos objetivos produciría sería muy importante para la misma estabilidad del sistema liberal-democrático. No en vano se ha dicho en algún lugar que toda reforma agraria que no es producto de una revolución social es una reforma agraria burguesa,[17] por cuanto tiende a eliminar fricciones y conseguir un orden

16. Un ejemplo paradigmático de esta situación lo constituye sin duda la II República española. Curiosamente el libro considerado como básico para el análisis de la reforma agraria en la II República de E. Malefakis, *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain* (New Haven: Yale U. P., 1970), traducción castellana en Ed. Ariel, hace una interpretación a nuestro juicio totalmente errónea de la dimensión política de la reforma agraria durante aquel período. En este sentido, *Cf.* Romero Maura, «Unas palabras sobre el debate historiográfico acerca de la II República», en *Revista Internacional de Sociología*, núms. 3-4, 1972, pp. 235-242. Para un análisis acertado sobre el tema, *cf.* G. Jackobson, *The Spanish Republic and tre Civil War* (New Jersey: Princeton, 1965), traducción castellana en Ed. Grijalbo.

17. *Cf.* José M.ª Sumpsi, «La Reforma Agraria y las contradicciones de la izquierda», en *Argumentos*, núm. 23, 1979, pp. 16-21. Este autor, que sigue el modelo de Gutelman que «por la propia definición de reforma agraria, ésta es siempre una refor-

social estable. No debe desdeñarse, aun a pesar de su *carácter estabilizador,* una reforma de esta naturaleza por lo que podría suponer de elemento dinamizador del cambio social y de transformación real de la estructura social agraria, y por consiguiente, de los sistemas locales de dominación [18] con todo lo que sociológicamente ello comporta.

Los partidos que representan los intereses del campesinado con o sin tierra tienen lógicamente dentro de los objetivos de su programa político el de la realización de una reforma agraria con trasvase de la tierra. Sin embargo, el planteamiento frontal de esta cuestión puede resultar peligroso, para la legitimación social de tales partidos que podrían aparecer como partidos revolucionarios y, por tanto, desleales al sistema. Por ello, su planteamiento de la reforma agraria puede verse mediatizado por estas cuestiones. Tal mediatización puede llegar a que sus programas no representen los intereses reales de la clase social que dicen defender.[19]

En resumen, las condiciones objetivas de la estructura agraria y la presión desde abajo, resultado de su reflejo en la estructura social, pueden verse neutralizadas por el cúmulo de condicionantes económicos y políticos que hasta aquí han sido analizados.

Reflexiones sobre la reforma agraria en Andalucía

Una vez expuesto el concepto y las acepciones más relevantes en torno a la reforma agraria, así como el modelo a través del que puede abordarse su análisis, pasamos a considerar el tema en relación a Andalucía.

Creemos que en Andalucía la cuestión agraria ha sido *históricamente un problema político.* En efecto, en Andalucía, el tema de la reforma agraria ha estado asociado, tradicionalmente, a dos problemas principales estrechamente conectados: la existencia de los latifundios y la presencia masiva de trabajadores sin tierra. Hay que reconocer, antes que nada, que ambos problemas no son característicos de toda Andalucía. Como se sabe, son peculiares sobre todo de las campiñas béticas y de parte de Sierra Morena

---

ma de naturaleza burguesa. En esencia una reforma agraria no puede ser una medida de carácter socialista porque afecta fundamentalmente a las condiciones naturales de la producción en el sector agrario, pero no afecta a la existencia misma del modo de producción dominante», p. 19.

18. S. Giner y E. Sevilla, «The latifundio as...», *op. cit.*

19. Para una interpretación de la mediatización política que sufren los partidos en el contexto de los equilibrios de poder en el mundo moderno puede consultarse S. Giner y M. Pérez Yruela, *La sociedad corporativa* (Madrid: CIS, 1979), especialmente pp. 65-84.

y están localizados, aunque no exclusivamente, en Andalucía occidental, y es a estas zonas a las que nos referimos en términos generales.

En Andalucía, el paso del dominic señorial a la propiedad capitalista adquiere unas características especiales. La forma en que los señores se apropiaron de la tierra a través de lo que se conoce como «pleitos de señoríos» han significado no sólo un deshaucio más o menos violento de los campesinos para convertirlos en trabajadores sin tierra, sino que también sembró la duda sobre la legitimidad de tal apropiación, duda que en algunos casos la memoria histórica de los campesinos ha transmitido hasta nuestros días. Esto junto con el proceso desamortizador que también significó un desalojo de los campesinos confiere al latifundio andaluz una característica peculiar. La apropiación burguesa de la tierra en Andalucía no se hizo sobre un territorio desocupado que careciese de una población trabajando y viviendo de ella. Por el contrario, la apropiación se lleva a cabo por una clase social en detrimento de otra.[20] Esta característica peculiar de Andalucía contribuye a agudizar los enfrentamientos entre las clases sociales motivados por el problema de la tierra.

El proletariado rural andaluz que se ha ido creando paulatinamente desde el siglo XIX como resultado de la transformación capitalista de la agricultura andaluza, ha mantenido una lucha permanente por la propiedad de la tierra, junto a una lucha igualmente constante por la mejora de sus condiciones de trabajo. Las agitaciones campesinas que se han producido por estos motivos,[21] han constituido históricamente una presión

20. La reconstrucción histórica de la evolución de la propiedad de la tierra en Andalucía es una cuestión aún no resuelta definitivamente, aunque existen ya algunos trabajos importantes sobre ello. Estos problemas no pueden desvincularse del proceso de transformación capitalista de la economía y agricultura española. Nuestra interpretación se basa en A. M. Bernal, *La lucha por la tierra en la crisis del antiguo régimen* (Madrid: Taurus, 1979); F. Tomás y Valiente, *El marco político de la desamortización en España* (Barcelona: Ariel, 1972); Simón Segura, *La desamortización española del siglo XIX* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1973); J. Acosta Sánchez, *El desarrollo capitalista y la democracia en España* (Barcelona: Divos, 1975) y Bartolomé Clavero, *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla* (Madrid: Siglo XXI, 1974).

21. El estudio clásico sobre este tema es, como se sabe, la *Historia de las agitaciones campesinas andaluzas*, de Juan Díaz del Moral, publicado en 1929. Una continuación de este trabajo durante la II República circunscrito a Córdoba es de M. Pérez Yruela, *La conflictividad campesina en la provincia de Córdoba, 1931-36* (Madrid: Servicio de Publicaciones Agrarias, 1979). También deben citarse A. M. Bernal, *Las luchas agrarias andaluzas* (Barcelona: Ariel, 1974) y A. M. Calero, *Movimientos sociales en Andalucía* (Madrid: Siglo XXI, 1976). Para un análisis de este proceso de génesis del campesinado como fuerza política en el contexto de la evolución global del campesinado, *cf.* E. Sevilla-Guzmán, *La evolución del campesinado en España* (Barcelona: Península, 1979), pp. 71-122.

muy importante en favor de una reforma agraria que tuviese como objetivo prioritario la solución total o parcial de los problemas endémicos del proletariado rural: paro estacional, bajo nivel de vida y sometimiento social y político.

La dinámica conflictiva de las clases sociales en el sur de España ha sido especialmente intensa y ha tenido una cierta peculiaridad por causa de las formas de asentamiento y coexistencia espacial de las mismas en las comunidades rurales. Aun cuando históricamente ha podido identificarse en Andalucía un número nada desdeñable de propietarios absentistas viviendo lejos, física y moralmente, de la escena de los enfrentamientos, una de las cuestiones más específicas de los latifundios en esta zona la constituye la coexistencia dentro de las comunidades rurales [22] de propietarios y trabajadores sin apenas instituciones de mediación entre ellos. Gran parte de los terratenientes andaluces han constituido una élite local o como mucho regional asentada en sus propios dominios. Sólo una minoría se convirtió en élite nacional representando los intereses de sus iguales andaluces dentro del aparato del Estado, bien por sí mismos o en connivencia con otros grupos regionales y nacionales.[23] Todo esto ha conferido a la dinámica conflictiva del sur características especiales, pues se ha tratado de un enfrentamiento directo entre clases que por su misma proximidad física ha sido más intenso y permanente.

Los campesinos sin tierra del sur de España siempre han pensado que la riqueza agrícola de las campiñas andaluzas podría distribuirse más justamente resolviendo de esta forma sus problemas tradicionales. Al argumento moral de una más justa distribución de la riqueza, se han acompañado otros fundamentalmente basados en la crítica al latifundio. Los latifundios se han considerado como explotaciones agrarias, que por sus di-

22. En Andalucía está aún por hacer un estudio de comunidades que analice en profundidad el sistema de relaciones sociales de los pueblos latifundistas. Aunque sólo sea por su analogía con el caso andaluz, merece aquí citarse la obra de J. Cutileiro, *A Portuguese Rural Society* (Oxford: Clarendon Press, 1971). Un análisis histórico del sistema de desigualdades sociales en una comunidad rural latifundista puede verse en E. Sevilla-Guzmán, «Estructura de clases en una comunidad campesina, latifundista; Andalucía, 1930» en *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía. Diciembre, 1976; Andalucía contemporánea (siglos XIX y XX) Tomo II* (Córdoba. Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, 1979). Una versión más completa puede encontrarse en *Peasants without Land* (University of Reading: Ph. D. microfilms, 1975).

23. Un análisis sugerente sobre el papel de la élite andaluza en el contexto nacional puede verse en J. Acosta, *Historia y cultura del pueblo andaluz* (Barcelona: Anagrama, 1979). Este libro tiene aspectos debatibles y aciertos apreciables como al que acabamos de referirnos.

mensiones y por las características de sus propietarios, no se cultivaban con la debida intensidad disminuyendo así la creación de riqueza y agudizando los problemas sociales. Este argumento, esgrimido en ocasiones no sólo por los trabajadores, sino también por técnicos y economistas, ha sido contestado tradicionalmente por los propietarios en el sentido de que la explotación de las grandes fincas se realizaba con criterios intachables de eficacia económica.

Mientras que la situación de marginación económica y social de los trabajadores sin tierra es una cuestión a nuestro juicio perfectamente clara, incluso en la actualidad, la cuestión de hasta qué punto la agricultura andaluza se ha explotado eficientemente es algo más discutible.[24] Dentro de la racionalidad del sistema económico capitalista, los labradores andaluces se han comportado de una forma coherente. Cuestión distinta de esto es que la agricultura andaluza haya resultado eficiente y funcional para el conjunto de la economía nacional como consecuencia de dicho comportamiento. En cualquier caso lo que hay que resaltar es que no ha podido demostrarse suficientemente que en términos generales los latifundios andaluces hayan estado escandalosamente desaprovechados durante los últimos ochenta años.[25] Esto no quiere decir que no haya habido casos de explotaciones concretas en los que el desaprovechamiento de los recursos naturales haya sido flagrante, ni tampoco que, en general, la intensidad de explotación haya sido en todos los casos máxima de acuerdo con la capacidad potencial productiva de los recursos naturales y tecnológicos existentes, pues el latifundio no propicia, precisamente, el paradigma del

24. El concepto de eficiencia económica aun dentro del contexto de la economía capitalista, es algo que debe matizarse a través de las teorías del bienestar. En este sentido la orientación productiva de la organización económica latifundista supone sin duda un despilfarro en el aprovechamiento de los recursos agrarios. Si se consideran formas alternativas de explotación. Ahora bien, en la lógica del desarrollo capitalista los latifundios, en términos generales, se han explotado eficientemente y han contribuido al desarrollo del crecimiento económico español. *Cf.* Juan Martínez Alier, *La estabilidad del latifundismo* (París: Ruedo Ibérico, 1968) y J. M. Naredo, *La evolución de la agricultura en España* (Barcelona: Estela, 1971).

25. En este sentido es errónea la apreciación de Malefakis, que califica como absentismo moral una hipotética falta de interés de los latifundistas por una explotación intensiva de los recursos agrarios en un contexto en el que en realidad podían maximizar sus rentas sin necesidad de acudir a tal intensificación *Cf.* E. Malefakis, *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain* (New Haven: Yale U. P., 1970), pp. 82-83. Los latifundistas andaluces se han beneficiado de la abundante mano de obra de la región y han introducido las innovaciones tecnológicas a medida que han comprobado que les era rentable la sustitución del factor trabajo. En este sentido, *Cf.* José M.ª Sumpsi, «Estudio de la transformación del cultivo al tercio al de año y vez en la campiña cordobesa», en *Agricultura y Sociedad,* núm. 6, 1978, pp. 31-70.

empresario dinámico schumpeteriano. En nuestra opinión ha existido un nivel de explotación de los recursos coherente con la lógica y desarrollo del sistema capitalista en cada momento histórico y muy especialmente acorde con las condiciones socioeconómicas específicas de Andalucía: abundancia de mano de obra utilizable discrecionalmente, precios protegidos, mercado nacional y regional endeble y como consecuencia de todo esto, una orientación productiva de espaldas a los intereses de los trabajadores sin tierra protegida incluso militarmente cuando ha sido necesaria por el Estado.

Por todo lo anterior, pensamos que históricamente el problema agrario del sur de España ha sido sobre todo un problema social y político. Lo que se planteaba era cómo satisfacer unas demandas sociales de las que difícilmente puede cuestionarse la solidez de su base moral y a las que la inercia social y la lógica económica de la situación, en aquel contexto, no podían ofrecer ninguna solución. Por tanto, si alguna había que encontrar habría de serlo por la vía política de una transformación profunda de la estructura agraria andaluza, esto es, de una reforma agraria.

La única ocasión en que en España se dan las condiciones políticas adecuadas para emprender una reforma agraria, que afectase a Andalucía en el seno de un estado liberal-democrático es, como se sabe, durante la Segunda República. No obstante, el proletariado rural la había estado reivindicando desde mucho antes obteniendo como respuesta en los más de los casos la mera represión. No es éste lugar para entrar en la discusión detallada de por qué se perdió aquella oportunidad para transformar la estructura del campo andaluz que al final se saldó con una nueva victoria de la clase terrateniente.[26] Aun a riesgo de simplificar en exceso, y teniendo en cuenta lo dicho en el modelo analítico expuesto antes, pueden resumirse algunas de esas causas. La agricultura tenía gran peso en la economía del país durante aquella época, lo que confería a los terratenientes un poder nada despreciable que además supieron agrandar mediante alianzas con otros sectores sociales de la derecha.[27] Estas alianzas se vieron

26. En adición a lo ya dicho en la nota 16 sobre este tema existen distintas interpretaciones sobre las causas de la pérdida de aquella oportunidad. Así, R. A. Robinson, *The Origins of Franco's Spain* (New Abbot: David and Charles, 1970). Traducción castellana muy deficiente en Ed. Grijalbo, apunta a la izquierda como culpable del desenlace de la II República. Por su parte, P. Preston, rebatiendo globalmente a Robinson, apunta a la derecha como culpable en *La destrucción de la democracia en España* (Madrid: Turner, 1978). También puede consultarse la obra de Jacques Maurice, *La reforma agraria en España en el siglo XX, 1900-1936* (Madrid: Siglo XXI, 1975), donde se hace un análisis menos culpabilista del tema.

27. Sobre el papel de la derecha, *Cf. The Spanish Right under the II Republic* (Reading, 1971) y «El asalto monárquico contra la II República» en *Cuadernos de*

facilitadas porque otros problemas tales como las demandas autonómicas, la crisis económica, los conflictos laborales, la fuerza del sindicalismo extraparlamentario y el laicismo republicano, entre otros, se superpusieron a la cuestión agraria aglutinando con ello a la derecha tradicional que difícilmente iba a transigir a tantas y tan profundas reformas simultáneas.

La vía prusiana al capitalismo en España

El fracaso de la Segunda República se resolvió con el establecimiento de una forma de dominación política, de naturaleza despótica,[28] que habría de impulsar el desarrollo del capitalismo en España de forma autoritaria. El franquismo comienza por eliminar los síntomas del problema agrario mediante la pura represión. En la etapa desarrollista del régimen se encuentra por fin una salida a este problema: la aceleración del crecimiento industrial propiciado por una acumulación violenta y rápida del capital[29] y el establecimiento de un sistema represivo de la mano de obra que empieza a trasladarse masivamente desde el campo a las ciudades. La cuestión agraria andaluza comienza así a perder su tradicional virulencia por la simple razón de que los trabajadores sin tierra abandonan el campo para engrosar las filas del proletariado industrial de otras regiones.[30] Tal traslado se produjo paulatinamente llegando a reducir, en un plazo de veinte años, la población activa agraria, en términos relativos, a la mitad de lo que era en los años treinta. La población que permaneció en el campo quedó sometida a los problemas tradicionales aun cuando se viesen ahora aliviados por las mejoras salariales que comienzan a percibirse en los años

Ruedo Ibérico, núm. 41-42, 1971, pp. 27-45. También, para conocer el papel de la Iglesia en este tema, *Cf.* Juan J. Castillo, *Propietarios muy pobres* (Madrid: Servicio de Publicaciones Agrarias, 1979). Sobre el papel de la derecha en el campo, *Cf.* Eduardo Sevilla-Guzmán y Paul Preston, «Dominación de clase y modos de cooptación del campesinado en España: La Segunda República», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 3, abril-junio de 1977, pp. 147-165.

28. *Cf.* Salvador Giner y E. Sevilla-Guzmán, «Despotismo moderno e domino de clase: il caso spagnolo», en *Quaderni di Sociologia*, vol. XXV, núm. 1, Turín, 1976, pp. 11-40. Una primera versión apareció en *Cuadernos de Ruedo Ibérico*, núms. 43-45, París, 1975, pp. 83-104. *Cf.* también la nota núm. 9.

29. Sobre el proceso de acumulación capitalista pueden consultarse, entre otros, J. Ros Hombravella, J. Clavera y otros, *El capitalismo español: de la autarquía a la estabilización* (Madrid: Edicusa, 1973) y el trabajo de J. M. Esteban en P. Preston, editor, *Spain in Crisis* (Londres: Harvester, 1975).

30. E. Sevilla-Guzmán, «La evolución...», *op. cit.*, pp. 209-230, para un resumen del problema de la emigración rural durante la época franquista.

sesenta y por las nuevas formas de emigración estacional (turismo, agricultura al extranjero y construcción) que servían para complementar los ingresos obtenidos en las, cada vez más escasas, faenas agrícolas que las máquinas no podían realizar.

La solución a la cuestión agraria en España basada en el abandono del campo por parte de los jornaleros y pequeños campesinos se produce en nuestro país con un desfase histórico notable respecto al momento en que en la agricultura tienen lugar las primeras transformaciones capitalistas. En otros países el proceso de industrialización intensa tiene lugar mucho antes que en España, y en ellos el período que media entre las primeras manifestaciones de la explotación capitalista de la agricultura y la industrialización en gran escala tiene unas características distintas al no haber surjido todavía el movimiento obrero organizado. Sin embargo, en España, aquel *desfase histórico* sitúa el período de transición en el momento del inicio y máxima efervescencia del movimiento obrero industrial europeo que se extiende hasta nuestro país. Si en otros países europeos las revueltas campesinas no estuvieron ausentes en los momentos del trasvase de la fuerza de trabajo desde el campo hasta la industria, en el sur de España, las agitaciones, por las causas anteriores, supusieron una amenaza mucho mayor a la estabilidad política del sistema. Y esto, entre otras causas, contribuyó a que finalmente la derecha adoptase la vía prusiana hacia la industrialización. Esto es, a resolver por medio de la represión y la de la acumulación rápida y violenta de capital un problema que podría haber tenido su solución muchos años antes bien con una industrialización más temprana o, en ausencia de ésta, con una reforma de la estructura agraria distinta, en sus repercusiones sociales, a la que tuvo lugar durante el proceso de desamortización y desvinculación de la tierra. Al no haber ocurrido ninguna de las dos cosas la cuestión agraria se convirtió en una problema endémico que, tras tímidos intentos de resolverlo, llegó intacto hasta el franquismo momento en que, con la ayuda de la coyuntura internacional y las propias características del sistema político, se extirpa el problema arrojando a los protagonistas de la escena sin la menor consideración y con unos costes sociales altísimos.

Aunque el crecimiento económico ayudó al régimen franquista a suavizar la cuestión agraria, desde su misma instauración éste ya tenía una clara idea de la forma en que el problema debía abordarse. Una vez más la solución al problema pasaba por el mantenimiento a ultranza de la estructura de la propiedad retocada demagógicamente con los asentamientos de pequeño número de colonos y el reparto de huertos familiares entre algunos jornaleros para fijarlos alrededor de los grandes latifundios andaluces. Está aún por escribir la historia social de los años que median

entre el final de la guerra y el comienzo de la emigración en la década de los cincuenta en los que a los problemas tradicionales del campesinado sin tierra se sumaron la gravísima penuria económica que siguió a la guerra civil y la trágica situación que la represión política introdujo en los pueblos del sur de España. Años en los que el problema agrario persistió con toda su crudeza sin que se ofreciese ni vislumbrase ninguna solución. Desde los inicios del desarrollo económico la política agraria se centra en la desviación de la atención hacia el problema de los latifundios magnificando las operaciones de concentración parcelaria en la España del minifundio, las grandes obras de regadío vinculadas a la colonización (Plan Badajoz, Plan Tierra de Campos, entre otros) y la creación de la extensión agraria como infraestructura organizativa al servicio de los agricultores. Todas estas acciones dejaron intacta la estructura agraria al sur de España, al tiempo que los problemas sociales que históricamente había generado empezaron a resolverse por medio de la emigración.

El alivio de la presión demográfica sobre el campo andaluz debido a la emigración; la elevación de los salarios y de las condiciones generales de vida de los trabajadores; las expectativas que el desarrollo económico creó con las posibilidades de abandonar la agricultura y con ella toda la historia de ostracismo y sometimiento que representaba trajeron la sensación de que el problema agrario, por fin estaba en vías de rápida solución. No se consideraban los costes sociales inmensos que sufrían los emigrantes ni tampoco las precarias condiciones de vida a que, en comparación con otros sectores, se veían sometidos quienes se quedaban en el campo; ni tan siquiera se tuvo en cuenta que gran parte de ese crecimiento se realizaba a costa de un paulatino y general empobrecimiento de la agricultura. El espejismo del desarrollo económico deslumbraba de tal manera que impedía ver la persistencia de algunos problemas latentes que no habían sido definitivamente resueltos.

Transición a la democracia y crisis económica

El optimismo económico de los sesenta empieza a declinar a medida que España es afectada por la crisis económica internacional. El fin de la dictadura coincide, aproximadamente, con los primeros efectos graves de esta crisis. Durante los primeros meses de la democracia aún persiste la inercia de años anteriores en el sentido de que la cuestión agraria se resolvería continuando la vía emprendida por el franquismo, aunque los sindicatos y partidos políticos de reciente aparición tratasen de mitigar el coste social que antes había tenido. La reforma agraria continuaba siendo

un tema olvidado. A medida que la crisis económica se hace más intensa y se prevee para ella una duración más larga aparecen de nuevo en Andalucía los síntomas endémicos de la cuestión agraria.

Durante los años anteriores a la crisis los problemas del paro estacional y de los ingresos de los trabajadores sin tierras se resolvían completando los salarios agrícolas con los que se obtenían a través de la emigración estacional a los sectores del turismo, construcción y la misma agricultura en otras regiones o en el extranjero. Pero estas posibilidades de migración estacional se han visto paulatinamente disminuidas a medida que la crisis afectaba a esos sectores. En realidad, esto pone de manifiesto que en las zonas rurales andaluzas vivía una población mayor de la que la agricultura estrictamente podía sostener de acuerdo con los patrones de explotación vigentes. Lo cual no quiere decir que con una orientación diferente dicha población no hubiera podido encontrar, en parte, posibilidades de empleo en la propia agricultura. Pero incluso con la forma de explotación y la estructura agraria existente los campesinos sin tierra podían permanecer en el campo gracias al soporte económico obtenido trabajando estacionalmente en otros sectores.

El hecho bruto que con la crisis económica aflora de nuevo es que la población activa agraria que gravita sobre el campo andaluz, cuando han desaparecido las posibilidades de trabajo estacional en otros sectores, se reencuentra con sus problemas seculares. El paro, las dificultades económicas reales de las familias campesinas y la ausencia de salidas a tal situación no son fantasmas sino hechos que recorren a diario los pueblos andaluces trayendo a la mente de los más viejos escenas del pasado y atenazando a los más jóvenes en una sensación de impotencia y desesperanza.

Como decíamos, en los momentos iniciales de la crisis ni partidos ni sindicatos sospecharon que la cuestión agraria volvería a plantearse en sus dimensiones tradicionales. Cierto es que los cambios ocurridos durante el franquismo, y a los que hemos hecho referencia, disminuyeron en parte la magnitud del problema, y que desde entonces hasta ahora la nueva «caridad pública» en forma de fondos estatales para el empleo comunitario contribuyen a diario a debilitar la presión social desde abajo en pro de una reforma agraria. No obstante, son bien conocidas las manifestaciones de protesta, cada vez más frecuentes, de los trabajadores sin tierra demandando una solución urgente para su situación.[31] Hoy como ayer

31. Son conocidas por la prensa las noticias cada vez más frecuentes de actos de protesta como concentraciones de obreros parados en pueblos, cortes de carreteras, encierros en iglesias y ayuntamientos, en distintos pueblos andaluces.

vuelve a repetirse aquella situación que hace de la cuestión agraria un problema básicamente social y político, aunque determinado análisis de la misma pueda concluir que si ayer pudo haber sido necesaria una reforma agraria tradicional hoy ya ha perdido vigencia. En efecto, analizando la situación de Andalucía en el contexto de la inercia de la política económica nacional, puede concluirse con relativa facilidad que la reforma agraria efectivamente ya no es necesaria. Tratando de aplicar el modelo analítico expuesto antes pueden formularse las siguientes consideraciones:

A) La instauración de la democracia parlamentaria ha introducido a nivel del sistema político los siguientes condicionamientos concretos:[32] En primer lugar, el partido en el poder y sus aliados más estrechos no han considerado en ningún momento la posibilidad de una reforma agraria para Andalucía. Su solución al problema se limita a mantener las esperanzas en una recuperación del desarrollo económico que renueve la vía capitalista del trasvase de población del campo a la ciudad, y de la emigración estacional. Mientras tanto el empleo comunitario se utiliza como amortiguador del conflicto. La ley de fincas manifiestamente mejorables aprobada por el parlamento debe enjuiciarse más que como un intento de transformar la estructura agraria andaluza como una herramienta para lograr una intensificación de cultivos sociales que remedien coyunturalmente el problema del paro. Esto es coherente con lo dicho anteriormente respecto a la vía que a largo plazo el partido en el gobierno ha elegido para resolver la cuestión agraria. Hipotéticamente, la ley de fincas manifiestamente mejorables siempre podrá utilizarse para aliviar el problema del paro mientras la crisis económica bloquee a la economía nacional y de esta forma eludir enfrentarse realmente con el problema de la transformación de la estructura de la propiedad en el campo andaluz.

La oposición parlamentaria de izquierdas tampoco ha sido muy explícita en el tratamiento programático de la reforma de las estructuras agrarias. El análisis que estos partidos han hecho de los problemas agrarios se ha centrado preferentemente en la situación global de marginación del sector agrario dentro del sistema económico, y sus medidas genéricas han girado en torno a algunos principios básicos como la *democratización del sector* y la participación de todos los protagonistas en su gestión, la ele-

32. Para una interpretación de la instauración de la democracia parlamentaria en España y las continuidades con el sistema político anterior, fruto de los condicionamientos impuestos por la forma en que la transición política ha tenido lugar, véase Salvador Giner y E. Sevilla-Guzmán, «From Despotism to Parlamentarism: Class Domination and Political order in the Spanish State», en Richard Scase (ed.), *The State in Western Europe* (Londres: Croom Helm, 1980), pp. 197-229.

vación general del nivel de renta, el debilitamiento de las relaciones de dependencia que el capital extranjero y el sistema agroindustrial introducen en la agricultura y el control de la comercialización por parte de los agricultores, entre otras.[33] Probablemente no fuera justo interpretar esta actitud de los partidos de la oposición parlamentaria sin tener en cuenta que la forma en que se ha producido la transición a la democracia, ha exigido de ellos una especial preocupación por obtener la necesaria *legitimación*, no sólo ante sus propios afiliados y electores, sino también ante lo que eufemísticamente se ha dado en llamar los poderes fácticos de nuestra sociedad. Esto ha influido en que determinados temas considerados *tabú* en nuestra historia, bien se hayan soslayado o se hayan tratado con singular cautela. Todo esto con independencia de que en dichos partidos no se hayan abierto hasta muy recientemente los primeros debates sobre la cuestión agraria, lo que apoya la conclusión de que no existía en ellos una política claramente definida en este sentido.

Tampoco los sindicatos vinculados a los partidos parlamentarios han presionado demandando medidas concretas del tipo de la reforma agraria. Sólo recientemente y aun de forma tímida la Federación del Campo de la comisión obrera de Andalucía[34] y Comisiones Obreras de Andalucía (COAN) han reivindicado en sus pasados congresos extraordinarios una reforma agraria integral que, entre otras cosas, «ponga en cuestión la tenencia abusiva de la tierra y distribuya justa y adecuadamente la propiedad».[35] No debe olvidarse, no obstante, que la necesaria coordinación entre

33. *Cf.* Juan Baldrich, *Programas agrarios de partidos políticos españoles* (Madrid: Editorial Agrícola Española, 1977).

34. *Cf.* documentación del II Congreso de Andalucía (Extraordinario) de la Federación del Campo de la Comisión Obrera de Andalucía, celebrado en Montilla, los días 20 y 21 de octubre de 1979, en especial el informe presentado por Antonio Romero Ruiz en el que se refiere a la Reforma Agraria para Andalucía (pp. 29-31).

35. *Cf. Congreso Extraordinario de la COAN*, Granada, noviembre de 1979. En este Congreso se recogen las líneas maestras esbozadas en el Congreso de Montilla sobre lo que la reforma agraria debería ser para CCOO. Entre estas directrices se recogen la de cuestionar la tenencia abusiva de la tierra, la potenciación de explotaciones colectivas, la creación de fondos de tierra para el acceso a la propiedad de los trabajadores y la contemplación de una reforma agraria integral encaminada a aprovechar todos los recursos naturales, potenciar la industrialización agraria y crear circuitos democráticos de comercialización, pp. 59-60.

Por su parte, el programa elaborado por la Federación de Trabajadores de la Tierra de UGT recoge textualmente en el programa del III Congreso, dentro del apartado dedicado a alternativas a tomar y objetivos a seguir, «La reestructuración de las explotaciones agrarias a través de una decidida política de estructuras y de *reforma agraria*». Esta reforma agraria actualizada con arreglo a las necesidades de cada región o nacionalidad. No obstante, el programa del XXVIII Congreso del PSOE celebrado en mayo de 1979 no recoge nada sobre este tema.

partidos y sindicatos impone mutuas restricciones que no son ajenas a los problemas de legitimación a que antes nos hemos referido.

Algunos partidos extraparlamentarios sí han mantenido desde el comienzo una reivindicación clara de una reforma agraria tradicional y también algunos sindicatos más o menos vinculados a estos partidos han mantenido una actitud similar. El Sindicato de Obreros del Campo (SOC) es en Andalucía un ejemplo claro de esta actitud.[36] Aunque la marginación de estos grupos políticos del aparato del Estado no merma la veracidad de sus planteamientos, su alejamiento real de la élite del poder político puede restar credibilidad a la viabilidad de sus programas.

Todo lo anterior unido a la tendencia de voto observada hasta ahora en España permiten establecer la conclusión razonable de que desde el propio sistema político no existe una inclinación hacia la realización de una transformación radical de la estructura agraria en Andalucía. Por otra parte, la presión que desde abajo podría ejercerse sobre el sistema político está, claramente mediatizada y, por ahora, controlada por el propio sistema político tampoco hace preveer, a corto plazo, una explosión violenta de reivindicaciones sociales. Aunque si alguna posibilidad existe de reforma agraria ha de pasar necesariamente por la presión que los protagonistas ejerzan.[37]

B) La dimensión económica de la estructura agraria en Andalucía presenta características que, en sí mismas y por su reflejo en la estructura social y en el sistema político, tampoco propician aparentemente una reforma agraria. En primer lugar, el descenso del peso relativo de la agricultura en la economía nacional y la idea de que el desarrollo económico global ha de basarse necesariamente en un descenso aún mayor de la población activa agraria han quitado, como ya hemos dicho repetidas veces, gravedad al problema de los campesinos sin tierra y atractivo a cualquier proyecto de fijación a largo plazo de mano de obra en el campo. En segundo lugar, la necesidad de equiparar los costes de producción de los

36. En este sentido es obligado hacer referencia a las *ocupaciones simbólicas* de fincas realizadas por trabajadores de este sindicato en 1978.

37. Desde una perspectiva de izquierdas, J. M.ª Sumpsi ha argumentado que potenciando la lucha de clases en el campo es posible que en el contexto actual se lleve a cabo una reforma agraria que «golpee los intereses de la parte retardataria de la clase terrateniente. Obteniendo con ello, además, el objetivo económico de impulsar la creación de empleo y de un desarrollo agrario más sólido». *Cf.* José M.ª Sumpsi, *La reforma agraria...*, *op. cit.* Por su parte, Antonio Sánchez López opina lo contrario y sugiere que no compensa potenciar la lucha en pos de este objetivo, ya que lo que podría conseguirse a nivel de empleo sería escaso. *Cf.* Antonio Sánchez López, «La vía agraria al paro» en *Argumentos*, núm. 26, septiembre 1979, páginas 23 y 33.

productos agrícolas a los del mercado internacional confiere a las grandes unidades de cultivo altamente tecnificadas y con poco empleo de mano de obra unas ventajas, en ciertos casos indudables como en algunos secanos por ejemplo, frente a unidades de explotación más pequeñas. En tercer lugar, la ya señalada dependencia de la agricultura frente a otros sectores y su papel de amortiguador de la crisis económica no sólo refuerza la idea de ir a una organización de la producción agraria con costes cada vez más bajos, que en ciertos cultivos extensivos significa ir también a un bajo empleo de mano de obra, sino que incluso reincide negativamente sobre cualquier proyecto que vaya en contra de los criterios anteriores. En cuarto lugar, la próxima integración de España en la Comunidad Económica Europea refuerza todo lo dicho antes ya que se hará necesaria una cierta convergencia entre las estructuras agrarias de los países de la Comunidad, medida en términos de productividad de las unidades agrarias y no a través de su tamaño. Todo esto al margen de las limitaciones indirectas que la política agraria común (PAC) pueda imponer a cualquier proyecto de transformación profunda de las estructuras agrarias andaluzas.

Junto a las razones anteriores existe en la actualidad una cierta dificultad para legitimar una redistribución de la propiedad e incluso otras medidas reformistas, como puede ser la introducción de cultivos sociales, que está enraizada en la propia lógica del sistema de economía de mercado consagrado en la Constitución. La agricultura, dirían los labradores andaluces, sólo puede demandar una cierta cantidad de mano de obra para mantener unos niveles de costes y de beneficios perfectamente legítimos en nuestro sistema económico. Si sobre el campo gravita una población activa mayor de la que demanda la agricultura, eso no es responsabilidad del sector. ¿Por qué van a tener los labradores que sacrificarse para resolver un problema social del cual en pura lógica económica no son responsables? Naturalmente que desde otras perspectivas distintas a las del estricto interés individual del labrador andaluz, sí podría imputársele una cierta responsabilidad en esta cuestión, ya que las decisiones empresariales sobre la orientación productiva afectan a la demanda de mano de obra agrícola.[38] Aun así, los labradores andaluces podrían continuar argumentando que no hay nada ilegítimo en sus decisiones ya que están actuando no sólo dentro de la más estricta legalidad sino incluso produciendo unos artículos que demanda el mercado y a unos precios sensiblemente bajos.

38. Sobre la cuestión de la ordenación de cultivos y su incidencia sobre el paro, así como sobre los argumentos en torno a la responsabilidad social de los labradores andaluces y de la administración en este problema, *Cf.* Antonio Gámiz López, «Estructura social y paro agrario en Andalucía», en *Argumentos*, núm. 18, diciembre de 1978, págs. 42-47.

Contra este argumento cabe esgrimir que en el sector industrial, por ejemplo, los empresarios no siempre toman sus decisiones de espaldas a la estabilidad del empleo de los trabajadores que durante años les han vendido su fuerza de trabajo, y aunque esto sólo sea así en muchas ocasiones por causa de la legislación laboral imperante. No cabe, pues, argumentar que en la agricultura se actúa de forma similar a otros sectores.

Aun así, cualquier medida que se tomase para obligar a los terratenientes, no ya a una reorganización de cultivos que ofrezca más mano de obra sino a una transformación profunda de la estructura agraria que pudiera perjudicar sus intereses, sería interpretada como una injusticia comparativa mientras no se tomasen medidas similares en el resto de los sectores de la economía nacional. Esta dificultad para legitimar, dentro de la lógica económica del sistema, una posible redistribución de la propiedad choca con la *posibilidad política real* de llevarla a cabo ya que, como hemos dicho más arriba, el descenso del poder político de los terratenientes la haría más fácil. Aunque para algunos sean contradictorios, a estos resultados avoca en ocasiones el cambio en la correlación de fuerzas en las democracias liberales.

C) La dimensión social de la estructura agraria, reflejo de su dimensión económica y reflejada a su vez en el sistema político, tampoco presenta en apariencia una dinámica conflictiva y reivindicativa tal que, en Andalucía, permita hablar de una presión intensa, como antaño la hubo, en demanda de una reforma agraria. Varias razones pueden contribuir a explicar este fenómeno: La mediatización, ya señalada, ejercida por las organizaciones políticas; los mismos cambios periféricos operados en las relaciones sociales que hoy presentan formas de dominación menos crudas y personalizadas; la extensión al campo de la seguridad social y los subsidios de desempleo; los procesos de negociación colectiva en la agricultura que en algo pueden contribuir a mejorar las condiciones de trabajo; el descenso de la presión demográfica sobre el campo; la relativa pérdida de valor de la tierra como fuente para acceder a los medios de vida; la mediatización producida por la *urbanización cultural del campo*. Todo esto no obsta, como ya anticipamos, para que se dé una cierta presión desde abajo manifestada en actos de protesta cada vez más frecuentes, ni tampoco es obstáculo para reconocer que es en la situación de los trabajadores del campo y en sus reivindicaciones donde puede verse la fuerza real que ponga en marcha los mecanismos sociales y políticos que lleven a una reforma agraria.

Hacia una reforma agraria en Andalucía

El análisis hecho antes se ha basado en las premisas del contexto político presente, contando, como elemento fundamental dentro de él, con el actual equilibrio de fuerzas en el poder. Desde esa perspectiva y si las condiciones permanecen más o menos inalteradas puede concluirse que no sería razonable pensar en una reforma agraria para Andalucía. Pero los análisis que pueden hacerse de las situaciones políticas es obvio que no son únicos, que todo análisis parte de presupuestos más o menos fundados sobre la realidad y está condicionado, también, por los deseos y objetivos de quienes lo formulan. Todo análisis, lo mismo que todo proyecto político, comporta una cierta dosis de riesgo. El devenir histórico no responde a una ley inexorable aunque tampoco las sociedades humanas pueden evolucionar con absoluta independencia de sus condicionantes pasados y presentes. Desde esta perspectiva creemos que el problema de la reforma agraria en Andalucía puede abordarse desde los presupuestos de un proyecto político distinto y, por consiguiente, de un análisis también distinto de aquel que subyacía en el epígrafe anterior y que no tiene por qué ser contradictorio con las fuerzas sociales y las condiciones en que se apoye.

Hemos tratado de demostrar a lo largo de las páginas anteriores que la cuestión agraria en Andalucía ha sido históricamente, y continúa siendo aún, un problema social y político. Precisamente recuperando ese planteamiento histórico pensamos que hay que hablar de la reforma agraria en Andalucía desde la perspectiva de un proyecto político concreto, y no por razones nostálgicas que pueden llevar a sacar a la luz sórdidas cuestiones del pasado, sino porque en la actualidad pensamos que continúan existiendo condiciones objetivas que permiten replantear la cuestión en esos mismos términos.

Ya hemos visto que un análisis de la situación enmarcado en las premisas del modelo de desarrollo económico y social que patrocina el bloque actualmente en el poder, conduce con relativa facilidad a la conclusión de que una reforma agraria para Andalucía es innecesaria e inviable en la actualidad. Pero contando con los mismos elementos de la realidad y partiendo de premisas y objetivos diferentes, sí creemos que tiene sentido el plantear este tema en nuestra región. A nivel de las condiciones objetivas que pueden fundamentar el replanteamiento de la cuestión pueden citarse las siguientes: El paro agrícola vinculado al sector rural es alto y comparativamente uno de los más graves de España,[39] y la crisis econó-

39. En abril de 1978, la Dirección General de Empleo estima para Andalucía la

mica no permite aventurar esperanzas a corto y medio plazo de que la situación mejore. En la parte de Andalucía a la que nos venimos refiriendo, la distribución de la propiedad sigue presentando un marcado carácter de concentración. Así por ejemplo, las fincas de más de 300 Has. ocupan en las provincias de Córdoba, Sevilla, Cádiz y Huelva el 44 % del total de la superficie censada en las mismas.[40] La potencialidad productiva de una parte del suelo andaluz no se está utilizando adecuadamente. Los regadíos se dedican a la producción de trigo y sobre todo se desconocen las alternativas que una agricultura intensiva podría tener. Igualmente desconocemos el alcance real de los problemas que a largo plazo pueden crear las técnicas de cultivo utilizadas en los secanos extensivos que se consideran, desde puntos de vista economicistas, inmejorablemente explotados.[41] Los problemas de degradación del suelo fértil que estas técnicas pueden ocasionar quizás encuentren una solución en la transformación de la estructura agraria. Tampoco se conoce en profundidad toda la cuestión relacionada con los balances energéticos en la agricultura que junto a lo anterior está llevando a la reconsideración de las dimensiones óptimas y sistemas de explotación de las unidades agrarias en otros países.[42] Algunos de los problemas anteriores exigen un replanteamiento de la funcionalidad de la estructura agraria aunque sólo sea desde el punto de vista de la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Si las consideraciones energéticas y ecológicas constituyen razones suficientes como para preguntarse, desde el punto de vista técnico, acerca de la funcionalidad de la estructura agraria en Andalucía, el problema del paro de la crisis económica, de la concentración de la propiedad, de la orientación productiva actual y de la situación económica global de Andalucía son también razones poderosas para plantear la misma cuestión aunque

---

cifra de 79.967 parados sobre un censo de trabajadores de 389.811. La Federación de Trabajadores de la Tierra estimaba, en junio del mismo año, el paro en 111.000. *Cf.* A. Gámiz, *Estructura social y paro..., op cit.*, p. 42. Según el Ministerio de Agricultura, Andalucía y Extremadura absorbían en 1978 más del 85 % del paro agrícola total de España, *Cf. La agricultura española en 1978* (Madrid: Servicio de Publicaciones Agrarias, 1979), p. 32.

40. Censo Agrario de 1972. *Serie B. Cuadernos provinciales* correspondientes a cada provincia, pp. 25 y 31. En relación a la superficie labrada las fincas mayores de 300 Ha ocupan un 28,6 % del total.

41. *Cf.* Luis Godoy López y Agustín y Antonio López Ontiveros, «Reforma Agraria en Andalucía», en *Argumentos*, abril 1980, pp. 32-35.

42. *Cf.* Frederick H. Buttel, «Estructura agraria y ecología rural: Hacia una política económica del desarrollo rural», en *Agricultura y Sociedad*, núm. 13, 1979, páginas 257-305.

ello haya de hacerse bajo determinados presupuestos políticos. Tales presupuestos habrían de ser, desde nuestro punto de vista, los siguientes:

a) En estos momentos, y dadas las características agrológicas de Andalucía, *debe rechazarse para la misma el modelo de crecimiento económico basado en la progresiva despoblación del campo y la consiguiente orientación de la agricultura hacia formas cada vez más extensivas.* Debe tenderse, por el contrario, a un desarrollo sectorial más equilibrado basado en la intensificación de la producción agraria junto con un desarrollo de la industria y los servicios con la suficiente homogeneidad espacial que garantice tal equilibrio.

b) Aun cuando falten todavía las investigaciones que lo documenten sistemáticamente y detalladamente, existen indicadores que permiten afirmar *la posición periférica de Andalucía en el sistema económico español.* Posición desde la que la región ha cumplido el papel de suministradora de capital y fuerza de trabajo a otras regiones españolas con mayor iniciativa en el desarrollo de la industria. Esta posición tendería a afianzarse con la inercia del tipo de desarrollo económico actual agravando los problemas de la región y acrecentando su dependencia.

c) Por lo anterior, una reforma agraria en Andalucía debe plantearse, junto con otras medidas económicas y sociales, dentro de un *plan socioeconómico general para la región* que tendiese a alterar la actual situación de dependencia dotándola de mayor capacidad de iniciativa económica a medio y largo plazo. Un plan de tal naturaleza debería contemplar medidas para aumentar la reinversión del capital generado en la región, para atraer capital de fuera de la misma, para aumentar la productividad global de los recursos y para procurar que en la región se genere el máximo de valor añadido posible tanto en la producción como en la distribución de sus productos.

d) Visto que la transformación de la economía andaluza, y dentro de ella la reforma agraria, difícilmente va a ser posible en la dinámica actual de la economía y política nacionales, parece claro que es necesario acudir a *medidas de planificación* compatibles con la intervención en la economía que la Constitución concede a los poderes públicos. En definitiva, el plan socio-económico general para Andalucía habría de basarse en la creación de un sector público capaz de dinamizar la iniciativa privada. Al mismo tiempo debería basarse también en potenciar la iniciativa privada a través de fórmulas cooperativas que permitiesen aprovechar la capacidad financiera de los pequeños ahorradores, artesanos, comerciantes, empresarios y agricultores.

e) A nuestro juicio la necesidad de la intervención pública en el plan

socio-económico general para la región se deriva de las peculiaridades históricas del desarrollo económico andaluz. Históricamente, las regiones económicamente más desarrolladas, con capacidad de iniciativa, lo han sido, entre otras cosas, gracias a la presencia de una *burguesía comercial e industrial* que ha aprovechado aquellas coyunturas históricas que eran favorables a la acumulación e inversión de capital. La burguesía, sin ser el único factor explicativo en el proceso, se ha mostrado como una condición necesaria en el mismo. Esta condición del desarrollo no puede obviamente improvisarse, sino que es el resultado de un complejo proceso interactivo entre la estructura social y las características geoeconómicas, de infraestructura, de los mercados regionales y otras condiciones favorables al desarrollo de la industria y el comercio.

En el caso de Andalucía parece clara la ausencia de una burguesía que haya cumplido el papel descrito. La burguesía agraria se ha comportado, por el contrario, como una aristocracia terrateniente que ha preferido la comodidad de unas rentas agrarias seguras y cuantiosas, dada la distribución de la propiedad, más que el riesgo de las aventuras en los negocios. Aun cuando este problema tiene una dimensión difícil de escrutar, creemos que una reforma agraria puede contribuir a medio y largo plazo a la creación de una *clase media rural* cuyo comportamiento no responda a patrones aristocráticos.

f) La reforma agraria necesaria para una reorientación e intensificación de la agricultura y para la transformación de la estructura social antes citada no debe interpretarse, pues, sólo como una solución al problema del paro, aunque pueda contribuir a ello, sino como una transformación de la estructura agraria que conlleve una transformación paralela de la estructura social. No menos importante que estas transformaciones es *la ruptura de las relaciones sociales de dominación propias del sistema latifundista* que son, sin duda, un factor retardativo del cambio social.

g) La solución del paro es una responsabilidad social que no debe basarse en lo que antes denominábamos «caridad pública» del empleo comunitario mientras existan recursos que permitan soluciones alternativas. En este sentido, la reforma agraria podrá ser *una solución siquiera parcial* a este problema en la medida en que se oriente hacia una agricultura intensiva que absorba más fuerza de trabajo que la actual y a una redistribución de la propiedad que contribuya al reparto de la riqueza agraria.

h) La reforma agraria, en el citado contexto de un *plan socio-económico general para Andalucía,* debe llevarse a cabo en función de los *intereses generales de la mayoría del pueblo andaluz,* que se vería beneficiado por una acción de esta naturaleza. Lo cual conllevaría no sólo la participación democrática extensa en la fijación de planes concretos, sino también que

las medidas que se tomasen fueran acordes con las peculiaridades de cada una de las comarcas y sectores de la región.

Los presupuestos anteriores, que incluyen una clara intervención pública en la economía y una consideración profunda de la necesidad de la transformación de la estructura social a través de una redistribución de la riqueza agraria, es obvio que no pueden ser asumidos por cualquier posición del espectro de opciones políticas existentes en la actualidad en España. Pero dentro de estas premisas caben opciones de distinto alcance con las que podrían identificarse posiciones políticas progresistas y socialistas, ambas con una decidida orientación autonomista. No hay que olvidar que la reforma agraria en Andalucía debe ir unida al reforzamiento de la economía regional y al debilitamiento hasta donde sea posible de las relaciones de dependencia que han colocado a Andalucía en una situación periférica. En definitiva, se trata de recuperar el poder de negociación regional frente al conjunto del sistema económico y político nacional. En absoluto se trata de la utopía de convertir Andalucía en una región autosuficiente, sino por el contrario, dotarla de la capacidad necesaria como para establecer sus vínculos con el resto del sistema desde una posición de igualdad.

La viabilidad política de una reforma agraria bajo estos presupuestos ha de basarse necesariamente en una concepción de la distribución del poder que potencie la capacidad de las regiones para alterar los mecanismos de distribución de la riqueza a nivel regional y nacional y para elegir el modelo de desarrollo más adecuado a la situación de cada una de ellas. Los procesos de desarrollo económico nacionales que han tenido lugar hasta ahora han producido numerosos desequilibrios regionales hasta el punto de que habría que hablar no de países sino de regiones desarrolladas y subdesarrolladas. Los poderes centrales han sido incapaces, hasta ahora, en la mayor parte de los casos, de orientar el desarrollo capitalista de forma homogénea a nivel regional. De aquí la necesidad de replantearse el problema del desarrollo regional desde la perspectiva de un aumento del poder político real de la región y no de una mera declaración verbal de política de equilibrios regionales formulada por un poder central. Por ello pensamos que una reforma agraria bajo los supuestos apuntados sólo sería posible desde un *poder regional,* que represente los intereses de la mayoría, integrado en el contexto nacional.

Pensando en Andalucía, no cabe duda de que el planteamiento de su modelo de desarrollo económico y social debe partir de la actual situación de subdesarrollo y dependencia en que se encuentra una gran parte de la región. Es evidente que la vía histórica de la revolución burguesa promotora del desarrollo económico no ha ocurrido aquí en sentido estricto y que

esto plantea unos problemas especiales a la hora de elegir tal modelo. Puede que en este caso, como en otros paralelos, sea necesario que el desarrollo económico y social tenga que ser promovido y estimulado por el poder regional a través de una intervención pública y profunda que transforme la estructura social y económica de la región con una serie de medidas entre las cuales, desde luego, estaría la reforma agraria.

Ofrecemos este conjunto de ideas y observaciones a todo aquel que esté interesado en los problemas andaluces con la esperanza de que sirvan como estímulo para completar esta aportación nuestra, que, sin duda, plantea más problemas que resuelve.