

LA REGULACION JURIDICA DE LA REFORMA AGRARIA EN PORTUGAL (1974/76)*

Por JOSE M.^a CAYETANO NUÑEZ RIVERO
y JUAN CARLOS GONZALEZ HERNANDEZ

SUMARIO: 1. Localización: Geográfica de la Reforma Agraria. - 2. Normas que regulan el proceso de expropiación y nacionalización de la tierra. - 3. Formas de tenencia y explotación de la tierra durante el período 1974/76: 3a) Crédito Agrícola. - 3b) Unidades Colectivas de Producción. - 3c) Movimiento Cooperativo. - Indicadores económicos en relación a la agricultura portuguesa.

1. Localización geográfica de la Reforma Agraria

La delimitación jurídica de la zona de intervención de la Reforma Agraria fue uno de los problemas más conflictivos del VI Gobierno Provisional. El D.-L. 406-A/75 no especificaba el ámbito territorial de la Reforma, limitándose a determinar los criterios cualitativos a que debían atenerse los Centros Regionales de Reforma Agraria a la hora de confirmar las expropiaciones realizadas, o de proceder a nuevas expropiaciones (1).

* Este artículo podemos considerarlo continuación de «La Reforma Agraria Portuguesa y la Constitución de 1976. Legislación complementaria: Normas anteriores a la Ley 77/77», que apareció en el número 2, invierno 78/79, de este mismo Boletín. Forma parte de un informe más amplio sobre la Reforma Agraria portuguesa preparado por José M.^a Cayetano Núñez Rivero y Juan Carlos González Hernández. Asimismo, reproduce algunos aspectos expuestos en la tesis doctoral de José M.^a Cayetano Núñez Rivero. Madrid, 1978.

(1) El proceso de expropiación se detalla en el apartado II.

En abril de 1975 se habían ocupado aproximadamente un millón de hectáreas y el área legalmente expropiada en esa fecha no llegaba a las 300.000 hectáreas.

Por tanto, el D.-L. núm. 406-A/75 sólo sirvió para legalizar situaciones de hecho, provocando la inmediata reacción del ala más conservadora del VI Gobierno. La crisis se resolvió sacrificando la revolución agraria, que se desarrollaba intensamente en el sur del país, a las medidas legales de reforma ordenada que no inquietaban tanto a los empresarios agrícolas del norte, zonas de innegable influencia PPD-CDS.

El resultado de las negociaciones se tradujo en un documento firmado por todos los partidos representados en el VI Gobierno Provisional (2), donde se determinaban los principios fundamentales que debían respetarse en el desarrollo de la Reforma Agraria en la zona de intervención. Este acuerdo se transformó en norma jurídica al ser recogido como anexo en el D.-L. núm. 236-A/76, de 5 de abril, que introduce serias modificaciones al D.-L. núm. 406-A/75, y fue origen de los principios reformistas que dieron lugar a la Ley Barreto.

En cuanto al área de intervención, el D.-L. núm. 236-A/75 fija las zonas generales a las que se reduce la Reforma Agraria y considera que la existencia de dos zonas sociales y económicas, perfectamente diferenciadas desde el punto de vista agrícola, y delimitadas por el valle del Tajo (3), no permite la aplicación de iguales mecanismos de intervención en las áreas de minifundios del Norte que en las zonas de gran propiedad del Sur. Esta norma determina que las bases para la expropiación, contenidas en el D.-L. núm. 406-A/75, se apliquen a las regiones donde predomina el latifundio: distritos de Setúbal, Évora, Portalegre y Beja, y parte de los distritos de Lisboa, Santarém, Castelo Branco y Faro.

Así, la zona concreta de intervención de la Reforma Agraria se regula por el D.-L. núm. 236-B/76 de 5 de abril, que determina que el área de intervención a la que se refiere el D.-L. núm. 406-A/75, modificado por los principios anexos al D.-L. núm. 236-A/75, se limita *exclusivamente*, a las siguientes circunscripciones administrativas:

- a) «Distritos de Beja, Évora, Portalegre y Setúbal.
- b) Concejos de Castelo Branco, Idanha-a-Nova e Vila Velha de Ródão, del distrito de Castelo Branco.

(2) Los partidos representados en el VI Gobierno Provisional era: 6 militares, 3 independientes, 3 PS, 2 PPD, 1 PCP.

(3) Véase el mapa C-1.

- c) Concejos de Vila Franca de Xira y de Azambuja, del distrito de Lisboa.
- d) Concejos de Abrantes, Almeirim, Alpiarça, Benavente, Chamusca, Constancia, Coruche, Entroncamento, Golega, Salvaterra de Magos y Vila Nova de Barquinha, del distrito de Santarem.
- e) Parroquias del distrito de Faro, limítrofes con el distrito de Beja, a saber: parroquias de Alcoutim, Pereiro, Gioes y Martim Longo, del concejo de Alcoutim; parroquias de Alte, Ameixal y Salir, del concejo de Loule; parroquias de S. Bartolomeu de Messines y S. Marcos de Serra, del concejo de Silves; parroquias de Alferce, Monchique y Marmelete, del concejo de Monchique y parroquia de Odeciexe, del concejo de Aljezur».

Para entender el alcance del decreto nos remitimos al mapa adjunto y al cuadro II; en el primero se aprecian las circunscripciones afectadas y en el segundo se detalla la estructura de la distribución de la tierra en dicha zona. (4).

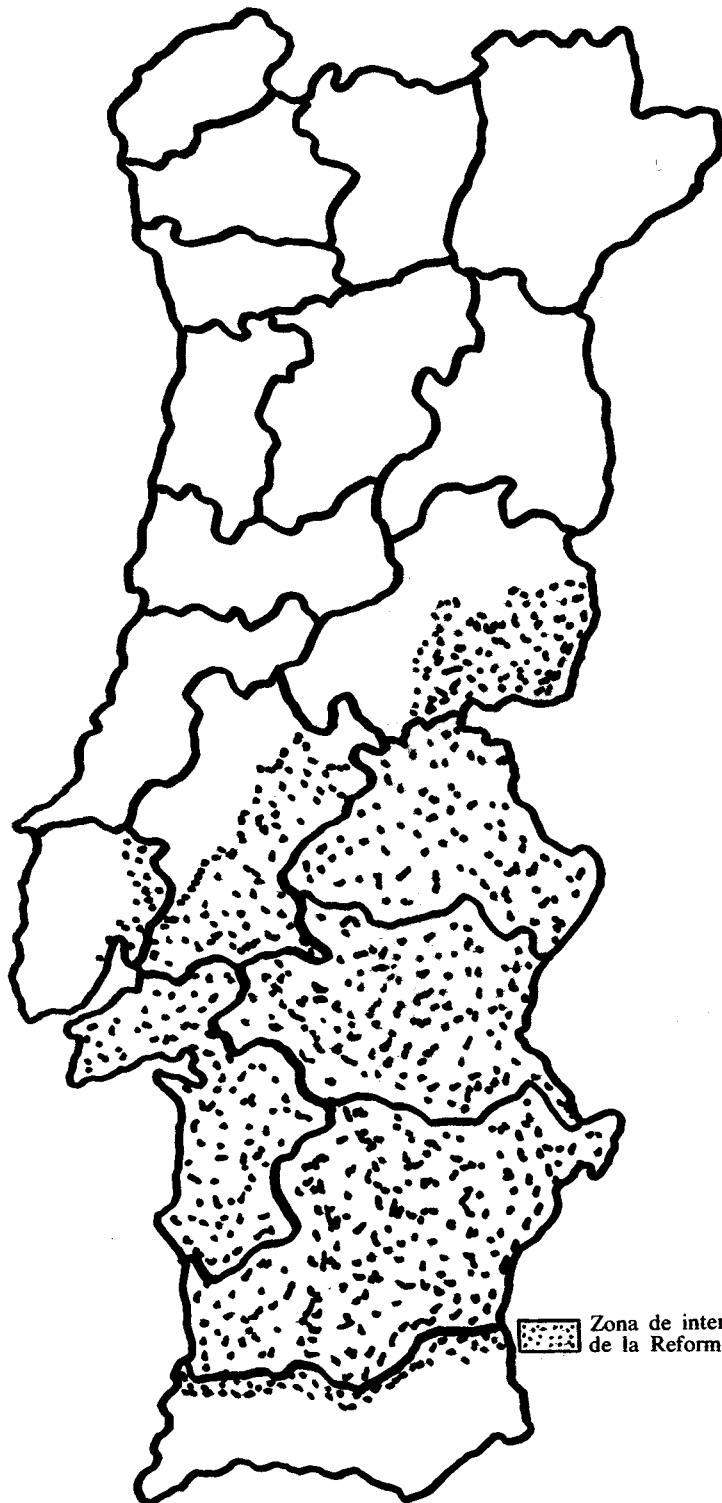
A partir de esta norma, el alcance de la Reforma Agraria se limita considerablemente y se centra en las zonas menos conflictivas cara a la estabilidad del VI Gobierno Provisional. Por ello, la necesidad de una cierta estabilidad política-parlamentaria implicó la reducción del proceso de reforma a las zonas donde:

1. Las contradicciones de clase eran tan fuertes que no se podía frenar el proceso de ocupación sin ofrecer unas alternativas legales mínimas que satisfacieran las necesidades del campesinado, y
2. El poder de los grandes latifundistas, demasiado ligados al régimen autoritario, había sido liquidado a partir del 25 de abril de 1974, imposibilitándoles, por lo tanto, para ofrecer seria resistencia a la ocupación de sus tierras.

La extensión de la Reforma Agraria a nivel nacional hubiera supuesto arriesgar una gravísima crisis política, si bien es cierto que la estructura de poder existente y los intereses de clase ligados a la agricultura hacían prácticamente inviable una política tan radical.

(4) C-I. «Circunscripciones administrativas afectadas por la Reforma Agraria». Fuente: Decreto-Ley núm. 236-B/76, de 5 de abril. Ministerio de Agricultura y Pesca.

C-II. «Área de intervención estatal para la Reforma Agraria. Distribución de las áreas de cultivo en función del número de explotaciones». Fuente: *Portugal Informação*, 2.ª serie; febrero de 1976 - Lisboa. Ministerio de Comunicación Social.



 Zona de intervención
de la Reforma Agraria.

CUADRO 2

Área de intervención estatal para la Reforma Agraria

(Distribución de las áreas de cultivo en función del número de explotaciones)

Distritos	Número de explotaciones	Área total (hectáreas)	3		4		5		6		7		8		% de 8 en relación a 2	
			Explotaciones hasta 20 hectáreas		Explotaciones de más de 20 hectáreas		Explotaciones de más de 500 hectáreas									
			Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas	Número	Hectáreas		
Lisboa	37.726	87.147	35.035	58.763	691	28.383	14	5.640							6,5	
Santarem	53.208	169.363	51.485	88.995	1.723	80.367	74	28.860							17	
Setúbal	15.983	175.447	14.697	28.943	1.298	146.503	95	83.898							47,8	
Castel Branco . .	43.172	250.715	40.765	74.903	2.407	175.812	86	90.931							36,3	
Beja	20.724	637.567	16.520	78.566	4.204	559.001	288	297.845							46,7	
Evora	11.030	445.039	9.480	34.490	1.550	410.548	265	303.286							68,1	
Portalegre	15.954	382.627	13.980	40.671	1.974	341.956	232	206.982							54,1	

1. Están incluidas en la columna 5.

Fuente: Portugal Informação. Segunda serie, número 2; febrero de 1976. Lisboa, Ministerio de Comunicación Social.

2. Normas que regulan el proceso de expropiación y nacionalización de la tierra

El problema referido a la expropiación de las tierras se localiza dentro del programa general de transformaciones económicas iniciado en 1975 y que llega a la nacionalización de la banca, industrias abandonadas o subaprovechadas y empresas declaradas de utilidad pública.

Por lo que se refiere a la Reforma Agraria existen numerosas disposiciones al respecto (5). Aquí sólo nos ocuparemos de las normas que legalizan el proceso de expropiación y delimitan el modo en que éste debe realizarse.

Cuando nos referimos al área de intervención, observamos las insuficiencias del D.-L. núm. 406-A/75 en lo que se refería al marco físico que contendrían las expropiaciones, pero, si atendemos al espíritu de esta disposición, veremos que contiene elementos suficientes para juzgar cuáles deben ser los predios sujetos a expropiación (6).

En el preámbulo de este D.-L. observamos el propósito de acabar con el poder económico de los grandes propietarios, sostén inmediato del estado autoritario, y de transformar las antiguas relaciones de producción mediante la creación de nuevas estructuras de tenencia y explotación de la tierra. Por tanto, quedaron sujetos a expropiación todos los predios que, localizados en el área de intervención, poseían las siguientes características:

1. Las tierras que pertenezcan a las personas singulares, sociedades o entes colectivos de derecho privado, aunque sean de utilidad pública, cuya extensión, en su conjunto, abarque un área superior a las 30 hectáreas y que, mediante la aplicación de la tabla de puntuación anexa al D.-L., superen los 50.000 puntos. En cualquier caso, todas aquellas que superen las 700 hectáreas (7).
2. Que estén, sin motivo justificado, incultas o que no alcancen los niveles mínimos de aprovechamiento que determina la Ley (8).

(5) Véase Joaquín y Manuel Barros Mouro, *Reforma Agraria. Legislação. Notas. Comentários*, Centro Gráfico. Lisboa, 1976.

(6) La Ley 77/77 deroga esta disposición, pero respeta la vigencia de las tablas de puntuación.

(7) Una vez sumadas las áreas de las diferentes fincas que sean propiedad de la misma persona.

(8) Véase la Resolución del Ministerio de Agricultura y Pesca. MAP, núm. 229/75 de 9 de mayo.

El decreto indica que no podrá expropiarse, cualquiera que sea su extensión o puntuación atribuida, aquellos predios rústicos que pertenezcan a productores autónomos, considerando como tales a los que, para la explotación de uno o más predios, utilicen exclusivamente su propio trabajo o el de personas de su familia.

La primitiva redacción del D.-L., sin embargo, incluía aspectos más radicales, por cuanto que:

1. permitía la expropiación de predios rústicos situados en cualquier parte del país, siempre que superasen las 700 hectáreas o tuvieran una puntuación atribuida mayor de 50.000 puntos;
2. no implicaba límites mínimos cuantitativos —30 hectáreas— ni cualitativos —zona determinada.

En orden a lo anterior se aprecia que la redacción definitiva del D.-L. núm. 406-A/75, aun tachado de extremista, frena y limita el proceso de Reforma Agraria por cuanto que:

- a) no integra la propiedad común a un poseedor en cuanto que ésta esté dividida por los límites del área de intervención.
- b) no permite la expropiación de aquellos predios que, aun superando los 50.000 puntos, tengan un área inferior a las 30 hectáreas.

Estudiados estos aspectos, trataremos a continuación el procedimiento seguido para adjudicar las puntuaciones a que se refiere continuamente el D.-L. en cuestión.

El Programa de Reforma Agraria, anexo al D.-L. núm. 203-C/75, de 15 de abril, definía el área mínima del latifundio en 500 hectáreas de tierras medias de secano y 50 hectáreas iguales de regadío. Naturalmente, a efectos de justicia distributiva, era esencial encontrar un índice adecuado a las diversas calidades de las diferentes tierras. Lógicamente, no es lo mismo considerar 500 hectáreas de secano en la sierra de Mertola que igual superficie en los barros de Beja, ya se consideren volúmenes de producción o la necesaria estructura agrícola.

El criterio adoptado por el D.-L. núm. 406-A/75 es, por tanto, el de rendimiento por hectárea, transformándose el índice superficie, meramente cuantitativo, en índice rendimiento, realmente cualitativo, y calculando la media ponderada del rendimiento de los terrenos de regadío del modo siguiente: se sumaron, por una parte, las superficies de regadío y, por otra,

sus rendimientos respectivos con objeto de determinar el rendimiento medio ponderado de las tierras de regadío. Así se llegó a un valor que daba, para una hectárea de regadío, un rendimiento catastral de 2 contos, correspondientes a 1.000 puntos. Por tanto, al límite definido para los regadios —50 hectáreas— supone una puntuación de 50.000. Para las tierras de secano se procedió de igual manera.

Como es fácil comprender el proceso de puntuación que implica este Decreto, recurriremos a un caso imaginario para explicar prácticamente las formas de cálculo de la puntuación merecida por una explotación agrícola determinada.

Finca: X. Distrito: Setúbal. Concejo: Santiago de Cacém. Parroquia: Ermidas. Superficie cultivada: 451,8582 hectáreas (9).

Relación de los cultivos:

- 1.º 217,487 hectáreas de cereales de secano, de las cuales 123,1601 en tierras de 1.ª clase y 94,3270 en tierras de 2.ª clase.
- 2.º 76,2533 hectáreas de cereales en olivar.
- 3.º 119,3301 hectáreas de olivar.
- 4.º 27,3609 hectáreas de frutales (cítricos).
- 5.º 56,4132 hectáreas de viñedos.
- 6.º 18,3006 hectáreas de huerta.
- 7.º 26,2930 hectáreas de pastos.
- 8.º 19,4200 hectáreas de eucaliptos.

La tabla de equivalencias, aneja al D.-L. núm. 406-A/75, da para la parroquia de Ermidas, del concejo de Santiago de Cacém, del distrito de Setúbal, las siguientes puntuaciones unitarias que se reflejan en el cuadro de distribución de culturas y cálculo de la puntuación obtenida: (Ver cuadro página siguiente.)

La simplicidad del ejemplo creemos que nos releva de mayores explicaciones, en tanto que la mecánica por la cual se atribuyen las puntuaciones se evidencia perfectamente en el cuadro anterior. También hemos podido observar cómo esta finca, pese a no llegar al límite máximo de las 700 hectáreas, posee una productividad muy superior a los 50.000 puntos (10).

(9) Ver cuadro adjunto.

(10) El D.-L. núm. 406-A/75 incluye anexas casi todas las tablas de puntuación correspondientes al área de intervención, estimando los rendimientos por parroquia.

**CUADRO DE DISTRIBUCION DE CULTIVOS Y PUNTUACIONES
OBtenidas por la finca X**

<i>CULTIVOS</i>	<i>Clase de tierra</i>	<i>Puntos</i>	<i>Número de hectáreas cultivadas</i>	<i>Puntuaciones parciales</i>
1 Ha Cereales de secano	1. ^a	280	123,1601	34.484,8280
1 Ha Cereales de secano	2. ^a	200	94,3270	18.865,4000
1 Ha Cereales en olivar	1. ^a	110	76,2533	8.387,8630
1 Ha Olivar	1. ^a	750	119,3301	89.497,5700
1 Ha Frutales (cítricos)	Unica	2.650	27,3609	72.506,3850
1 Ha Viñedos	Unica	590	56,4132	33.284,1420
1 Ha Huerta	Unica	830	18,3006	15.189,4980
1 Ha Pastos	Unica	50	26,2930	1.314,6500
1 Ha Eucaliptos	Unica	260	19,4200	5.049,2000
TOTALES:			481,8582	278.579,5410

Junto a esta norma, el Decreto de expropiación determina la existencia de un derecho de reserva (11) que afectará a una porción determinada de la tierra expropiada conforme a las siguientes condiciones:

- a) Se garantiza el derecho de reserva a los propietarios expropiados cuyos predios no estén incultos sin motivo (12) o posean bajos niveles de productividad.
- b) Este derecho supone que pueda reservarse una cantidad de tierra cuya puntuación no supere los 50.000 puntos. La superficie reservada nunca será inferior a 30 hectáreas, independientemente de su puntuación.

Este derecho se anula:

- a) Si los propietarios beneficiados por el derecho de reserva no explotan directamente el área atribuida, pudiendo entonces ser reclamada ésta en arrendamiento por las Cooperativas Agrícolas de Producción.
- b) Cuando los propietarios del predio sean personas colectivas de derecho privado.

(11) Id. ant. arts. 2.^º y 3.^º.

(12) *Ibidem*, art. 1.^º, núm. 1, b).

Para el reconocimiento de este derecho se deberá manifestar, a instancias de parte afectada y por mediación de los Centros Regionales de Reforma Agraria, la intención de ejercitarlo conforme a la Ley, caducando en caso contrario.

Prosiguiendo su redacción, el D.-L. núm. 406-A/75 establece las siguientes normas reguladoras del proceso:

Indemnizaciones: Se establecerán por ley posterior en el plazo de 180 días tras la promulgación del presente decreto (13).

Explotaciones arrendadas o usufructuadas: Se respeta la tenencia de la tierra a los arrendatarios o usufructuarios que la trabajen directamente siempre que su puntuación no exceda los 50.000 puntos, garantizándoles, si así ocurriera, el mismo derecho de reserva que a los propietarios (14).

Restricción del área de explotación (15): Salvo el Estado o las entidades reguladas por Ley especial (16), nadie puede explotar un área cuya puntuación supere la establecida. Se prohíbe asimismo la asociación de individuos privados para la explotación de la tierra, sea cual fuere la fórmula jurídica que adopten (17).

Procedimientos de expropiación (18): Se realizará mediante orden del MAP y por medio del Instituto de Reforma Agraria —IRA—, implicando la publicación de la orden la inmediata y efectiva nacionalización de la tierra.

Asimismo se desautoriza al IRA para que proceda a la requisición de equipo industrial, ganados y demás medios de las explotaciones excedentarias (19) y al arrendamiento compulsivo, sin efectos, de las áreas reservadas, durante el año agrícola siguiente al decreto de expropiación (20).

Sanciones contra sabotajes: Se prevén como penas accesorias contra los que incurriesen en actos tendentes a impedir la expropiación o a deteriorar las áreas cultivadas y los medios de producción anejos a ellas. Implican la pérdida del derecho de reserva y de indemnización, sin perjuicio de las correspondientes sanciones previstas en las leyes ordinarias (21).

(13) *Ibidem*, art. 5.^º. Esta condición no se ha cumplido hasta la promulgación de la Ley 80/77.

(14) Id. art. 6.^º.

(15) Id. art. 7.^º.

(16) Se refiere a las empresas públicas y cooperativas agrícolas.

(17) Se trata de impedir la reunión de sujetos privados que individualmente exploten extensiones con 500.000 puntos atribuidos, ya que, en caso contrario, los objetivos de la Ley se anularían.

(18) D.-L. 406-A/75, cit., arts. 8.^º y 9.^º.

(19) Id. art. 11.

(20) Id. art. 12.

(21) Id. art. 10.

Funciones de los centros regionales de reforma agraria (22): Compete al Instituto de Reforma Agraria, a través de estos Centros:

1. Promover y apoyar la instalación de unidades de producción en las áreas expropiadas.
2. Realizar, en todos los órdenes, la explotación de estas zonas.
3. Encargarse de la demarcación de las áreas reservadas.
4. Realizar el inventario de los bienes de equipo existentes en las áreas expropiadas y proceder a las requisiciones pertinentes.

El Decreto desarrolla en sus artículos finales (23) las normas aplicables a los recursos contenciosos contra los actos de los CRRA, que se resuelven y agotan en el Ministerio de Agricultura y Pesca, así como determina la ineficacia de los negocios jurídicos que afecten a la tierra, celebrados con posterioridad al 15 de abril de 1975 por individuos sujetos a expropiación, y la cualidad de único patrimonio para las empresas agrícolas que sean propiedad de cónyuges no separados de bienes o de personas y bienes o que provengan de herencia indivisa.

Con todas las imprecisiones que puedan aducirse respecto de esta norma, es evidente la capacidad real del instrumento para establecer unas vías concretas de actuación contra la estructura latifundiaría del centro-sur y sur del país. Sin embargo, al mantener un sistema de gestión descentralizado y tendente a favorecer la implantación de entes colectivos en sustitución de las tradicionales formas de explotación de la tierra, resulta demasiado radical y produce efectos difícilmente controlables por la administración del VI Gobierno Provisional.

La estructura de poder, próximo el fin de los trabajos de la Constituyente, se perfilaba favorable a la iniciativa socialista (24); por tanto era necesario establecer una serie de controles para aquellos procesos de reforma refractarios al centralismo. Esto se demuestra, primero, en las negociaciones de abril de 1976, que conducen al acuerdo sobre la Reforma Agraria plasmado en el D.-L. núm. 236-A/76, de 5 de abril, donde se recogen los principios fundamentales que deben respetarse en el proceso de Reforma Agraria en la zona de intervención y que altera ciertos aspectos del D.-L. núm. 406-A/75.

(22) Id. ant. art. 13.

(23) Id. ant. arts. 14 al 17.

(24) El Partido Socialista Portugués se decantaba como preponderante en las elecciones legislativas, así como en las presidenciales y en las municipales.

Este acuerdo, que se traduce en Ley, manifiesta la necesidad de controlar el proceso de Reforma Agraria por medio de los órganos del Estado, que se convierten en guías y directores del mismo, a la vez que arrebatan toda iniciativa legal a las organizaciones locales. Se advierte aquí una clara intención de liquidar los movimientos autónomos de los campesinos y de dificultar la explotación colectivizada de la tierra. El trasfondo político de estas medidas es obvio: atacar y reducir la influencia del PC en zonas de clientela electoral fija y mayoritaria, domesticando y reformando los métodos revolucionarios de apropiación. Así, el preámbulo de este Decreto manifiesta cómo la ausencia de control estatal ha supuesto que se ocupase una superficie superior al millón de hectáreas, cuando las expropiaciones legales sólo ascendían, a la fecha, a 300.000.

Por tanto, se decide tomar dos medidas (25):

- 1.^a Asegurar el cumplimiento de la Ley.
- 2.^a Revisar y complementar convenientemente lo dispuesto en el D.-L. núm. 406-A/75.

El primer término supone:

- a) Acabar con la expropiación de tierras y no aceptar como hechos consumados ninguna nueva ocupación.
- b) Desocupar todas las tierras que no sean susceptibles de expropiación y hayan sido tomadas.
- c) Reconocer los derechos individuales de los agricultores expropiados y no consentir integraciones en unidades colectivas contra la voluntad del sujeto.
- d) Garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos de arrendamiento cuando las explotaciones expropiadas lo fueron porque se integraban dentro de grandes explotaciones.
- e) Aplicar inmediatamente el derecho de reserva.
- f) Promulgar en el plazo de sesenta días legislación regulando el derecho a indemnizaciones (26).

El segundo término, a su vez, determina:

- a) Definir un límite mínimo de área expropiable.

(25) D.-L. núm. 236-A/76. Preámbulo.

(26) Este punto no se llevó a cabo hasta octubre de 1977.

- b) Crear un dispositivo legal que asegura que no se tendrá en cuenta, a efectos de expropiación, las inversiones realizadas tras la promulgación del D.-L. núm. 406-A/75.
- c) Revisar los condicionamientos impuestos a la aplicación y reglamentación del derecho de reserva.

El acuerdo que hemos examinado crea una serie de normas de acción que, en primera instancia, legalizaron los violentos desalojos de 1976 y condujeron a la restricción de la Reforma Agraria. Ya vimos, cuando se estudió el problema del área de intervención, cómo el D.-L. núm. 236-A/76 determinó una zona específica para la aplicación de las medidas de Reforma Agraria, destruyendo la posibilidad de que ésta se extendiese a nivel nacional. Por consiguiente, sólo podemos añadir que esta norma, y toda la legislación subsecuente, sólo sirvió para controlar desde Lisboa los problemas campesinos del Alentejo y para frenar el prestigio político que pudiera significar para el PC o para ciertos grupos extraparlamentarios de izquierda la dirección ideológica de la Reforma Agraria.

Toda la serie de medidas legales que se toman en el período 76-77 respecto de la Reforma Agraria (27) tienen origen en iniciativas socialistas y socialdemócratas y conducen a centralizar la gestión administrativa en los núcleos urbanos de poder, ajenos totalmente al problema real de la zona afectada. Evidentemente, cuestiones de índole internacional, como el progresivo endeudamiento con el FMI, determinan una dependencia política exterior que repercute notablemente en la forma de solucionar asuntos de orden interno. Pero esto sólo es una justificación y, según nuestro criterio, pensamos que los procesos revolucionarios —radicales— no se agotan en justificaciones. O bien se realizan o se detienen y diluyen en reformismo intrascendentes. Por lo que respecta a la expropiación y nacionalización de esferas fundamentales del sector primario portugués, la evolución (28) del fenómeno confirma el segundo término de nuestra hipótesis, cuya demostración más palmaria se encuentra en las producciones de la superestructura jurídica del sistema, es decir, las normas dimanadas de los acuerdos de abril de 1974, y como final, la Ley Barreto.

(27) Véase Barros Mouro, J. y M.: *Reforma Agraria. Legislação, notas, comentários*. Lisboa, 1976. Centro Gráfico. Págs. 167-241.

(28) Véase C-III.

(29) Véase C-IV.

CUADRO 3

Expropiaciones realizadas (15 de abril de 1976)

<i>Distritos</i>	<i>Total expropiable (1)</i>	<i>Expropiado (a)</i>	<i>%</i>	<i>Por expropiar (b)</i>	<i>%</i>	<i>a + b</i>	<i>%</i>
Castel Branco .	110.000	17.776	16	619	1	18.467	17
Santarem . . .	100.000	66.756	67	15.483	15	82.239	82
Lisboa	12.000	—	—	5.515	46	5.515	46
Evora	500.000	163.875	33	150.924	30	314.799	63
Portalegre . . .	300.000	88.992	30	59.047	20	148.039	49
Setúbal	120.000	43.591	36	24.755	21	68.346	57
Beja	450.000	69.110	15	—	—	69.110	15
Faro	8.000	—	—	223	3	223	3
TOTAL . . .	1.600.000	450.100	28	256.638	16	706.738	44

(1) Estimado.

**3. Formas de tenencia y explotación de la tierra durante el período 1974/77:
Crédito Agrícola; Unidades colectivas de producción;
Movimiento cooperativo**

3.a) Crédito agrícola

Las medidas relativas al Crédito Agrícola de Emergencia —CAE— nacen como consecuencia de la necesidad inmediata de dotar a la agricultura de una estructura crediticia que permitiese la financiación de trabajos esenciales para la prosecución de las labores, y para evitar el creciente deterioro de la producción. Su aspecto más positivo consiste en dar acceso al crédito a corto plazo a los pequeños y medios agricultores que, hasta la fecha, no tenían demasiadas posibilidades de conseguir préstamos no usurarios.

Observamos en el cuadro adjunto, la evolución total de los préstamos concedidos por distrito, a través del Fondo para el Desarrollo Agrario (30),

(30) El FDA nació mediante la Ley núm. 2.017, de 25 de junio de 1946, y se reglamentó por D.-L. núm. 43.355, de 24-11-60, y fue durante el período salazarista uno de los más importantes instrumentos de crédito al sector agrario. En la práctica sólo benefició a los grandes propietarios, ya que los arrendatarios, para acceder al crédito, debían poseer permiso

CUADRO 4

Fondo para el Desarrollo Agrícola (1947-1974)

— *Suma total de los préstamos concedidos por distrito, desde 1947 a 1974:*

Aveiro	137.974.100\$00
Beja	165.443.750\$00
Braga	117.959.400\$00
Bragança	223.365.270\$00
Castelo Branco	119.673.420\$00
Coimbra	92.707.720\$00
Evora	228.888.950\$00
Faro	142.997.120\$00
Guarda	94.570.820\$00
Loiria	124.219.990\$00
Lisboa	307.662.925\$00
Portalegre	142.855.610\$00
Porto	95.465.200\$00
Santarém	250.583.900\$00
Setúbal	140.501.810\$00
Viana do Castelo	30.912.180\$00
Vila Real	110.317.880\$00
Viseu	157.636.400\$00
TOTAL	2.785.572.665\$00

en el período 1947-74. La lectura de este indicador demuestra que los ocho distritos netamente latifundistas recibieron el 54 por 100 del crédito total, mientras que los diez distritos restantes del continente y los tres insulares se repartieron, respectivamente, el 42 por 100 y el 2 por 100.

Tras la revolución de abril se inició el proceso de ocupación de tierras por grupos de trabajadores rurales que, casi en su totalidad, se agruparon en cooperativas o en otras entidades de explotación colectiva. Frecuentemente, los pequeños y medios agricultores se unían a estas iniciativas o constituían sus propias cooperativas.

del propietario y, para obtener ciertas cantidades, prestar garantía hipotecaria que osciló, según la época, de 20 a 100 contos. El interés de estos créditos era muy bajo, variando del 2 por 100 al 4 por 100 en el período 1946-74. El plazo de amortización podía llegar a los 30 años y la devolución se iniciaba dos años después de que finalizaran los trabajos de mejora para los que se habían solicitado. Estas condiciones fueron frecuentemente aprovechadas por los terratenientes y empresarios agrícolas para comprar dinero a bajo precio —crédito— que se dedicaba a la especulación y se invertía en negocios a corto plazo, muchas veces ajenos al sector agrario.

El primer problema de orden económico que se les planteó fue la carencia de medios de pago para hacer frente a los costos fijos de la producción, así como para adquirir los bienes de equipo y otros medios necesarios para no interrumpir el proceso productivo. Esta necesidad acuciante e inmediata de dinero, que no pueden satisfacer las entidades de crédito privadas, ya que fueron nacionalizadas por el Gobierno Provisional, se satisface por medio del D.-L. núm. 251/75 de 23 de mayo, por el que se crea el CAE (31).

Conscientes de que la institucionalización de las transformaciones por las que ha de pasar la concesión de crédito a la agricultura implica un cierto tiempo y que la coyuntura económica de 1975 imponía medidas que posibilitaran acciones inmediatas, el Gobierno Provisional (32) decidió la creación de normas de emergencia que legalizasen, dentro del proceso revolucionario y sin perjuicios de legislación posterior, los actos administrativos tendentes a procurar respaldo económico a la agricultura.

Así, el D.-L. núm. 251/75 hace beneficiarios del CAE a los pequeños y medios agricultores, definiéndolos como aquellos que explotan directamente la tierra con su propio trabajo o con el de familiares no asalariados (33). El destino del crédito será destinado a:

- a) pago de los servicios destinados a preparar las tierras.
- b) adquisición de bienes de equipo y medios básicos para la producción.

El objetivo fundamental e inmediato del mismo tendía al incremento de la productividad agrícola.

El decreto que comentamos se extiende seguidamente —artículos 3.^º a 13 en consideraciones de índole administrativa, entre las que caben destacar las siguientes normas:

1. Centralización del crédito en la banca nacionalizada (art. 3.^º).
2. Mediación exclusiva del IRA en el estudio de las necesidades y en

(31) Véase E. Rosa, *Los Monopolios y el 25 de Abril*, Lisboa, 1974. Seara Nova.

(32) V Gobierno Provisional, presidido por Francisco da Costa Gomes.

(33) Cf. D.-L. núm. 251/75, de 23 de mayo, arts. 1.^º, i y 2. Posteriormente, por el D.-L. núm. 406-B/75, de 29 de julio, y el Despacho del MAP, de 18 de agosto de 1975, se amplía el CAE a las Unidades Colectivas de Producción, a los pequeños y medios empresarios agrícolas que no utilicen más de 1 ó 2 asalariados, según trabajen zonas de minifundio o de latifundio.

- la distribución de las cantidades prestadas (arts. 4.^o, 5.^o, 7.^o, 11 y 12).
3. Suspensión del crédito e inmediata liquidación de los débitos respecto de las cantidades beneficiadas que se aparten de los objetivos del Decreto (arts. 7.^o y 8.^o).
 4. Control del movimiento de créditos, los cuales no podrán utilizarse si los beneficiarios no justifican cada una de las necesidades por la que retiran cantidades.

El monto global del CAE se calculaba en cinco millones de contos y el plazo para la devolución de los préstamos desembolsados no podía exceder de los doce meses contados a partir de la recepción de la primera cantidad librada (arts. 5.^o, 7.^o y 10).

El Decreto incluye una tabla indicativa de las tasas de interés aplicables al CAE, que se reproduce en los cuadros adjuntos (34).

Posteriormente se promulgaron otras disposiciones complementarias que completaron las necesidades no previstas en la primera norma, modificando las clases de sujetos susceptibles de beneficiarse del CAE (35). Esencialmente, estas medidas tendieron a:

1. incluir en el CAE: a los pequeños y medios agricultores y a nuevos factores de la producción;
2. posibilitar la utilización del crédito para el pago de salarios;
3. definir correctamente la categoría de pequeño y medio agricultor, con objeto de ampliar el número de beneficiarios en la compra de abonos a bajo precio;
4. determinar las entidades intermedias y los Centros Regionales de Reforma Agraria que serán competentes a la hora de recabar de los beneficiarios del CAE la amortización de las cantidades libradas.

Finalmente, puede utilizarse la evolución cuantitativa del CAE en los cuadros adjuntos donde se desarrollan, respectivamente, las cantidades cobradas por los beneficiarios del crédito hasta el 3 de diciembre de 1975.

(34) Véase C-V, C-VI, C-VII y C-VIII.

(35) Véase Barros Mouro, *op. cit.*

CUADRO 5

Tasas de interés del Crédito Agrícola

<i>Crédito general para la agricultura. (Grandes empresarios.)</i>		<i>Crédito Agrícola de Emergencia (pequeños y medios agricultores y Unidades Colectivas de Producción).</i>	
	<i>Costo final (%)</i>	<i>Costo final (%)</i>	<i>Redescuento + Banca Comercial + Comisiones líquidadoras (%)</i>
Hasta 22/XII/75			
– 90 días	7,75		
90 a 180	8,25	6,5	$4,5 + 0,5 + 1,5$
180 a 365	9,25	(tasa única)	
Después de 22/XII/75			
– 90 días	4,5	6,0	$3,0 - 1,5 - 1,5$
90 a 180	5,0	6,5	$3,0 - 2,0 - 1,5$
180 a 365	6,0	7,5	$3,0 - 3,0 - 1,5$
Después de 29/III/76			
– 90 días	4,5		
90 a 180	5,0	6,0	$3,0 + 1,5 + 1,5$
180 a 365	6,0	(tasa única)	

Fuente: Decreto Ley número 251/75, de 23 de mayo.

CUADRO 6

Evolución de las tasas de interés del Crédito Agrícola de Emergencia (C. A. E.)

<i>C. A. E. antes del 22/XII/75</i>	<i>Crédito Agrícola en general antes de 22/XII/75</i>	<i>Plazos</i>	<i>C. A. E. después del 22/XII/75</i>	<i>Crédito Agrícola en general tras 22/XII/75</i>	<i>C. A. E. tras la corrección del</i>
6,5	7,5	Hasta 90 días	6	4,5	6
–	–	De 90 a 180	6,5	5	6
–	–	De 180 a 1 año	7,5	6	6

CUADRO 7

Crédito Agrícola de Emergencia (C. A. E.)

Montantes cobrados por los beneficiarios — P. M. A. + U. C. P.

Hasta: 31/XII/75.

Unidad: contos.

	C. A. E. a las U. C. P.	Total C. A. E. (pequeños y medios agricultores —unidades colectivas de producción)	C. A. E. U. C. P./C. A. E. (%)
Beja	157.807	202.262	78,0
Castelo Branco	225	3.761	5,9
Evora	217.484	241.490	90,0
Faro	527	6.127	8,6
Lisboa	1.536	25.897	5,9
Portalegre	80.272	97.935	81,9
Santarem	12.530	55.645	22,5
Setúbal	29.816	79.212	37,6
SUBTOTAL	500.197	712.329	70,2
TOTAL DEL PAÍS	500.197	780.628	64,3

Fuente: Grupo Coordinador del C. A. E.

2. a) *Unidades colectivas de producción*

Las UCP nacieron de la necesidad de organizar nuevos sistemas de explotación de la tierra en las zonas ocupadas por los campesinos. En un principio fueron apagadas por casi todos los partidos de izquierdas —PCP, AOC, MRPP— y se convirtieron en instrumentos revolucionarios que transformaron de forma radical las estructuras tradicionales de tenencia y explotación de la tierra.

Si exceptuamos el cooperativismo, no existía en Portugal ningún precedente de tales movimientos. La formación de las mismas es simple: un grupo de campesinos ocupan áreas abandonadas por los terratenientes y comienzan a explotarlas. Paulatinamente, los antiguos asalariados, ligados a esa zona concreta o atraídos por su organización, van incrementando el número de los colectivistas.

Como ya se ha visto, esta iniciativa desde la base sorprendió al Gobierno central con hechos consumados que le enfrentaron en profundidad con

CUADRO 8

Crédito Agrícola de Emergencia

Crédito garantizado y cobros efectuados (hasta el 31/I/76)

Distritos	Crédito garantizado situación el 26/I/76		Cobros efectuados (1) situación el 31/XII/75	
	Contos (2)	%	Contos	%
Beja	459.309	22,3	77.737	17,0
Castelo Branco	23.088	1,1	3.822	0,9
Evora	416.426	20,3	94.635	20,7
Faro	65.183	3,2	7.017	1,5
Lisboa	78.809	3,8	15.975	3,5
Portalegre	220.020	10,7	83.679	18,3
Santarem	166.516	8,1	49.553	10,9
Setúbal	134.945	6,6	47.601	10,4
SUBTOTALES	1.564.296	76,1	380.019	83,2
Otros distritos	444.943	21,6	59.138	13,0
Continente	2.009.239	97,7	439.157	96,2
Islas	46.300	2,3	17.547	3,8
TOTALES	2.055.539	100,0	456.704	100,0

Fuente: Grupo Coordinador del C. A. E. Lisboa, 1976.

(1) Las aceptaciones redescuentadas por el Banco de Portugal totalizaban el 31/XII/75 578.600 contos. La diferencia proviene del hecho de que ciertas entidades mutualistas no han facilitado información. De los 456.704 contos cobrados por las entidades mutualistas, 397.221 contos habían sido concedidos a los beneficiarios. El 31/XII/75, el crédito garantizado sumaba 1.708.582 contos.

(2) 1 conto = 1.000 escudos.

los intereses de los agrarios del Norte y con la política conservadora del PPD y CDS.

Las primeras medidas contra la expansión de la colectivización de tierras consistieron en:

1. Delimitar la zona concreta de Reforma Agraria.
2. Limitar legalmente los procedimientos de expropiación y ocupación de tierras.
3. Tipificar las entidades privadas que podían acogerse al auxilio económico del Estado.

Estas normas generales, unidas al giro táctico del PC en lo que se refiere al apoyo directo de las ocupaciones, frenaron considerablemente la

iniciativa de las UCP's y, de forma específica, se legisló respecto de éstas produciendo las siguientes normas (36):

- a) Relativas al reconocimiento legal de las UCP's por la Administración a efectos de beneficios técnicos y crediticios para la explotación de la tierra (37).
- b) Relativas a las condiciones que deben cumplir las UCP's para acceder al CAE con aplicación al pago de salarios (38).
- c) Relativas a respetar la propiedad individual de los pequeños propietarios que no deseen incluirse en las UCP's (39).
- d) Relativas a la mediación de los CRRA en lo que respecta a la gestión de las iniciativas de las UCP's ante el IRA en todo lo que se refiera a créditos para la adquisición de medios de producción y negociación de los efectos relativos a las operaciones de crédito realizadas o en curso (40).

Estas medidas restringen notablemente la autonomía de los movimientos campesinos, transformando las UCP's en tradicionales cooperativas de producción agrícola, si bien persiste su forma particular de organización interna y división del trabajo. En los cuadros adjuntos (41) observamos algunos datos significativos relativos al número de UCP's existente en la zona de Reforma Agraria y características de las mismas.

Es evidente que las normas legales dictadas respecto de las UCP's y relativas a su reconocimiento por la Administración no suponían que se les atribuyese personalidad jurídica, limitándose, tan sólo, a permitirles el acceso a la asistencia técnica y financiera del Estado. En este sentido es necesario considerar el vacío legal que existe en torno a una conceptualización jurídica de estas entidades, que no gozan de reconocimiento efectivo sino a efectos concretos y limitados. Tan sólo la Constitución de 1976 recoge,

(36) Cf. Barros Mouro, *op. cit.*, págs. 245-262.

(37) D.-L. núm. 406-B/75, de 29 de julio; D.-L. núm. 262/76, de 8 de abril, y D.-L. núm. 716/77, de 19 de diciembre.

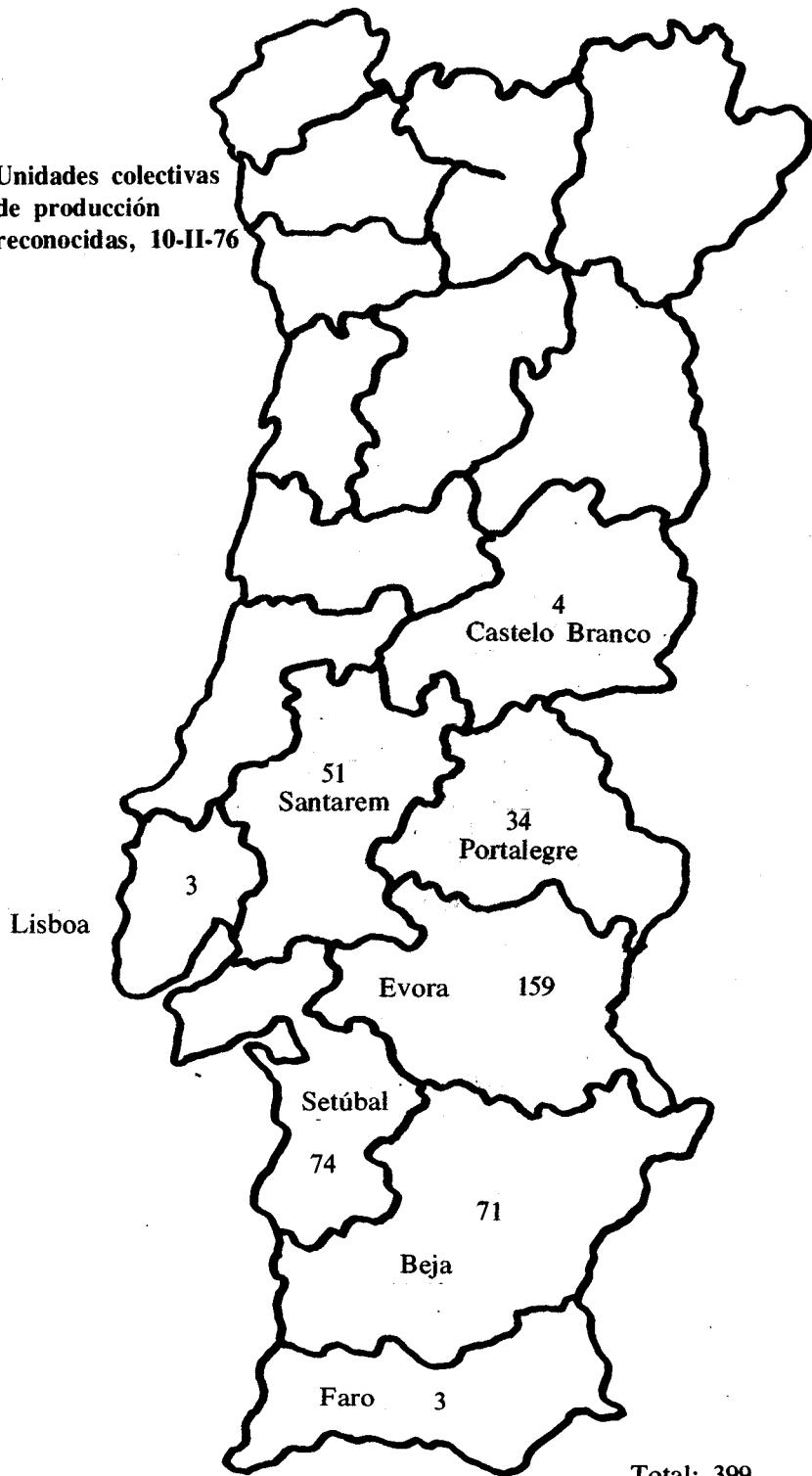
(38) D.-L. núm. 541-B/75, de 27 de septiembre.

(39) D.-L. núm. 236/76, de 5 de abril, que obliga a las UCP's a cumplir con lo dispuesto en los arts. 2.^º y 3.^º del D.-L. núm. 696/74, de 6 de diciembre.

(40) Resolución del MAP de 9 de junio de 1975 y 24 de julio de 1976.

(41) Cuadros: C-IX, C-X y C-XI.

Unidades colectivas
de producción
reconocidas, 10-II-76



CUADRO 10

Número de UCP reconocidas al abrigo del D. L. número 406-B/75

<i>Distritos</i>	<i>Hasta el 31/XII/75</i>	<i>Del 1/I/76 al 31/IV/76</i>	<i>Totales</i>
Beja	43	39	82
Castel Branco	3	1	4
Evora	157	2	159
Faro	2	1	3
Lisboa	1	3	4
Portalegre	32	10	42
Santarem	54	—	54
Setúbal	72	6	78
TOTAL	364	62	426

con demasiada vaguedad, a estos entes, enmarcándolos dentro de las diferentes maneras de explotar colectivamente la tierra (42).

3. c) *Movimiento Cooperativo*

La Constitución Portuguesa de 1976 considera las Cooperativas como uno de los factores que contribuyen al desarrollo de las relaciones de producción socialistas por cuanto que son un medio de apropiación colectiva de los principales medios de producción y de los recursos naturales, así como una forma necesaria para el ejercicio del poder democrático por las clases trabajadoras (43).

El cooperativismo posee raíces históricas en Portugal anteriores al 25 de abril (44), si bien durante el período Salazar-Caetano fue totalmente desatendido por las instituciones del Estado Novo e incluso boicoteado administrativamente.

(42) Véanse los artículos 100, 101 y 102 de la Constitución. En el sentido de resolver la falta de regulación legal y estatutaria de las UCP's, cuestión que dificultaba su funcionamiento, el MAP resolvió con fecha 18 de diciembre de 1975 que las UCP's fueran consideradas en su conjunto como un solo ente jurídico, sometido a intervención del Estado. Cf. *Diario de Governo*, II serie, Lisboa, 31 de diciembre de 1975. La Ley Barreto, en su art. 73, núm. 3.6, da una definición global de Unidad Colectiva de Producción, pero sin determinar en absoluto las cualidades jurídicas de tal categoría.

(43) Art. 100 de la Constitución de 2 de abril de 1976.

(44) El reconocimiento legal del cooperativismo en Portugal se remonta a la Ley Basilar, de 2 de julio de 1867.

CUADRO 11

Unidades Colectivas de Producción. Datos y características:

Distritos	Número de UCP al 31-XII-75	Área media de cada UCP	Número de obreros por cada UCP	Salario medio (hombres)
Beja	45	3.744	169	—
Evora	157	1.567	—	195\$00
Setúbal	66	1.157	46	160\$00
Portalegre	34	—	126	185\$00
Santarem	51	876	—	—
Castelo Branco	3	1.108	30	—
Faro	2	—	—	—
Lisboa	1	—	—	—
Bragança	1	—	—	—

Pese a la oposición del Estado autoritario a estas organizaciones, que contaban con gran cohesión interna y con un cierto aire autogestionario, a finales de 1973 aún existían 549 cooperativas que se distribuían de este modo:

- Industrias alimenticias: 105
- Bebidas: 76
- Comercio al detalle: 174
- Otras: 355

El número de sociedades cooperativas representaba el 0,5 por 100 del total de las sociedades existentes censadas por los servicios estadísticos oficiales, pero sus trabajadores representaban más del 1,3 por 100 de las del mismo total.

Tras el 25 de abril, el número de cooperativas, sobre todo las de producción y comercialización, se incrementó notablemente, siendo la principal razón de este fenómeno la necesidad de garantizar el empleo en las empresas abandonadas o boicoteadas por los empresarios o en aquellas que resultaron paralizadas por la nacionalización de las estructuras financieras. En otros casos fueron los mismos propietarios quienes tomaron la iniciativa, pasando a ser socios cooperantes.

Tras el 25 de abril de 1974, el número de cooperativas, sobre todo de producción y comercialización, aumentó extraordinariamente, respondiendo a la necesidad de garantizar el empleo de las masas trabajadoras

abandonadas por el absentismo de los empresarios o desocupadas por la nacionalización de las estructuras financieras y como consecuencia de los vicios monetarios acumulados por el sistema crediticio del capital monopolista. En algunos casos —pequeña y media empresa— la iniciativa partió de los propios empresarios, que pasaron a convertirse en socios cooperativistas.

Fundamentalmente, las cooperativas se decantan en el ámbito general de la evolución económica en razón a:

- La necesidad de crear nuevas formas de producción capaces de adaptarse a la transición política.
- Paliar el desempleo creado por la desaparición de los antiguos propietarios.
- Aumentar la productividad, y
- Posibilitar la participación de los trabajadores en la reconstrucción del país.

Las cooperativas aparecerán, en un primer momento, en las industrias de transformación, en los grandes fundos abandonados, en la pesca, en la vivienda y en el pequeño comercio. Los participantes tratarán, mediante diversas formas de cooperación, de satisfacer las necesidades de consumo y de los restantes bienes y servicios sociales.

Estos movimientos, que en su origen parecen haberse desarrollado autónomamente, no tardaron en ser objeto de atención de los grandes partidos, los cuales, por supuesto, dieron todo su apoyo al movimiento cooperativo, si bien encuadrándolo dentro de su esquema organizativo particular y de su programa político específico.

El PC declaró que consideraba el cooperativismo como una de las vías útiles para ejercer el control antimonopolista, afirmando que tales movimientos debían ser apoyados por una política de créditos y subsidios, de descuentos en la adquisición de equipo, de exención de impuesto y de apoyo técnico y pedagógico. Según el PC, estas medidas servirían de incentivo para la creación de nuevas cooperativas agrícolas, indispensables para la transformación de la estructura rural, así como para desarrollar el movimiento cooperativista general, necesario para la reestructuración del país.

Las cooperativas, por último, desempeñarían un importante papel en la solución del problema de la vivienda, ya que reduciría los gastos del Estado en ese sector.

El PS enfoca el cooperativismo como un primer paso para acabar con la miseria y la explotación de las clases trabajadoras, así como para terminar con la dictadura protectora del lucro y para suprimir el dominio de la burguesía latifundaria y monopolista.

El PPD considera el cooperativismo como una institución moderadora tanto del capitalismo como del colectivismo y como un agente del progreso. Consecuentemente, en sus programas defiende la necesidad de promulgar una legislación fiscal adecuada para el fomento de la enseñanza del cooperativismo y para ayuda técnica y financiera de las cooperativas. El movimiento cooperativista debe extenderse cada vez más, pasando sus instituciones a integrarse en el lugar correspondiente del aparato administrativo del Estado. Como los anteriores partidos, el PPD piensa que las cooperativas, además de contribuir a la reorganización de la agricultura, hacer posible la explotación de empresas abandonadas o deterioradas y defender los intereses de los trabajadores, pueden ser un instrumento eficaz para resolver el problema de la vivienda.

Como vemos, el cooperativismo parece ser un elemento útil para los principales partidos, razón por la que ha gozado de ciertas condiciones políticas y económicas favorables, siendo apoyado, en cuanto que institución no autogestionaria, sino sometida a los intereses de un partido concreto, por los seis gobiernos provisionales y reconocido como factor de cambio en la Constitución del 76 y en el Programa del primer gobierno constitucional.

En el período que nos ocupa —1974/76— la constitución de nuevas cooperativas tuvo un desarrollo bastante acelerado, como se puede apreciar en el histograma adjunto (45).

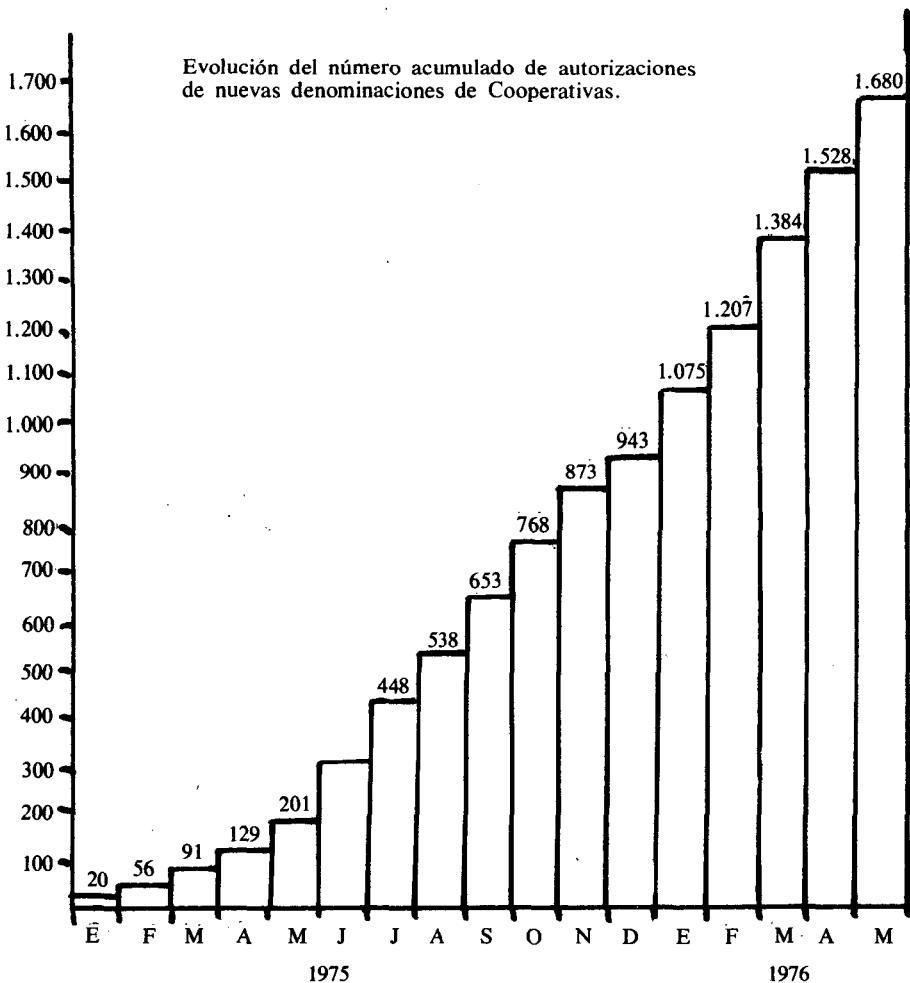
La situación global en mayo de 1976 puede verse en el mapa adjunto (46).

La mayor parte de las cooperativas que se oficializaron mediante la publicación de sus estatutos en el Diario de la República, hasta mayo de 1976, se distribuían así:

— Construcción civil:	110
— Papel y artes gráficas:	83
— Tejidos y confecciones:	59
— Vivienda:	68
— Reparación y asistencia:	39

(45) Véase C-XII.

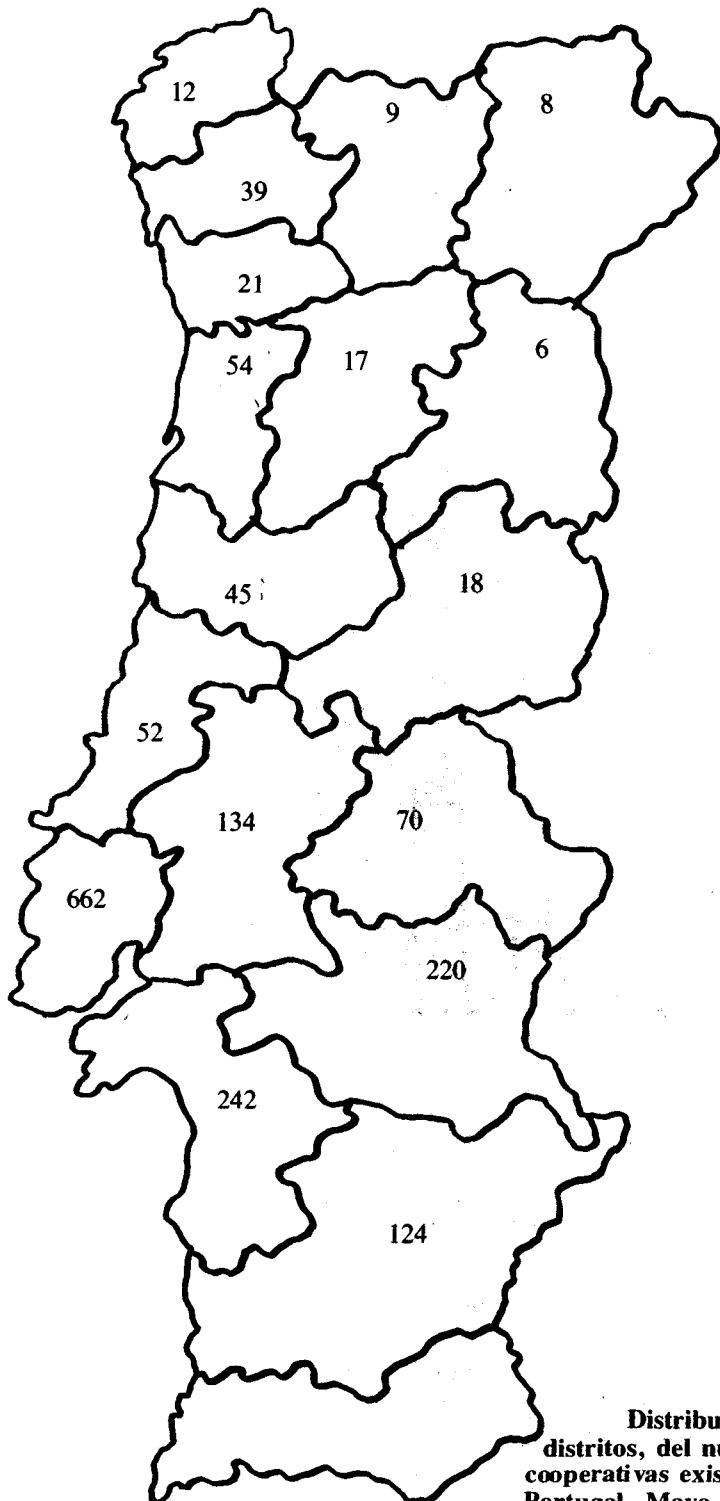
(46) Véase C-XIII.



Fuente: Comisión de Apoyo a las Cooperativas.

– Material eléctrico, refrigeración e instalaciones eléctricas:	38
– Metalomecánicas:	48
– Inmobiliarias:	21
– Transportes:	16

La Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976, al reconocer la apropiación colectiva de los principales medios de la producción y la democratización de las instituciones como garantías y condiciones necesarias para hacer efectivos los derechos y deberes económicos,



Distribución, por distritos, del número de cooperativas existentes en Portugal. Mayo de 1976.

sociales y culturales (47), creó las bases para el desarrollo del cooperativismo como medio de asegurar la transición hacia el socialismo mediante la creación de condiciones adecuadas para el ejercicio democrático del poder de las clases trabajadoras (48). El mismo texto reconoce el derecho que todos poseen de constituir cooperativas y que éstas son uno de los sectores de propiedad de los medios de producción, de los suelos y de los recursos naturales definidos en función de su titularidad y del modo social de gestión (49), así como una de las bases para el desarrollo de la propiedad social, que tenderá a ser predominante (50). Junto al sector público y al privado, el sector cooperativo está, según la Constitución, constituido por los bienes y unidades de producción poseídos y dirigidos por los cooperadores en obediencia a los principios cooperativos (51). Consecuentemente, la Constitución establece que el Estado debe fomentar la creación y las actividades de las cooperativas, en especial las de producción, comercialización y consumo, debiendo garantizar la libertad de creación y gestión de éstas, así como definir los beneficios fiscales y financieros de las cooperativas en razón a obtener créditos y auxilio técnico en las condiciones más favorables (52). Las cooperativas se definen concretamente como uno de los medios para asegurar el derecho a la vivienda, para proteger al consumidor y para contribuir a la reforma agraria mediante la constitución, por parte de los trabajadores rurales y pequeños y medios agricultores, con apoyo del Estado, de cooperativas de producción, de compra y venta, de transformación y de servicios, así como servir de garantía de la participación de los trabajadores rurales y pequeños y medios agricultores en el proceso de reforma (53).

Si el tratamiento constitucional de las cooperativas es completo y coherente con los objetivos fundamentales del texto, no ocurre lo mismo en cuanto nos atenemos al examen de la evolución real y la consiguiente atención administrativa de estos sujetos económicos. Se esperaba que los programas económicos del actual gobierno respetasen los principios constitucionales a los que nos hemos referido y, más aún, que impulsara convenientemente el desarrollo cooperativo. Sin embargo, la continua crisis de poder y su adjunta economía, en razón de la dependencia del

(47) Cf. Constitución de la R. Portuguesa. Lisboa, 2 de abril de 1976, art. 50.

(48) Idem. art. 2.º.

(49) Id. art. 89.

(50) Id. art. 90.

(51) Id. art. 89, núm. 3.

(52) Id. art. 84, núms. 3 y 4.

(53) Id. arts. 65, 81 y 100.

capital extranjero, han hecho que los gabinetes socialistas volviesen los ojos más hacia el exterior que hacia las posibilidades de desarrollo de la estructura interna. Este olvido es deliberado, ya que un cooperativismo agrario fuertemente desarrollado en zonas de influencia típicamente comunista no favorece para nada los intereses políticos del PS y del PSD.

A parte de esta desatención política, el Estado actual carece de capacidad administrativa y financiera para dar un apoyo efectivo al desarrollo de las actividades económicas y sociales en toda la amplitud de su estructura, por lo que se limita a intervenir en áreas intermedias como, por ejemplo, los circuitos de comercialización, abastecimiento de materias primas, financiamiento y apoyo técnico especializado, etc.

Para concluir diremos que, por lo que se refiere al sector agrícola, el desarrollo del cooperativismo se encuentra con grandes obstáculos en razón a:

- La extrema división de la propiedad.
- La falta de mano de obra.
- La carencia de maquinaria especial que se adapte a los tipos generales de explotación de la tierra.

De hecho, el cooperativismo se encuentra entre dos campos de fuerza; por una parte, la necesidad del agricultor de encontrarse unido de hecho a la tierra que cultiva, aunque sea colectivamente —respeto a la propiedad jurídica de cada parcela—; por otra, la excesiva tendencia de los partidos de izquierda a adoptar medidas colectivistas que no encuentran —por ahora— una base campesina suficiente para implantarse con éxito a nivel estructural. La diferencia de los regímenes de tenencia de la tierra implica que las poblaciones campesinas del norte y centro del país respondan de manera radicalmente distinta que los trabajadores agrícolas del sur, donde la existencia de grandes propiedades, nacionalizadas o no, posibilita —y casi exige— la explotación colectiva —cooperativas de explotación agraria— de la tierra. Asimismo es necesario, junto con las cooperativas de producción, impulsar la creación de cooperativas de comercialización de productos —en relación con las estructuras intermedias— que, bajo la forma de empresas públicas, tiendan a sustituir el comercio mayorista.

El problema cooperativo no es una secuencia residual de la Reforma Agraria —como parece que lo entiende el partido en el poder—, sino consecuencia del desarrollo del proceso de transformación de la estructura agrícola. La Constitución vigente habla bien claro de las formas de apro-

piación colectiva de los medios de producción por los trabajadores —rurales— y de su explotación mediante nuevos modos que tiendan a cambiar las relaciones de explotación que han sobrevivido al régimen autoritario, con objeto de producir la transformación de la sociedad portuguesa en una sociedad sin clases y propiciar la transición al socialismo creando las condiciones necesarias para el ejercicio democrático del poder por las clases trabajadoras (54). Que este esquema parezca desarrollarse inversamente no es, por supuesto, culpa de los campesinos, que proceden de acuerdo con los principios constitucionales, sino de las élites políticas domésticas que, en nombre de una legitimidad otorgada, traducen a intereses políticos inmediatos y particulares los principios de soberanía popular y democrática.

(54) Id. ants. art.