

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA ESTRUCTURA AGRARIA Y SU REFORMA

Por
LEOVIGILDO GARRIDO EGIDO
Dr. Ingeniero Agrónomo
Licenciado en Ciencias Económicas

S U M A R I O :

1. CONCEPTO DE ESTRUCTURA.—2. LA ESTRUCTURA ECONÓMICA AGRARIA.—
- 2.1. Características diferenciales. 2.2. Componentes más destacados.—
3. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA AGRARIA, 3.1. Comentarios sobre la aplicación de las medidas de reforma. 3.2. Tendencias de la evolución de la estructura agraria en los países desarrollados.

1. CONCEPTO DE ESTRUCTURA.

Pocos conceptos han adquirido en los últimos años mayor difusión que el de estructura, concepto ampliamente utilizado por las distintas ciencias: física, biología, matemática, sociología, psicología, economía, etc., de tal manera que constantemente nos encontramos con expresiones como las de estructuras mentales, estructuras sociales, estructuras matemáticas, estructuras agrarias, estructura del consumo, estructura de la producción, etc. Se trata de un concepto de una gran extensión, pero también de contenido impreciso y tan variado como la naturaleza de las realidades a las que se aplica.

En relación con la imprecisión y profusa utilización de este concepto, ha llegado a decirse que la noción de estructura no es más que una concesión a la moda, un término de sentido no bien definido que ejerce un singular atractivo durante un cierto tiempo y se le emplea constantemente porque suena de una manera

agradable (1). Ciertamente que el término "estructura" ejerce un singular atractivo y por ello es utilizado con suma frecuencia, haciendo de él una panacea; pero, sin embargo, consideramos que este concepto no es sólo una concesión a la moda, aunque su sentido no esté bien definido.

Resulta sumamente difícil dar una definición precisa del concepto de estructura en razón de la riqueza del mismo y de los diferentes sentidos con que es utilizado. No cabe una definición de tipo inductivo obtenida mediante la comparación y la abstracción de los elementos comunes a todas las acepciones dadas a dicho término. No se trata de explicar una cosa, o sea un término que es soportado por una realidad objetiva, en cuyo caso podría llegarse a él a través de un proceso de abstracción de los elementos comunes a los objetos que con dicho término se designan. La palabra "estructura" no corresponde a una realidad objetiva, es un término abstracto cuyo contenido es distinto según la ciencia que lo utilice, e, incluso, según el autor. Al no ser utilizado de una forma unívoca, vamos a hacer referencia a algunas definiciones de dicho término para, a través de ella, llegar a una delimitación adecuada de la noción de estructura económica agraria.

Como definición de tipo más general, elegimos la de PIAGET (2). Para este autor, una estructura es "un sistema de transformaciones que comporta leyes en tanto que sistema (por oposición a las propiedades de los elementos) y que se conserva o se enriquece por el juego mismo de sus transformaciones, sin que éstas afecten o se apoyen en elementos exteriores. En una palabra, una estructura comprende así los tres caracteres de totalidad, de transformaciones y de ordenación automática". Refiriéndose en especial a las ciencias sociales, M. GURVITCH (3) define la estructura social como "la red o el entramado de las relaciones sociales", y para FLAMENT (4) una estructura es "un conjunto de elementos entre los que existen relaciones, de tal manera que toda modificación de un elemento o de una relación da lugar a modificaciones de los demás elementos o relaciones".

(1) Claude LÉVI-STRAUS: «La notion de structure en sociologie», en *Anthropologie Structurale*, pág. 305. Paris, Plon, 1958.

(2) Jean PIAGET: *Le structuralisme*, pág. 6. Colección «Que sais-je?»

(3) M. GURVITCH: «Le concept de structure sociale». *Cahiers Intern. de Sociologie*, juillet-décembre 1955; pág. 31.

(4) Claude FLAMENT: *L'étude mathématique des structures psycho-sociales*, pág. 417. Paris, 1958.

En el campo de la Economía, François PERROUX (5) define el concepto de estructura como "la serie de proporciones y relaciones que caracterizan a un conjunto económico localizado en el tiempo y en el espacio", y A. MARCHAL (6), como los "elementos de un conjunto económico que en el curso de un período determinado aparecen como relativamente estables con relación a otros".

Es interesante hacer notar que las variadas acepciones del concepto de estructura, tal como es utilizado por las distintas ciencias, están relacionadas con diversas ideas de significado próximo al de este concepto, o que están comprendidas en el mismo, tales como: sistema, dependencia de las partes con relación a un todo, totalidad no reducible a la suma de las partes, coherencia, sistema de relaciones, interdependencia, etc.

El concepto de estructura se aplica, según las anteriores definiciones, a la consideración de una realidad como un todo, como un conjunto ordenado, caracterizado por una serie de elementos y relaciones relativamente estables y configurados según una vinculación de interdependencia, de tal manera que cualquier modificación de uno de estos elementos o relaciones da lugar a cambios en todos los demás en una sucesión de influencias recíprocas que hacen que todo el conjunto evolucione hacia una nueva situación de equilibrio.

Pero el término estructura así utilizado hace referencia al método empleado para el estudio de la realidad. Una descripción estructural nos presenta el objeto que se propone analizar como un sistema del que mediante un orden explicativo se trata de demostrar la coherencia, poniendo de manifiesto la subordinación a la totalidad de las partes que la constituyen y concibiendo los cambios que se operan y las causas de estos cambios desde un punto de vista estructural.

No debe utilizarse el término estructura simplemente para subrayar el carácter sistemático de unas realidades con el propósito de indicar que unas realidades tienen las características necesarias para constituir una estructura y otras carecen de esas características. En toda realidad puede considerarse su aspecto es-

(5) F. PERROUX: «Pour un approfondissement de la notion de structure», en *Melanges Witmeur*. Paris, 1949.
 (6) A. MARCHAL: *Systemes et structures économiques*, pág. 78. Presses Universitaires de France. Paris, 1963.

tructural. Según Emile LEVY (7), "la estructura evoca a la vez un objeto de conocimiento y una forma de aprehender la realidad, o sea de investigación sistemática de la misma, reduciendo su complejidad a un conjunto ordenado".

Pero, ¿cuál es la razón de la utilización tan frecuente del concepto de estructura? Para el conocimiento de la realidad empleamos una serie de conceptos mediante los que tratamos de aprehenderla. Estos conceptos serán distintos según el punto de vista, la perspectiva desde la que en cada época se estudia la realidad. Ultimamente predomina en todas las ciencias la forma de conocimiento estructural, como superior al conocimiento de tipo causal y al que ha sustituido. Como hace notar SAMPEDRO (8), "las antiguas relaciones elementales de causalidad, aunque siempre útiles para muchos fines prácticos, resultan incompletas y parciales, pues no relacionan un número suficiente de factores... La visión estructural tiende a analizar y describir el mundo de manera más compleja, completando y ampliando las relaciones causales, y por ello se va generalizando en las ciencias modernas. Estamos así, no ante una simple cadena de causas y efectos sucesivos, sino ante una interdependencia mutua de numerosos fenómenos e incluso ante una especie de causalidad circular en la que el efecto incluye también sobre su propia causa... Estamos ante un entramado o andamiaje de numerosos fenómenos, mutuamente relacionados entre sí".

En el caso de la Economía, existe además una razón fundamental para que el análisis estructural se haya convertido actualmente en el centro del análisis económico. El objetivo primordial de la política económica de todos los países del mundo, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, es el aumentar la productividad, el impulsar el desarrollo económico. Pero el método más adecuado para el estudio del crecimiento económico es el análisis estructural, pues, como indica MELLER (9), "el desarrollo económico es un proceso dinámico que implica un cambio constante en la estructura y procedimientos de la economía", y, por otra parte, desde un punto de vista histórico, el desarrollo ha estado asociado siempre a cambios de estructura.

(7) Emile LEVY: *Analyse structurale et methodologie economique*, pág. 18. Ediciones Genin. Paris, 1960.

(8) José Luis SAMPEDRO: *Lecciones de estructura económica*, I tomo, págs. 15 y 16. Madrid, 1966.

(9) John W. MELLER: *The Economic of Agricultural Development*, pág. 3. Cornell University Press. Ithaca, New York, 1966.

2. LA ESTRUCTURA ECONÓMICA AGRARIA.

2.1. *Características diferenciales.*

El contenido de la expresión "estructura económica agraria" resultará de aplicar a la realidad económico-agraria el concepto de estructura tal como se acaba de delimitar.

La Comunidad Económica Europea define el concepto de estructura agraria como "el conjunto de condiciones de producción y de vida existentes en la agricultura de una determinada región". Para HEADY y TWETEN (10), la "estructura de la agricultura" está definida por "las funciones de producción, oferta y demanda, que reflejan conceptos básicos tales como los móviles, valores, leyes, tecnología, etc.". La estructura agraria, de acuerdo con estas dos nociones, comprende el conjunto de las condiciones que caracterizan a la agricultura y constituye como el armazón o moldura que determina las combinaciones realizables de los factores productivos y, por tanto, las posibilidades de esa agricultura, su eficiencia, las condiciones de vida de la población agrícola, su estado social, etc.

Cabe, pues, definir la estructura económica agraria como el conjunto de los elementos y relaciones de una realidad económico-agraria que en un determinado período de tiempo aparecen como relativamente estables, de tal manera que toda modificación de uno de estos componentes dé lugar a modificaciones en alguno de los restantes.

Para una mejor comprensión de esta definición, vamos a analizar cada una de las partes de que consta, teniendo presentes las ideas hasta aquí expuestas.

La definición hace referencia a una realidad económico-agraria, esto es, a una realidad concreta y determinada, que puede ser la agricultura de un país, la de una región, una empresa agraria, etcétera. Estas diferentes realidades a las que cabe aplicar la definición son de distinto orden, y así, por ejemplo, una empresa agraria forma parte de una realidad de orden superior: la agricultura de una región. Pero, a su vez, dentro de la empresa agra-

(10) EARL O. HEADY y LUTHER G. TWETEN: *Resource demand and structure of the agricultural industry*. Pat. VI. Iowa State University Press. U. S. A. 1963.

ria podemos considerar otros subconjuntos de orden inferior que se integran en la misma, como son, por ejemplo, la tierra, la maquinaria, la mano de obra, el capital circulante, etc., cada uno de los cuales puede ser objeto de estudio independiente. Esta delimitación de distintas realidades es necesaria para una mayor facilidad de estudio, considerando aspectos parciales, pero sin perder de vista que los subconjuntos, que hemos aislado a efectos de análisis, forman un todo y, por tanto, habrán de tenerse en cuenta las relaciones que existen entre ellos.

Consideramos constituida la realidad económico-agraria por una pluralidad de elementos y relaciones y la definimos en función de estos componentes, que tienen, además, la cualidad de ser relativamente estables. Como un conocimiento completo es imposible, será necesario seleccionar, entre la totalidad de los componentes, aquellos que son más importantes y que, por ello, caracterizan a la realidad agraria. La determinación de los elementos más importantes será función del objetivo que perseguimos al estudiar la realidad, pues de este objetivo depende también la estabilidad de los componentes estructurales. Si el estudio de la realidad tiene una finalidad operativa, sí la analizamos para actuar sobre ella, para aprehender los cambios que en ella se operan y determinar las causas de éstos, los componentes estructurales serán aquellos que no cambien más que como consecuencia de la actuación que se proyecta. Así, para resolver la mayor parte de los problemas de la agricultura consideramos como fijos, y, por tanto, como formando parte de la estructura, el sistema de tenencia de la tierra, las instituciones de crédito, la organización comercial, la tecnología, la distribución de la población, etc.

El que los componentes estructurales aparezcan en un determinado período de tiempo como relativamente estables significa que su velocidad de variación es menor que la de los componentes no estructurales. Concebimos, por tanto, la estructura como aquello que es más permanente, que evoluciona, pero lentamente. La estructura de una realidad en un momento determinado no coincidirá, por tanto, con la correspondiente a dicha realidad en otro momento. La distinción entre componentes estructurales y no estructurales ha de referirse a un determinado período. A. MARCHAL (11) define este período, que él denomina "corto plazo", en

(11) Ob. cit., págs. 84 y siguientes.

relación con el fenómeno de "toma de conciencia". Este autor entiende por "corto plazo" el período de tiempo en el que no llega a producirse la toma de conciencia, de tal manera que durante el mismo las respuestas de los individuos o los grupos a los cambios económicos son rutinarias, mecánicas e instintivas.

Los componentes estructurales constituyen como un cuadro estable que evoluciona a largo plazo, pero no pueden considerarse como factores de rigidez o de inercia aunque sus movimientos sean lentos. No cabe, por tanto, en una consideración a largo plazo hablar de componentes estructurales; éstos pueden convertirse en factores dinámicos si el período de análisis es suficientemente largo, y entonces todos los componentes han de tomarse como variables. No obstante, a corto plazo, en el interior de este cuadro estable, constituido por elementos y relaciones estructurales, se producen unos cambios que reciben el nombre de coyunturales, denominación debida a Ernst WAGEMAN, para quien la estructura hace referencia a lo que es más permanente y la coyuntura a lo que se transforma. De acuerdo con VELARDE (12), la estructura se refiere a "aquellos aspectos de la realidad que gozan de un cierto grado de consistencia. En este sentido, KEYNES afirmaba que en la realidad económica se dan sucesos que cambian constantemente, pero, por otra parte, subyace una situación no flúida, como pastosa, que, si bien se altera, lo hace con gran lentitud. A esta realidad subyacente, relativamente estable y mutable a largo plazo, la llamamos estructura económica".

En un estudio estructural y en la descripción que hacemos de los componentes estructurales, representamos a éstos según su disposición en la realidad, que resulta así concebida, de acuerdo con SAMPEDRO (13), como constituida por una trama o andamiaje formado por distintos elementos y las relaciones mutuas que los ligan, obteniendo con ello una visión de tipo arquitectónico mediante la que representamos esquemática y simplificada la realidad.

Al expresar en la definición "que toda modificación de uno de estos componentes da lugar a modificaciones en alguno de los restantes", estamos haciendo referencia a la noción de dependencia

(12) Juan VELARDE FUERTES: *Apuntes de estructura e instituciones económicas* (II), página 2. Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid. Curso 1966-67.

(13) José Luis SAMPEDRO: *Realidad económica y análisis estructural*, págs. 57 y siguientes. Editorial Aguilar. Madrid, 1959.

mutua como idea comprendida en el concepto de estructura. Esta dependencia viene definida por la conexión de los distintos elementos a través de las relaciones estructurales.

2.2. Componentes más destacados.

Antes de hacer una clasificación de los principales componentes de la realidad económico-agraria, conviene hacer referencia a cómo su evolución está influida por determinados factores, que actúan, bien frenando, o bien acelerando dicha evolución, y a cómo la realidad económica agraria no puede tratarse con independencia de la realidad circundante, no quedando agotado, por tanto, su análisis con la consideración de sus componentes.

El estudio de la realidad tendrá con frecuencia como finalidad la de conocerla para actuar sobre ella. Mediante esta actuación se tratará de modificarla, y por esto será del máximo interés conocer la tendencia de su evolución y determinar los estímulos y frenos, factores positivos y negativos que definen dicha tendencia. Un análisis estructural será tanto más interesante cuanto más tome en consideración este aspecto dinámico.

Tanto los componentes dinámicos como los de rigidez que actúan sobre la estructura agraria, serán distintos en cada momento y variarán de acuerdo con la evolución del conjunto de la economía. En el momento presente, la explosión demográfica, la aceleración técnica y la evolución social son los componentes dinámicos más importantes desde un punto de vista económico general, y en estas tres categorías agrupa SAMPEDRO (14) los factores de cambio determinantes de las actuales transformaciones económicas. AKERMAN (15) considera como factores del cambio económico, en la fase del industrialismo, ocho fuerzas matrices, que son: el desarrollo de la técnica, el crecimiento demográfico, la transformación de los móviles, los cambios políticos, el desarrollo del crédito, el desarrollo de los grupos, la evolución de las relaciones entre la industria y la agricultura y los cambios en la distribución de la renta. Indudablemente, estos factores dinámicos, de carácter exógeno, son fundamentales en la evolución de la realidad agraria. Pero, además

(14) José Luis SAMPEDRO: *Las fuerzas económicas de nuestro tiempo*, pág. 14. Ediciones Guadarrama. Madrid, 1967.

(15) Johan AKERMAN: *Estructuras y ciclos económicos*, pág. 28. Editorial Aguilar. Madrid, 1960.

de estos factores generales de cambio, existen otros que afectan en particular a la realidad agraria y a los que se hará referencia más adelante.

En relación con los componentes de rigidez de la estructura agraria, hay que hacer constar cómo su gran influencia hace que dicha estructura se caracterice por su plasticidad. Esta inercia, esta resistencia a los cambios se debe a que la actividad agraria está regida en gran medida por factores tradicionales, como resultado de una larga evolución, y a que los sistemas de tenencia de la tierra, cuya transformación es muy lenta, la determinan sustancialmente, afectando a los incentivos para mejorar la productividad, así como a la aplicación de las innovaciones tecnológicas y a la inversión.

Al estudiar una realidad, identificando sus componentes estructurales, ha de tenerse en cuenta que existe una influencia recíproca entre ella misma y las circundantes. La realidad económico-agraria no puede aislarse del resto de la economía, pues forma parte de este conjunto más amplio, constituido por la economía nacional y las de otros países con las que está conectada. No se puede, por ejemplo, planear el desarrollo de la agricultura aplicando técnicas modernas que permitan la sustitución de trabajo por capital, reduciendo así la mano de obra agrícola, sin tener en cuenta la capacidad de los restantes sectores de la economía nacional para absorber ese excedente de mano de obra. Del mismo modo, si un país trata de incrementar el cultivo de un determinado producto, se ha de tener en cuenta la existencia de otras economías con las que dicho país se relaciona y con las que realiza una serie de intercambios, que pueden incrementarse o reducirse según que la tendencia de la política de comercio exterior sea de liberalización o de restricción.

Algunos economistas franceses, A. MARCHAL entre ellos, al hacer una clasificación de los componentes de la realidad económica, los agrupan en un determinado número de categorías, distinto según los autores, que denominan "estructuras". En cuanto a esta clasificación, que supone una cierta fragmentación de la realidad, hay que precisar que sólo tiene sentido a efectos de análisis y por esta razón no puede ser rígida, ya que, como indica SAMPEDRO (16), "ésta es una terminología desaconsejable, pues

(16) José Luis SAMPEDRO: *Lecciones de estructura económica*, pág. 81. Ob. cit.

la palabra estructura encierra un concepto abstracto y genérico, que sólo se individualiza, en cada caso, mediante las adjetivaciones necesarias”.

La estructura económica agraria está integrada por componentes geográficos, técnicos, demográficos, sociales, etc., ejerciendo cada uno de estos grupos de componentes una mayor o menor influencia en dicha realidad. Siguiendo a A. MARCHAL (17), vamos a agrupar los elementos constitutivos de la realidad económica agraria en cinco categorías, sustituyendo por la de “componentes” la denominación de “estructuras”, utilizada por este autor para cada una de estas categorías. Estos cinco “componentes” son los siguientes: 1) físicos o geográficos; 2) técnicos; 3) económicos propiamente dichos; 4) demográficos, y 5) de encuadramiento. Los componentes de encuadramiento, denominación debida a Raymon BARRE, incluyen los político-jurídicos o institucionales, los sociales y los psicológicos o mentales.

Como se ha indicado, esta clasificación en cinco categorías únicamente tiene sentido a efectos de análisis. Estos cinco grupos de elementos no están separados, aislados unos de otros; antes al contrario, constituyen un todo, integrado por una pluralidad de entes relacionados entre sí. Partiendo de la clasificación adoptada de los componentes de la realidad agraria, analizaremos los principales elementos que se integran en cada una de las cinco categorías establecidas.

En primer término, tenemos los componentes físicos o geográficos, que constituyen lo que se denomina el “marco natural”, que comprenden el suelo como factor de producción agrícola y los factores climáticos: precipitaciones, vientos, temperaturas, etc. En el suelo agrícola hay que considerar su capacidad productiva, función de sus características físico-químicas, profundidad, orientación, configuración, etc., e influida, además, por los factores climáticos. Estos vienen definidos por su distribución a lo largo del año, variaciones periódicas y cíclicas, valores medios y extremos, etcétera. Los componentes físicos determinan estrechamente la actividad agraria, por constituir la base de la misma y ser su evolución más lenta que la de los restantes componentes, si bien “el determinismo geográfico”, concepto que expresa estas características, va siendo sustituido por la noción del “posibilismo”. La ac-

(17) A. MARCHAL: Ob. cit., pág. 120.

tuación del hombre sobre el marco natural es cada vez mayor, merced al avance técnico, que hace posible la superación de las limitaciones impuestas por el medio. Las nuevas técnicas permiten un mejor aprovechamiento de los recursos naturales mediante la aplicación de prácticas tales como las de fertilización del suelo, lucha contra las heladas, transformación en regadío, saneamiento de terrenos, etc.

A los componentes técnicos corresponde un papel decisivo en el incremento de la producción, hasta el punto de que la innovación tecnológica se denomina "motor de desarrollo". Al progreso técnico se ha debido en gran medida el alto nivel de desarrollo alcanzado por los países más adelantados. El avance de la técnica agronómica, las mejoras en las técnicas de la nutrición animal, la mejora ganadera, etc., han hecho posible el extraordinario aumento de la producción agraria, que en el país con más alto nivel, Estados Unidos, se ha multiplicado por seis entre los años 1910 y 1967, de tal modo que un trabajador agrícola que en 1910 sólo producía alimentos para 7,07 personas, en 1967 producía para 42,45 (18).

La puesta en práctica de las nuevas técnicas ha de realizarse mediante importantes inversiones de capital, inversiones que también son necesarias para realizar la investigación que conduce a dichas nuevas técnicas. El progreso tecnológico está, por tanto, ligado estrechamente a las inversiones, que en la agricultura deben ser facilitadas por el Estado, tanto por lo que se refiere a la investigación como por lo que se refiere al incremento del equipo productivo.

Los componentes demográficos pueden considerarse en relación con aspectos tales como la magnitud de la población, su distribución espacial, composición por edades, actividades, etc., así como su evolución y movilidad, tanto geográfica como profesional. En cuanto a la influencia de estos componentes sobre la actividad económica, debe señalarse que la explosión demográfica, con la aceleración técnica y el progreso social, constituyen en la actualidad los factores fundamentales de cambio. Los componentes demográficos afectan a la economía en dos sentidos: como determinantes de la demanda y en su calidad de factores de producción. Desde

(18) Departamento de Agricultura de los Estados Unidos: «Handbook of agricultural charts 1968», pág. 52.

este punto de vista, es del máximo interés considerar los aspectos cualitativos: nivel cultural y profesional de la población agrícola y la posibilidad de elevar su productividad mediante una mayor movilidad de la mano de obra, que permita un aumento de rendimiento del conjunto de la economía. Esta cuestión es de la mayor importancia, sobre todo en las regiones poco desarrolladas, de economía fundamentalmente campesina, en las que es igual a cero la productividad marginal de la mano de obra agrícola y en las que, por tanto, puede reducirse dicha mano de obra sin que disminuya la producción total.

Los componentes de encuadramiento forman un entramado de relaciones, constituyendo aspectos cualitativos de la estructura agraria que afectan a las decisiones humanas de carácter económico. Estas están determinadas por móviles de tipo psicológico, social o jurídico, suponiendo la consideración de estos elementos la integración de la economía en un marco sociológico. HICKS (19), en relación con la importancia de estos componentes, hace constar que "cuando es realizado el estudio de los aspectos institucionales, para los que no es adecuado el análisis puramente lógico, es cuando la ciencia económica comienza a acercarse a su objetivo". La influencia de estos componentes se manifiesta bajo la forma de obstáculos que se oponen a las actuaciones humanas o factores que las impulsan. Por lo que se refiere a la actividad agraria, las instituciones relativas a la tenencia de la tierra son de gran trascendencia, hasta el punto de que en muchos casos suponen un freno para el desarrollo agrícola, de tal manera que éste sólo puede ser impulsado mediante una reforma de las mismas. Reconociendo la importancia de los aspectos institucionales en la actualidad, se presta a los mismos una gran atención al estudiar los problemas de desarrollo agrícola. Las actuaciones en el campo del desarrollo social y comunitario, las que persiguen la transformación de las economías tradicionales en progresivas, suprimiendo sus factores de estabilidad, la eliminación de las diferencias de los niveles de renta, el aumento de la movilidad social, la creación de instituciones de crédito agrícola, de investigación, de extensión, etcétera, se consideran hoy fundamentales para la modernización y racionalización de la actividad agraria.

Como componentes económicos propiamente dichos pueden con-

(19) J. R. HICKS: *Value and Capital*, pág. 6. Oxford University Press. London, 1946.

siderarse las unidades productivas, que cabe caracterizar según su tamaño, su grado de capitalización, su forma jurídica, bien se trate de empresas individuales o cooperativas, etc. Asimismo, pueden ser analizadas las empresas agrarias desde el punto de vista de la actividad que desarrollan: agrícola, ganadera, forestal, mixta, productoras de cereales, de frutas, etc. La comercialización, tanto interior como exterior, en relación con la que pueden considerarse aspectos tales como la forma de realizarse y la participación del Estado en la misma y en la regulación de precios, constituye otro componente económico muy destacado. Otro, de no menor importancia, es el capital real o conjunto de equipo productivo, cuya influencia en relación con la evolución de la actividad agraria ya hemos destacado al indicar cómo las innovaciones tecnológicas sólo son posibles mediante un incremento del capital real.

3. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.

3.1. *Comentarios sobre la aplicación de las medidas de reforma.*

En el apartado anterior se han expuesto las características más importantes de la estructura agraria, clasificando sus elementos componentes de acuerdo con su función e importancia dentro del conjunto, pero sin pretender agotar el tema, aunque tratando de señalar una posible orientación para el estudio de dicha realidad. Del mismo modo, vamos a hacer a continuación un análisis de las principales medidas de reforma de la estructura agraria.

El contenido más general de la expresión, hoy tan en boga, "reforma de las estructuras agrarias" (la expresión correcta sería, de acuerdo con lo que se indica anteriormente, "reforma de la estructura agraria"), comprende las actuaciones tendentes a modificar alguno de los elementos o relaciones que caracterizan a la realidad agraria. Esta modificación afectará a los restantes elementos y relaciones, en razón de la interdependencia existente entre todos los componentes, circunstancia que habrá de tenerse en cuenta al planificar las medidas de reforma, a fin de que constituyan un conjunto articulado y coherente.

Resulta conveniente subrayar que al concepto "reforma de las estructuras agrarias" se le da a veces un sentido restringido para referirse a medidas dirigidas a la constitución de explotaciones de

dimensiones suficientes, y esto, quizá, porque en los países adelantados, en los que es frecuente la utilización de esta expresión, el problema más importante que tiene planteada su agricultura es el aumento del tamaño de las explotaciones.

El concepto de "reforma agraria" tiene un contenido menos amplio que el de "reforma de la estructura agraria". Su finalidad es la de conseguir una redistribución de los derechos sobre la tierra, en especial del derecho de propiedad. Al acusado matiz social que inicialmente tuvo la reforma agraria se han añadido posteriormente consideraciones de carácter económico, por lo que, además de las medidas destinadas a resolver los problemas derivados de los defectuosos sistemas de tenencia de la tierra, incluye otras tales como la concesión de créditos, mejora de la comercialización, asistencia técnica, educación, etc., de manera que la reforma agraria dé como resultado una elevación del nivel social y económico de la población campesina. En este sentido amplio es utilizada la expresión "reforma agraria" por M. RIAD EL GHONEMY (20), para quien "el concepto de reforma agraria expresa que, una vez iniciada la redistribución de los derechos de uso y propiedad sobre la tierra, han de ser reformados todos los servicios institucionales relacionados con ésta, tales como los de crédito, comercialización y extensión agrícola, así como los derechos de aprovechamiento de aguas". Esta definición incluye distintos elementos de la estructura agraria y supone existe una dependencia entre ellos, "determinándose cada uno como parte de un mismo sistema de equilibrio general".

La idea de reforma de la estructura agraria comprende los conceptos a los que se acaba de hacer referencia, pero también cualquier otra acción mediante la cual se modifique alguno de los componentes de la realidad agraria.

Aunque la realidad agraria evolucione por el influjo de los más variados factores para adaptarse en cada momento a las circunstancias que la condicionan, es necesario aplicar medidas de reforma, porque esta evolución, además de dar lugar a veces a desajustes que deben evitarse, se produce con excesiva lentitud en razón de la plasticidad de la estructura agraria. Es necesario orientar y estimular dicha evolución mediante la aplicación de diferentes me-

(20) M. RIAD EL GHONEMY: «Land Reform and Economic Development in the Near East», en la revista *Land Economics*, volumen XLIV, núm. 1., pág. 36.

didadas de reforma, a fin de conseguir una estructura óptima en relación con el nivel técnico y económico, cuya evolución ha de ser tomada en cuenta para introducir los reajustes necesarios en las sucesivas medidas de reforma que se adopten.

La planificación de la reforma de la estructura agraria ha de concebirse como un todo, y las características de cada una de las medidas de mejora serán tales que resulte un conjunto coherente dentro de la planificación prevista. Ambos aspectos, aunque no con todo detalle, van a ser a continuación objeto de análisis para una mejor caracterización de los mismos.

La planificación de la reforma de la estructura agraria, como actuación mediante la que se trata de impulsar el desarrollo agrícola, puede establecerse a través de las siguientes fases:

1.^a Análisis de la realidad, que comprenderá en especial la determinación de las tendencias evolutivas, de los factores de rigidez responsables de la situación existente que impiden el desarrollo, y de los factores positivos que lo impulsan.

2.^a Definición de los objetivos perseguidos con la aplicación de las medidas de reforma, objetivos que normalmente se establecerán en términos generales, junto con una estimación de la distancia existente entre la situación actual y la que se pretende alcanzar.

3.^a Programación de las medidas a aplicar para conseguir los objetivos deseados, teniendo en cuenta los efectos directos e indirectos de aquéllas.

Las medidas de reforma de la estructura agraria deben tener una serie de características, entre las que como más importantes pueden señalarse las siguientes:

1) Con objeto de lograr la estructura ideal, las medidas han de ser acordes con las tendencias generales de la economía, de la técnica, del sistema social, etc., ya que si no se adaptan a la evolución surgirán espontáneamente correctivos que pueden impedir la consecución de dicho objetivo.

2) Las medidas se considerarán en su conjunto y deben coordinarse con la política económica del país, constituyendo así un plan general y no una serie de medidas parciales incoherentes e incluso contradictorias.

3) Las medidas a adoptar, aunque estén condicionadas parcialmente por lo social, deben tener una base económica para dar a la estructura la flexibilidad suficiente para permitir posibles

adaptaciones futuras. Así, por ejemplo, en la aplicación de medidas orientadas a la constitución de explotaciones de tamaño adecuado al estado de la técnica y de la organización se debe evitar la creación de una estructura rígida, para que estas explotaciones no encuentren obstáculo a su ampliación si a largo plazo resultasen de tamaño insuficiente.

4) La reforma ha de tener un carácter de oportunidad que evite los retrasos que en su aplicación a la realidad se producen con bastante frecuencia.

3.2. *Tendencias de la evolución de la estructura agraria en los países desarrollados.*

Una política de reforma de la estructura agraria puede afectar, como acabamos de ver, a sus distintos componentes: físicos, técnicos, humanos, institucionales, etc., subrayando cómo las actuaciones que persiguen la modificación de dicha estructura deben tener en cuenta sus tendencias evolutivas. Por esto, se van a señalar a continuación los principales cambios que se están produciendo actualmente en la agricultura de los países desarrollados.

Los cambios experimentados por el conjunto de la economía de estos países están afectando sustancialmente a su estructura agraria. La variación de los precios de los factores de producción y de los productos, así como la de las técnicas de producción, está dando lugar a modificaciones en la forma de combinarse los factores productivos, que determinan una nueva organización de la producción agraria. La estructura agraria evoluciona bajo la acción de causas tan importantes como las que se relacionan a continuación:

- a) La mecanización de la agricultura, que ha dado lugar a una sustitución de mano de obra por capital.
- b) El progreso de la industrialización, que al crear nuevos puestos de trabajo absorbe la mano de obra liberada por el sector agrario.
- c) La modificación de la estructura de la demanda de productos agrícolas derivada de la elevación del nivel de vida, que tiende a incrementar la demanda de bienes superiores: carnes, frutas, etc., en relación con la de bienes inferiores.

- d) La mayor compenetración de las actividades agraria e industrial y una mayor inserción en la sociedad de los agricultores, que aspiran a un nivel análogo al de los trabajadores de otros sectores.

La acción de todas estas causas y de otras de menor importancia ha afectado esencialmente a los distintos componentes de la estructura agraria, produciendo modificaciones, de las que analizaremos las más destacadas, y que son las que se refieren a la empresa y al factor humano.

El progreso económico ha actuado sobre el componente demográfico de la estructura agraria tanto cuantitativa como cualitativamente. En los últimos veinte años se ha producido en los países desarrollados una reducción de la mano de obra agrícola, cuyo ritmo de decrecimiento ha oscilado entre el 1 y el 2 por 100 anual, según los distintos países. En España, de 1950 a 1968 la proporción de la población activa dedicada a la agricultura se ha reducido del 47 al 28 por 100. Esta reducción ha sido posible gracias a la mecanización de que ha sido objeto la agricultura: el parque de tractores, que en 1959 era de 45.000 unidades, ha pasado a 220.000 en el año 1968. El éxodo de la población agrícola preocupa en algunos países, en los que incluso se han tomado medidas para frenarlo en aquellas regiones donde la despoblación podría llegar a unos límites tales que hiciesen difícil y costoso el mantenimiento de los servicios colectivos. En otros casos se ha tratado de orientar el éxodo agrícola, estimulando el de los agricultores de más edad y concediendo ayudas a los agricultores jóvenes para constituir explotaciones viables. Con esto se trata de evitar el envejecimiento de la población campesina, pues los trabajadores que con más frecuencia abandonan la agricultura tienen edad comprendida entre los veinte y treinta años, en la que todavía es fácil adquirir la calificación necesaria para dedicarse a otra actividad.

A pesar de esta reducción de la población agrícola, la productividad de la mano de obra agrícola es bastante inferior a la de la ocupada en otras actividades, circunstancia que constituye una de las razones fundamentales del éxodo agrícola. Existen, además, razones de tipo extraeconómico que incitan al éxodo, tales como: las condiciones de trabajo normalmente más duras en la agricultura, los mejores servicios de tipo cultural, recreativo, asistencia médica, etc., que ofrece la ciudad; el deseo de vivir en ambientes de mayor libertad; las mayores posibilidades de empleo fuera del me-

dio rural, etc. En el aspecto cualitativo, la modernización de la agricultura ha hecho necesaria una elevación del nivel profesional del agricultor, cualificándole para dirigir la explotación, que en una economía de mercado tendrá cada vez un carácter más técnico y complejo para poder hacer frente a una situación más competitiva. Los distintos países han establecido programas para proporcionar esta formación a la población agrícola y cualificar a los trabajadores que de la actividad agrícola pasan a otra actividad distinta, facilitando así su reconversión profesional.

Paralelamente a la reducción de la mano de obra agrícola se ha producido en los últimos años una reducción del número de empresas. La reducción más importante ha afectado al grupo de las empresas de pequeñas dimensiones, pero también en ciertos casos a las grandes explotaciones. Por ejemplo, en Estados Unidos la dimensión media ha pasado de 24 a 40 hectáreas en el período comprendido entre los años 1940 y 1960; en los países de Europa Occidental, en la década de 1950 a 1960, la dimensión media de la explotación ha experimentado un aumento que varía del 10 al 20 por 100, según los países. La empresa agraria debe aumentar su dimensión y mejorar su organización para incrementar la productividad, pero este proceso debe tener carácter permanente, a fin de adaptarse en cada momento al progreso técnico, los cambios demográficos, la evolución de la demanda, etc.

Este aumento de dimensión aparece impuesto por la mecanización, que exige una mayor dimensión de las explotaciones para realizarse en condiciones rentables. El impulso de la mecanización ha obligado a llevar a cabo importantes inversiones, que ha hecho necesaria una adecuada política de crédito para aportar así a la agricultura los medios financieros de que carecía. La agricultura, cuyos recursos para realizar inversiones son reducidos en razón de sus limitados beneficios, padece además un drenaje de capital producido por distintas causas. Entre éstas, las más destacadas son: la tendencia que normalmente se da en los grandes propietarios de invertir en el sector industrial los ingresos obtenidos en la agricultura en lugar de emplearlos en mejorar sus explotaciones; el hecho de que buena parte de la población agrícola, que se orienta hacia otros sectores, ha costeado su preparación con dinero procedente de la agricultura, y el fenómeno que se produce entre aquellos propietarios que abandonan el campo y que en plazo más o menos largo acaban vendiendo sus tierras, circunstancia que

también se da en los hijos de agricultores dedicados a actividades no agrícolas cuando heredan las tierras de sus padres. Todas estas circunstancias representan un importante flujo de recursos que tiende a acentuar la descapitalización del campo. En el caso de España, este flujo de capital ha sido estimado por MARTIN-SANCHEZ JULIA (21) en 30.000 millones de pesetas anuales.

De unas regiones a otras variará la dimensión óptima de la empresa, según su tipo de actividad y el nivel de desarrollo de la economía. Sin embargo, a partir de un determinado tamaño, suficiente para utilizar con rendimiento adecuado los medios de cultivo más importantes, no se obtendrá un aumento significativo en la productividad. Por esto, el problema que ha de resolverse a través de las medidas orientadas a conseguir un aumento del tamaño de las explotaciones será el de alcanzar aquella dimensión que permita obtener un rendimiento adecuado de dichos elementos de producción.

Las medidas aplicadas en los distintos países para conseguir la mejora de las explotaciones a través del aumento de su dimensión se orientan bien a incrementar el tamaño de la empresa individual o bien a la constitución de agrupaciones de explotaciones que se integran totalmente o sólo en parte para la adquisición y utilización en común de todos o algunos de los elementos de cultivo. Las empresas agrarias están siendo objeto de modificaciones de tipo cualitativo, con tendencia a la especialización en unos casos y la diversificación en otros. Son ejemplos de estas dos tendencias el que se produce en las explotaciones ganaderas, en las que se da una creciente especialización, y el que aparece en actividades como la fruticultura, que, al exigir en determinadas épocas del año gran cantidad de mano de obra, se orientan hacia una diversificación que permita la mejor distribución del empleo de mano de obra a lo largo del año.

No se hace referencia a otros muchos cambios que han afectado a la estructura agraria de los países desarrollados, pero sí debe hacerse notar que las modificaciones de los últimos años han sido sumamente importantes, si bien no han resultado suficientes, ni muchísimo menos, para lograr que el sector agrícola alcance un nivel de renta análogo al de otros sectores.

(21) Fernando MARTÍN-SÁNCHEZ JULIÁ: *La empresa agraria*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962.

Parece como si la agricultura no fuese capaz de adaptarse a la evolución general que supone el progreso económico, como si hubiese una incompatibilidad entre el desarrollo industrial y un desarrollo paralelo de la agricultura. Al menos no está siendo fácil para los países desarrollados resolver las dificultades que tiene planteadas el sector agrario. A este respecto, es interesante recordar la crítica que se hace en el Plan Mansholt de la política agraria seguida en los últimos años por los países de la C. E. E. Según este documento, dicha política, consistente fundamentalmente en la regulación de mercados y precios agrarios, a pesar de las cargas financieras tan extraordinarias que su aplicación ha supuesto, no ha logrado un aumento suficiente en la renta agraria por persona activa. Para alcanzar los objetivos de aumentar la renta agraria y reducir las cargas financieras que suponen el sostenimiento de precios, Mansholt propone corregir la defectuosa estructura de la producción agraria mediante un aumento del tamaño de las empresas y un mejor ajuste de la oferta a la demanda, para lo que en los próximos diez años deberá reducirse la población agrícola a la mitad, dejar de cultivar cinco millones de hectáreas y sacrificar tres millones de vacas lecheras. Los objetivos están claros; es indudable que son fundamentalmente estas medidas las que han de resolver el problema; pero la aplicación de las medidas de reforma de la estructura agraria presenta con bastante frecuencia dificultades tales que pueden limitar de modo apreciable el alcance de su eficacia.

RESUMEN

En la primera parte del presente trabajo se trata de precisar el contenido del concepto de estructura a partir de las ideas de significado próximo y de las definiciones de dicho concepto de más frecuente uso. Del análisis del contenido de la noción de estructura se llega al concepto de estructura económica agraria.

En la segunda parte se estudian las características más importantes de la realidad económico-agraria, haciendo una clasificación de sus componentes, basada en la mayor o menor influencia ejercida por los mismos en orden a la evolución de dicha realidad, por constituir, bien factores determinantes de la falta de flexibilidad característica de la estructura agraria, o bien elementos dinámicos favorables al cambio. Bajo esta perspectiva se consideran las más importantes transformaciones de la agricultura de los países desarrollados en los últimos años, especialmente las que han afectado al factor humano y a la dimensión y organización de la empresa, transformaciones a las que se concede gran importancia, pues han de tenerse en cuenta al planificar las medidas de reforma de la estructura agraria.

ria, con el fin de estimular la influencia de los factores dinámicos y anulando los efectos de los que se oponen a la evolución.

Se analiza el contenido de la noción "reforma de la estructura agraria" y se relaciona este concepto con el de "reforma agraria", que se refiere a la modificación de determinados componentes de la realidad agraria y es, por ello, de menos alcance que el de reforma de la estructura agraria, que se refiere a toda actuación mediante la que se modifica uno cualquiera de sus componentes. Se insiste cómo en todo caso será necesario tener en cuenta la interdependencia de todos los componentes, en razón de la cual la modificación de alguno de ellos dará lugar a cambios en los restantes.

RÉSUMÉ

Dans la première partie du présent travail on tâche de préciser le contenu du concept de structure, à partir des idées de prochaine signification et des définitions de ce concept le plus fréquemment employé. De l'analyse du contenu de la notion de structure on arrive au concept de structure économique agraire.

Dans la seconde partie on étudie les caractéristiques les plus importantes de la réalité économique-agraire, en faisant un classement de ses composants, basé dans la plus grande ou moindre influence exercée par les mêmes en ordre à l'évolution de cette réalité, parce qu'ils constituent bien des facteurs déterminants du manque de flexibilité caractéristique de la structure agraire, ou bien des éléments dynamiques favorables au changement. Sous cette perspective, on considère les transformations les plus importantes de l'agriculture des pays développés dans les dernières années, spécialement celles ayant affecté le facteur humain et la dimension et l'organisation de l'entreprise, transformations auxquelles on donne une grande importance puisqu'il faut en tenir compte en planifiant les mesures de réforme de la structure agraire, dans le but de stimuler l'influence des facteurs dynamiques et annulant les effets de ceux s'opposant à l'évolution.

On y analyse le contenu de la notion "réforme de la structure agraire" et on relationne ce concept avec celui de "réforme agraire" qui a trait à la modification de composants déterminés de la réalité agraire et qui est pour ceci d'une moindre portée que celui de réforme de la structure agraire qui a trait à toute actuación au moyen de laquelle on modifie l'un quelconque de ses composants. On y insiste sur le fait que de toutes manières il faudra tenir compte de l'interdépendance de tous les composants, en raison de laquelle, la modification de quelques uns de ces composants donnera lieu à des changements dans les restants.

SUMMARY

The first part of this paper tries to set forth in precise terms the content of the concept of structure, by comparing it with other terms with a similar meaning and examining the most commonly found definitions of this concept. From the analysis of the content of the notion of structure is derived the concept of agrarian economic structure.

The second part of the paper takes up the most significant features of the current agrarian economic situation and classifies the elements involved according to their greater or lesser influence on the development of this situation, depending on whether they are factors that contribute to the characteristic inflexibility of the agrarian structure or are dynamic

elements favorable to change. The most significant transformations of the agriculture of developed countries in recent years are examined from this standpoint, in particular the ones that have affected the human factor and the size and organization of the farming concern. A great deal of importance is lent to these transformations, for they must be kept in mind in the making of plans for ways of reforming the agrarian structure, in order to promote the effects of the dynamic factors and reduce the influence of the ones tending to prevent development.

The content of the notion of "reform of the agrarian structure" is analyzed, and this concept is related to that of "agrarian reform", which refers to the alteration of specific elements determining the real agrarian situation, and therefore has a more limited scope than the concept of reform of the agrarian structure, which refers to all actions by which any one of its elements whatsoever is altered. Stress is placed on the fact that it is invariably necessary to make allowance for the interdependence of all the elements, wherefore the alteration of any one of them will result in changes of all the rest.