

1. LIBERALIZACION Y AJUSTE

1.1. *Del «problema de alimentos» al «problema de ajuste agrícola»*

Todas las sociedades, en su proceso de desarrollo, están sometidas a intensos cambios estructurales. En relación con la agricultura, dichos cambios, que son lentos y costosos, admiten una tipificación en tres grandes modelos. Dos de dichos modelos se denominan, en la literatura anglosajona, «food problem» y «farm problem». La traducción no literal al castellano sería «problema de alimentos» y «problema agrario». El análisis que a continuación se ofrece del funcionamiento de la agricultura en cada uno de esos modelos subraya los elementos fundamentales de cada uno de ellos. Asimismo, según se aprecia, el «problema agrario» es consustancial a toda sociedad que ha tenido la fortuna de superar el hambre y la escasez de alimentos. El tercer modelo se deriva del «problema agrario» y se denomina «problema de ajuste agrícola».

En una sociedad que avanza lentamente por la antesala de la historia, las pautas socioculturales y el estado de su tecnología conllevan una forma de consumir y de producir. La escasez de bienes y servicios es más bien absoluta que relati-

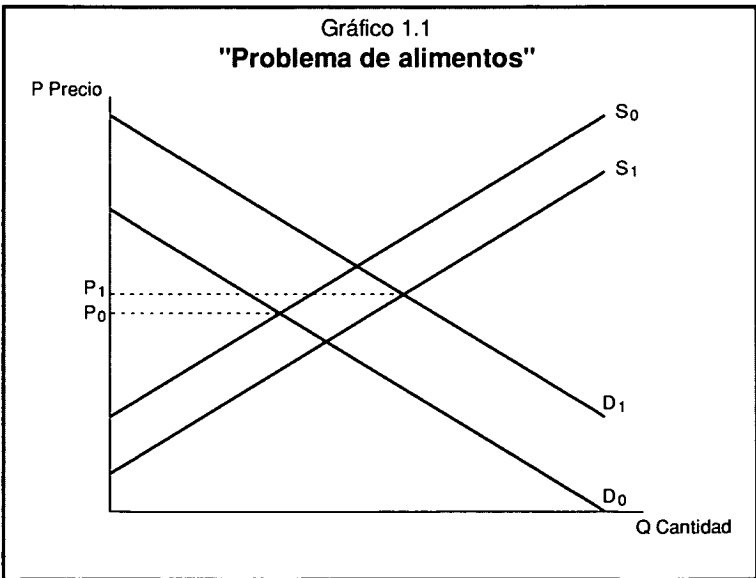
va. Es una escasez que afecta a la alimentación básica, al vestido y a la vivienda. La demanda de productos agrarios se desplaza muy velozmente debido a dos factores. Primero, la población crece muy rápidamente. Los comportamientos demográficos se relacionan también con el nivel de desarrollo de las sociedades. Tras una primera etapa caracterizada por elevadas tasas de natalidad y de mortalidad, se pasa a una segunda en la que las tasas de mortalidad comienzan a reducirse mucho más rápidamente que las de natalidad.

En las sociedades que primero avanzaban por la senda del desarrollo, la diferencia entre ambas tasas, siendo elevada, tenía sin embargo una menor amplitud que en las sociedades que se retrasan en ese doloroso sendero de la historia. En las sociedades pioneras en alumbrar la modernidad, nacida de la Ilustración, el proceso de desarrollo material se producía *pari pasu* con el proceso de desarrollo sociocultural. La incorporación de la tecnología a la actividad productiva era la consecuencia y el motor de los cambios socioculturales. El pensamiento mítico-religioso era relevado poco a poco por un pensamiento racionalista. Este último tenía como vocación natural el dominio de la tecnología. Era la «razón instrumental» de la que habló Weber. Pero, a su vez, su paulatina hegemonía iba derribando los muros del pensamiento tradicional.

En su vertiente material, el control de las enfermedades, dio lugar a un brusca reducción de la tasa de mortalidad que no se acompañó de una reducción equivalente de las tasas de natalidad. La consecuencia fue un fuerte crecimiento del saldo vegetativo de la población. La demanda de alimentos se incrementó a gran velocidad, al tiempo que la oferta lo hacía a menor velocidad. El resultado era el hambre y, a medida que la economía monetaria se instalaba, también la inflación. El atasco histórico tardaría en resolverse. Tanto, que los hombres como Malthus, en pleno siglo XIX, todavía pensaron que la Ley era inexorable. Comenzó a pensarse en extraer un excedente de la agricultura para financiar el desa-

rollo del sector no agrario (Ricardo) pero para ello era necesario derrotar el fantasma del hambre o escasez de alimentos.

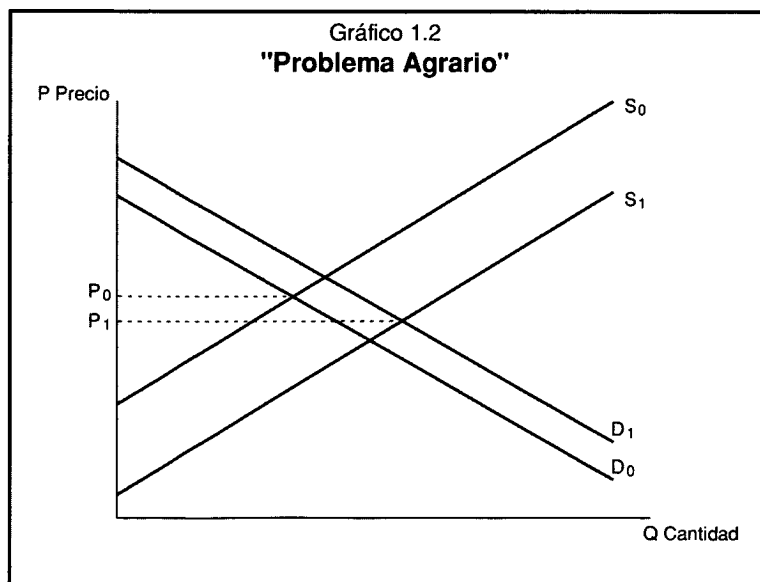
El gráfico 1.1 pone de relieve esa desigual velocidad de crecimiento de las curvas de demanda y de oferta y de su inevitable secuela sobre los precios. En las sociedades actualmente atrasadas, la velocidad de desplazamiento de la demanda puede ser enorme, a medida que la tecnología de las sociedades desarrolladas se aplica para combatir las enfermedades. Igualmente se intenta acelerar en ellas la incorporación del progreso técnico en la agricultura para inducir un crecimiento rápido de la producción y oferta de alimentos. Pero eso no es fácil. Para que una nueva *técnica* sea incorporada en la agricultura tradicional es necesario que sea conocida, lo cual requiere la existencia en el país de unos adecuados servicios de extensión agraria. Además de conocida, es necesario que pueda ser *adquirida* por el agricultor-campesi-



no, y para ello es necesario que disponga de créditos. Finalmente, el cambio de su producción desde el autoconsumo hacia el mercado requiere un proceso de comercialización que tropieza con todo tipo de problemas desde el transporte hasta los intercambios y la falta total de información.

Las sociedades que sí consiguieron doblegar esa maléfica «ley de las velocidades» relativas de la oferta y de la demanda comenzaron a generar excedentes y a financiar un proceso de crecimiento económico acumulado conducente al desarrollo. El «problema de alimentos» había sido derrotado. Pero pronto surgió otro problema igualmente debido a la diferencia entre las velocidades relativas de oferta y demanda (gráfico 1.2).

Ahora las pautas socioculturales habían modificado la tasa de natalidad, induciendo una notable reducción del crecimiento vegetativo de la población. Además, la relativa abundancia de bienes y servicios disponibles en la economía



inducían una baja proporción de gastos en alimentos con relación a los gastos totales (elasticidad renta reducida o Ley de Engel). Frente a esa reducida y menguante velocidad de desplazamiento de la demanda de alimentos, la velocidad de desplazamiento de la oferta comenzó a recoger los frutos del desarrollo económico general. Primero fue la sustitución de la tracción animal por la mecánica, a la que aludió Schultz en su pionero trabajo de 1945. Más tarde, fue la revolución química (fertilizantes y tratamientos fitosanitarios). Luego la «biotecnología» y la incorporación de las «técnicas de gestión» han constituido las últimas oleadas de innovaciones en el sector agrario de los países desarrollados.

El resultado, en estas sociedades modernas y monetarizadas, es la tendencia a la reducción de los precios de los productos agrarios. Esa inexorable tendencia admite dos lecturas. Una de ellas, es que los ingresos de los agricultores se reducen, lo cual promueve su revuelta social («problema agrario») y la correlativa acción del estado tendente a mantener los precios artificialmente sostenidos (proteccionismo agrario).

La otra lectura es que si los precios de los productos agrarios tienden inexorablemente a decrecer, la remuneración de los factores productivos incorporados (tierra, trabajo y capital) tenderá igualmente a decrecer. Por ello, surgirá una tendencia natural a que los factores productivos abandonen el sector agrario para incorporarse en el sector no agrario en busca de una remuneración mayor. Estaríamos ya en el llamado «problema de ajuste agrícola». Entre el «problema de alimentos» y el «problema de ajuste agrícola» existe pues una evolución de las sociedades cuya duración puede ser diversa y distinto también el momento histórico en el que tiene lugar.

Al despuntar el siglo XX, muchas sociedades occidentales europeas habían salido ya del «problema de alimentos». En España había un retraso relativo, producto de la herencia histórica y de una desgraciada política exterior con guerras continuas que habían ido desgastando al país. También es

cierto que los países europeos habían tenido en la guerra un instrumento regulador de la población. Durante la época de las colonizaciones, la insuficiente oferta de alimentos del interior de un país se paliaba con las importaciones procedentes de las colonias. Unas importaciones, las coloniales, que no implicaban una deuda de los residentes del territorio importador, como sí lo implican las importaciones de un país independiente. No generaban pues problema de balanza de pagos como ocurre hoy con los países en desarrollo. Al llegar la década de los 30, durante la Gran Depresión, en Estados Unidos ya se daban las condiciones del «problema agrario» y por eso la «New Deal» de Roosevelt incorporó transferencias de renta en favor de los agricultores, inaugurando históricamente las políticas proteccionistas. Tras la segunda Guerra Mundial, Schultz comenzó a diagnosticar la necesidad de resolver el «problema de ajuste agrícola» en la economía norteamericana.

Hasta 1900, o incluso quizá hasta la primera Guerra Mundial, la economía japonesa había estado dominada por el «problema de alimentos». Desde 1960 ya puede considerarse involucrada en el «problema de ajuste agrícola». Durante el primer período, las políticas agrarias habían estado principalmente orientadas al incremento de la producción y del excedente agrario comercializable, mientras que en el segundo período, las políticas han estado dirigidas hacia el sostenimiento de las rentas agrarias –por medio de diferentes mecanismos de protección–. Así ha ocurrido en todos los países, hoy desarrollados, pertenecientes a la OCDE.

Entre los dos períodos extremos, «problema de alimentos» y «problema de ajuste agrícola», existe un período intermedio dominado por el «problema agrario», o también llamado «problema de la pobreza». En Japón ese período se caracterizó por el hecho de que la productividad del trabajo en la agricultura crecía por debajo de la productividad del trabajo en la industria (Hayami, 1988 pág. 24). Así ocurría también en España (cuadro 1.1) entre 1964 y 1970.

CUADRO 1.1

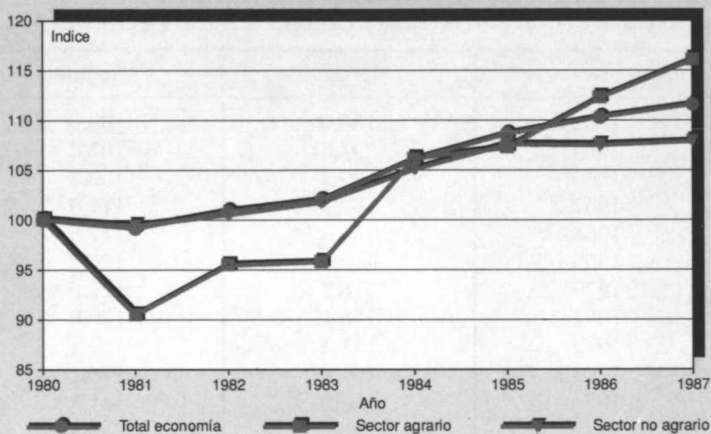
EVOLUCION DE LA PRODUCTIVIDAD (1964-1982)
INDICES (Base 1964=100). EN TERMINOS DE P.I.B. c.f.,
A PRECIOS CONSTANTES RESPECTO A LA POBLACION OCUPADA

| Año | Agrario | No agrario |
|------|---------|------------|
| 1964 | 100,0 | 100,0 |
| 1965 | 93,9 | 101,2 |
| 1966 | 99,7 | 109,3 |
| 1967 | 109,3 | 111,0 |
| 1968 | 109,3 | 117,0 |
| 1969 | 115,1 | 125,2 |
| 1970 | 118,1 | 128,6 |
| 1971 | 133,1 | 129,9 |
| 1972 | 151,3 | 138,8 |
| 1973 | 161,0 | 146,1 |
| 1974 | 176,5 | 151,5 |
| 1975 | 193,4 | 153,4 |
| 1976 | 211,6 | 159,2 |
| 1977 | 214,4 | 165,6 |
| 1978 | 239,4 | 171,0 |
| 1979 | 246,8 | 173,9 |
| 1980 | 289,6 | 179,5 |
| 1081 | 275,0 | 185,5 |
| 1982 | 287,4 | 189,4 |

Fuente. Pérez Blanco, 1983

En España, tras la guerra civil, en los años 40, dada la penuria de alimentos («problema de alimentos») y el clima de aislamiento internacional, hubo un retorno de población activa desde el sector no agrario al sector agrario. Se daba así una involución transitoria en la dirección del ajuste estructural. El incremento de población activa agraria contribuyó a reducir los salarios agrarios y a incrementar el producto agrario. Esta circunstancia, unida a que las compras de inputs por parte del sector fueron muy reducidas, contribuyó a reforzar el carácter de «economía natural» (Naredo, 1986) exportadora de recursos financieros del sector agrario hacia el resto

Gráfico 1.3
**Evolución del VAB cf/persona ocupada
 1980 - 1987 (Índice 1980 = 100)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional de España, varios años. INE

de la economía (principalmente la industria). La política económica pretendió intensificar este efecto a través de una política de legislación de precios máximos y el racionamiento, con lo que el mercado negro fue la consecuencia natural.

La pretensión no consiguió impedir, sin embargo, que, durante los años 40, la evolución de los precios agrarios mantuviera un ritmo de crecimiento superior al del conjunto de la economía (San Juan, 1987), hasta el final del racionamiento. El crecimiento de la industria requería no sólo los recursos financieros procedentes del sector agrario, sino también mano de obra que necesariamente había de proceder también de la agricultura. Inicialmente, dichos requerimientos fueron atendidos con el crecimiento vegetativo de la población agraria, perdiendo ésta su peso relativo en la economía, aunque se mantenía inalterada en valores absolutos.

En esta época de transición del «problema de alimentos» al «problema agrario» la apertura al mercado internacional

resulta problemática. En Japón dicha apertura tuvo lugar poco antes de la Restauración Meiji. A consecuencia de ello, el país estuvo en peligro de una colonización por parte de los occidentales (Hayami, 1988). Con el advenimiento de la dinastía Meiji, el slogan del régimen fue «construir una rica nación y un ejército poderoso» (Fukoky Kyohei). Para alcanzar este fin se consideró necesario el desarrollo y la promoción industrial (Shokusan Kosyo). En vista de la prioridad concedida al desarrollo industrial, las políticas agrarias en el Japón de los Meiji se dirigieron a mantener una oferta suficiente de alimentos a los trabajadores para prevenir tanto el aumento del coste de la vida, como la reducción de divisas, necesarias para pagar las importaciones de bienes de equipo.

Ese necesario equilibrio se intentó mantener en la España de los años 50. El crecimiento industrial, objetivo prioritario del régimen franquista, requería contingentes crecientes de mano de obra que tenían que proceder necesariamente de la agricultura, con lo cual, el salario agrícola tendió a elevarse. Con este incremento, comenzó la sustitución del trabajo por capital en el sector agrario. Se incorporaba así progreso técnico en la agricultura que contribuiría a desplazar la curva de oferta.

La curva de demanda continuaba afectada por la gran cantidad de pérdidas de vidas humanas sufridas durante la guerra civil española. Los precios, que habían tenido un comportamiento alcista durante los 40, debido a la escasez de oferta, comenzaron a reducirse durante los 50 (San Juan, 1987). El crecimiento de los salarios, y el mayor empleo de inputs extra-agrarios contribuían, junto con la evolución de los precios, a reducir el flujo de recursos financieros exportados por el sector agrario al no agrario. El sector agrario español perdía poco a poco el papel de suministrador de recursos financieros, al tiempo que incrementaba el de exportador de mano de obra y el de mercado para las manufacturas industriales.

El incremento de inputs procedentes de la industria suponía un proceso de innovación tecnológica incorporada al capital, que tendría como consecuencia un desplazamien-

to de la curva de oferta cada vez más veloz, con la consiguiente caída de los precios agrarios («problema agrario»). Esta caída, que se inicia en los años 50, no se consolida hasta 1967 según los resultados de San Juan (1987). Los retrasos en ajustar la estructura de la oferta a la cambiante estructura de la demanda de productos agrarios provocada por el aumento de rentas de la población, explica quizá ese período (1957-1966) en el que los precios agrarios crecían a un ritmo superior a los industriales a pesar de haber comenzado ya el proceso de innovación tecnológica de la agricultura y las condiciones para el «problema agrario».

Para contribuir a ese aumento de la producción, la política agraria de España en aquellos años comienza a desplegar un conjunto de actuaciones tendentes a favorecer su capitalización. Estas ayudas tenían el carácter de desgravación fiscal a la inversión agraria, subvenciones de explotación, y facilidades de crédito en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado. Todo ello, unido al incremento de la inversión pública en el sector agrario, supone una afluencia de recursos financieros hacia el mismo, lo cual tiende a invertir la función inicial del sector como financiador del desarrollo industrial para convertirse en importador neto de capital.

El éxodo rural, que se inició en los años 40 y 50 para atender los requerimientos de la demanda de trabajo procedente de la industria, continuó durante los 60, a consecuencia de la demanda externa al sector (industria más emigración) o efecto «pull», y de la tendencia al sobredimensionamiento en una situación de «problema de ajuste agrícola» o efecto «push». Durante los años 70 y 80 el éxodo rural ya no obedece apenas, a medida que se instala la crisis económica, a las demandas externas. Las dos terceras partes de la caída de la población activa es consecuencia de la invalidez, jubilación o muerte (García de Blas, 1983). El tercio restante sigue siendo emigración provocada por efecto «push», debido a la caída continuada de los precios relativos y de la paridad de rentas (cuadro 1.2 y gráfico 1.3): Los emigrantes ya no están caracteriza-

CUADRO 1.2

EVOLUCION DEL VAB cf. POR PERSONA OCUPADA
EN LA AGRICULTURA. (Indice 1980=100)

| Año | Total | Agrario | No agrario |
|------|-------|---------|------------|
| 1980 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 1981 | 99,2 | 90,5 | 99,4 |
| 1982 | 100,9 | 95,5 | 100,6 |
| 1983 | 102,0 | 95,8 | 101,8 |
| 1984 | 106,1 | 106,2 | 105,1 |
| 1985 | 108,7 | 107,3 | 107,6 |
| 1986 | 110,3 | 112,3 | 107,5 |
| 1987 | 111,6 | 116,1 | 107,9 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional de España. Serie 1980 a 1983, Serie 1983 a 1985 y CIN. España base 1985. Serie 1985 a 1987. INE 1991.

dos por aquella «conducta particular de movilidad, resultado de una decisión animada y significada por un proyecto de cambio, ascenso, ...» a la que se refería Pérez Díaz, (1971). La de los años 70, y parte de los 80, es una emigración mucho más patética en cuanto que ese «proyecto de ascenso» va a verse frustrado en el mayor número de los casos.

También en Japón, y gran parte de Europa, tras la segunda Guerra Mundial, las economías volvieron a la situación del «problema de alimentos». Estados Unidos, en cambio, se había librado de ello por su especial participación en la contienda. Pero en sólo dos décadas posteriores a 1945, tanto Japón como Europa, habían pasado ya a la situación de «problema de ajuste agrícola».

Cuando Japón declaró la guerra a China (y más tarde a los aliados) se constató que la autosuficiencia Imperial perseguida por los Meiji había sido insuficiente en esta época de crisis. Tras el incidente con China en 1937, la escasez de mano de obra y de inputs (como los fertilizantes) se hicieron notar. Igual ocurriría en la devastada Europa de finales de los 40 y primeros años 50, como también había ocurrido en

España tras la Guerra Civil. La preocupación por el autoabastecimiento alimentario se convirtió en un objetivo fundamental de la política económica. Por ello, tanto en Japón como en Europa, y también en España, el objetivo del autoabastecimiento era considerado prioritario.

Inmediatamente después de 1945, en Japón se acometió una reforma agraria y la reorganización de asociaciones agrarias cooperativas. La «reforma agraria» se llevó a cabo en Japón entre 1946-1950 a consecuencia de las presiones recibidas de las autoridades de los ejércitos de ocupación. La posición de los terratenientes había sido fuertemente socavada durante la guerra. La urgente necesidad de aumentar la producción agraria aconsejó ofrecer incentivos a los campesinos, limitando las cosechas de los grandes propietarios (Farmland Adjustment Law, 1935), controlando los precios de la tierra (Farmland Price Control Order, 1941). Por medio de la Reforma Agraria de 1946, el gobierno podía comprar las tierras de los terratenientes absentistas, que debía vender a los pequeños campesinos antes de dos años tras la proclamación de la Ley.

La «reforma agraria» fue un éxito, a lo cual contribuyeron las fuerzas de ocupación (Hayami, 1988). Pero aun así, la estructura agraria minifundista de explotaciones de un tamaño cercano a 1 hectárea permaneció inmodificada. Con terratenientes o sin ellos, el tamaño de la explotación ha continuado igual en Japón.

Ese objetivo de autoabastecimiento comenzó a inspirar una política proteccionista vía precios que se había ya desarrollado en Estados Unidos en la década de los 30, pero que en Europa y Japón, durante los años 60, 70 y 80, alcanza un grado muy elevado. La recaída hacia el «problema de alimentos», tras la guerra, fue uno de los factores desencadenantes, pero no el único.

En Europa, esa situación intermedia en el proceso de desarrollo que hemos denominado «problema agrario», se sitúa en los años 20 y 30. Como ya hemos dicho, posterior-

mente, tras la segunda Guerra Mundial, hubo una recaída transitoria hacia el «problema de alimentos». En esos años posteriores a la primera Guerra Mundial, se llevaron a cabo las reformas agrarias europeas de carácter populista. Su fracaso obedeció a no haber sabido diagnosticar que, cuando existen campesinos sin tierra, la solución no consiste en *repartir* la tierra sino en facilitar su salida del sector agrario; en no haber entendido el «problema de ajuste estructural» que exige la transferencia del trabajo sobrante desde el sector agrario al no agrario en busca de una remuneración mayor; en haber caído atrapados en una ideología, la «populista agraria», que pretendía constituirse en «tercera vía» entre el capitalismo y el socialismo, exaltando un modo de producción que no generaría capitalistas, proletariado, ni, por lo tanto, asalariados.

El capitalismo liberal se instaló en los países europeos más avanzados, tras el triunfo de la revolución industrial, sin que surgiera en ellos una revolución agraria paralela. Las formas de producción feudales estuvieron directamente conectadas con cambios ocurridos en el sector agrario pero dichos cambios no se pueden considerar verdaderas reformas agrarias. Uno de los principios básicos del liberalismo ha sido siempre la no intervención del estado en la economía. Por eso, los cambios ocurridos en el sector agrario no fueron directamente impulsados por la acción estatal. Pero por esa razón, las duales estructuras agrarias emergentes, al no ser superadas por el liberalismo, llevarían a la necesidad de acometer las reformas agrarias olvidadas por el pensamiento liberal.

La defensa de la propiedad privada obligó a no cuestionar la propiedad privada de los medios de producción, entre ellas la tierra. Se atacó a la propiedad pública y comunal de la tierra, que se privatizó y repartió. Pero a menudo, como en la desamortización española, los beneficiarios fueron quienes ya poseían tierras en gran extensión, con lo cual se consolidaban las grandes propiedades. La creación de explotaciones pequeñas o medianas se mostró inviable. Las grandes explotaciones parecían revelar una mayor eficiencia. No obstante,

en ellas, la situación del trabajador era precaria al igual que lo era bajo el régimen anterior. Con el paso del tiempo, también la gran explotación capitalista con asalariados revelaría disfuncionalidades. Mientras el trabajo era abundante y barato, su empleo en espacios abiertos y difícilmente sometidos a un control productivo resultaba irrelevante. Cuando el desarrollo del sector no agrario indujo una elevación de los salarios con trabajo escaso y caro, la mecanización se hizo necesaria, y el tamaño de las explotaciones, excesivamente grande, aconsejó fraccionarlas. La vía del arrendamiento se mostró un instrumento eficaz. Pero tampoco las estructuras excesivamente pequeñas se mostraron eficaces, aunque mostraron mayor estabilidad social.

Esta inadecuación de las estructuras productivas agrarias bajo el régimen liberal, con sus disfuncionalidades sociales y económicas, constituyeron la base para que, a finales del siglo XIX, se plantease la «cuestión agraria» que desembocaría en la realización de «reformas agrarias».

En esas estructuras agrarias emergentes de la descomposición del feudalismo predominaba a veces la gran explotación y a veces la pequeña. En ello influyó la distribución de la propiedad previamente existente, y además una serie de factores conectados con el grado de modernización de la agricultura y con el desarrollo del sector no agrario. En Inglaterra, las transformaciones estructurales post-feudales ocurrieron en una época de gran crecimiento de la producción agraria, impulsada por la introducción de mejoras en los métodos de cultivo. Fueron los años de los «cercados». Los grandes propietarios se beneficiaron de esa innovación institucional y técnica, mientras que los pequeños agricultores, que aprovechaban los terrenos comunales, se vieron perjudicados. Se consolidó así en Inglaterra la gran propiedad agraria que fue considerada más eficiente, lo cual le permitió atender a la creciente demanda interna, y a la externa, motivada por las guerras napoleónicas. Pero además, la presión social no fue excesiva porque el fuerte crecimiento del sector no agrario ofreció

una salida para la mano de obra procedente del sector agrario. Esa era, y es todavía, la clave de una buena solución al «problema de ajuste agrícola», que Inglaterra vivió precozmente con relación al resto de países occidentales avanzados.

Francia siguió otro camino. En este país se alentó la pequeña propiedad aunque no se realizaron fuertes ataques a la gran propiedad más que en tiempos de la Revolución, o en los momentos de la privatización de los bienes comunales y de la Iglesia. Los repartos de tierra del período revolucionario y el acceso a la propiedad de los arrendatarios de los señores configuraron una estructura campesina de pequeña y mediana explotación que se iba fragmentando con el paso del tiempo debido a la división de la gran propiedad por herencia. Cuando el desarrollo industrial se inició, la presión sobre la tierra se redujo. También el socialismo francés abandonó la ortodoxia de la gran explotación y se convirtió en defensor de las pequeñas propiedades rurales.

En estos dos países, el rápido triunfo de la industrialización y del crecimiento económico, hizo que los aspectos agrarios pasaran a un segundo plano. En Inglaterra, la consolidación de la gran propiedad y su fragmentación en menores unidades arrendadas ha llevado a unas transformaciones agrarias muy adaptables a las necesidades del ajuste estructural agrario. En Francia, tan sólo después de la segunda Guerra Mundial se planteó una necesaria revisión de la mala estructura creada, en plena época del «problema agrario» post-bélico.

Aquí, la salida del trabajo en pleno «problema de ajuste agrícola», allá en los años 60 y 70, estuvo asistida para crear unas estructuras agrarias de tamaños medianos y adecuados, que huyeran de los excesos de la gran explotación, y también de la pequeña explotación, que en otros países europeos había constituido un fracaso tras unas reformas agrarias populistas de las que hablaremos a continuación. Las intervenciones en el mercado de la tierra francés, en esa reciente época de la historia contemporánea europea, requirieron la constitución de Fondos de Tierras y la creación de organis-

mos públicos (SAFER) que realizaron la complicada operación de cirugía en la estructura agraria, en medio de un capitalismo de corte keynesiano, con una intensa «redefinición de los derechos de propiedad», gracias a la colaboración de un potente sindicalismo nacido y/o potenciado en la V República.

En otros países, decíamos, el proceso ha sido más doloroso, y menos adecuadamente resuelto que en los dos precedentes. En ellos, el fracaso de la industrialización impidió que el excedente de mano de obra que se generaba en el sector agrario «push», encontrase una demanda en el sector no agrario, «pull». La presión social sobre la tierra condujo a las reformas agrarias que sí atacaron frontalmente el «derecho de propiedad». Después de la primera Guerra Mundial, Europa conoce un conjunto importante de reformas agrarias en el Centro y el Este del Viejo Continente. Al final de la contienda desapareció el Imperio Austro-Húngaro y terminó el expansionismo prusiano. A consecuencia de ello, se remodeló el mapa político europeo. Naciones que habían estado sometidas durante siglos, se independizaron. Asimismo, otro conjunto de naciones, tras liberarse de la dominación turca, pugnaron por alcanzar sus fronteras naturales. Surgen así un elevado número de estados que nacen en un ambiente de fuerte nacionalismo. Un nacionalismo que condicionaría sus primeros pasos políticos así como también lo condiciona hoy, tras la caída del Muro de Berlín y la liberación de la dominación soviética.

Ese nacionalismo condicionó las primeras disposiciones legislativas sobre la «reforma agraria» al limitar los traspasos de la propiedad de la tierra. Se impedía así que el suelo quedase en manos de extranjeros. Esos países del Centro y Este de Europa, eran países económicamente atrasados, donde la revolución industrial llevaba un gran retraso. Salvo algunas regiones alemanas y austriacas, la mayor parte de los territorios centroeuropeos basaban su economía en el sector agrario. Predominaba la gran propiedad perteneciente además a los grupos sociales y étnicos que, tras la guerra, se vieron

obligados a abandonar los países en los que ejercían su dominación. Dominación que, en el campo, se reflejaba en la pervivencia de relaciones de producción con vestigios feudales.

Entre las diversas naciones, el único rasgo común era su componente nacionalista. Los grupos que luchaban por el poder eran de signo político diverso. En Hungría hubo un gobierno comunista de Bela Kun, sangrientamente derrocado. También Yugoslavia conoció altibajos azarosos tras su independencia. Grecia tuvo que mantener una lucha con su enemigo histórico, Turquía, al final de la cual, en 1922, cuando se logró la paz, hubo que hacer un reajuste de fronteras y, lo que es más importante, un movimiento de población refugiada llegó al país. Esos refugiados griegos demandaban tierras, lo que condicionaba mucho la reforma agraria. En Alemania y Austria, el poder quedó en manos de la socialdemocracia, pero tuvo que pactar con los partidos conservadores, renunciando a reformas radicales.

En todos los países se pretendió dar a cada familia los medios de subsistencia necesarios y eso significaba que todos los agricultores tuvieran su parcela de propiedad. Se formaron así partidos de ideología populista agrarista. La nota dominante de estas reformas agrarias era el marcado interés por conseguir la sustitución de los grandes propietarios y modernizar el país con la creación de una burguesía agraria de pequeños y medianos agricultores que sirvieran como clase social estable frente a los peligros derivados del «contagio» marxista que la Revolución de Octubre hacía temer.

Si en los primeros años pareció que este objetivo se había logrado, pronto los acontecimientos mostraron la debilidad del modelo populista. La democracia formal que se había establecido en los países del Centro y del Este de Europa, no tardó en ceder a tentaciones autoritarias, a veces con el consentimiento de los partidos agraristas, que habían llegado a cobrar un cierto protagonismo en la vida política y que se nutrían de los nuevos propietarios beneficiados por las disposiciones de reforma.

Los hechos demostrarían que las reformas emprendidas eran económicamente inconsistentes, socialmente falsas y políticamente reaccionarias y muy difíciles de defender. El fracaso del planteamiento populista llevaría años más tarde a los pensadores no marxistas a apartarse del esquema excesivamente simplista que habían propugnado los agraristas. Se pretendió tecnificar la reforma, dando lugar a la aparición de concepciones de la reforma agraria no exclusivamente centradas en el reparto de la tierra, con lo cual, la complejidad del problema aumentó y la experiencia del reparto al estilo populista quedó, al menos parcialmente, descalificada.

En países como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, la tierra, colonizada por los emigrantes europeos-anglosajones, nunca fue escasa con relación a la población. Lo cual determinó que esos problemas de reparto de tierras, que habían sacudido a la Europa de la primera posguerra mundial y al Japón de la segunda posguerra mundial, nunca se plantearan en dichos países. La abundancia de la tierra con relación al trabajo determinó que las innovaciones tecnológicas tuvieran, desde sus comienzos, un carácter de «tecnologías mecánicas» para sustituir al escaso trabajo en tanto que en Europa y Japón, de elevada densidad demográfica y abundancia de trabajo con relación a la tierra, las innovaciones tuvieron un carácter de «tecnologías biológicas» para sustituir a la escasa tierra (Hayami y Ruttan, 1985).

En España, la Dictadura de Primo de Rivera contuvo los vientos contemporáneos de reformas agrarias. En tiempos de la Segunda República, la «reforma agraria» volvió a plantearse con fuerza y, como es sabido, se aprobó, en 1931, una agresiva reforma que se paralizó ante el estallido de la guerra civil y la victoria del general Franco. Los últimos estertores de ese anhelo de Reforma Agraria en el sentido de ataque a la gran propiedad, se vivieron a principios de los años 80 en España con el triunfo de los socialistas (PSOE). Se aprobaron así la Ley de Reforma Agraria en Andalucía y la Ley de la Dehesa en Extremadura. Los nuevos tiempos y la experiencia

histórica hicieron que, en ambos casos, la operación de reforma tuviera que presentar un adecuado maquillaje técnico. Un adecuado subsidio de paro, pronto redujo esa presión social sobre la tierra. La Ley de Reforma Agraria Andaluza, a pesar de superar el escollo de la constitucionalidad, no está teniendo ningún éxito, a consecuencia de esa falta de presión social. Sus autores afirman que su concepción no pretendía tanto el reparto de la tierra como la modernización de las explotaciones y la lucha contra los comportamientos privadamente eficientes, aunque socialmente ineficientes, por no orientar sus explotaciones hacia los cultivos más intensivos en trabajo. Lo bien cierto es que esa presión hacia la intensificación a que está sometido el empresario agrario andaluz y extremeño, cuadra mal con las tendencias extensificadoras actuales de la Política Agrícola Común.

Los procesos que en economía bautizamos como de Ajuste Estructural Agrario, que supone la transferencia del trabajo desde el sector agrario al no agrario cuando se alcanza la situación de «problema agrario», no son tan sencillos como sugieren los diagramas del economista. Tras el telón de ese simbolismo racionalista, sin duda de gran utilidad conceptual, los actores sociales libran en el escenario de la historia cruentas e incruentas batallas relacionadas con la distribución del poder y de los recursos sociales escasos.

Aunque aquí no se ha querido ignorar semejante realidad, apelamos a la economía para descubrir las leyes ciegas del sistema a las que los actores sociales acaban sometiéndose, cuando dichas leyes resultan invencibles. En las páginas que siguen, se sigue combinando el uso del simbolismo económico con el análisis sociológico y político. En términos simbólico-económicos, el tránsito desde el «problema de alimentos» hasta el «problema de ajuste agrícola» recorre un doloroso camino que tiene como jalón intermedio el «problema agrario». El grave error histórico de las sociedades, como sujeto universal cuya razón experimenta desvíos transitorios, ha sido no entender que el capitalismo no era una etapa transitoria

sino definitiva, y que la modernidad exigía la eficiencia económica. Esta última requiere dimensiones microeconómicas adecuadas de las unidades productivas y una reasignación de los recursos desde los sectores con baja elasticidad renta hacia los sectores con elevada elasticidad renta.

1.2. *Tipos de liberalización*

Antes que nada conviene delimitar el alcance del término liberalización. Ya en 1985, el «libro verde» anunciaba una reforma de la Política Agrícola Común (PAC), de carácter liberalizador. Se insistía allí en que las restricciones presupuestarias e internacionales iban a conducir a una PAC menos proteccionista, con objeto de que la oferta se ajustara a la demanda a través de las señales de unos precios cada vez menos administrados. En 1987, Delors lanzó la propuesta del Mercado Unico para 1993, única forma de avanzar también hacia la Unión Económica y Monetaria. Los países del Sur europeo entendieron lo que ello representaba, pero aceptaron el envite a cambio de la llamada «cohesión económica y social». Estos acontecimientos ya comenzaban a dibujar un escenario de liberalización de productos y factores, dentro del espacio comunitario, como nunca en su historia. Pero a ese escenario de liberalización intracomunitaria, se superponía un nuevo escenario de liberalización extracomunitaria.

Esta última tiene históricamente como referencia la institución del GATT. En ella se han alcanzado, desde la primera Ronda de negociaciones de 1947, importantes procesos de liberalización multilateral. En 1986, como consecuencia de los perjuicios que la incorporación de España y Portugal a la CEE ocasionaban a las restantes «partes contratantes» del GATT (especialmente a Estados Unidos), se abrió la VIII Ronda de negociaciones, también llamada Ronda Uruguay. Como luego veremos, en esta Ronda, el objetivo de liberali-