
*Eladio Arnalte y
Felisa Ceña (*)*

*La agricultura y la política agraria
en España durante el período de
transición democrática (**)*

INTRODUCCION

En un análisis comparado de la cuestión agraria en distintos procesos de transición democrática deben ser tenidos en cuenta algunos elementos básicos que han condicionado el comportamiento del sector agrario y la política agraria en el caso concreto español. Su estudio requiere una perspectiva temporal algo más amplia que el período de transición considerado en sentido restringido (1975, muerte del general Franco - 1978, aprobación de la Constitución), por lo que en este trabajo vamos a utilizar como período de referencia el que abarca desde los últimos años del franquismo hasta el primer gobierno socialista.

El primer elemento a precisar es que el peso de la agricul-

(*) Los autores son catedráticos de los Departamentos de Economía, Sociología y Política Agrarias de la Universidad Politécnica de Valencia y de la Universidad de Córdoba, respectivamente.

(**) Trabajo presentado al Seminario «Políticas agrarias y grupos sociales en procesos de transición democrática (Latinoamericana, España y Portugal)», Córdoba, mayo 1992. La versión definitiva fue entregada en noviembre de 1993.

tura en la economía española era ya reducido al iniciarse el proceso de transición. En 1975 la población agraria sólo representaba un 21% de la población activa total y la contribución del sector agrario al Producto Interior Bruto se situaba en torno a un 10%, porcentajes ambos que se habían reducido prácticamente a la mitad en el curso de los 15 años anteriores, de forma paralela al intenso proceso de crecimiento experimentado por la economía española.

En el transcurso de ese proceso se había modificado también la función o papel del sector agrario en el conjunto de la economía, dado que las funciones básicas que había jugado en el período de crecimiento (suministro de mano de obra y, en las fases iniciales del proceso, también capitales a los otros sectores económicos) parecían agotadas a mitad de la década de los setenta. Paralelamente, las transformaciones experimentadas por la cadena agroalimentaria empezaban a configurar, ya en esas fechas, al sector de producción agrícola como un suministrador de *inputs* para la industria agroalimentaria.

Esta transformación provocada por el modelo de crecimiento español, no estuvo exenta de ciertos desequilibrios en los mercados agrarios y de un elevado coste social para la población rural. La política agraria de este período de «pre-transición» que corresponde al mandato del ministro Tomás Allende, intentó aliviar esa situación y, en su discurso ante las Cortes para pedir la aprobación de la creación del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (I.R.Y.D.A.), propuso la reforma más importante de la época franquista para la agricultura española, presionado, en gran medida, por un estado de opinión cada vez más crítica sobre los resultados del desarrollo económico en el medio rural. Pretendía así, llevar a cabo un cambio en la política agraria seguida hasta entonces. El cambio consistía en lograr, mediante la regulación de precios y mercados, unos ingresos mínimos para los agricultores y corregir los desequilibrios presentes entre oferta y demanda. En política de estructuras intentaba racionalizar la ya existente. Esta nueva política agraria seguiría siendo aplicada por los gobiernos de los primeros años de transición.

Lógicamente otros elementos de referencia para el análisis del comportamiento del sector agrario, en el período de estudio, son la coyuntura económica general de España y la situación de los mercados internacionales de productos agrarios. La primera es tratada en otra ponencia, y en cuanto a la segunda, durante los primeros años de la transición política esos mercados internacionales experimentan una gran inestabilidad, derivada de la crisis de materias primas que los sacude desde 1973. Sin embargo, a finales de la década y durante los primeros años 80, esos mercados vuelven a estabilizarse y retoman sus tendencias seculares de depresión de los precios.

Vamos a ofrecer a continuación, en la primera parte de este artículo, una visión sintética de algunas cuestiones que, a nuestro juicio, son útiles para caracterizar la problemática de la agricultura española en el período de la transición democrática, y en la segunda, los principales rasgos de la política agraria.

Comenzamos con algunas reflexiones sobre la situación de la pequeña y la gran explotación tras la crisis de la agricultura tradicional, reflexiones que permiten aproximarnos a los grandes problemas estructurales que tenía en esa fecha la agricultura española. Analizamos a continuación el comportamiento a lo largo del período de una variable clave, el empleo agrario, cuya evolución estuvo condicionada por la crisis económica instalada en la economía española. Por último, nos referimos a como se generan y evolucionan en esos años ciertos desequilibrios entre la oferta y la demanda de productos agrarios, desequilibrios que provocarían, finalmente, una acusada «crisis de rentas» que va a marcar la situación de la agricultura en los primeros años ochenta.

El análisis de la política agraria lo presentamos dividido en cuatro etapas: Pretransición (1973-75), consenso (1976-78), primera legislatura constitucional (1979-1980) y socialista (1982-85). En cada una de ellas el análisis se basa en los objetivos, instrumentos y resultados de la política agraria co-

rrespondiente, teniendo para ello en cuenta el marco político, económico y social del período.

ALGUNOS RASGOS CARACTERIZADORES DE LA AGRICULTURA ESPAÑOLA EN EL PERIODO DE TRANSICION DEMOCRATICA (1)

La pequeña y la gran explotación tras la crisis de la agricultura tradicional

La transición democrática tiene lugar en España tras un largo período de crecimiento económico en el que la agricultura había experimentado importantes transformaciones que provocaron la crisis definitiva de sus formas de producción tradicionales. Por una parte, aparecieron en esos años desajustes entre la oferta y la demanda agraria que van a gravar la situación de la Balanza Comercial agraria española durante varias décadas. Por otra, ese crecimiento provocó un intenso éxodo rural hacia los centros industriales y hacia las regiones europeas en plena expansión económica (la población agraria se reduce de cuatro millones y medio de activos en 1960 a dos millones novecientos mil en 1975). Ese éxodo acabó con la condición básica (la abundancia de mano de obra) que había permitido la coexistencia de pequeñas y grandes explotaciones en la sociedad agraria tradicional. Hasta entonces los bajos salarios habían desestimulado la introducción de progreso técnico sustitutivo de trabajo, manteniendo un atraso técnico generalizado dentro de la dual estructura agraria española.

En las áreas de gran explotación, principalmente localizadas en el sur del país, la salida de mano de obra y las consi-

(1) Existe una abundante bibliografía que analiza la evolución durante períodos recientes de la agricultura española e incluye referencias (específicas o no) al período de transición democrática. Entre los trabajos de orden general que han servido de base para la elaboración de esta síntesis destacamos los de Pérez Blanco (1983), Sumpsi (1983), Ceña, Pérez Yruela y Ramos Real (1985), San Juan (1986), Naredo (1988), Arnalte (1986 y 1988), García Delgado y Muñoz Ciudad (1989) y Abad y García Delgado (1990).

güentes alzas salariales impulsaron la mecanización y la transformación de los latifundios tradicionales en «grandes empresas agrarias modernas». Sin embargo, la actitud conservadora de los propietarios, con una fuerte aversión al riesgo, no condujo hacia una intensificación y diversificación de la producción en esas explotaciones y permitió, por ejemplo, la consolidación en el Valle Bético de los monocultivos extensivos tradicionales, los cereales, el olivar y el viñedo.

Las reivindicaciones históricas sobre la injusticia de la distribución de la propiedad de la tierra en estas regiones habían quedado aparentemente resueltas por la emigración de los jornaleros durante los años de crecimiento económico. Pero la crisis económica desencadenada a partir de 1973-75 cuestionó aquella solución a los problemas sociales de las regiones de gran explotación y volvió a plantear los problemas de empleo en la agricultura del sur del país. Unas regiones que, por otra parte, apenas se habían beneficiado del crecimiento económico no agrario de los años anteriores y seguían teniendo en la agricultura un sector clave de su actividad económica.

En las áreas de pequeña explotación los efectos de la crisis de la agricultura tradicional fueron, lógicamente, distintos. Su reducida dimensión y los problemas de financiación dificultaban en ellas la mecanización y capitalización. La crisis de las pequeñas explotaciones se tradujo en la desaparición de muchas de ellas (2), mientras otras se mantuvieron con una actividad productiva marginal, como explotaciones «de viejos», o pasaron a ser cultivadas bajo fórmulas de agricultura a tiempo parcial, especialmente extendidas allí donde el crecimiento urbano-industrial fue más difuso en el territorio.

Sin embargo, en ese universo de la pequeña explotación familiar también han tenido lugar procesos de modernización y crecimiento de explotaciones, procesos que responden a las

(2) Entre 1962 y 1982 desaparecieron 440.000 explotaciones, un 16% del total, según los Censos Agrarios.

pautas clásicas de diferenciación de explotaciones campesinas. Los agricultores triunfantes en ese proceso, los «nuevos agricultores» que caracterizó Pérez Díaz (1983), han seguido distintas estrategias en ese proceso de crecimiento, aunque todos ellos han debido realizar importantes esfuerzos de capitalización de sus explotaciones. En algunas regiones el modelo de crecimiento fue extensivo, absorbiendo los agricultores «en crecimiento» la tierra abandonada por los emigrantes, posibilitando así un considerable aumento de la dimensión física de sus explotaciones y la mecanización de las mismas. En otras zonas, por el contrario, la vía de crecimiento fue más intensiva, especializándose las explotaciones familiares en cultivos trabajo-intensivos, introduciendo ganadería en muchas ocasiones, producciones, en definitiva, donde la competencia de la gran explotación era menos acusada.

Las explotaciones familiares modernizadas, que habían crecido en ese contexto de la crisis de la agricultura tradicional, de forma espontánea y apenas regulada por la política agraria, se enfrentaban a mitad de los años 70 a una serie de problemas típicos, similares a los que se planteaban a otros agricultores «modernos» europeos: la rigidez del mercado de la tierra que dificultaba continuar su crecimiento; los problemas financieros derivados del fuerte endeudamiento en que muchas veces habían incurrido para lograr su capitalización; y, sobre todo, el cuestionamiento de la vía de crecimiento hasta entonces seguida, al aumento de la producción, aumento que a finales de esa década se enfrentaba ya con unos mercados agrarios progresivamente saturados, tanto en el interior como en el exterior del país.

Crisis económica y empleo agrario

Durante la larga y profunda crisis económica que acompañó en España al proceso de transición política a la democracia, se planteó la cuestión de en qué medida una agricultura relativamente modernizada como era la española a mitad

de los años 70 podía jugar un papel de «refugio» de mano de obra en esa coyuntura. Es decir, se trataba de saber si el sector agrario era capaz de retener, y en qué condiciones lo hacía, a la población que no podía seguirse trasvasando a los otros sectores económicos al mismo ritmo de los años precedentes, dada la destrucción de empleo industrial y las crecientes tasas de paro que se estaban registrando en la economía española.

El análisis de la evolución del empleo agrario durante los años de crisis muestra que éste siguió cayendo a ritmos importantes (reducción de alrededor de 100.000 activos agrícolas anuales) durante la segunda mitad de los años 70, pero ese empleo se estabilizó y registró incluso ligeros incrementos en los años 82 a 85, últimos de la crisis económica. Quedaba por determinar qué parte de esa evolución del empleo agrario era debida a causas demográficas, es decir, reducciones vegetativas, por jubilación o muerte, de una población ya envejecida, independientes, por tanto, de los flujos intersectoriales de empleo. Estimaciones cuantitativas muestran que esas causas pueden explicar un volumen importante de la reducción de empleo durante el período (en torno a un 45% de la reducción total entre 1977 y 1986, ver García Álvarez-Coque y Arnalte, 1990), pero quedarían sin justificar unas considerables pérdidas de empleo agrario producidas en los primeros años de crisis económica.

Quizás la hipótesis de Barbero y Marotta (1987) sobre el comportamiento del empleo agrario en Italia durante la crisis económica de los años 70 sea también útil para analizar el caso español. Según estos autores, la crisis había modificado el «modelo de éxodo agrario», debilitando los flujos entre la agricultura y los otros sectores económicos, mientras se intensificaban los trasvases entre la agricultura y un sector «no profesional» de la población rural (mujeres, trabajadores más viejos) que pasan de la situación de inactivo (sin buscar trabajo) a activo agrícola en función de la demanda de trabajo agrícola. La ocupación en la agricultura dependerá, por tanto, cada vez más de factores endógenos al sector, determinantes

de su propia demanda de trabajo, y la función de sector «colchón», que absorbe o expulsa fuerza de trabajo según los requerimientos del resto de la economía, habría sido transferida a esa población rural «no profesional». En el caso español también habría que considerar la contribución a esa función «colchón» de empleo de las actividades informales o de economía sumergida, especialmente desarrolladas en las áreas rurales durante los años de crisis, así como un difuso sector terciario rural.

Sin embargo, hay que reconocer que la agricultura española sí jugó el papel clásico de «refugio» de mano de obra en los años finales de la crisis económica, años en los que se frenó la secular tendencia de reducción del empleo agrario. Pero el empleo retenido por la agricultura en los primeros años 80, fundamentalmente juvenil y masculino, lo fue en unas condiciones bastante precarias e inestables (generalmente consistió en un mero «aparcamiento» de jóvenes sin expectativas de empleo externo), como muestra la intensidad del éxodo que se reproduce nada más reactivarse la economía, a partir de 1986 (reducción de 170.000 activos en un solo año).

La experiencia española durante los años de crisis y transición política pone, en definitiva, de manifiesto la incapacidad de una agricultura «en proceso de modernización» para alterar sus pautas de introducción de progreso técnico y reducción de empleo, orientándose de forma alternativa hacia la fijación de un empleo agrario estable y productivo. Consideraciones éstas que no deben ser olvidadas a la hora de diseñar el papel del sector agrario en una economía en crecimiento.

Desajustes oferta-demanda y crisis de rentas en la agricultura española durante el período de transición

Los desequilibrios entre oferta y demanda de productos agrarios aparecen en España de forma paralela al proceso de

crecimiento económico de los años 60. La oferta agraria tradicional, concentrada fundamentalmente en cereales y derivados de la vid y del olivo, empezó a tener dificultades para satisfacer la demanda de una población, hasta entonces mal alimentada, cuya renta estaba creciendo al tiempo que aumentaba su grado de urbanización. La demanda se desplazó hacia los productos de mayor elasticidad-renta y los principales problemas se plantearon para atender a la demanda de productos ganaderos, dada la debilidad de la ganadería española. Los estímulos a la producción intensiva de carne habían logrado en los primeros años 70 éxitos importantes en la satisfacción de esa demanda (Sumpsi, 1983), pero a costa de generar lo que se ha denominado el modelo ganadero español, basado en la producción intensiva, desligada de las áreas tradicionalmente ganaderas, y apoyada en la importación masiva de maíz y soja para alimentación animal, productos que provocaron acusados déficits de la Balanza Comercial Agraria durante casi dos décadas (Rodríguez Zúñiga y Soria, 1983).

Sin embargo, a lo largo de los años 60 y primeros 70, la expansión de la demanda impulsó al alza los precios agrarios que crecieron a un ritmo mucho mayor que los precios de los *inputs*. La crisis de la agricultura tradicional no fue, de forma genérica para el conjunto del sector, una crisis de rentas en la agricultura española.

El panorama cambió justamente durante el período de transición política. El análisis de Pérez Blanco (1983) sobre la evolución del consumo alimentario muestra una clara caída de su ritmo de crecimiento en el período 73-81 respecto a la década anterior. Aunque la contracción de rentas derivada de la crisis económica pudo haber contribuido a esa estabilización, todo hace suponer que los niveles españoles de consumo alimentario habían alcanzado en esas fechas un nivel de saturación, a partir del cual sólo serán posibles procesos de sustitución. A esa contención de la demanda interna y la aparición de excedentes que provoca en algunos subsectores, se suma ya en los años finales de la década la depresión ge-

neralizada en los mercados agrarios internacionales, depresión que también modera los precios de las importaciones agrarias españolas a partir de 1978 (San Juan, 1986). La tendencia a la depresión de precios agrarios se instala definitivamente en nuestro país en 1978-79 y los agricultores ya no pueden trasladar a sus *outputs* los incrementos de coste de los *inputs* derivados de la crisis energética, especialmente en el segundo *shock* del petróleo, en 1979. Todos los indicadores de precios agrarios (deflactor del VAB agrario frente al no agrario, índices de precios percibidos por los agricultores frente a precios pagados) muestran una brusca caída en los últimos años setenta. La caída de precios agrarios contribuyó a la contención de la inflación, pero originó una crisis de rentas, hasta entonces desconocida en la agricultura española.

Esa crisis de rentas va a tener unos efectos inmediatos (reducción de los gastos en *inputs* agrícolas y de la inversión agraria durante los años siguientes) y va a agravar también la situación financiera de los agricultores endeudados, aquellos agricultores «modernos» que habían hecho fuertes inversiones los años anteriores de perspectivas expansivas para la producción y los precios agrarios.

El análisis de las magnitudes agregadas del sector agrario (Naredo, 1988) muestra asimismo como desde mitad de los años 70, la tradicional capacidad de financiación del sector agrario frente al resto de la economía ha dejado paso a una situación consolidada de necesidad de financiación en volúmenes crecientes. Sin embargo, esa situación de la agricultura como sector contrasta con la de los hogares de agricultores que también analiza el mismo autor a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares. En esos hogares el ritmo de crecimiento del consumo en ese período fue elevado, similar a la media de los hogares españoles. Lo cual evidencia la percepción por los agricultores de rentas no agrarias, procedentes bien de la práctica de la agricultura a tiempo parcial, bien de las transferencias de la Seguridad Social. La elevada cuantía de estas últimas, capaces de financiar en los primeros años 80 casi la mitad del consumo estimado en los hogares agrícolas

conduce a Naredo a caracterizar la agricultura española como un «sector asistido».

Esta serie de reflexiones sobre algunos rasgos de la evolución de la agricultura española durante el período de transición democrática muestra, en resumen, cómo a lo largo de esos años se fueron afirmando en buena parte de nuestro sector agrario los rasgos y los problemas propios de una agricultura moderna. Pero, como el análisis de la política agraria del período va a mostrar a continuación, ese sector no contó con una política agraria «moderna» que hiciera frente de forma eficaz a su problemática.

Al mismo tiempo no debemos olvidar que esa modernización sólo ha afectado a una parte de las explotaciones agrarias, y los Censos y Encuestas de estructuras siguen mostrando a finales de los años 80 un volumen muy importante de explotaciones marginales, de una mínima dimensión económica. La marginalidad de estas explotaciones no está generando problemas sociales de importancia porque no constituyen la base de las rentas de familias en edad activa, pero su mantenimiento es una buena muestra de las contradicciones y los problemas que se generan en ese proceso de modernización agraria.

LA POLITICA AGRARIA DURANTE LA TRANSICION DEMOCRATICA ESPAÑOLA (3)

Etapa de la «Pre-transición» (1973-75)

Como ya hemos indicado, la agricultura española, después de una década de crecimiento económico general, había experimentado transformaciones muy importantes, modificando sustancialmente el papel que había desempeñado en etapas anteriores en el contexto de la economía nacional.

(3) Pueden ser consultados diversos trabajos que abordan el análisis de la política agraria durante este período como los de Posada (1983), Sumpsi (1983), Ceña, Pérez Yruela y Ramos (1985) y Abad y García Delgado (1990).

Nuevos problemas aparecen y otros, ya históricos, continúan sin resolverse. El desarrollo económico español había generado desequilibrios notables (de rentas, población, etc.) en las zonas rurales.

Un estado de opinión cada vez más crítica hacia esa situación llevó al propio gobierno a hacerse eco de la misma. Así quedó recogido en el citado discurso del ministro de Agricultura de la época. En efecto, en 1973, se intentó un cambio en la Política Agraria seguida hasta entonces. Este cambio se traduciría en una intensa política de precios y regulación de mercados, cuyos objetivos eran asegurar a los agricultores unos ingresos mínimos y evitar problemas de autoabastecimiento y excedentes. Se pretendía así resolver a corto plazo los desequilibrios existentes entre oferta y demanda.

Por lo que respecta a la política de estructuras pretendía racionalizar la ya existente mediante la fusión, en un solo texto legal, de todas las actuaciones de reforma de estructuras (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973), y encomendando a un solo organismo su implementación (I.R.Y.D.A.). Las medidas aprobadas para el logro de los objetivos citados fueron las siguientes:

a) En *política de precios* se introdujeron nuevos sistemas de regulación, con precios indicativos y de intervención superior en productos importantes como el aceite de oliva y el vino; y se fijaron por primera vez precios de garantía para las leguminosas grano destinadas a la fabricación de piensos. En esta época llegó a estar regulado hasta el 60% de la producción agraria.

Sin embargo, la coyuntura internacional del momento antes mencionada, (crisis de materias primas y productos agrícolas), con sus oscilaciones en los precios de los mercados mundiales, afectó negativamente los posibles buenos resultados de esta nueva política. Por otra parte, también se cometieron errores en su implementación, como ejemplifican las actuaciones realizadas en los mercados del azúcar, la soja y el aceite de oliva. El resultado fue una balanza comercial agraria con un déficit que se agravó entre 1973 y 1975.

En estos años, se elaboraron programas de fomento de diversas producciones ganaderas y agrícolas, y se ordenaron los sectores vitícola, remolachero-azucarero, hortofrutícola, olivarero, porcino y avícola.

b) La *política de estructuras*, a pesar del intento de racionalización presente en los textos, fue bastante ineficaz. La cuantía de recursos públicos destinados a las diversas actuaciones (Colonización, Concentración Parcelaria y Ordenación Rural) eran claramente insuficientes. Representaban aproximadamente un tercio de los destinados a la política de precios a través del F.O.R.P.P.A. (Fondo de Ordenación y Regulación de Precios y Productos Agrícolas). Pero la ineficacia de la política para resolver los problemas estructurales no procedía únicamente de esta escasez de recursos, ni de la baja rentabilidad económica de determinados proyectos de transformación en regadío (las evaluaciones económicas *ex ante* no se realizaban), sino de los efectos perversos de algunas de estas medidas sobre los problemas sociales. En efecto, las grandes transformaciones en regadío beneficiaban básicamente a los grandes propietarios de tierra, y la dimensión de las explotaciones para los nuevos colonos era tan reducida que a medio plazo dejaron de ser rentables. Además, la nueva Ley de Comarcas y Fincas Mejorables prácticamente no fue aplicada. En consecuencia, la redistribución de la propiedad fue bastante limitada.

De todas formas es difícil evaluar en toda su extensión las realizaciones en Política Agraria de estos años, ya que la muerte de Franco produjo una casi paralización de todas las decisiones que no estuvieran relacionadas con los problemas de la transición política y con la configuración del nuevo Estado. De hecho, los gobiernos que se sucedieron en los primeros años de la transición no tomaron prácticamente medidas nuevas en Política Agraria.

Etapas del consenso (1976-78)

Se trata de una etapa caracterizada por la inestabilidad política y una profunda crisis económica heredada de la etapa

anterior, en la que no se tomaron las medidas para resolverla, ya que el gobierno franquista no reconocía que la crisis internacional de comienzos de los setenta afectara a la economía española. Esta crisis, como ya hemos visto, incidió de forma especial en el sector agrario ya que, por una parte, se truncó el modelo seguido en los sesenta para la transformación de la agricultura tradicional (petróleo barato y posibilidades casi ilimitadas de emigración de la mano de obra agrícola a las ciudades o a otros países de Europa occidental) y, por otra, la inflación de costes derivada de la subida de precios de las materias primas erosionó notablemente las rentas de los agricultores. El sector agrario tenía que adoptar nuevas estrategias para continuar su necesaria modernización mientras seguían presentes los desequilibrios entre oferta y demanda, el déficit de la balanza comercial agraria, la disparidad de rentas y las deficiencias en el sistema de comercialización.

Todas las fuerzas políticas coincidían en el diagnóstico de los problemas, y si bien las soluciones que cada una de ellas deseaba aplicar no eran tan coincidentes, el deseo común de garantizar una transición política pacífica hizo que se lograra un consenso también en las medidas a adoptar, si bien éstas quedaron definidas con un elevado grado de generalidad. Estas medidas y los objetivos perseguidos fueron recogidos en los Pactos de la Moncloa a modo de inventario. Tampoco esta Política Agraria del consenso significaba un cambio importante respecto de las anteriores. Por lo que respecta a los objetivos, se añaden a los tradicionales, ya citados en la etapa anterior, la defensa de los intereses de los consumidores, el aumento de la vigilancia y control del fraude en los mercados y la reducción de la intervención estatal en los mercados agrarios.

En cuanto a los instrumentos consensuados, cabe citar los siguientes:

- a) Una ordenación de cultivos negociada con las organizaciones agrarias.
- b) Ley de Arrendamientos Rústicos más favorable a los

arrendatarios con el fin de que introdujeran mejoras en las explotaciones.

- c) Ley de Cooperativas y Entidades Asociativas Agrarias, para favorecer aquellas que cubrieran todo el proceso productivo.
- d) Nueva Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en la que se agilizaran los mecanismos de expropiación por causa de interés social, y fueran modificados los sistemas de indemnización.
- e) Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, que pudiera ser aplicada de forma eficaz y rápida.
- f) Ley de Seguros Agrarios

Además se recogían, también en los Pactos, una serie de medidas destinadas a la mejora de la comercialización y a la democratización de las Cajas Rurales y las Cámaras Agrarias.

Aunque esta Política Agraria consensuada no aportaba nada nuevo en cuanto a objetivos e instrumentos, y ni siquiera era un programa coherente para transformar el sector agrario, los Pactos sí aportaban cierta novedad en otros aspectos importantes. Nos referimos a los aspectos de procedimiento para la elaboración de la Política Económica en general, y la Agraria en particular: la realización de negociaciones previas a la adopción de las medidas entre el gobierno y los grupos o agentes sociales afectados. En 1978 la negociación de precios agrarios fue llevada a cabo por este procedimiento. La participación de las Organizaciones Agrarias en este proceso significó una de las mayores novedades en la elaboración de la Política Agraria.

A pesar de sus deficiencias, este paquete de medidas, quizás porque representaba el máximo de consenso posible, fue el punto de partida de los sucesivos gobiernos a la hora de elaborar sus respectivas políticas, incluso después de finalizar el período de vigencia de los Pactos de la Moncloa (1978). De hecho, salvo la política de precios y la Ley de Seguros Agrarios, el resto de medidas fueron entrando en vigor en los años posteriores o todavía no han sido implantadas.

En estos años las contradicciones y problemas internos en el partido en el gobierno (U.C.D.), junto a las presiones ejercidas por algunos grupos de poder económico y social, dificultaron enormemente la puesta en práctica de algunas de las medidas concertadas (Cámaras Agrarias, Cajas Rurales, Organizaciones Profesionales Agrarias). Sería ya en la etapa constitucional, cuando se intentaría un cambio importante en la Política Agraria.

Etapa de la primera legislatura constitucional (1979-1981)

En esta etapa se inicia el desarrollo del Estado de las Autonomías, con las consiguientes transferencias de competencias administrativas, económicas y políticas del gobierno central a los gobiernos autonómicos. Este proceso haría más difícil la implementación de la Política Agraria en estos años, ya que surgieron problemas en la distribución de servicios entre la Administración Central y las Autonómicas, así como dificultades para la coordinación de las medidas, debido a la falta de experiencia en unos casos y a las disputas de poder en otros.

La crisis económica general seguía acentuándose y la del sector agrario también. Como hemos visto, las rentas agrarias se deterioran y aumenta el desempleo agrario y no agrario, procedente de otros sectores económicos que se ubica de nuevo en el medio rural. Otras zonas, por el contrario, sufren el fenómeno de la desertización y falta de equipamiento, lo que ponía en peligro el equilibrio natural de las mismas.

Otro aspecto que también condicionó la Política Agraria de esta etapa fue la futura adhesión de España a la CEE, en la medida en que el sector debía ir adaptándose a las nuevas condiciones comunitarias.

Todos estos condicionantes tuvieron como resultado la presentación de programas agrarios muy similares por parte

de los diferentes partidos políticos que concurrieron a las elecciones generales de 1979. No obstante, hay que señalar que los partidos de izquierdas hacían más hincapié en los problemas sociales del sector y en la participación, democratización y autoorganización del mismo. Ahora bien, todos coincidían en que el deterioro de las rentas, el desempleo, las disfuncionalidades de las estructuras y el desarrollo de las industrias agroalimentarias eran problemas fundamentales.

El nuevo gobierno de U.C.D., a través del ministro de Agricultura Jaime Lamo de Espinosa, propuso un programa al Congreso de los Diputados en julio de 1979, que sí significaba un cambio con respecto a los de los gobiernos anteriores. Se trataba de un programa novedoso, tanto en la forma de relación de la Administración con los agricultores, como en el enfoque e integración de algunos problemas y sus posibles soluciones. En efecto, en esta etapa se empiezan a consolidar las primeras Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) una vez disuelto el sindicalismo vertical. Aunque la política de precios siguió, en cierta medida, la inercia de etapas anteriores; es decir, siguió siendo indiscriminada, lo que beneficiaba obviamente a los grandes agricultores, sí pudo apreciarse un cambio de mentalidad. Por ejemplo, en la utilización de la política de precios agrarios como instrumento antiinflacionista, al ir sustituyendo paulatinamente estas actuaciones indiscriminadas por subvenciones directas y específicas. Esto se hizo, en gran medida, debido a las presiones de las OPAS. Ejemplos de esta nueva orientación, fueron las medidas aplicadas a la remolacha, al aceite de oliva o al algodón. El cambio en la política de precios quedó reflejado en la evolución del índice de paridad de precios percibidos/precios pagados por los agricultores entre 1978 y 1981 (116,3 en 1978 y 82,2 en 1981, año base 1976). De esta forma, la agricultura contribuyó a la política antiinflacionista, pero vio reducidas las rentas de los agricultores.

Otra novedad fue la racionalización del gasto público en la política de estructuras, especialmente en regadíos, y el reajuste del desequilibrio existente entre la política de precios y

de estructuras. Respecto de lo primero, se pasa de una política de nuevas transformaciones a una de mejora de las ya existentes y se disminuye la participación pública en las correspondientes inversiones, fomentando las ayudas a la iniciativa privada. De esta forma se liberaban recursos públicos para ser utilizados en otras políticas.

Por lo que respecta al ajuste entre política de precios y de estructuras, cabe citar como ejemplo, los planes de reconversión del olivar, de la leche, del tabaco y del algodón, así como la reconversión parcial del modelo de desarrollo ganadero, adoptado en los sesenta, mediante el fomento de la ganadería extensiva ligada a la tierra, la protección de las especies autóctonas, la defensa de la ganadería en zonas de montaña y la ampliación de la superficie destinada a oleaginosas y cereales pienso. Se pretendía con todo ello gestionar de forma más eficiente los recursos naturales del país y disminuir el persistente déficit de la balanza comercial agraria.

En cuanto a la organización del sector, el programa de Lamo de Espinosa considera que la explotación familiar ha de ser la base de la futura agricultura española, y dado que ha sido el tipo de explotación agraria más perjudicado por el modelo de crecimiento español, ha de ser especialmente protegida y defendida. Con este fin anunciaba, en su discurso al Congreso, los siguientes proyectos de Ley:

- Estatuto de la explotación familiar y de los jóvenes agricultores.
- Ley de Contratos Agrarios.
- Ley de Concentraciones Parcelarias Reiterativas.
- Ley de Cooperativas.

También anunció una Ley de Fincas Ociosas, complementaria de la de Fincas Manifiestamente Mejorables y una Ley de Arrendamientos Rústicos, con el fin de resolver el problema histórico de la gran explotación infrautilizada. El objetivo perseguido con la primera era obligar a este tipo de explotaciones a desarrollar un plan de explotación y mejora,

apoyado por la Administración, que incrementara la producción agraria por hectárea y la demanda de trabajo.

Los problemas de la desertificación del territorio y de las zonas desfavorecidas se intentaban combatir con una Ley de Montes Vecinales en Mano Común.

El tema del endeudamiento progresivo del sector agrario, se abordaría mediante la elaboración de una Ley de Financiación Agraria que ordenaría y adecuaría los instrumentos y las condiciones de crédito agrario a las circunstancias propias de los proyectos de inversión agrarios.

El programa, en efecto, era muy ambicioso, pero una vez más los recursos disponibles no estuvieron en consonancia con los objetivos previstos y también faltó voluntad política a la hora de su aplicación. La mayoría de las Leyes se aprobaron en este período legislativo, pero no entraron en vigor hasta el final del mismo e incluso, en algunos casos, el desarrollo reglamentario se hizo ya bajo el gobierno socialista.

El balance final indica que varios problemas agrarios fundamentales, al finalizar la legislatura, seguían siendo los mismos que al comienzo. En efecto, los problemas históricos derivados de la estructura de las explotaciones agrarias, que podían haber sido afectados positivamente por la política de estructuras propuesta por el ministro de Agricultura, seguían latentes, ya que no se desarrollaron ni la Ley de Tierras Ociosas, ni la Ley de Financiación Agraria. Esta última debido a los problemas que surgieron con los responsables de la política económica de esa época.

Otro objetivo que tampoco se cumplió fue el de equilibrar la balanza comercial agraria. Si bien a precios corrientes el déficit fue disminuyendo, en términos reales sólo en 1981 se produjo un descenso del mismo. Tampoco se hicieron grandes avances en la liberalización del mercado del trigo y del comercio exterior de productos agrarios, necesarios ambos cara a la entrada en la CEE, ni en la adaptación de los reglamentos españoles existentes en esa época sobre los sectores del vino, aceite, leche y hortofrutícolas, a los correspondientes comunitarios.

Las razones por las que los resultados del programa propuesto por Jaime Lamo de Espinosa fueron tan escasos hay que buscarlos en una serie de causas concurrentes tales como «...la propia ambición del programa, que no se correspondía con los medios disponibles para realizarlo; la prolongación de la crisis económica; la tardanza en instrumentar las medidas; la particular crisis del sector debida a una prolongada sequía y la duración de la legislatura, que no permitía resolver tantos problemas en tan poco tiempo» (4).

Pese a todo ello, hay que resaltar como atenuantes de las deficiencias en el logro de los objetivos las condiciones políticas de esos años. En esta etapa, se produce, además, una importante transformación en la organización de la Administración Agraria española: la Política Agraria se descentraliza y se regionaliza a través de las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas. Este cambio significó, para algunas Comunidades (Andalucía, por ejemplo), asumir la región la responsabilidad de toda la Política agraria excepto lo referente a la política de precios y aquellas decisiones que afectan a la ordenación general de la economía nacional (exportaciones e importaciones, ordenación de cultivos, integración en la CEE, etc.). Resultados de esta descentralización de la política de estructuras fueron, ya en años posteriores, la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, la Ley del Banco de Tierras de Aragón y la Ley de la Dehesa de Extremadura.

Etapa socialista (1982-85)

Al acceder los socialistas al poder, en 1982, la situación económica del país era, si cabe, más grave que en la etapa anterior, pero la situación política era más estable. La sociedad española había dado un paso adelante muy importante para la consolidación de la democracia con el cambio del partido gobernante, y las transferencias a las Comunidades Autónomas habían sido realizadas casi en su totalidad. En esta etapa se

(4) F. Ceña, M. Pérez Yruela y E. Ramos (1985), *op. cit.*, pág. 316.

entra en la fase más intensiva de las negociaciones para la firma del tratado de adhesión a la CEE, que tendría lugar en junio de 1985. Estas circunstancias políticas y la persistencia de los mismos problemas en el sector agrario, harían que la Política Agraria de este primer gobierno socialista no difiriera sustancialmente de la prevista en la etapa anterior. No obstante, se puso mayor énfasis en los sectores que se consideraban más vulnerables a la integración comunitaria. Es decir, principalmente, los lácteos, el aceite, el vino y el azúcar.

La política de expansión de cereales pienso iniciada en la etapa anterior se intensifica mediante una política de precios de garantía más favorable a la cebada y al maíz. El problema de los excedentes existentes en algunos sectores se intentó resolver orientando la producción hacia calidades con mejores expectativas de mercado, repartiendo los costes entre los agricultores y la Administración. Asimismo, se introducen acuerdos de corresponsabilidad entre agricultores e industrias para fijar los objetivos de producción. Por otra parte, la política seguida en el sistema de comercialización de los productos agrarios consistió en dar salida a los excedentes (vino, aceite, vacuno, porcino, etc.) y fomentar las asociaciones de productores para la comercialización de productos de calidad, normalizados y que cumplieran los requisitos de higiene exigidos.

Uno de los hechos más trascendentales en la Política Agraria de esta etapa fue la aprobación de la Ley sobre liberalización de la producción y comercialización del trigo y sus derivados en 1984. Esta Ley acabó con el monopolio estatal establecido en 1937 por el gobierno de Franco en plena guerra civil.

En esta etapa se reorganiza la Administración del Crédito Oficial mediante un concierto entre el Banco de Crédito Agrícola y las Cajas Rurales (cooperativas de crédito existentes en esa época). Estas actuarían, a partir de ese momento, como oficinas locales del Banco Oficial para las operaciones de crédito, y éste haría las funciones de Oficina Central respecto de

aquellas. Asimismo, se inicia el traspaso de las actividades crediticias del FORPPA a entidades privadas.

Por lo que respecta al consumo, se desarrolla y aplica el Código alimentario que databa de 1968, con el fin de informar a los consumidores y garantizar la calidad de los productos transformados.

Los resultados de la Política Agraria de esta etapa fueron dispares. Se pueden considerar positivos en cuanto a la reducción o desaparición de excedentes (vacuno, porcino), lo que supuso un ahorro importante de recursos públicos empleados en la regulación de productos excedentarios (5). Además, por primera vez en 1985 disminuyó el montante de la póliza de crédito del Banco de España al FORPPA en pesetas corrientes.

También fueron positivos los resultados en el equilibrio de la balanza comercial agraria. Por primera vez desde hacía veinte años se llegaba en 1984/85 a una situación excedentaria de la misma. A este respecto hay que señalar, sin embargo, que las condiciones climatológicas de esas campañas produjeron cosechas excepcionales, lo que ayudó notablemente a corregir el déficit crónico.

Pero otros objetivos no se lograron en la misma medida. En efecto, la política de estructuras tuvo un alcance muy limitado; prácticamente sólo se hizo política de precios. Como resultado de ello, el desempleo rural en las zonas del sur (Extremadura y Andalucía) siguió aumentando y los problemas de la pequeña o muy grande explotación siguieron sin resolver. Para paliar los problemas sociales derivados de esta situación, se mantuvo el subsidio de desempleo agrario y se mejoraron las prestaciones sanitarias de la Seguridad Social a los agricultores.

Finalmente, la participación de las OPAS en las decisiones de Política Agraria no fue tal. Las causas fueron tanto el cambio de estrategia de la Administración Central, al promover acuerdos en política económica a nivel nacional y no sec-

(5) Según estimaciones de la Administración, se ahorraron, en concepto de intervención, en 1984/85, 100.000 millones de pesetas.

torial, como el escaso desarrollo de las OPAS. Tampoco se resolvió el problema de las Cámaras Agrarias.

En resumen, se puede decir que la política agraria de este período fue básicamente una política de precios y regulación de mercados destinada a sostener las rentas de los agricultores en una situación de crisis generalizada, a reducir los desequilibrios entre la oferta y la demanda en los productos excedentarios o deficitarios, y a adaptar la regulación de los diferentes sectores a las nuevas condiciones comunitarias. La agricultura española globalmente respondió a la demanda de alimentos de la nueva sociedad, adaptándose a la situación de los mercados, pero una parte importante de las explotaciones continuó sin modernizar sus estructuras básicas. El precio pagado por la sociedad rural para conseguir esta adaptación ha sido muy alto.

BIBLIOGRAFIA

- ABAD, C. y GARCÍA DELGADO, J. L. (1990): «La agricultura y la alimentación: una nueva etapa de cambio estructural», en García Delgado J. L. (dir.): *Economía española, la transición y la democracia*, CIS, Madrid.
- ARNALTE, E. (1986): «Modos de producción en la agricultura española», *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 137.
- ARNALTE, E. (1988): «Líneas de transformación de la estructura agraria española: el modelo clásico y algunas divergencias», Primer Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales, Évora.
- BARBERO, G. y MAROTTA, G. (1987): *Il mercato de lavoro negli anni ottanta. Struttura e aspetti emergenti*, I.N.E.A. - Il Mulino, Roma - Bologne.
- CEÑA, F., PÉREZ YRUELA, M. y RAMOS, E. (1985): «Características y efectos sociales de la política agraria española (1964-1984)», *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8.
- GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M^a y ARNALTE, E. (1990): «Factores demográficos y económicos en la evolución de la población activa agraria durante el período de crisis económica», *Agricultura y Sociedad*, nº 54.
- GARCÍA DELGADO, J. L. y MUÑOZ CIDAD, C. (1989): «La agricultura: Cambios estructurales en los últimos decenios», en García Delgado: *España: Economía*, Espasa-Calpe, Madrid.

- NAREDO, J. M. (1988): «Diez años de agricultura española», *Agricultura y Sociedad*, nº 46.
- POSADA, J. (1983): «La política agraria durante la transición democrática», *Papeles de Economía Española*, nº 6.
- PÉREZ BLANCO, J. M. (1983): «Rasgos macroeconómicos básicos de la evolución de la agricultura española: crisis actual», *Papeles de Economía Española*, nº 16.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1983): «Los nuevos agricultores», *Papeles de Economía Española*, nº 16.
- RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, M. y SORIA, R. (1983): «El sector ganadero», *Papeles de Economía Española*, nº 16.
- SAN JUAN, C. (1986): *Eficacia y rentabilidad de la agricultura Española*, Ministerio de Agricultura, Madrid.
- SUMPSI, J. M^a (1983): «La política agraria, 1968-1982», *Papeles de Economía Española*, nº 16.

RESUMEN

Sus autores analizan la política agraria en el período de transición democrática que tuvo lugar en España (1977-1982). Concretamente, analizan el contenido programático de la política de los distintos gobiernos y lo comparan con las medidas realmente aplicadas en el período considerado. Para los autores, se puede hablar de una cierta continuidad en la política agraria con respecto a los últimos años del franquismo, a la espera de la tan ansiada adhesión de España a la Comunidad Europea.

RÉSUMÉ

Les auteurs de cette étude analysent la politique agricole correspondant à l'étape de transition démocratique qui s'est déroulée en Espagne de 1977 à 1982. Ils y examinent notamment les programmes politiques des différents gouvernements et ils les comparent aux mesures qui ont été réellement appliquées pendant cette période. De l'avis des auteurs, la politique agricole y a maintenu une certaine continuité par rapport à celle des années du franquisme, dans l'attente de l'entrée, vivement souhaitée, de l'Espagne dans la Communauté européenne.

SUMMARY

The authors analyse agrarian policy in the period of transition to democracy in Spain (1977-1982). In particular, they analyse the manifesto policies of the various governments, comparing them with the measures actually applied during the period under review. In the authors' view, a certain continuity can be seen in agrarian policy with respect to the last years of Franco's regime, as the country so eagerly awaited membership of the European Community.

Palabras clave: Política Agraria, España, Transición democrática.