

LA POLÍTICA AGRARIA*

1968-1982

José María Sumpsi**

El objetivo del presente artículo es analizar los principales resultados de la política agraria seguida en España desde finales de la década de los sesenta hasta la actualidad. Dentro de este período pueden distinguirse, a su vez, dos etapas. La primera va desde 1968 hasta 1974, coincidiendo esencialmente con la etapa de Tomás Allende y García Baxter, como responsable del ministerio de Agricultura (una de las figuras políticas que más tiempo permaneció como ministro en las postrimerías del franquismo). La segunda etapa analizada es la correspondiente al período 1976-1981, etapa que coincide con la transformación del régimen político español, y que, por tanto, presenta, especialmente en sus inicios, una fuerte inestabilidad que se traduce en el paso de varios equipos ministeriales por el Ministerio de Agricultura. Sin duda, lo más destacado de este segundo período es la política agraria contenida en los Pactos de la Moncloa y la política agraria de Lamo de Espinosa (1978-1981).

La diferenciación de las dos etapas está perfectamente justificada tanto desde el punto de vista político como económico. Así, la primera etapa se desarrolla políticamente bajo el signo del deterioro de la dictadura franquista, y en el terreno económico bajo una época de auge económico y en plena euforia del desarrollismo tecnocrático (II y III Plan de Desarrollo).

La segunda etapa se caracteriza políticamente por la transición y por la consolidación del régimen democrático español y, en el aspecto económico, por la grave crisis iniciada en 1973 y agudizada a finales de la década de los setenta.

Pero más importante todavía es la diferencia existente entre las dos etapas en lo que concierne a la propia situación de la agricultura

* *Papeles de Economía Española*, núm. 16 (1983).

** Catedrático de Economía y Política Agraria. ETSIA. Madrid.

española. El primer período pertenece a una fase avanzada del proceso de transición de la agricultura tradicional a la agricultura moderna, y de la adaptación del sector agrario a los cambios y desarrollo de la economía española. En consonancia con esta situación, los objetivos básicos de la política agraria de esta etapa pueden resumirse en dos:

- 1) Modernización del sector, aumentando la productividad agraria mediante la sustitución de trabajo por capital (capitalización de la agricultura).
- 2) Satisfacer las nuevas demandas alimenticias de la población.

El segundo período es más complejo. La situación se caracteriza por la crisis de la agricultura moderna, consecuencia de la crisis energética, pero dicha crisis aparece cuando todavía no había terminado en España el proceso de modernización agraria. Por tanto, en el segundo período coexisten problemas ya tradicionales y propios de una etapa de modernización con problemas nuevos derivados de la crisis económica y energética.

No sería posible valorar justamente muchos de los éxitos o fracasos de la política agraria de estos dos períodos sin tener en cuenta el marco económico general y agrario en el que dichas políticas se desarrollaron. Por la misma razón, debe evitarse la tentación de comparar la eficacia y acierto de las políticas seguidas en cada uno de los dos períodos.

En cuanto al método empleado para evaluar las políticas agrarias de ambos períodos, se ha pretendido huir de una valoración meramente cuantitativa, para realizar un análisis más profundo, contemplando dos aspectos tanto cuantitativos como cualitativos. Enjuiciar la política agraria de cada etapa, estudiando la evolución de la productividad agraria, renta agraria, paridad de precios percibidos a precios pagados, etc. (en definitiva estudiando la evolución del cuadro macroeconómico de la agricultura española) nos parece un método muy simple e insuficiente. Y ello porque, en efecto, muchas de las decisiones de política agraria inciden en estas macromagnitudes y su evolución, pero también hay otros muchos factores que influyen, y lo que es peor, alguno de estos factores en el caso de la agricultura son aleatorios. Nos referimos fundamentalmente a la incidencia en la producción agraria, rentas

agrarias, productividad, etc., de las cosechas obtenidas en cada campaña. Así, podríamos demostrar fácilmente que años en los que se ha aplicado un conjunto de medidas que podrían valorarse positivamente, en cambio se han obtenido unos resultados pésimos (medidos a través de macromagnitudes citadas), como consecuencia de una cosecha muy baja. Y viceversa, algunos ministros han podido presentar al público unos resultados excelentes que se debían a la buena cosecha o a la excelente coyuntura del mercado y economía internacional, más que a su buena gestión.

Estamos lejos de una economía como la que describió, en su magistral modelo, Flores de Lemus, en el Informe sobre la introducción del Patrón Oro en España, y que reflejaba el hecho de que el volumen de la cosecha de cada campaña condicionaba el funcionamiento del conjunto de la economía, pero, en cambio, sí puede decirse que los resultados económicos del sector agrario dependen en gran medida de la cosecha y de la situación climática de cada campaña (sequía, heladas, etcétera).

Por tanto, los datos relativos a la evolución del cuadro macroeconómico se utilizan como información complementaria y cuando su utilización aporte realmente algo de luz para contrastar ciertos juicios o valoraciones.

El análisis que a continuación se desarrolla se basará en el estudio de las principales medidas de política agraria, su adecuación y coherencia dentro de los distintos esquemas de política agraria, su adaptación a la situación y necesidades de la economía general y de la agricultura. Para ello, no sólo se tendrá en cuenta las leyes, decretos, órdenes ministeriales, etc., promulgadas, sino también su grado de aplicación y efectividad, para lo cuál será necesario tener en cuenta los medios operacionales, institucionales y presupuestarios puestos en juego para la puesta en práctica del marco legislativo. Todo ello nos permitirá huir de la crítica fácil, rozando la demagogia, y trataremos de desarrollar una crítica realista y objetiva, partiendo de las dificultades y complejidades de elaborar y aplicar una política agraria acertada y eficaz.

LA POLÍTICA AGRARIA DEL PERÍODO ALLENDE

Comprende desde finales de los sesenta (1969) hasta mediados de los setenta (1974-75). Este período tiene dos fases con diferencias

muy marcadas. La primera coincide prácticamente con el segundo Plan de Desarrollo (1968-1972); por tanto, la política agraria se enmarca claramente en las directrices y objetivos fijados para el sector agrario en dicho Plan. A nivel de la economía nacional, la situación es favorable, con unas tasas de crecimiento considerables y con una estabilidad acusada. Los mercados internacionales de productos agrarios evidencian en dichos años una situación despejada y sin grandes oscilaciones.

La segunda fase (1973-1975) se mueve en unas coordenadas bien distintas. Inicio de la crisis económica, tanto nacional como internacional, crisis energética y crecimiento acelerado de los precios de los principales *inputs* agrarios, y gran inestabilidad de los mercados internacionales de materias primas agrarias.

Unos de los objetivos prioritarios de la política agraria de este período fue la corrección de ciertos desequilibrios entre oferta y demanda producidos a lo largo de la década de los sesenta, como consecuencia del desarrollo de la economía española y de los fuertes cambios en la demanda de alimentos de los españoles. La creación del FORPPA en 1969 parece indicar claramente, como así ocurrió, que los responsables de la política agraria tomaron la decisión de utilizar la política de precios y mercados como principal y a veces casi único mecanismo corrector de los desequilibrios, lo cual produciría, como luego se verá, fuertes problemas a medio plazo. Este es quizá uno de los errores más evidentes, y que, por otro lado, supone una constante en la política agraria española. Pan para hoy, hambre para mañana. Es decir, la solución de los problemas a corto plazo sin considerar los efectos a medio y largo plazo.

En algunos casos la política de precios tuvo éxitos indudables como, por ejemplo, el desplazamiento de la superficie de trigo a la de cebada, o la expansión de la superficie de girasol, y, además, sin efectos negativos a largo plazo. Pero en estos casos se trataba de cultivos fácilmente sustituibles, técnica y agronómicamente.

A pesar de ello, en el caso de la sustitución de trigo por cebada hubiera sido muy interesante actuar no sólo sobre el precio relativo trigo/cebada, sino también modificando el sistema de intervención del trigo, cambiando el sistema de precio fijo por un precio de garantía, de modo que se siguiera el mismo modelo para el trigo que para la cebada. Con esta medida se hubiera producido más

rápida la sustitución de trigo por cebada, evitándose los excedentes de trigo y haciendo innecesario el intento de contingentar el trigo, medida que se adoptó en 1972-1973, y que fue un fracaso.

Por otro lado, esta modificación hubiera sido positiva de cara a la futura adhesión a la CEE, ya que hubiera supuesto la adaptación de nuestra reglamentación triguera a la de la Comunidad.

Uno de los casos más interesantes para analizar los problemas que a medio plazo puede crear una política de ajuste por la vía de precios es el estudio de la política seguida en el complejo cereales pienso-ganadería-aceites vegetales, complejo que integra diversos sectores de la producción agraria de elevado peso e importancia. Los desequilibrios principales en este complejo eran: déficit creciente de cereales pienso, déficit de producción de carne y leche de vacuno, déficit de aceites y tortas de semillas oleaginosas.

Los planes para el fomento de la producción de cereales pienso de primavera (maíz y sorgo) fracasaron en gran medida, ya que no alcanzaron un aumento significativo de la producción; lo mismo puede decirse de la producción de soja. En el caso del maíz el escaso éxito se debió a la insuficiencia de los recursos financieros previstos para apoyar el cultivo, y también a defectos en la propia concepción de las medidas adoptadas. En nuestra opinión, no se puso suficiente atención en la promoción de estos cultivos. Debería haberse elaborado un plan mucho más concreto con unos objetivos perfectamente cuantificados en cuanto a incremento de la superficie cultivada por cada provincia. Para ello se hubiera precisado de un estudio detallado sobre las zonas más adaptadas e idóneas para el cultivo, ya que en algunas zonas de regadío no hay condiciones climáticas adecuadas (Castilla) y, en cambio, en otras con buen clima se prefiere dedicar los regadíos a otras producciones más intensivas. Por ello, el tipo de zona en la que se podría desarrollar el cultivo del maíz es muy específica. No podía pensarse en una producción masiva de maíz en España, pero sí en una producción de cierta importancia que hubiera permitido disminuir nuestras elevadas importaciones.

En el caso de la soja, a las observaciones y críticas realizadas más arriba debe añadirse la falta de investigación para disponer de variedades adaptadas, y a las presiones de intereses ajenos a los del sector agrario y de la economía nacional para frenar el desarrollo de este tipo de investigación.

Pero quizá fue la política seguida para fomentar la producción de leche y carne de vacuno el ejemplo que mejor ilustra las consecuencias de un planteamiento a corto plazo y basado en medidas de precios y subvenciones. En el caso de la producción de leche, el estímulo a la producción vía precios puede considerarse como un error histórico, ya que fomentó en pocos años una situación de excedentes a unos precios en absoluto competitivos con los precios de la leche en la CEE y en el mercado internacional.

En definitiva, la política de precios del sector lácteo consolidó en dichos años un sector productivo con una estructura totalmente deficiente, y que, a partir de 1971, producía, primero esporádicamente y después ya de forma más estable, considerables excedentes con un coste elevadísimo. La no elaboración de un plan para reestructurar el sector de producción de leche puede valorarse como uno de los errores principales de la política de este período.

En el caso de la producción de carne también se han producido efectos muy negativos sobre el modelo ganadero español. Las medidas tomadas para el fomento de la producción de carne supusieron, de hecho, el afianzamiento de un modelo ganadero basado en las producciones intensivas, en la dependencia de las importaciones, y en la subutilización de los recursos naturales propios. En definitiva, una política más dispuesta a producir la mayor cantidad de carne en el menor tiempo posible, que a pensar en el equilibrio del modelo y en el coste social de otro tipo de alternativas para el desarrollo de producción ganadera.

Así, el fomento de producción de carne de vacuno se apoyó en dos objetivos:

- 1) Aumento del censo ganadero.
- 2) Aumento del peso medio de los animales sacrificados.

Para conseguir estos objetivos, se instrumentaron dos tipos de acciones. Por un lado, la concesión de créditos baratos y subvenciones para la instalación de cebaderos para carne de vacuno (Acción Concertada) y, por otro, medidas de garantía e incentivos económicos a la producción de carne de vacuno. De este modo se mejoraron los sistemas de garantía de precio y se elevaron los niveles de precio de garantía, estableciéndose primas a la producción de carne de añejo, con la finalidad de fomentar el aumento del

peso de los animales sacrificados, pero que en realidad se convertía en una subvención directa al ganadero con cebo intensivo de vacuno. Algo parecido, aunque con menos intensidad, se realizó para la producción de carne de ovino.

En apariencia, los resultados de esta política podrían considerarse como un éxito rotundo. En efecto, el censo de ganado vacuno para carne, el peso medio de las canales y la producción de carne de vacuno aumentó considerablemente desde 1969 hasta 1975. En parte, este éxito aparente se debió a las fuertes cantidades de dinero destinadas al programa, tanto para créditos (Acción Concertada y Agencia de Desarrollo Ganadero), como para primas a la producción de añejos. Por ejemplo, la medida del total de primas por este concepto en 1973-74-75 fue de unos 2.000 millones de pesetas por año, cuando el total de subvenciones a la agricultura (datos medios del mismo período) fue de 8.500 millones. Es decir, que casi el 25 por 100 del total de subvenciones se destinaban al fomento de la producción de carne de añejo.

Sin embargo, la política seguida produjo una serie de efectos muy negativos que hipotecaron, cara al futuro, un desarrollo ganadero más equilibrado.

En efecto, las medidas adoptadas provocaron que la producción de carne de vacuno y ovino se llevara acabo básicamente con sistemas intensivos y absolutamente desligados de la ganadería reproductora y de las zonas con pastos y recursos naturales abundantes. Así se fomentó el cebo intensivo en zonas sin recursos naturales suficientes y en base a la importación de alimentos y a la compra de las crías para engorde procedentes de otras zonas del país (principalmente del Norte). Todo ello en detrimento de una ganadería de carne en régimen extensivo ligado a las zonas con pastos y un censo reproductor importante. Lo que representó a corto plazo un éxito evidente en cuanto al aumento rápido de la producción de carne de vacuno, sentó las bases de importantes desequilibrios ganaderos y del aprovechamiento de los recursos naturales y, a medio plazo, del desequilibrio de la Balanza Comercial Agraria.

En cuanto a la política seguida en el sector de aceites, lo más destacado, desde una perspectiva crítica, fue la escasa importación de las medidas para reestructurar el olivar. Las tendencias del consumo de los distintos aceites y el aumento de la producción de

aceites de semillas oleaginosas (aceite de girasol procedente de la producción interior de girasol y aceite de soja procedente de la molturación en España de haba de soja importada) exigían la racionalización del sector del olivar. En cambio, se prefirió poner el énfasis en las medidas restrictivas de regulación del mercado y en la política de precios (fijación de precios al consumo, restricción de exportaciones de aceite de oliva, contingente al consumo de aceites de soja, etcétera).

En 1972 entra en vigor el Plan de Reconversión y Reestructuración del olivar. Sin embargo, sus efectos, en la práctica, han sido muy escasos, ya que su incidencia ha sido poco importante. Sólo tuvo cierta importancia en los primeros años (1974 y 1975), con 50.000 hectáreas, acogidas a planes de reconversión cada año. La explicación del relativo éxito de los primeros años se debe a que la superficie acogida a las medidas de reconversión eran en su mayoría buenas tierras y con unas posibilidades de sustitución muy favorables. Sin embargo, la superficie de olivar de calidad baja o incluso de tipo medio ha permanecido prácticamente inalterada y no se ha visto casi afectada por el Plan de Reconversión. Entre las causas del escaso éxito del Plan están la escasez de recursos presupuestarios disponibles y la propia concepción del Plan. En este sentido debería articularse un conjunto de medidas y un ámbito de actuación totalmente distinto según el tipo de olivar y sus posibilidades de mejora o de sustitución. La escasa incidencia de las medidas de reestructuración del olivar agudizó los desequilibrios del sector de aceites.

A su vez, dichos desequilibrios se vieron complicados por las cantidades crecientes de aceite de soja procedentes de la molturación de haba de soja importada. Este procedimiento se debió al desarrollo de la ganadería intensiva y a la política de abastecimiento que fomentó la importación de haba de soja en lugar de importar directamente la harina de soja. El resultado final fueron nuevos desequilibrios y un conjunto de medidas para restringir la salida al mercado nacional de una gran parte de este aceite de soja.

Otro sector en el que también hubiera sido necesario actuar con más decisión, y dentro de un plan de reestructuración y reconversión, es el vitivinícola. A pesar de que en 1970 se aprobó por ley el Estatuto de la Viña, Vino y Alcoholes, que contenía ciertas medidas de carácter estructural, la actuación de la adminis-

tración en cuanto a limitación de plantaciones y reconversión de variedades ha sido insuficiente. No obstante, las medidas tomadas para conocer la situación del sector (catastro vitivinícola) han sido de gran utilidad y constituyen la base indispensable para cualquier plan futuro. Lo mismo puede decirse del Inventario del Olivar.

Además de los problemas y errores de carácter estructural en lo que concierne a la política de ajuste oferta-demanda en los distintos sectores agrario, conviene comentar ahora los errores comyunturales, que no son de menor envergadura.

Como ya hemos comentado anteriormente, a partir de 1973 se produce la crisis energética y de materias primas. Dos factores básicos se conjugan en estos años. Por un lado, el alza del precio del petróleo y, por otro, la fuerte inestabilidad de los precios en los mercados internacionales de las principales materias primas agrarias. Pues bien, la política agraria española de estos años (1973-1975), últimos años del período de Allende, nos muestra varios ejemplos de errores gravísimos por inadaptación a esta difícil coyuntura de los mercados internacionales. Algunos de los errores son tan ilustrativos que suelen utilizarse con fines didácticos en las clases de política agraria, para enseñar a los alumnos lo que puede costar un error.

Nos centraremos en tres casos: el abastecimiento de harina de soja en la crisis del mercado internacional de 1973, la liberación del mercado de aceite de oliva en 1974, y el déficit de azúcar de 1974. El primer caso es anecdótico, mientras que los otros dos son de mayor interés.

El primer tema es revelador de la inadecuación de las estructuras administrativas para participar en un mercado tan sensible como el de la soja, y de las rigideces del comercio de Estado. En plena crisis del mercado internacional de la soja, como consecuencia del embargo americano, la administración española, a través del SEN-PA, realizó en el verano de 1973 una compra masiva de soja en el Mercado de Futuros de Chicago para garantizar el abastecimiento del mercado nacional. Al realizarse la compra en una sola operación y conociéndose en el mercado de Futuros que tal operación se iba a producir, las cotizaciones se dispararon, con lo cual la Administración española compró una gran cantidad de soja a precios elevadísimos. La operación supuso unas pérdidas de varios miles

de millones y la necesidad de establecer fuertes primas para no encarecer los piensos a los ganaderos españoles.

El segundo caso hace referencia a la política seguida con el aceite de oliva en 1974. Como consecuencia de la crisis de la soja de 1973 y de la escasa cosecha italiana de aceituna, se produce desde finales de 1973 un fuerte incremento del precio internacional del aceite de oliva. En este período la Administración interviene el mercado y controla los precios sin atender a las presiones del sector productor que pretendía obtener beneficios de esta coyuntura internacioanl favorable.

El error consistió en que, justamente cuando la tendencia en el mercado internacional cambiaba de signo, y los precios empezaban a descender, se decretó la liberalización del precio del aceite de oliva en España (noviembre de 1974). A partir de esta fecha el precio del aceite de oliva en el mercado interior español se disparó, reduciéndose fuertemente el consumo. Este fue un duro golpe al consumo de aceite de oliva y, a pesar de que pronto se volvió a intervenir, no se recuperaron los niveles anteriores de consumo.

El tercer ejemplo de inadecuación de la política agraria, en una determinada coyuntura internacional, lo constituye el descenso de la producción de azúcar en 1974. El aumento del precio del petróleo y el fuerte incremento de los precios de los principales *inputs* agrarios no se repercutieron en el precio de la remolacha, a pesar de las insistentes peticiones de los agricultores. En cambio, los precios de otros cultivos sustitutivos si subieron considerablemente. Este grave error causó un descenso brutal de la superficie de remolacha, de modo que la cosecha de 1974 descendió a la mitad. El descenso fue tan importante que se produjeron incluso problemas de abastecimiento, siendo necesario recurrir al mercado internacional en un momento de escasez y con las cotizaciones más altas de los últimos años.

El abastecimiento se hizo a precios muy altos (superiores a los precios españoles) con un elevadísimo coste para la Administración y con la hipoteca de un convenio con Cuba (principal país suministrador) que nos obligaba a comprar azúcar durante varios años. El error es más grave si se añade que en los años anteriores se habían producido en España excedentes de azúcar que se exportaron con graves pérdidas (ya que en años anteriores el precio internacional era más bajo que el precio en España), en lugar de

constituir *stocks* de reserva. Es evidente que prever todos los acontecimientos no era fácil y menos la coyuntura internacional del azúcar en 1974 y 1975. Sin embargo, el hecho de no repercutir en el precio de la remolacha los incrementos de costes y hacerlo para los cultivos sustitutivos, siendo, además la oferta de remolacha muy elástica a variaciones de su precio, sí puede considerarse un error grave y, en definitiva, el que desencadenó las elevadas pérdidas.

Como consecuencia de la política seguida en cuanto al ajuste y equilibrio de los mercados, y en especial como consecuencia de la consolidación de un modelo ganadero intensivo y dependiente y de los errores coyunturales descritos, el déficit de la Balanza Comercial Agraria se agravó fuertemente en el período 1972-1976, siendo éste uno de los aspectos más críticos y negativos de la gestión de la política agraria de este período.

En cuanto a la política de estructuras, y a pesar de los esfuerzos realizados por dar coherencia a las distintas medidas, reuniendo en un solo organismo (ley de creación del IRYDA de 1971) y en un solo texto legal (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973), todas las actuaciones de reforma estructural, la crítica fundamental es su escasa eficacia. Por lo menos su escasa eficacia en relación a la cuantía de recursos públicos destinados a dicha política.

Así las dos políticas más importantes encuaneto al volumen de recursos movilizados, la de transformación en regadíos y la de concentración parcelaria, no se aprovecharon convenientemente para conseguir reformas estructurales en profundidad. Especialmente criticable es la política de transformación en regadíos, tanto desde el punto de vista de rentabilidad económica de los proyectos, como de las condiciones de asentamiento de los colonos y de reserva de superficie para los propietarios. En 1969-72, y siguiendo las directrices del II Plan de Desarrollo, el ritmo de transformación fue muy elevado (50.000 hectáreas de media anual). Las elevadas inversiones se decidían en muchos casos sin tener en cuenta su rentabilidad y el interés económico de la transformación, especialmente cuando estos planes de regadío se localizaban en regiones sin concidiones climáticas óptimas, como es el caso de Castilla.

En cuanto a las condiciones de la transformación, éstas permitían una cierta redistribución de la propiedad pero favorecían a los mayores propietarios de tierra; por otro lado, la política de asen-

tamiento de colonos potenciaba la pequeña e insuficiente propiedad individual, en lugar de fomentar la creación de unidades de producción adecuadas y la agricultura asociativa.

Otro ejemplo de gran inversión pública de dudosa rentabilidad desarrollada en este período, es el trasvase Tajo-Segura. En definitiva, la crítica que planteamos es la de una pésima asignación de recursos públicos. Hubiera sido mucho más interesante destinar una parte de los cuantiosos recursos asignados a las grandes obras de transformación en regadío a financiar acciones de modernización de las estructuras agrarias de gran alcance y envergadura.

La idea de que en todo momento y lugar la transformación en regadío era más interesante y rentable que el buen cultivo y aprovechamiento del secano, es un error que subyace en la política de estructuras seguida. En regiones como Castilla hubiera sido probablemente más rentable mejorar las estructuras productivas del secano que transformar en regadío.

En 1973 se inicia un cierto cambio de política, ya que el ritmo de nuevos regadíos disminuye fuertemente (25.000 hectáreas de media anual) y en cambio aumenta la inversión en mejora de regadíos ya existentes, lo cual debe considerarse como una corrección positiva a la política de regadíos.

Sin embargo, a partir de 1972 la distribución del gasto público entre la política de precios y mercados y la política de estructuras se va decantando a favor de la primera, frenando así la posibilidad de conseguir cambios estructurales significativos.

La política de modernización de explotaciones, primero restringida a las zonas de actuación del IRYDA y, a partir de 1971, generalizada a todo el territorio nacional, no alcanzó la importancia deseada. Las cantidades destinadas a subvenciones y ayudas para esta política (entre 1.500 y 2.000 millones de pesetas al año) fueron muy pequeños en comparación con los recursos asignados a las dos grandes políticas antes mencionadas.

Otro instrumento de cambio estructural, la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables de 1971, tampoco tuvo la más mínima incidencia, ya que la voluntad política de aplicación fue nula.

En resumen, una política de estructuras desequilibrada y errónea en cuanto a la asignación de recursos públicos, y claramente insuficiente por la escasa aplicación de ciertas políticas (ejemplo de la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables), o por la inadecuación

de los instrumentos y medidas utilizadas (por ejemplo, inexistencia de una política demográfica-territorial, del estilo de jubilación anticipada, acceso a la propiedad, regulación e intervención en el mercado de la tierra, etcétera).

Por último, y para cerrar este período, unos comentarios a la política de comercialización y transformación de productos agrarios. En cuanto a la primera, dos medidas destacadas: la de mercados en origen (1970) y la de creación de las APAS (1972). La primera tuvo un éxito considerable y a un ritmo apreciable, mientras que la política de fomento de creación de APAS constituyó, por lo menos en los años correspondientes al período analizado, un cierto fracaso, dada su escasa incidencia.

En cuanto a la política de industrialización agraria, aunque se vio impulsada y con una dotación presupuestaria creciente, la principal crítica es la propia concepción de la política seguida. No se resolvieron en esta época ninguno de los problemas de dicha política, como inadecuación de algunas medidas, falta de coordinación entre los distintos tipos de industrias (unas dependientes del Ministerio de Agricultura y otras del Ministerio de Industria), etcétera.

LA POLÍTICA AGRARIA DEL PERÍODO POS-FRANQUISTA

Este período comprende desde 1976 hasta la actualidad. Se trata de un período de fuerte inestabilidad, como consecuencia del proceso de transformación del régimen político español. Así, por ejemplo, en tres años: 1975, 1976, 1977 pasaron por el Ministerio de Agricultura tres ministros (Virgilio Oñate, Fernando Abril y J. E. Martínez Genique). La única etapa con una cierta estabilidad es la del período de Jaime Lamo de Espinosa (1978-1981). Por tanto, esta última será la etapa en la que centraremos nuestro análisis, aunque también se haga referencia a ciertas medidas tomadas en 1976 y 1977.

El período pos-franquista se caracteriza por la transición política y la crisis económica. En cuanto a la transición política, se asiste a un profundo cambio que afecta no sólo a los contenidos sino también a las formas de la política económica general y de la

política agraria en particular. En este sentido, y aparte de los cambios lógicos que supone la transición de un régimen ditatorial y nacional-sindicalista a un régimen democrático y moderno (discusión en las Cortes Democráticas de las leyes agrarias, aparición de sindicatos y organizaciones agrarias libres, etc.), se dan en el proceso español ciertos elementos específicos. Nos referimos fundamentalmente a los Pactos de la Moncloa y a la participación de las organizaciones agrarias en la política agraria, y especialmente en la negociación de los precios agrarios (cosa ésta inédita en el panorama de los países occidentales, incluido Mercado Común). Estos dos elementos han influido poderosamente en la configuración de la política agraria española del período pos-franquista y sobre ellos volveremos más adelante.

El otro aspecto básico que caracteriza el período es la profunda crisis económica. La incidencia de la crisis en el sector agrario ha sido realmente decisiva, provocando a su vez la ruptura de los dos pilares básicos del proceso de modernización y desarrollo de la agricultura española de los años sesenta: petróleo abundante y barato y posibilidades de emigración de la población rural atraída por la creación de empleo en otros sectores. En efecto, apartir de 1973, y como consecuencia del fuerte incremento del precio del petróleo, se inicia una etapa de encarecimiento del precio de los principales *inputs* agrarios, dependientes en gran medida del sector petroquímico. Esta situación provoca una crisis de inflación de costes en la agricultura, que lleva a una erosión progresiva de las rentas agrarias.

En otro orden de cosas, la fuerte tasa de desempleo y las dificultades para generar nuevos puestos de trabajo en las actividades no agrarias, especialmente a partir de 1976, cortó la corriente migratoria de los activos agrarios hacia otros lugares y actividades dentro o fuera de España.

En este período, la agricultura debía, pues, orientarse hacia una estrategia distinta en cuanto al consumo de *inputs* energéticos y el empleo. Por un lado, debía disminuir la dependencia energética y conseguir una mayor eficiencia energética, y por otro, estabilizar o incluso incrementar la población ocupada en el sector. En definitiva, era necesario cambiar radicalmente los esquemas de política agraria al objeto de adaptarse a una situación compleja en la que se solapaban viejos problemas, propios de un proceso inacabado

de modernización agraria, y nuevos problemas, derivados de la incidencia de la crisis económica y energética en la agricultura.

Las medidas de política agraria pactadas por los distintos grupos políticos e incluidas en los Pactos de la Moncloa no significaron un esquema nuevo y coherente de política agraria, sino más bien un catálogo de medidas deslabazadas, sin visión de conjunto y que representaba la consecución por parte de la oposición de unas reivindicaciones ya históricas: Ley de Arrendamientos Rústicos, Ley de Seguros Agrarios, Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, participación de los agricultores a través de sus organizaciones en la política de precios agrarios, fomento de la agricultura de grupo.

Las directrices contenidas en los Pactos de la Moncloa inspiraron la política agraria de 1977 y 1978 (período de vigencia de los Pactos), e incluso parcialmente la de años posteriores, entre otras cosas, porque algunas de las medidas se aplicaron más tarde de lo previsto y fuera del plazo pactado en los acuerdos de la Moncloa.

Dentro de las diversas medidas contenidas en los Pactos pueden señalarse dos puntos negros: la Ley de Cámaras Agrarias y la de Cajas Rurales. Respecto a la primera, constituyó el auténtico pulso político entre Gobierno y oposición. La intransigencia del Gobierno, y de Abril Martorell en particular, fue total en este tema, prevaleciendo el modelo de Cámaras Agrarias propugnado por la administración, y que supondría una clara interferencia con las organizaciones profesionales, una vía de consolidación del caciquismo y del continuismo de los jefes del sindicalismo vertical, y, en definitiva, una fuente permanente de conflictos con los nuevos sindicatos agrarios libres.

Precisamente éste es uno de los aspectos más criticables de la política agraria de este período, especialmente a partir de 1978: la manipulación e instrumentalización de los sindicatos y organizaciones profesionales agrarias por parte del Ministerio de Agricultura (a través del Instituto de Relaciones Agrarias), y por parte de UCD (en muchos casos la distinción entre Gobierno de UCD y partido UCD era realmente confusa). El caso más espectacular lo constituyó la instrumentalización de las elecciones a Cámaras Agrarias, utilizando todo tipo de resortes institucionales para preparar desde el IRA candidaturas para bloquear el acceso a las Cámaras de candidatos progresistas y de organizaciones sindicales agrarias no

controladas por UCD. A nivel de representatividad, la Administración impulsó todo tipo de maniobras para que las Cámaras estuvieran presentes en todos los órganos de representación, creando así continuos problemas de interferencia y suplantación de las propias organizaciones agrarias.

En este sentido, la política seguida por la Administración dificultó la clarificación del panorama sindical agrario y el fortalecimiento del nivel organizativo de los agricultores, lo cual ha supuesto una de las rémoras principales para la elaboración, y sobre todo para la aplicación, de la nueva política agraria.

En cuanto al tema de las Cajas Rurales, es otro de los puntos más criticables, ya que los intentos del Gobierno para poner orden y racionalidad en la estructura y comportamiento financiero de las Cajas Rurales, que, por otro lado, era un tema incluido en los Pactos de la Moncloa, fracasaron completamente, en parte por la obstrucción de los dirigentes de las Cajas Rurales, y en parte por la falta de interés y decisión del Gobierno. De este modo, estas importantes entidades financieras continuaron desarrollando prácticas poco ortodoxas, y que posteriormente han producido numerosos escándalos e irregularidades financieras en diversas Cajas Rurales, siendo el caso de la Caja de Jaén el más espectacular, con un «agujero financiero» de varios miles de millones de pesetas.

Así como las medidas contenidas en los Pactos de la Moncloa no significaron un cambio coherente y radical de los planteamientos anteriores, en cambio, las actuaciones en la etapa de Lamo de Espinosa (1978-1981) sí pueden considerarse como un intento de renovación y puesta al día de la política agraria. Y subrayamos la palabra intento porque en algunos casos la voluntad e intención política de cambio se estrelló ante las contradicciones y problemas internos de UCD o ante presiones de los grupos de poder económico y financiero. Muchas de las medidas innovadoras de esta etapa tuvieron un carácter más testimonial que efectivo.

A pesar de dichos problemas, no es difícil encontrar en estos años algunos indicios de cambios de planteamiento de la política agraria. Así, por ejemplo, cabe destacar el cambio de mentalidad frente a la etapa anterior en cuanto a la reconversión parcial del modelo de desarrollo ganadero, fomentando la ganadería extensiva ligada a la tierra, la protección y estímulo a las razas autóctonas, la defensa de la ganadería en zonas de montaña, etc. Todo ello,

junto con los planes para desarrollar la superficie de cereales pienso (maíz, sorgo, cebada) y de leguminosas para pienso, en una línea de aprovechamiento eficiente de nuestros recursos naturales y de disminución del déficit exterior agrario.

También se consolida en 1978 (ya se había iniciado en 1976) un importante cambio de mentalidad respecto a la política de regadío. Se disminuye la participación directa del Estado en la transformación y mejora de los regadíos y se pasa a una política de fomento y ayuda a la iniciativa privada para acometer dicha transformación. El resultado es positivo, ya que se termina con la desastrosa política de colonización y se consigue una considerable expansión de la superficie de regadío, con un coste presupuestario menor, lo cual libera recursos públicos para otras políticas en las que la participación del Estado es más necesaria.

En lo que respecta a la política de precios, pueden observarse algunos avances en su concepción más que en los resultados realmente obtenidos. Así, la política de precios de este período se caracterizó por dos aspectos: su utilización como instrumento antiinflacionista y un mayor peso de la política de subvenciones directas.

Siguiendo los datos de las estadísticas oficiales puede apreciarse el descenso considerable del índice de paridad de precios percibidos a precios pagados desde 116,3 en 1978 (base 100: 1976) hasta 82,2 en 1981. Esta evolución supuso una contribución importante de la agricultura a los objetivos antiinflacionistas de la política económica, pero repercutió negativamente en las rentas de los agricultores.

En cambio, el segundo aspecto tiene evidentes connotaciones positivas. En efecto, el garantizar rentas no sólo por la vía de los precios, sino también por la vía de las subvenciones directas, como ha ocurrido con la remolacha, algodón, aceite de oliva, etc., significa que los consumidores no se ven tan afectados por el incremento de los precios al consumo y que el coste de la política no lo pagan los consumidores, sino los contribuyentes. Por ejemplo, la introducción en 1978 de la subvención al aceite de oliva y el progresivo aumento en años posteriores de la parte de incremento de la subvención respecto a la del precio, puede considerarse una política acertada, máxime en un sector como éste, donde el consumo es muy sensible al incremento de precios.

Otro aspecto positivo es la tendencia al reajuste del desequilibrio

entre política de precios y política de estructuras, que ya hemos criticado al analizar la política de estructuras de etapas anteriores. En este sentido, debemos señalar la puesta en marcha o el impulso de planes de reestructuración y de reconversión de distintos sectores, entre los que destacan el caso del olivar, leche, algodón y tabaco. Los dos primeros, básicos para resolver problemas tanto estructurales como de mercado y los dos segundos, de gran interés para fomentar cultivos con fuerte demanda de mano de obra, y en regiones con elevadas tasas de desempleo, como Andalucía y Extremadura.

En cuanto a los resultados obtenidos, el balance no es del todo positivo. En el olivar se ha conseguido muy poco en relación a la magnitud del problema estructural, mientras que en el caso de la leche (Estatuto de la Leche) apenas se ha iniciado su aplicación. En los planes de algodón y tabaco los resultados alcanzados han sido mediocres, no habiéndose logrado los objetivos previstos.

Sin embargo, es justo reconocer que alguno de los elementos positivos de la nueva política (fomento de la política de subvenciones y puesta en marcha de planes de reconversión y reestructuración) se debieron en gran medida, a la presión de las organizaciones agrarias, y en especial a la COAG, cuyos planteamientos siempre favorecieron el impulso de otras medidas distintas a la de aumentar indiscriminadamente los precios agrarios. En este sentido, las negociaciones anuales de los precios agrarios supusieron, a pesar de los avatares por los que atravesaron un gran avance y la posibilidad de introducir nuevos elementos de política agraria. La filosofía defendida por esta organización, que consistía en racionalizar los incrementos de precios a cambio de introducir un paquete de medidas (medidas complementarias), que contemplaban otros aspectos, en muchos casos de orden estructural, fue asumida en gran parte por la Administración y actuó de motor de los cambios positivos de la política agraria de este período.

En este período, y a pesar de las mejoras introducidas respecto a la política agraria de la etapa anterior, también se cometieron importantes errores en cuanto a determinadas medidas de carácter coyuntural, y en especial en el tema de regulación de mercados. Aunque los errores fueron menos frecuentes que en épocas pasadas, vamos a destacar uno de los más importantes y que se refiere a la producción y comercio de la carne de añojo.

La decisión de retirar la prima de cebo para el añojo (decisión que debe considerarse correcta) en agosto de 1977, marca el inicio de una dinámica cíclica. Esta dinámica comienza con la disminución del peso medio de los animales sacrificados y sigue con un retroceso gradual en esta actividad de cebo, lo cual se comprueba al observar la disminución del número de animales sacrificados, siempre con un retroceso gradual en esta actividad de cebo, en los meses siguientes a septiembre de 1977. Como consecuencia de todo ello, se produce un considerable descenso de la oferta de carne de añojo. El desequilibrio es considerable en enero de 1978 y continúa hasta llegar al punto más bajo de la oferta, que se detecta en los primeros meses de 1979.

Al mismo tiempo, el déficit del mercado provoca el ascenso de los precios, ascenso que empieza a ser importante a principio de 1978.

Este aumento de precios de los primeros meses de 1978 establece unas buenas expectativas de rentabilidad para la producción de añojo, cuyos efectos (dado que el ciclo biológico del cebo de añojo suele durar de año a año y medio) se manifiestan en los últimos meses de 1979. En esta fecha se aprecia un máximo en la producción de carne de añojo, máximo que se mantiene durante varios meses (hasta el verano de 1980).

La brusquedad y rigidez de la recuperación (rama ascendente) de la producción de carne de añojo se debió a dos factores: por un lado, al fuerte aumento de la importación de animales vivos en 1979 (unos 50.000 frente a los 5.000 de media anual en el período 1975-1978). Estos animales importados fueron sacrificados tras un breve período de cebo, sumándose, pues, a la oferta de origen interior. Por otro lado, al posible trasvase de ternera-añojo frente a las expectativas de rentabilidad del añojo y que permitía disminuir el ciclo productivo (seis meses en lugar de 1-1.5 años).

El encarecimiento de la carne de añojo de 1978 repercutió en una disminución del consumo de dicha carne, para ser sustituido por el consumo de carne de cerdo y pollo. Así, en 1979 se combina, por un lado, un fuerte aumento de la producción (recuperación) con un descenso considerable del consumo (el consumo, ya no se recupera). Todo ello supone la aparición de una situación excedentaria en 1979, que se agravó en 1980.

Pues bien, la Administración no supo entender este ciclo, y en

1979, cuando la recuperación estaba ya próxima, incluso ya se había iniciado, se importaron 45.000 toneladas de carne de añojo. Esta importación lo único que hizo fue agravar la situación excedentaria de 1979 a 1980. Así, el año 1979 terminó con un *stock* en manos de la CAT de 54.000 toneladas, que gravaron como una fuerte hipoteca el desarrollo del mercado en 1980.

De no haberse realizado estas importaciones tan inoportunas se habría terminado 1979 con unas reservas de unas 10.000 toneladas, lo cual no hubiera supuesto ningún serio problema (figura 1).

Pero, al margen de estos errores coyunturales, quizá el conjunto de medidas de mayor entidad y que realmente define el esquema de la nueva política agraria, es el programa de cambio, contenido en la comunicación del Gobierno sobre política agraria aprobada por el Congreso de los Diputados en junio de 1979. Este programa de cambio que, aunque no suponía una ruptura total con la concepción clásica de la política agraria, sí incluía importantes elementos de modernización y adaptación a la situación de crisis económica, no se puso en marcha más que parcialmente. La presentación del programa en el Congreso fue muy ambiciosa en cuanto a plazos y expectativas. Sin embargo, la realidad fue que algunos plazos no se cumplieron, los recursos presupuestarios para poner en práctica ciertas medidas fueron escasos, e incluso algunas políticas no llegaron a implantarse.

Así, dos leyes de las más importantes, una que afectaba a la puesta en producción de recursos ociosos, lo cual era básico para fomentar el empleo y disminuir nuestro déficit comercial, y otra que incidía en el problema de la financiación agraria, no llegaron a desarrollarse.

La primera ley (Ley Especial de Tierras Ociosas) pretendía forzar la puesta en cultivo o intensificación de tierras para labor mediante un tratamiento fiscal, huyendo así de instrumentos más complejos y lentos, como el de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

La segunda (Ley de Financiación Agraria) constituía una reivindicación histórica del sector. Esta reivindicación no se fundamentaba sólo en la menor rentabilidad de los capitales invertidos en la agricultura, sino también en las peculiaridades del sector y en la necesidad de instrumentar vías que permitieran el acceso de los

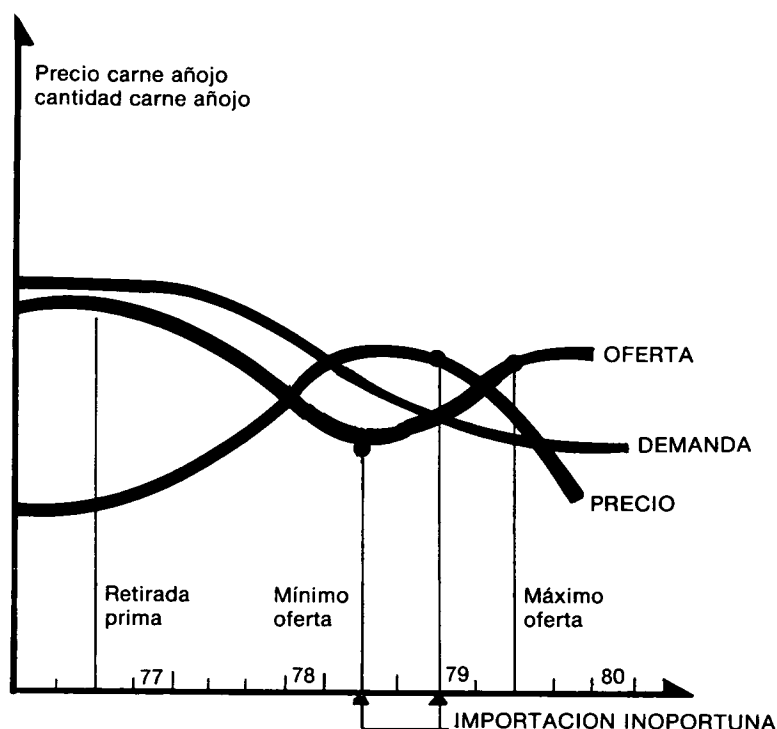


Figura 1. *Producción y comercio de la carne de añejo.*

agricultores al crédito. La necesidad de regulación y modificación del sistema de crédito agrario fue creciendo a lo largo de los años setenta, conforme aumentaba el grado de endeudamiento de la agricultura.

Según las estadísticas disponibles, puede apreciarse que la evolución de la inversión pública y privada en el sector agrario refleja, hasta 1973, un ritmo de crecimiento similar en ambos casos. En cambio, a partir de ese año, la inversión privada se despega y aumenta mucho más rápidamente que la inversión pública.

A nivel absoluto, las cifras de inversión pública eran hasta 1973 ligeramente inferiores a las de inversión privada. A partir de este año, y como consecuencia de la evolución antes mencionada, la inversión privada es mucho mayor que la pública llegando, a principios de los ochenta, a ser tres veces mayor que ésta. Esto significa que, a partir de mediados de los setenta, la capitalización del campo, así como la financiación del incremento del valor de los *inputs* fijos de capital, como consecuencia del proceso inflacionista de la economía española, recae fundamentalmente sobre la inversión privada. Además esta inversión se financia básicamente con cargo a las entidades privadas de crédito, como se deduce al observar la evolución de la importancia de las distintas entidades de crédito: según los datos oficiales, a finales de los años setenta los créditos de Cajas Rurales y de banca privada superaron ya en ambos casos los créditos totales del Banco de Crédito Agrícola.

Todo ello ha llevado al sector agrario a una situación delicada ante el fuerte grado de endeudamiento, agravado especialmente en los últimos años. De ahí la importancia que tenía la puesta en marcha de una profunda remodelación de la política de financiación agraria, cuyo punto clave era la ley correspondiente, y máxime después del fracaso de la política de cambio de las Cajas Rurales. Pues bien, esta nueva ley tampoco pudo salir adelante por problemas con los responsables de la política económica de esta época. El tema es particularmente grave si se tiene en cuenta, además, que la capacidad de autofinanciación es muy baja y que la agricultura se encuentra en el tramo descendente de la curva de productividad marginal del capital.

Otros objetivos presentes en el programa de cambio tampoco se han cubierto, o por lo menos, sólo se han alcanzado parcialmente. Entre ellos destacan dos: la disminución del déficit comercial agrario y la adaptación a la política agraria de la Comunidad Económica Europea.

En cuanto al primer objetivo, y si analizamos las estadísticas correspondientes, se deduce que en términos corrientes puede decirse, efectivamente, que el déficit ha descendido. Sin embargo, en términos reales, es decir, sin considerar la influencia de la inflación sobre los precios de los productos importados y los de los productos exportados, se ve claramente que el déficit comercial ha permanecido constante los años 1978, 1979 y 1980, y sólo ha

descendido en 1981. El descenso de 1981 se debió a la exportación de los cuantiosos excedentes de cereal de la cosecha *récord* de 1980, y al fuerte descenso de las importaciones de madera.

Por otro lado, si se observa la evolución de las importaciones en cantidades físicas, se aprecia que las dos partidas principales, maíz y soja, no han parado de incrementarse en el período 1978-1981, lo cual concuerda con la evolución en términos reales del déficit comercial.

O sea, que sólo en 1981 se manifiesta una evolución favorable en este tema, pero es justamente este año cuando el sector agrario alcanza unos resultados macroeconómicos pésimos, como consecuencia básicamente de la mala cosecha de 1981. Además las exportaciones de cereal, 900.000 toneladas de trigo y 500.000 toneladas de cebada (una de las causas fundamentales de la disminución del déficit comercial de 1981), tienen también su lado negativo, ya que los precios internacionales eran menores que los precios interiores, y, por tanto, el diferencial de precio supuso unas pérdidas comerciales considerables que incrementaron el gasto público vía presupuesto del SENPA.

En cuanto a la adaptación de la política agraria de cara a la integración de la CEE, los avances han sido muy lentos. En especial en los temas clave, como el cambio del sistema de regulación del mercado triguero, y otro más general: la liberación del comercio exterior de los productos agrarios. En el primer tema se han hecho ciertos adelantos, pero insuficientes. Y en cuanto al segundo, todavía predominan los sectores con régimen de comercio de Estado. En sectores clave y con fuertes problemas de cara a la integración, como horto-frutícola, vino, aceite y leche, los reglamentos españoles son muy distintos a los que actualmente existen en la CEE, lo cual puede suponer un mayor impacto negativo de la adhesión.

Pero quizá la crítica más importante, tanto por su alcance como por su carácter global, a la política agraria de estos últimos años, sea la ausencia de una clara idea respecto hacia dónde debe orientarse y dirigirse la agricultura para hacer frente a la crisis económica energética. La inexistencia de un modelo de futuro a medio plazo ha condicionado totalmente la política agraria, esterilizando a veces ciertos esfuerzos parciales o convirtiéndolos en medidas testimoniales. El ejemplo más evidente es la política

agroenergética iniciada en este período y cuya expresión principal son dos órdenes ministeriales por las que se conceden ayudas y subvenciones para aquellas explotaciones agrarias que elaboren proyectos de obras para aprovechamiento de residuos y subproductos agrícolas con fines de producción de energía. Estas medidas tan parciales apenas tienen la más mínima eficacia y, desde luego, no solucionan el problema de la crisis energética en la agricultura.

En este tema se ha dado excesiva importancia a la agricultura como fuente de producción de energía (biomasa), que a nuestro juicio no puede resolver ningún problema de gran dimensión, y, en cambio, se ha omitido una política de mayor transcendencia, como es la política de ahorro energético, cuyo objeto sería evitar el despilfarro de medios de producción (maquinaria, abonos, productos fitosanitarios, gas-oil, etc.) que se da en muchas explotaciones agrarias. En definitiva, lo importante es contemplar el modelo de desarrollo agrario con visión de futuro. Una visión que lleva ineludiblemente a una agricultura más extensiva y con mejor aprovechamiento de los recursos naturales y de capital, ya que la actual crisis se caracteriza por una crisis de capital y de utilización de los recursos naturales.

En los años sesenta existía un modelo muy claro de modernización de la agricultura española, que orientaba toda la política agraria. En el terreno de las explotaciones agrarias, el Servicio de Extensión Agraria desarrolló una brillante labor para introducir en las explotaciones las nuevas técnicas y los nuevos esquemas. Sin embargo, en los setenta y principios de los ochenta, no se tiene el modelo de recambio y, en gran medida, las Agencias de Extensión siguen con la inercia de otras épocas y no se han adaptado a las nuevas situaciones, de modo que su contribución a orientar al agricultor es muy escasa.

De este modo puede hablarse de una auténtica desorientación de los agricultores, que muchas veces dudan entre seguir con las pautas del pasado o reconvertir la producción y técnicas de su explotación.

La coincidencia con el proceso autonómico es otra variable a tener en cuenta y que ha agudizado estos problemas de inadaptación. En efecto, en una etapa crítica, el proceso de transferencia ha complicado la situación, al presentarse problemas de encaje de los servicios y su distribución entre la Administración Central y Auto-

nómica, así como fuertes dificultades de coordinación. La aplicación de unos criterios políticos y económicos que configuren el desarrollo futuro de la agricultura española se ve interferida por el tema autonómico, aunque es de esperar que en el futuro el tema se encaje y las ventajas sean mayores que los inconvenientes.

Ninguna política agraria tendrá éxito y eficacia en el futuro si no responde a un modelo preconcebido de por dónde debe desarrollarse la agricultura. Del mismo modo, cualquier política agraria que no tenga en cuenta la configuración del Estado de las Autonomías fracasará rotundamente.

