

LA POLÍTICA AGRARIA EN LA DÉCADA DE LOS SESENTA

En las páginas siguientes, **Alberto Cercós** analiza, y en lo fundamental defiende, el contenido y los resultados de la política de Allende y García Báxter entre 1969 y 1975. Esta política recogió y trató de encauzar los resultados de la profunda transformación de la agricultura española en los años sesenta. En este período, la mecanización y la emigración rural continuaron a un ritmo intenso, pero además esos fueron los años donde la administración promovió decisiones de irrigación de suelos y cambio de cultivos, en un intento de ajustar la oferta a la demanda agraria, asumiendo problemas y desequilibrios, en especial en lo relativo a la alimentación ganadera, cuyas plenas consecuencias habrían de verse más tarde. El autor señala significativamente cómo, dentro del marco político del momento, esa política desarrolló un sistema de negociaciones con los diversos intereses sectoriales de la agricultura.

ES a mediados de la década de los sesenta cuando en España se agudiza la crisis de la agricultura tradicional, provocada por el iniciado desarrollo industrial y por el mayor nivel de vida alcanzado, que el sector agrario pudo conocer a través de los nuevos medios de comunicación social.

La agricultura que, hasta el momento, no pasaba de ser un modo de vida, con unas características propias muy conocidas: elevado número de población activa rural, muy deficientes estructuras productivas, casi nula participación en la comercialización o industrialización de sus productos, escasa integración con el resto de los sectores productivos, ínfima calidad de vida en el mundo rural, etc., no podía atender a las nuevas exigencias de la sociedad española, ni la oferta agraria alcanzaba, en cantidad ni en calidad, los requerimientos de la de-

manda, con el consiguiente aumento de las importaciones y deterioro de la balanza comercial.

Es entonces cuando el campo empieza a despertar y se inicia un fuerte y descontrolado proceso de emigración del mundo rural al urbano, que si, por una parte, provoca nuevos problemas, como la desertización de grandes áreas y erosión en la calidad de los medios y entornos naturales, por otra, permite iniciar programas racionales de mejora de las estructuras productivas que facilitarían la incorporación al sector de las mejoras tecnológicas necesarias para los incrementos de productividad requeridos.

El principal objetivo de la política agraria de aquellos momentos era claro: la incorporación del sector rural al proceso de desarrollo general del país, lo que exigía la contemplación de la agricultura como una actividad empresarial. Fue necesario superar nu-

merosos obstáculos que se oponían a ello. Hoy, con la perspectiva de los años, podríamos resumirlos en los necesarios cambios de mentalidad que hubo que provocar y en los esfuerzos que se realizaron para sentar las bases que sirvieron de punto de partida de la política agraria seguida.

CAMBIOS DE MENTALIDAD

Los agricultores, acostumbrados al paternalismo de la Administración, a su individualismo, tuvieron que esforzarse para considerar su actividad con mentalidad empresarial. Los esfuerzos de formación por parte de la Administración fueron enormes, la respuesta de los agricultores no se hizo esperar. Importantes incrementos de productividad, racionalización en el empleo de los medios de producción y avances en el camino de la agricultura organizada, a través del cooperativismo o fórmulas similares, en principio en los aspectos productivos y después en la comercialización o industrialización de sus productos, fueron algunos de sus resultados. Así, pudo iniciarse una política agraria negociada con el sector, con las limitaciones propias de las organizaciones sindicales de aquellos tiempos.

También la administración agraria tuvo que adaptarse a las nuevas exigencias de la sociedad española, sus funciones de tutela y de gestión de una política de corrección de estructuras debieron amoldarse a las nuevas circunstancias. El finalismo de las ayudas para conseguir empresas agrarias viables marcaron su actuación. Nuevos campos de actuación se abrieron, entre ellos el importante de la comercialización

e industrialización y el de relación con los grandes empresarios del sector. La organización del Departamento de Agricultura no era la más apropiada, estaba presidida por la actuación no coordinada de sus tres grandes cuerpos y los funcionarios debieron adaptarse a la gestión de la inversión pública por programas que se inició en aquellos tiempos.

Los análisis económicos del sector agrario se basaban en la vigilancia, casi exclusiva, del concepto de relación de intercambio —relación entre precios percibidos y precios pagados—, como si la agricultura fuera una actividad aislada del resto de los sectores económicos y sólo de esa vigilancia pudieran venir los beneficios para el mundo rural. Pudo conseguirse que el objetivo de la paridad de rentas se persiguiese, no sólo con la vigilancia de la relación de intercambio, sino también teniendo en cuenta el comportamiento del índice de precios del sistema económico respecto del índice de precios del sector agrario, vigilando que su desfase no perjudicase al sector agrario.

PUNTO DE PARTIDA

Para sentar las bases de la nueva política agraria que asegurase la idónea utilización de los recursos disponibles, se realizaron, como punto de partida, los estudios necesarios para el mejor conocimiento de la problemática del sector; la mejora de la estadística imprescindible para la programación racional de la oferta agraria necesaria para cubrir las exigencias de la demanda; la reforma de la Administración Agraria, y se institucionalizaron las relaciones de la Administración con los administrados.

Estudios

Abarcaron prácticamente todos los aspectos y problemática del sector agrario, muchos de ellos sirvieron de base a programas concretos de actuación, otros fueron desarrollados en períodos posteriores, y alguno todavía pendiente de su puesta en práctica:

- sobre los llamados cultivo-problema: olivar, remolacha, vid y algodón, que permitieron articular actuaciones concretas sobre ellos;

- sobre el perfeccionamiento de los sistemas de fijación de los precios «testigo», mecanismos de gran importancia a la hora de aplicar medidas de intervención en los mercados;

- sobre los precios agrarios, destacando el papel que el sector agrario juega en la inflación y demostrando lo injustificado de las críticas de los otros sectores;

- sobre la protección efectiva de la agricultura española, inferior a la de las agriculturas de la CEE, y que permitió mentalizar a los rectores de la economía de la necesidad de mantener unos *stocks* estratégicos de productos básicos, cuyo coste de financiación era más imputable al consumidor que al productor;

- sobre la integración de la agricultura española en el Mercado Común;

- sobre los mercados y la gestión de la agricultura comunitaria, que dieron lugar a nuevas líneas de actuación;

- sobre mejora de estructuras y movilización de los factores productivos, cuyos resultados fueron, en gran parte, aprovechados posteriormente, como en el caso

de la modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos y movilización de tierras abandonadas;

- sobre las modalidades de retiro de los agricultores, todavía pendiente de su puesta en marcha;

- sobre el trasvase Tajo-Segura, contemplando la distribución justa de los caudales de agua, y con nuevas fórmulas para abaratar los costes de transformación y su mejor distribución social;

- sobre economía de montaña y conservación de la naturaleza, buscando soluciones a los nuevos problemas surgidos por la emigración, etc.

Mejora estadística

Fue abordada con mayores medios, y con la estrecha colaboración de las organizaciones agrarias, mediante la elaboración de un Plan Estadístico que permitió una programación racional y fiable de la oferta agraria. Contribuyeron también a ello las nuevas exigencias de información del Censo Agrario.

Relaciones con el sector

Fueron institucionalizadas en el FORPPA, a niveles provinciales, por diferentes convenios y con el trato continuo con los diferentes sectores.

Sirvieron para asegurar la eficacia de las medidas acertadas, o su corrección en las desacertadas. De estas relaciones, y de la mayor madurez del sector agrario, surgió la posibilidad de que algunos subsectores incidieran en el campo de la exportación, camino vetado por una restrictiva le-

gislación comercial, y que los beneficios de nuevas figuras creadas, como los derechos ordenadores, redundasen en el sector, como fue el caso del sector olivarero, paliando así los inconvenientes del intervencionismo.

Este ejemplo y este espíritu se extendió, no sólo a las relaciones entre la Administración y el sector agrario, sino, también, a las distintas figuras de una misma rama productiva, que dieron lugar a acuerdos como son los convenios interprofesionales del sector remolachero-azucarero o los contratos industria-producción del sector maderero. Sus beneficiosos efectos cristalizarían años más tarde en un intento de su generalización a través de la vía legal, aunque no pudieron dar adecuada respuesta cuando la crisis de las materias primas afectó al sector azucarero, complicándose la solución con compromisos internacionales y ajenos al sector (convenio con Cuba).

Poco a poco, las organizaciones profesionales agrarias fueron consolidándose, y así pudieron afrontar, con mayor o menor éxito, graves situaciones por las que tuvo que pasar el agro español, como la de la contingentación del trigo, tributo que hubo que pagar para sostener el nivel de ingresos de los agricultores, o la difícil situación de la ganadería ante el elevado crecimiento del precio de la soja, primer síntoma de lo que después fue la crisis de las economías del mundo occidental, en que se adoptaron medidas excepcionales en coordinación con los ganaderos afectados.

Sirvió, también, para la creación de las entidades colaboradoras y de las agrupaciones de productores, APAS, instrumentos valiosos para facilitar la comercialización de los productos agrarios

y las operaciones de intervención en los mercados, dejando el campo abierto para que en años posteriores pudiera avanzarse en el camino de la privatización del comercio de Estado y de la libertad productiva en determinados productos básicos.

E incluso se llegó a que, en alguna rama, la responsabilidad de su política recayese en la misma, quedando la Administración relegada a un papel de árbitro, como es el caso de los cítricos, tras la creación del comité de gestión.

Reorganización del Ministerio de Agricultura

Supuso el abandono de la tradicional estructura sectorial (agricultura, montes y ganadería) por una organización de tipo funcional, configurada para actuar sobre los agricultores, las estructuras, el medio rural y los recursos naturales, y la producción agraria y su transformación. Además de los servicios provinciales, se crearon divisiones regionales, precursoras de lo que más tarde traería la democracia.

POLITICA AGRARIA

La política agraria, a partir de la crisis de la agricultura tradicional, pretendió dar respuesta a la variada y grave problemática que presentaba el campo español.

Muchos de los problemas venían arrastrándose año tras año, como los correspondientes a las deficientes estructuras productivas (minifundio y latifundio), a la escasa tecnificación y mecanización, que repercutía en ínfimas tasas de productividad, al bajo nivel de formación del campesino, etc. Otros surgieron como conse-

cuencia de las nuevas demandas de la sociedad española, como la inadecuación de la oferta agraria con la demanda, los agravios comparativos entre los niveles de vida del mundo urbano y el rural, y, por último, los problemas provocados por la misma crisis de la agricultura tradicional, con sus fuertes emigraciones, como los correspondientes a la conservación y defensa de la naturaleza, al envejecimiento de la población activa agraria, a las carencias de sistemas de seguridad social, etc.

Ante tal cúmulo de problemas, las líneas de actuación política tradicionales fueron insuficientes, el coste financiero de las intervenciones de los mercados se desbordaba, el deterioro de la balanza comercial del sector era cada vez más patente; se imponía un golpe de timón y las circunstancias favorecían la definición de una nueva política agraria en todas sus vertientes, precios, producciones, estructuras, etc. Y fue precisamente en ese período cuando por primera vez se dieron a conocer, en su conjunto, a todos los agricultores y en las distintas tribunas oficiales, los nuevos criterios que iban a presidir las actuaciones de política agraria.

Criterios clasificados según los grandes apartados de la problemática de la agricultura, y que, a continuación, en sus aspectos más importantes, iremos recogiendo junto a lo realizado y dejado por hacer.

ESTRUCTURAS

Para corregir las deficientes estructuras productivas del sector agrario, con criterios dispares, venían actuando los servicios de Colonización y Concentración Par-

celaria. Con la creación del IRYDA, Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, se refundieron estos servicios, se unificaron los criterios de actuación, que estuvieron presididos por una mayor exigencia en cuanto al finalismo de las ayudas, condicionadas al establecimiento de empresas agrarias viables o al fomento de explotaciones comunitarias.

Las actuaciones directas de la Administración para corregir el minifundio en las comarcas de actuación del IRYDA superaban los 3.500.000 Has., en 1972, con más de 250.000 Has. como promedio anual, en las que se había realizado la concentración parcelaria. Por otra parte, las ayudas del IRYDA se extendieron a todo el territorio nacional, pero con las exigencias a las que anteriormente hemos hecho referencia.

Como, a pesar de todo, el ritmo de la concentración era insuficiente para terminar con la excesiva parcelación y pequeñez de las explotaciones, se estudiaron y se dieron los primeros pasos para acelerar los sistemas de concentración parcelaria, volver sobre lo ya concentrado, favorecer la participación privada en este sentido de la concentración de explotaciones. Aspectos que, en su mayor parte, siguen todavía pendientes de aplicación.

Los problemas de latifundio, o de grandes fincas insuficientemente explotadas, pretendieron resolverse con la aprobación de la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables que, por las condiciones de la España que entonces se vivía, fue aplicada casi exclusivamente en su primer aspecto. Se actuó en más de un millón de Has. de las cuatro primeras comarcas declaradas mejorables, Sierra Norte de Sevilla, Los Pe-

droches, Trives Queixa y Tierras Altas de Logroño y Soria.

Contribuyeron también al objetivo de reestructuración de la empresa agraria, para hacerla viable, los esfuerzos para la capacitación de los agricultores en tareas de dirección, y el establecimiento de la Red Contable, a la que se incorporaron 2.500 empresas, 90 por 100 explotaciones individuales y 10 por 100 comunitarias, facilitando los estudios de costes y de productividad del sector agrario.

TRANSFORMACION EN REGADIO

Nuevos criterios fueron establecidos para las transformaciones en regadío por parte de la Administración, y para las ayudas a los regadíos de carácter privado. El condicionamiento a las necesidades productivas, para evitar mayores distorsiones en la oferta agraria (prohibición del cultivo de trigo en los regadíos, etc.), la viabilidad económica de los planes en ejecución con nuevas normas de evaluación de proyectos, la intensificación del aprovechamiento de los regadíos existentes, con objeto de asegurar la rentabilidad de las inversiones, y la justicia en el reparto del agua, fueron los criterios escrupulosamente seguidos. Las cifras de transformación en regadío durante estos años alcanzaron sus cotas máximas (en 1971, 80.000 Has. de nuevos regadíos y 42.000 de regadíos mejorados; en 1975, 50.000 y 60.000 Has., respectivamente).

PRODUCCIONES

Para atender a las nuevas exigencias de la demanda, disminuir

los excedentes y mejorar la balanza comercial agraria, se siguieron los siguientes criterios en política de producciones:

- adecuación de la oferta agraria, mediante el fomento de las producciones deficitarias — forrajes, maíz, vinos de calidad, carne de vacuno, etc. — y la disminución de las producciones excedentarias — trigo y arroz;

- reconversión de cultivos, que afectó a los agrios, mediante el estímulo de variedades de media estación o tardía y reconversión del naranjo afectado por la «tristeza»; al olivar, orientándolo en función de su rendimiento, calidad, posibilidades de exportación o viabilidad con otro cultivo asociado; a los productos hortícolas, impulsando las producciones orientadas para su industrialización o las variedades extratempranas para su consumo en fresco; y a los frutos de pepita y hueso, buscando la mejora de la calidad, una ponderada composición y ampliando los calendarios de producción;

- racionalización del empleo de los medios de producción, semillas, abonos, maquinaria, etc., para lograr costes competitivos y mejoras en la productividad;

- mejora de la calidad, para atender a las exigencias del mercado.

Cereales

Se alcanzaron resultados espectaculares en el cultivo del trigo, disminuyendo su superficie de cultivo en más de 1.500.000 Has., en el período 1969-75, con lo que los enormes costos de financiación de los excedentes disminuyeron; en el mismo período el cultivo de cebada se incrementó en un millón de Has., con lo

que se aminoró el déficit de cereales piensos. En el cultivo de maíz, pese al empeño realizado en todos sus aspectos, cultivo, almacenamiento, secaderos y programas específicos para aprovechar las ventajas comparativas de las zonas de Galicia y el Cantábrico, no se consiguió más que incrementar su producción en el período considerado en 4.000.000 de Qm. Tampoco dieron resultado los intentos realizados para cambiar la composición alimenticia de los piensos compuestos, con lo que se hubiera evitado la dependencia de productos extranjeros y hubieran podido aprovecharse nuestros cereales y leguminosas pienso.

Se desestimularon las plantaciones arroceras y se primó el abandono de cultivo, y se sustituyeron las variedades de arroz de grano corto y redondo por las de grano largo, más apetecidas por el consumo.

Vacuno

Múltiples fueron los esfuerzos por incrementar el censo del ganado, adecuar su estructura productiva, mejorar su calidad y aumentar la producción de carne y los rendimientos lecheros. Se abrieron caminos nuevos de fomento con el establecimiento de la Agencia de Desarrollo Ganadero, que aseguró la existencia de explotaciones ganaderas viables, a través de su sistema de crédito supervisado; se modificó la aplicación de la Acción Concertada, que en sus orígenes no había tenido en cuenta la base territorial necesaria para su desarrollo. Se autorizaron y reglamentaron las importaciones para el incremento del censo, se establecieron los

sistemas de fomento de la cría, se mejoró la sanidad ganadera, se favoreció la mejora de la calidad, se estimuló la implantación de pratenses y pastizales, y se elevaron los pesos de sacrificio. Como resultado, la producción de carne de vacuno, que en 1969 era de poco más de 250.000 Tm., superó en sólo seis años las 450.000 Tm., y en producciones medias de leche por vaca de raza Frisona se alcanzaron los 3.450 l/año. En este subsector se inició la elaboración del Estatuto de la Leche para salir al paso de los posibles excedentes.

Otras producciones ganaderas

Se fomentó la producción de carne de ovino, estimulando la concentración de rebaños, pudiendo así aminorar los costes de explotación, racionalizar y programar las producciones. Se primó la producción de cordero precoz en vivo a través de cebaderos colaboradores.

En el sector avícola se ordenaron las producciones con las campañas de regulación, y se perfeccionaron los mecanismos de intervención en los mercados y los de previsión, lo cual es de enorme importancia, dada la sensibilidad de este sector a los desequilibrios entre la oferta y la demanda.

Se vigiló la evolución normal del sector porcino, evitando excedentes costosos o importaciones innecesarias, y se intensificó la lucha contra la peste porcina. Tanto en este sector como en el avícola terminaron por imponerse las cadenas de integración, desde la producción hasta el consumo.

Otras producciones agrícolas

La reconversión del olivar se llevó a cabo tras la elaboración previa de su inventario técnico. A razón de 50.000 Has. anuales de olivar, mejorado en su capacidad potencial de producción, y de 15.000 olivares marginales reconvertidos.

En el sector vitivinícola, la Ley del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes sirvió de marco de actuación. Las nuevas plantaciones de viñedo fueron reguladas, y, con la entrega vínica obligatoria y la promoción de las inmovilizaciones para facilitar la crianza y el añejamiento, se incidió en la mejora de la calidad de los vinos.

En el sector remolachero-azucarero, los acuerdos interprofesionales entre la industria y los remolacheros facilitaron las campañas de regulación, la fijación de niveles máximos de producción por zonas, y los mecanismos de absorción de excedentes. Los remolacheros, a través de la vía cooperativa, ampliaron su participación en el sector industrial.

El cultivo de semillas oleaginosas experimentó un notable incremento, de 75.000 Has. de girasol en 1969, a más de 600.000 en 1975. No se obtuvieron los mismos resultados en el cultivo de la soja, pese a todos los esfuerzos realizados.

En el cultivo del algodón se estrenó un nuevo sistema de ordenación de la producción, compatible con la liberalización de las importaciones exigidas por la industria, consiguiendo así detener el carácter regresivo de este cultivo.

Para llevar adelante el Plan de Reconversión de los cítricos se

elaboró el Censo Nacional de Agríos, auxiliándose las plantaciones de agríos con material certificado en zonas afectadas por la «tristeza». Se mejoraron las técnicas de cultivo y se estableció la ordenación fitosanitaria.

Medios de producción

Las nuevas leyes sobre semillas y plantas de vivero, y sobre protección de obtenciones vegetales, regularon el vacío existente en estos aspectos básicos.

La racionalización del empleo de la maquinaria, y su fomento, se alcanzó a través de demostraciones y seguimientos, subvenciones y con primas al consumo del gas-oil. En 1975, el parque nacional de tractores ascendía a 384.000 unidades, duplicando la cifra de 1969.

El consumo racional de fertilizantes, la lucha contra las plagas y enfermedades, los estudios y realizaciones en sanidad vegetal y animal, el establecimiento de la Red de Alerta Nacional, etc., contribuyeron también a la disminución de costes y mejoras de productividad en las empresas agrarias.

PRECIOS

Contribuir a la mejora de los ingresos de los agricultores, minorar su fluctuación para evitar distorsiones en la oferta, no comprometer otras actuaciones, como las de estructura o de producción, que su coste para el Estado fuera soportable, y que fueran inferiores a los de la CEE, en la que algún día deberemos integrarnos, fueron los criterios seguidos en política de precios, tras la crisis de la agricultura tradicional.

Para ello se avanzó en un triple aspecto:

- Perfeccionamiento del sistema de precios, sustituyendo los de garantía por los de intervención, superior e inferior, e indicativos, que se extendió prácticamente a todas las producciones reguladas.

- Perfeccionamiento de los sistemas de intervención, sustituyendo las medidas rígidas de compras por otras más flexibles, como son los almacenamientos, las inmovilizaciones, las restituciones, etc., y mejorando el sistema de fijación de los precios testigo. Lográndose, así, disminuir los costes financieros y evitar medidas desafortunadas como las importaciones de choque.

- Perfeccionamiento del sistema de fijación de los precios, adoptándose, por primera vez, el sistema de fijación simultánea de todos los precios de los productos regulados, tras su negociación con el sector.

La aplicación de estos criterios de política de precios contribuyó al cambio de la estructura productiva de los cereales, al fomento de trigos duros y cebadas forrajeras, al desestimulo de plantaciones arroceras, al aumento de los pesos de sacrificio del vacuno, etc.

RENTAS

La participación del sector agrario en la renta nacional fue disminuyendo, como corresponde a las exigencias de un país en desarrollo. Pero, por una parte, los fuertes incrementos de productividad en el sector agrario, propios de las bajas cotas de las que se partía tras la crisis de la agricultura tradicional, la evolución favorable de la evolución del

Índice de Precios Agrarios respecto el Índice General de Precios, fruto de los desvelos de las administraciones agrarias de aquellos tiempos, las múltiples ayudas con que contaba el sector, y, por otra, el importante descenso de la población agraria, hicieron que el objetivo de paridad de rentas entre el sector agrario y el resto de los sectores pudiera ser una meta alcanzable.

Esperanza que volvió a desaparecer tras la crisis general de la economía, provocada por la revolución de los precios de las materias primas, cuyos primeros efectos llegaron al campo con las fuertes elevaciones del precio de la harina de soja, en otoño de 1973, que tuvieron su repercusión en las cifras macroeconómicas de años posteriores.

En efecto, el Índice de Precios Percibidos por el sector agrario con base 100 en 1968, pasó a 173 en 1975. El Índice de Precios Pagados por los agricultores, con la misma base, fue 122 en 1973 y 175 en 1975. Ello indica que la relación de intercambio fue favorable para el sector hasta 1973 y desfavorable a partir de esa fecha. Y si se tiene en cuenta la evolución del Índice de Salarios, que alcanzó con la misma base la cifra de 225, no extrañará el deterioro global de la parte empresarial y que apareciese el grave problema del «endeudamiento» del campo.

COMERCIALIZACION

La atomización de la oferta agraria, la despreocupación de los agricultores por el destino de sus producciones, y hasta de la misma administración agraria, la ausencia de normas reguladoras de la calidad de los productos, el

individualismo del sector, son los problemas que había que superar para que las nuevas exigencias de la demanda, tras la crisis de la agricultura tradicional, pudieran ser atendidas.

Los criterios establecidos para dar solución a estos problemas eran claros: concentración de la oferta, tipificación de los productos, incorporación de los agricultores a la comercialización, favorecer el régimen contractual y las actuaciones comerciales directas de la Administración donde fuera necesario.

Concentración de la oferta

Con esta finalidad se crearon los mercados en origen, para la comercialización de los productos agrarios, y para los productos ganaderos los mercados ganaderos y la racionalización del sector de mataderos. Los mercados creados contaban con líneas especiales de crédito agrario, servicio de información de precios, red de teletipos, etc., y ya en 1975 llegaron a comercializarse, a través de los 25 mercados de origen existentes, la cantidad de 435.000 Tm. de productos agrícolas.

Tipificación de los productos

Buscando la mejora de la calidad, se estableció la normalización y tipificación de casi todos los productos agrícolas y ganaderos para el mercado interior, extremando las exigencias y la vigilancia en el mercado exterior, inaugurando modernas instalaciones para ello, como los complejos fitosanitarios de Figueras y Silla.

Se avanzó en lo relativo a las denominaciones en origen con la

misma finalidad, entrando para ello en funcionamiento el INDO, Instituto Nacional de Denominaciones en Origen, comenzando con los distintos tipos de vino, y dando luego entrada a otros productos: aceites, jamones, quesos, etcétera.

El gran apoyo prestado al Servicio de Lucha contra el Fraude, la entrada en funcionamiento de los Laboratorios Agrarios Regionales y del Laboratorio Arbitral Central, el desarrollo de la Red Frigorífica Nacional fueron factores que contribuyeron a la mejora de la calidad.

Incorporación de los agricultores

La incorporación de los agricultores y ganaderos en el campo de la comercialización se favoreció con la creación de las APAS, agrupaciones de productores agrarios, a las que se exigía unos mínimos para poder gozar de los beneficios establecidos. En 1975, las 25 APAS constituidas llegaron a comercializar las cantidades de 570.000 Hl. de leche, 91.000 Tm. de frutas, 20.000 Tm. de cítricos, 72.000 Tm. de hortalizas y 2.600 Tm. de frutos secos.

Promoción del régimen contractual

Los avances conseguidos en algunos sectores fueron espectaculares. El papel de estímulo y arbitraje de la Administración fue decisivo para muchos de los acuerdos obtenidos. El Convenio Norma entre el Patrimonio Forestal del Estado y la Empresa Nacional de Celulosa y los convenios de integración de aprovechamientos plurianuales de madera entre corporaciones e industriales de ase-

rrío patentizan que la misma filosofía presidía las actuaciones de la Administración.

Actuaciones directas de la Administración

El SENPA, Servicio Nacional de Productos Agrarios, heredero del primitivo Servicio Nacional del Trigo, terminó convirtiéndose en agencia ejecutiva del FORPPA, evolucionando su filosofía de actuación, favoreciendo la libertad de mercado y dando juego a la iniciativa privada, muy lejos de su espíritu primitivo de actuar como comprador único. Favoreció las relaciones contractuales entre los productores de trigo y las entidades colaboradoras y cooperativas de comercialización. Intervino también el SENPA constituyendo las reservas de regulación de productos básicos, llevó directamente, en gran parte, las importaciones para cubrir los déficits de cereales-pienso y las distribuciones de cereales-pienso a los ganaderos en los casos de sequía, y efectuó operaciones directas, como en el caso de la soja, por falta de colaboración de las empresas responsables, con discutidos resultados.

Unos datos significativos reflejan claramente el cambio de filosofía experimentado en el quehacer del SENPA. En 1975, el SENPA sólo participó en un 2 por 100 del comercio de cereales-pienso, y del total de los cereales cosechados sólo llegó a participar en un 30 por 100, de los cuales su cuarta parte lo fue a través de las entidades colaboradoras.

INDUSTRIALIZACION

El fomento de la industrialización agraria siguió dos vías dife-

rentes: la de las zonas de preferente localización industrial agraria y la de los sectores agrarios de interés preferente. Se dictó una nueva Regulación de Industrias Agrarias, modificando la normativa para su clasificación y condicionado, de acuerdo con las exigencias de la moderna tecnología y rentabilidad, y lograron salvarse, en parte, las competencias entre Industria y Agricultura, en relación con las industrias agropecuarias. Del esfuerzo realizado indicamos que, durante el período 1969-75, se auxiliaron cerca de 2.000 nuevas industrias y se modernizaron otras tantas.

HABITAT RURAL Y ASPECTOS SOCIALES

El desequilibrio entre el mundo rural y el urbano era patente. La carencia de unos servicios mínimos en el campo era un hecho conocido: se carecía prácticamente de Seguridad Social, el envejecimiento de la población agraria dificultaba el acceso a la gestión de las explotaciones a los jóvenes agricultores, el sistema de arrendamiento no favorecía la constitución de empresas viables, el sector se encontraba indefenso ante cualquier calamidad o evento ajeno a su voluntad. Todos estos problemas deberían superarse o paliarse para que realmente el sector agrario pudiera incorporarse al desarrollo general del país. Los criterios de política agraria establecidos para llevar adelante estas aspiraciones fueron la equiparación de la seguridad social agraria con la del resto de los sectores, la mejora del hábitat rural, la regulación del acceso a la propiedad, la modificación de la legislación sobre los arrendamientos, y el establecimiento de un sistema de retiro de los agri-

cultores, el fomento del desarrollo comunitario, y la creación de sistemas de previsión de riesgos y daños.

Seguridad Social

Con la aprobación de la Ley de Seguridad Social Agraria se logró un gran avance en la equiparación del sector agrario con el resto de los sectores. La equiparación fue completa para los trabajadores agrarios y, en cuanto a los trabajadores por cuenta propia, se perfeccionaron las prestaciones, que fueron complementadas con el establecimiento de la Mutuality Laboral de Trabajadores Autónomos. El mayor coste que supusieron estos avances fue financiado, en parte, con mayores aportaciones del Estado, y el resto por los propios empresarios agrarios, a través del sistema de jornadas teóricas, ante la imposibilidad de controlar las jornadas reales de trabajo.

Mejora del hábitat rural y desarrollo comunitario

Se centraron las ayudas en las cabeceras de comarca, dotándolas de todos los servicios necesarios. En los núcleos de población más pequeños se fomentaron las acciones de desarrollo comunitario, en las que toda la población afectada participaba en la gestión de su propio bienestar. Las ayudas con estos fines se cuadruplicaron en el período 1970-75, alcanzando en este último año la cifra de 2.300 millones de pesetas, habiendo participado cerca de 200.000 familias en las obras promovidas.

Se concedieron ayudas para la mejora de la vivienda rural y, en cambio, el programa de electrifi-

cación rural no se desarrolló como hubiera sido deseable.

Acceso a la propiedad

Con la finalidad de modernizar las explotaciones agrarias y asegurarles su viabilidad, se instrumentaron líneas de acceso a la propiedad, dando entrada, en su mayor parte, a jóvenes agricultores, y se fomentaron los planteles de jóvenes de extensión agraria, orientados a la gestión de explotaciones, facilitándoles créditos para esos fines.

La modificación de la Ley de Arrendamientos Rústicos, tan necesaria para la movilidad del factor tierra, para hacer posible la modernización de la empresa agraria, no pudo conseguirse, pese a los esfuerzos realizados.

Otro aspecto que tampoco pudo llevarse a la práctica, por dificultades presupuestarias, fue el relativo a la puesta en marcha del sistema de retiro de los agricultores, importante acción social que hubiera supuesto el abandono de la población mayor de edad de la titularidad de las explotaciones, facilitando la política de mejora de las estructuras y la constitución de empresas viables. Es de lamentar que este programa, pese a estar estudiado, en la actualidad todavía no se haya comenzado.

Previsión agraria

Los primeros pasos para la implantación del seguro agrario fueron dados con el trigo, en las modalidades de pedrisco e incendio. Posteriormente, se extendió la protección a todos los cereales, y se elaboraron los estudios necesarios para extender los seguros a otras producciones. Años más tarde cristalizaría todo ello en

la creación de una empresa nacional para gestionar tan importante cometido.

Otro importante objetivo abordado fue el de la regulación de los daños catastróficos, tanto en su tramitación como en el sistema de la adopción de medidas de auxilio por procedimientos de urgencia, con ayudas y moratorias para los damnificados y zonas afectadas.

INVESTIGACION

En el campo de la investigación agraria, los objetivos perseguidos fueron la unificación de los dispersos esfuerzos realizados, la descentralización a nivel regional con líneas definidas de investigación y de aplicación práctica, y la apertura y coordinación con los centros de investigación extranjeros.

Se unificó la investigación agrícola, ganadera y forestal con la creación del INIA, Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, que coordinó sus esfuerzos con la tarea de investigación agraria realizada por centros dependientes del Ministerio de Educación, cumpliendo así el primer objetivo perseguido.

Las tareas de investigación se organizaron a través de los nueve CRIDAS, centros regionales de investigación agraria, que se repartieron los cerca de 500 proyectos concretos de investigación, previamente evaluados y acordes con las prioridades de la política marcada. Destacaron los relativos a investigaciones sobre la difusión del cultivo de la soja, mejora de pastizales y praderas, lucha contra la peste porcina.

La apertura del INIA al mundo extranjero siguió dos caminos, uno con convenios de investiga-

ción, como los firmados con el Banco Mundial, el INRA de Francia, etc.; otro, facilitando la entrada de especialistas extranjeros en investigación, o creando becas para que nuestros investigadores complementasen su formación y especialidad en los centros de mayor renombre del extranjero y pudiesen, a su retorno, incorporar al patrimonio investigador nacional los conocimientos adquiridos.

No se puede hablar de resultados concretos de la investigación en un corto período de años, aunque sí se podrían destacar algunos de los avances conseguidos, pero es más significativo señalar que la investigación agraria, en aquel período, sentó las bases para que en un futuro puedan alcanzarse resultados espectaculares.

EXTENSION

La incorporación del sector rural al proceso de desarrollo general del país implicaba la capacitación de la población agraria para que fuera protagonista de su propio desarrollo; por eso, el principal objetivo de la política de extensión agraria era el de promover y orientar la acción de la población agraria, capacitándola para que pudiera asimilar las innovaciones técnicas y adquiriera la mentalidad empresarial que exigía la nueva agricultura.

Esta capacitación permanente del mundo rural se llevó a cabo con las agencias comarcales de Extensión Agraria que, en número de 757, abarcaron todo el territorio nacional. De la magnitud de su trabajo podemos darnos cuenta con unas cuantas cifras, tomadas del año 1975. Fueron cerca de 500.000 los agricultores visitados para el asesoramiento de

sus explotaciones, las consultas evacuadas por las agencias superaron la cifra de 1.700.000, con más de 60.000 demostraciones realizadas.

Se crearon nuevas escuelas de capacitación y centros de formación profesional agraria. Se impartían cursos breves de adiestramiento y cursos especiales para la formación de jefes de explotación, sin olvidar la formación de gerentes y directores de empresa, y los programas de economía doméstica para la capacitación de la mujer rural.

La acción sobre la juventud rural correspondía a los planteles de jóvenes de extensión agraria y a los SEGES, grupos de gestión de explotaciones promovidos y dirigidos por las agencias. El prestigio alcanzado por el Servicio de Extensión Agraria trascendió los límites nacionales y, con la colaboración de la FAO y OEA, se organizaron cursos para la formación del personal de los servicios correspondientes de 20 países iberoamericanos.

PRODUCCION FORESTAL

Contribuir al abastecimiento nacional de maderas y productos del monte, fomentando la vinculación monte-industria, ordenar los recursos forestales existentes y adecuar el destino de las tierras marginales de la agricultura fueron los criterios, desde el punto de vista productivo, perseguidos por la política forestal. Para su cumplimiento, continuó la repoblación forestal a razón de 100.000 Has. por año, a cargo del Estado, y se auxilió a las empresas privadas con el mismo fin, alcanzándose 2.800.000 Has. repobladas en 1975. Asimismo, continuó la política tradicional de consorcios

y de adquisiciones de fincas, terminándose el Inventario Forestal Nacional y actualizándose los catálogos provinciales de montes de utilidad pública.

En el importante tema de los montes vecinales en mano común, se llevó a cabo la investigación y caracterización previa de ellos, y se institucionalizó la figura de los jurados. Años después se aprobaría, con esta experiencia, una Ley de Urgencia de Montes Vecinales en mano común que permitió a los vecinos la percepción de rentas y aprovechamientos de estos montes en forma inmediata, que así entraron en producción.

El problema de los incendios forestales surgió ya en ese período, sin los caracteres de gravedad de los momentos actuales. Para combatirlos se potenciaron los medios del Servicio Forestal de Extinción y Prevención de Incendios, dotándole de aviones y cuadrillas-retén.

La vinculación monte-industria dio por resultado las adjudicaciones plurianuales de productos maderables, puestas en práctica con eficaces resultados.

En los montes gestionados por el Estado, las producciones medias por año obtenidas fueron de 2.500.000 metros cúbicos de madera, 350.000 Kg. de resina, 400.000 Hl. de piña y 50.000 Kg. de corcho. Si a ellas sumamos las procedentes del sector privado, al que se le subvencionaba las inversiones con vistas a la producción de madera, obtenemos cifras insuficientes para cubrir los déficits de madera y pastas celulósicas, debido al fuerte incremento de la demanda y al largo período de maduración de este tipo de inversiones, pese al estímulo de las variedades de crecimiento rápido.

Para la ordenación de los recursos forestales continuaron los planes de ordenación integral, actuando sobre unas 300.000 Has. anuales, con las consiguientes obras de deslindes, amojonamientos, vías de saca y acceso, creación y regeneración de pastizales, tratamientos silvícolas y trabajos culturales, desbroce y apertura de cortafuegos.

CONSERVACION DE LA NATURALEZA

El desarrollo de la sociedad española y las fuertes emigraciones provocadas por la crisis de la agricultura tradicional hicieron tomar conciencia de la necesidad, cada vez más imperiosa, de atender a la conservación de la naturaleza, a las exigencias del ocio y a la correcta utilización del espacio natural.

La administración agraria respondió con la creación del ICONA, Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, organismo precursor de la revolución verde que posteriormente vendría y de las luchas permanentes de los ecologistas y de sus críticas.

Los objetivos perseguidos por el ICONA fueron: la promoción y la reestructuración de las comarcas de economía de montaña, la lucha contra la erosión, defensa de embalses, grandes vegas y rutas nacionales, la utilización recreativa de las zonas forestales y la correcta utilización del espacio natural y de los recursos renovables, con el fin de satisfacer las necesidades, tanto de la sociedad actual como de las generaciones venideras, actuando sobre el suelo, el cielo y el aire.

Economía de montaña

Coincidía con zonas de muy escasa población, con difíciles comunicaciones, pocas facilidades para la agricultura, pastos para el ganado deficientes, nulo desarrollo industrial y gran número de montañas. Superar estas carencias y fijar la población es lo que se pretendía con los programas de reestructuración de economía de montaña. El primero llevado a la práctica fue el relativo a las tierras altas de Logroño y Soria. Esta experiencia, y el ejemplo de la CEE, serviría años más tarde para la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña.

Adecuación recreativa de los montes

Programa consistente en el acondicionamiento de los montes para su apertura racional con vistas al esparcimiento y recreo de la población urbana. Se actuó sobre 3.000.000 de Has., próximas a los grandes centros de población, realizando obras diversas, como fuentes, refugios, aparcamientos, construcciones, estaciones de alta montaña, etc.

Lucha contra la erosión

En los esfuerzos para la conservación del suelo, luchando contra la erosión para conservar su capacidad productiva, se dio entrada a las iniciativas y solicitudes de las zonas interesadas, que colaboraban en las obras realizadas, con lo que se pudo atender a mayores superficies. En cambio, las actuaciones en zonas colindantes con las autopistas y los proyectos de reestructuración hidrológico-forestal fueron realizadas directamente por el ICONA, alcan-

zándose cifras de realizaciones de más de 60.000 metros cúbicos de diques y escolleras.

Conservación

Fueron múltiples los esfuerzos realizados para asegurar la correcta utilización del espacio natural y de los recursos renovables; algunos requirieron leyes para su correcto desarrollo, otros necesitaron la previa elaboración de sus correspondientes inventarios o censos para su conservación y conocimiento. En este sentido se cumplimentaron los inventarios de paisajes sobresalientes, árboles monumentales, zonas húmedas y los ecológicos de diferentes sierras, etc.

Mediante la Ley de espacios naturales protegidos se otorgaron regímenes de protección especial a espacios que lo requieren por la singularidad e interés de sus valores naturales, constituyéndose los Parques Nacionales de las Tablas de Daimiel, de Doñana y de Timanfaya, y llevándose a la práctica la conservación y mejora de los 16 Sitios Naturales de Interés Nacional.

En el mantenimiento y reconstrucción de equilibrios biológicos se trabajó a razón de 100.000 Has. por año.

Caza

La nueva legislación de caza contenía todo lo relativo a la protección de determinadas especies, a las restricciones de caza en zonas y momentos determinados, al funcionamiento de los cotos, privados o sociales, etc., aspectos todos ellos necesarios si se tiene en cuenta que el número de li-

cencias de caza extendidas en 1975 se acercaba al millón.

Se crearon 13 reservas nacionales de caza, que afectaron a más de 600.000 Has., y encontraron apoyo para su establecimiento a las granjas cinegéticas.

Aguas

Se luchó para el mantenimiento y restauración de la calidad de las aguas, con miras a conservar su integridad y su capacidad potencial de producción. A estos efectos, se procedió a la producción y suelta en las aguas públicas de 10 millones de peces y 10.000 Kg. de cangrejos por año, y se construyeron, con ayudas, piscifactorías modernas. Las licencias de pesca alcanzaron en 1975 la cifra de 640.000.

COMENTARIO FINAL

Analizados los principales rasgos de la política agraria instrumentada tras la crisis de la agricultura tradicional, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- que las circunstancias de una sociedad en desarrollo impulsaron al sector agrario a salir de la situación de estancamiento en que se encontraba, para tratar de incorporarse a las nuevas circunstancias;
- que tanto los agricultores como la administración agraria fueron capaces de adaptarse a las mayores exigencias, superados los obstáculos existentes;
- que la población agraria fue protagonista activa de su propio desarrollo;

- que la administración agraria supo instrumentar una política agraria claramente definida y dada a conocer, cuyo contenido sigue vigente hasta el momento;

- que en la ejecución de esta política hubo muchos aspectos positivos, algunos negativos y otros sin desarrollar o muy ligeramente desarrollados;

- que durante este período surgieron graves problemas del campo, como el del endeudamiento, como consecuencia de la grave crisis económica que todavía tiene hipotecada la economía del mundo occidental.

En resumen, fue un período clave en el proceso de desarrollo de la agricultura española, sus criterios de política y sus objetivos presidieron las actuaciones agrarias posteriores. Todavía, algunos aspectos, modalidades de retiro, modificación de los arrendamientos, etc., siguen sin abordarse. Nuevos problemas surgieron. La agricultura espera otro período clave en su desarrollo, sólo así la apuesta de los españoles del campo por el cambio no quedará defraudada.