

LA POLITICA AGRARIA DURANTE LA TRANSICION DEMOCRATICA

En este artículo, Luis Javier Posada presenta, y justifica en gran parte, la política agraria de los gobiernos de UCD y en particular del Ministro Lamo de Espinosa entre 1978 y 1982. Insiste particularmente en la creación de un marco permanente de acuerdos generales y negociaciones de precios entre los agricultores y la administración, que sería el paralelo de los pactos sociales y la política económica cuasi-consensuada en estos años. Señala cómo la creación de este marco habría dado lugar, según el autor a un nuevo clima psicológico en el medio agrario. El balance, sin embargo, en cuanto a resultados sustantivos, parece sensiblemente menos rotundo, en parte por efectos que son imputados a la crisis general.

Sí difícil es señalar, con carácter general, el ámbito temporal de la llamada transición política, más lo es acotar ese período de transición en sectores concretos de actividad. En agricultura se está hablando de crisis, cambios y transformaciones desde hace más de veinte años y, si uno se quiere referir a variaciones en la vida rural, aún es mayor el número de «transiciones» que se han ido produciendo en ese período.

Es por ello por lo que, a los puros efectos de este artículo, conviene definir la época de la transición no como el período que corresponde matemáticamente a la transición política en sentido estricto, sino como aquél en que se establecieron unas nuevas relaciones en el campo, como consecuencia, en parte, del cambio político operado desde julio del 76. En este sentido, no se puede hablar de intentos serios de establecer una política agraria coherente hasta que no se produce la

negociación de los precios agrarios de 1978 y los intereses del campo empiezan a organizarse de forma fehaciente frente a improvisaciones y rutinas heredadas del pasado.

Es a partir de esa negociación cuando se van encadenando las acciones políticas y las circunstancias reales que no dejarán de impulsar la lenta y tortuosa transición hacia un nuevo esquema de relaciones agrarias. Será desde la segunda mitad del año 81 cuando las acciones y los hechos empiezan a entrar en una nueva dinámica rutinaria que se corresponde, esta vez sí, con el final de la transición política y con la certidumbre de una estabilidad democrática en el horizonte del país.

Si se admite esta acotación temporal al período de transición en agricultura, es relativamente fácil ir desgranando la dialéctica acción-reacción entre fuerzas sociales y poder instituido, porque

creo que en muy pocas ocasiones como en estos años han estado más atentos uno a otro en un sector como el agrario, en el que la situación normal ha sido la de divorcio entre Administración y administrados.

I. CIRCUNSTANCIAS ECONOMICO-SOCIALES DE LA TRANSICION EN EL AMBITO AGRARIO

Cuando se produjeron, en marzo de 1978, los relevos en la Vicepresidencia Económica y en el Ministerio de Agricultura, apuntaban ya claramente nuevas y variadas circunstancias económicas y políticas en el ámbito agrario. En lo económico, el sector había sentido ya con cierta virulencia las consecuencias de la crisis de 1973, si bien estaba aún por descubrir hasta qué punto la persistencia de la crisis iba a amenazar los ya tambaleantes niveles de renta agraria. En lo político, los aires democráticos soplaban ya con fuerza, si bien la cerrazón de la administración, por un lado, y la resistencia al cambio de todo el aparato sindical franquista, por otro, mantenían artificialmente las relaciones agrarias al margen de los avances obtenidos ya en las otras actividades. Así pues, a principios del 78 había que recorrer en agricultura un camino más largo que en otros sectores y hacerlo a mayor ritmo si se pretendía evitar la constante de marginación del sector que se heredaba de épocas pasadas.

La idea de incorporación del mundo rural al resto de la sociedad fue precisamente la pieza central de la declaración que, en

materia agraria, hizo el Gobierno recién constituido en marzo del 78. En ella se podía leer que «el Gobierno, convencido de que todas las naciones desarrolladas del mundo cuentan con un sector agrario potente y que han conseguido que las condiciones de vida en el medio rural sean respetadas a nivel nacional y atractivas para la población que vive en dicho medio, quiere destacar que una actitud insolidaria por parte de la sociedad en estos temas significaría una fuente de conflictos sociales y un abandono gratuito de las posibilidades económicas del país y, en consecuencia, pide a los españoles comprensión y solidaridad hacia la sociedad rural».

El deseo de situar la vida rural (no sólo agraria) en el lugar que le correspondía fue, pues, una filosofía bien clara que se intentó llevar a la práctica durante esos años y que no siempre contó, como se verá más adelante, con el apoyo de algunos miembros del Gobierno. La falta de comprensión de la idiosincrasia rural fue, desde mi punto de vista, el mayor *handicap* con que contó la administración agraria durante la época de transición y fue la causante inmediata de numerosos conflictos y de algunos errores. El momento era especialmente propicio para establecer un consenso que era aún más necesario y evidente en agricultura que en los demás sectores. Además, los Pactos de la Moncloa, suscritos unos meses antes, habían incluido, sorprendentemente, cláusulas concretas para el sector agrario, tanto en el capítulo que le correspondía, como en el dedicado al sistema financiero, con especial referencia a las Cajas Rurales. En una administración especialmente ignorante en materia agraria,

era de agradecer la presión de los partidos firmantes para que la agricultura tuviera un lugar preeminente.

Si bien el ambiente era apropiado para afrontar con cierta seriedad los problemas agrarios del momento, había, sin embargo, una excesiva tendencia a la presión vía movilizaciones heredada del régimen anterior. Por ejemplo, la primera gran «tractorada» del año 77, convocada por la Coordinadora de Agricultores y Ganaderos, con el objetivo de ocupar un «lugar al sol» en las futuras negociaciones con el Gobierno, fue muy mal enfocada por este último, dando ocasión a un ambiente de crispación que no se superaría hasta bien entrada la etapa de transición. No es, pues, de extrañar que en el momento en que se inician las negociaciones de precios del 78 — fecha que se ha tomado como punto de partida de la política agraria de esta época — las movilizaciones campesinas en las carreteras se hallasen en su punto álgido. Efectivamente, las relaciones agrarias se encontraban desfasadas respecto a las que todos estábamos acostumbrados a ver en otras áreas de la vida española, y sin actualizar esas relaciones difícil era siquiera plantearse una negociación y, mucho menos, una política agraria.

Permítaseme aquí hacer una disquisición sobre un tema que quizá vaya a encontrar tratado el lector en otros artículos de este número monográfico; pero merece la pena dedicar unas líneas a lo que representó, en los inicios de esa transición en las relaciones agrarias a la que nos referimos, la Coordinadora de Agricultores y Ganaderos del Estado Español (COAG).

Durante los últimos años del franquismo se fueron formando en diversas regiones núcleos campesinos que, con enorme paciencia y esfuerzo, llegaron a constituir las Uniones de Agricultores y Ganaderos correspondientes. Era un movimiento de abajo a arriba, formado por pequeños y medianos agricultores en condiciones de auténtica clandestinidad y pilotados, lógicamente, por grupos políticos que sólo en algunos momentos llegaron a tener verdadero peso. Lo importante aquí es resaltar que, una vez constituido el ente coordinador de las uniones (la COAG) y de haber protagonizado algunas luchas importantes, se presentaron a las puertas de la negociación de precios del 78 como un grupo unido, plagado de verdaderos líderes, en su mayoría independientes, y con la organización necesaria para convocar y desconvocar manifestaciones como demostraron en el momento preciso. Pues bien, sin entrar en análisis ni valoraciones de su historia anterior ni posterior a ese momento, puede decirse que la política agraria que tratamos de estudiar aquí no hubiera sido la misma si la Administración agraria no hubiera reconocido su derecho a sentarse en la negociación, y si la COAG no hubiera respondido a ese reconocimiento con lealtad y buena fe haciendo viables los llamados Pactos de Atocha de marzo del 78.

Desde mi punto de vista, las dos partes actuaron generosamente en aquel momento y las dos partes salieron altamente beneficiadas. El Ministerio de Agricultura empezó a estar muy atento a las auténticas reivindicaciones del sector y así evitó muchos posibles errores, mientras que la COAG aseguró su influencia en la elaboración de la política agraria,

aunque no pudiera evitar posteriormente disensiones internas que no son objeto de este artículo.

II. LA COSTUMBRE DE NEGOCIAR: LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS

Aparte de los avances económicos obtenidos en la negociación de precios del 78 (el 16,5 por 100 de aumento en los productos regulados), las organizaciones profesionales agrarias (OPAS) impusieron a partir de aquel momento un nuevo estilo de relaciones con la Administración, y ésta se prestó a ir abriendo las puertas de los despachos del Ministerio y sus organismos, y a recibir y dar información, aunque a veces fuera extraoficialmente.

Es preciso hacer aquí una nueva disquisición sobre el talante de los altos cargos de la Administración agraria durante el tiempo que Lamo de Espinosa estuvo al frente del Departamento, y que coincide casi exactamente con la época de la transición que hemos señalado más arriba. Salvo contadas excepciones, el equipo base de altos cargos del Ministerio fue adquiriendo (o ya la tenía) una buena dosis de profesionalidad en sus actuaciones que fue repetidamente reconocida por las OPAS; cuando un director general, un subsecretario o un ministro saben lo que profesionalmente se traen entre manos es más fácil —al margen de diferencias ideológicas— establecer comunicación con los que representan los intereses profesionales del sector. Esto viene al caso porque, aun cuando los contactos oficiales de

las OPAS con el ministro no fueron lo frecuentes que éstas hubieran deseado (había una especial mitología de encuentros al más alto nivel), se fueron instituyendo mesas de trabajo en organismos y direcciones generales del Departamento en las que se discutían de una forma bastante distendida muchas de las actuaciones ministeriales. Y esto sólo se puede hacer cuando ambos interlocutores saben que, a pesar de largas horas de mera apariencia, no se está perdiendo totalmente el tiempo.

Volviendo al hilo de las negociaciones principales —que eran las anuales de los precios regulados—, puede afirmarse que hubo una muy clara evolución. En el año 78 se negoció directamente con el ministro y a la desesperada: había que acordar buenos precios en un espacio de tiempo limitado y, además, sentar unas buenas bases de relación. El resultado de muchos esfuerzos de muchas personas que allí intervinimos fue positivo, ya que se alcanzaron todos esos objetivos.

En las negociaciones del 79 todos los interlocutores habían aprendido. Cada cual utilizó estrategias preconcebidas, si bien la COAG empezó a perder el protagonismo exclusivo de las OPAS para cederlo en parte a la Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos (CNAG), bastión de la gran empresa agraria que empezaba a reorganizarse. Esta última actuó duramente en las demandas de nivel de precios, mientras que la COAG ponía el énfasis en las medidas complementarias. Se salvó la negociación a trancas y barrancas con un acuerdo final —firmado— de una subida del 12,5 por 100 en los productos regulados y una cláusula de salvaguarda frente al incre-

mento en los factores de producción. El peso especial que, en aquel momento, tenía el ministro de Agricultura en el Gobierno permitió que representantes de otros Ministerios económicos se sentaran a la mesa de negociación y aceptaran su indiscutible liderazgo sin mayores reparos. Esta anuencia debe resaltarse porque nunca se había producido y difícilmente se volverá a repetir.

Las negociaciones del año 80 se presentaron especialmente conflictivas al coincidir varias circunstancias desagradables. Por un lado, se había producido una situación muy tensa entre la COAG y el FORPPA por un comunicado muy duro de aquélla acusando de corrupción a altos cargos de esa entidad, con lo que se negó la entrada a sus representantes. La Coordinadora estaba a su vez inmersa en un contencioso con las restantes organizaciones por la constitución del llamado Frente Agrario que pretendía recortar su protagonismo y que fue convenientemente aprovechado por la Administración para localizar definitivamente las negociaciones en el seno del FORPPA. Además, las demandas de precios de aquel año no permitían una verdadera negociación, por lo que se optó por fijar los precios por decreto previa una mera consulta a las organizaciones. La polémica por la utilización de las «consultas» llegó al Parlamento y fue objeto de una interpelación y la consiguiente moción al Gobierno.

En este punto se rompe la costumbre negociadora y se produce un reflujo en los contactos entre Administración y organizaciones que nunca volvería a recuperar el nivel de años anteriores. Las negociaciones del año 1981 se hicieron directamente por el FORP-

PA con el abandono de la mesa negociadora por parte de la CNAG, el continuo boicoteo del Centro Nacional de Jóvenes Agricultores (CNJA) y la buena disposición de la Federación de Trabajadores de la Tierra (FTT) y de la COAG que, de nuevo, permitieron salvar *in extremis* el espíritu de colaboración.

Como puede apreciarse, los avances en la relación de OPAS y Administración no fueron lineales y estuvieron salpicados de retrocesos pero ahora puede afirmarse que, en general, existió buena disposición al diálogo por ambas partes. También, en general, puede decirse que los sindicatos «de izquierda» (FTT y COAG) actuaron con mucha más moderación y generosidad que los de «centro» y «derecha» (CNAG, CNJA y UFADE) cuyas demandas de precios eran absolutamente demagógicas. Sin embargo, a la par que se fueron produciendo las negociaciones anuales de precios, las organizaciones se fueron sentando en otras muchas mesas de trabajo en el FORPPA y otros organismos, de forma que los contactos eran frecuentes y beneficiosos para numerosas acciones que no cabe reseñar aquí por su número y diversidad.

III. LAS ELECCIONES A CÁMARAS AGRARIAS

El año 78 no fue sólo importante porque se produjera en él la primera negociación seria de precios, sino porque tuvo lugar la muy polémica convocatoria de las elecciones a cámaras agrarias. Estas instituciones habían sido «recreadas» por un Decreto-Ley

del año anterior, tratando de actualizar todo aquel mundo de Hermandades y Cámaras Oficiales Provinciales del franquismo, conectando directamente con las antiguas cámaras que tienen su origen en el siglo XIX. La labor de «recreación» fue más bien ardua, porque la clase caciquil del franquismo no estaba muy dispuesta a inmolar y porque las organizaciones profesionales de izquierda no acababan de fiarse de los deseos renovadores del Gobierno, ya que consideraban que si no eran bien delimitadas las funciones de consulta y colaboración de las nuevas instituciones, éstas podrían impedir el desarrollo de las propias organizaciones que estaban todavía dando sus primeros pasos.

Así, pues, las suspicacias eran muy grandes y ni siquiera la promesa de una Orden Ministerial que definiera claramente las funciones (nunca reivindicativas) de las nuevas cámaras consiguió convencer a una buena parte de las uniones de agricultores y ganaderos de concurrir a las elecciones. Dentro de la propia COAG se estableció una pugna entre las diversas uniones, dándose el caso de que las que decidieron por último presentar candidatos obtuvieron buenos resultados. Así, las uniones dominaron (y dominan desde entonces), casi en exclusiva las cámaras de León, Rioja, Navarra, Huesca, Zaragoza y Alava. En muchas otras provincias venció la «España eterna» de caciques franquistas y en otra, en fin, tuvo su oportunidad una nueva clase dirigente agraria de independientes y afiliados a CNAG y CNJA. Especial mención merece el caso de Cataluña en que la *Unió de Pagesos*, que en aquel momento dominaba en el campo catalán, se negó rotundamente a concurrir a las elecciones, dando

así opción a otras organizaciones a hacerse con cámaras locales y provinciales. El principal beneficiario de esta ausencia activa (ya que hubo *boicot* total por parte de la *Unió*) fue el Centro Nacional de Jóvenes Agricultores que obtuvo unos resultados desproporcionados para la implantación que en aquellos momentos tenía en la zona. El contencioso de aquel momento pervive hasta nuestros días ya que aún hoy el tema de las cámaras agrarias en Cataluña sigue siendo objeto de dura polémica y han sido numerosos los intentos de modificación del carácter de estas instituciones por parte del Gobierno de la Generalidad.

Lo cierto es que, en general, ni las cámaras han llegado a eclipsar el protagonismo de las OPAS, ni han tenido la importancia que pretendía el Gobierno como entidades de consulta, colaboración y prestación de servicios. En este sentido, hay que señalar que la Administración ha actuado más bien por intuición que por un plan preconcebido y los resultados son lógicos: las cámaras locales han reafirmado su tradición e implantación aun con escasos medios, las provinciales han tenido una existencia más bien lánguida salvo excepciones, y la Confederación Nacional (CONCA) ha resultado prácticamente inoperante. Y no es por casualidad que la CONCA tardara más de dos años en constituirse tras las elecciones, porque ningún ministro de Agricultura se puede arriesgar a potenciar una entidad de derecho público de carácter nacional en manos de los agricultores que puede convertirse con gran facilidad en un cauce reivindicativo a la manera de la antigua Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos. En ese aspecto, el Gobierno de la transición actuó

siempre con cautela, más bien obligado por una legislación precipitada (en el Decreto del 77 se preveía la constitución de la CONCA) que por un convencimiento de su utilidad o conveniencia.

Hoy día sería difícil precisar si la puesta en marcha de la «operación cámaras» fue o no un éxito. Supongo que en muchos pueblos es impensable su desaparición, porque «el sindicato» — como sigue aún llamándose en el medio rural — cumple unas funciones insustituibles de burocracia e información. Por otra parte, para cualquier gobierno es atractiva una red de más de 8.000 oficinas en cuanto a su posible utilización política, aunque en la práctica no ha dado muy buenos resultados si nos atenemos a los de las elecciones del 28-O. Y, por último, las elecciones periódicas a sus órganos de gobierno constituyen hoy día el único medio de deducir la implantación real de las diversas OPAS en el medio rural hasta que no se arbitre otro procedimiento. Lo que sí habrá de revisarse, sin duda, es la excesiva atomización de las pequeñas cámaras locales, que podrían convertirse en comarcales, y la supuesta necesidad de la existencia de la Confederación Nacional.

IV. LA POLITICA A MEDIO Y LARGO PLAZO: EL PROGRAMA DE CAMBIO

Desde los primeros momentos de su mandato, el ministro Lamo de Espinosa, profesor de política agraria en la Escuela de Ingenieros Agrónomos, estuvo preocupado por controlar los problemas

del día — que son los que suelen absorber inevitablemente al político — y preparar una serie de bases de actuación que sirvieran para meses y años futuros. Consecuencia de ello fue que, tan pronto como terminaron las elecciones a cámaras agrarias en mayo del 78, se empezaron a recopilar informes e ideas de las diversas direcciones generales y organismos del Ministerio que pudieran formar el esqueleto de lo que se anunció como política a medio y largo plazo. De esta forma, a principios de 1979 existía en el gabinete del ministro una famosa carpeta de color azul que contenía más de mil páginas de acciones, programas y medidas legislativas que amenazaba con seguir aumentando si no hubiera sido por la coincidencia de una decisión del Gobierno que consistía en mantener periódicamente en el Parlamento sesiones monográficas sobre las diversas áreas de actividad.

De esta forma, se supo con la suficiente antelación que la sesión y debate sobre política agraria sería la tercera de las que estaban programadas y tendría lugar a mediados del año 79. La ocasión coincidía con los deseos expresados por el ministro desde los primeros momentos de su mandato, y así comenzó el trabajo de expurgación de la extensa documentación recopilada durante el año anterior. La intrincada prosa administrativa de la «política a medio y largo plazo» fue tomando forma para convertirse en el importantísimo discurso de presentación de la «política de cambio para la agricultura» en el debate parlamentario del 6 y 7 de junio de 1979. La filosofía de dicho discurso concuerda plenamente con la declaración del Gobierno constituido en marzo del 78 (a la que ya se ha hecho referencia) y

en la que creo merece la pena adentrarse un poco.

Según la idea que subyace en el documento, lo que se pretende es dar consistencia a un cambio cualitativo en cuanto a la consideración y posición del agricultor en la sociedad española. Así, en una de las primeras frases del discurso se afirma que «el ciudadano rural comienza a ser consciente del considerable papel que le corresponde jugar en la moderna sociedad». Y en un párrafo todavía más claro del final se advierte a los representantes del pueblo que «el país tendrá que aceptar pagar un precio político por el mantenimiento de algo que es una necesidad: su agricultura».

El punto de partida es, por tanto, valiente en cuanto que en el ambiente urbano-industrial que se respiraba (y se respira) en los pasillos del Congreso de los Diputados, esta filosofía podría haberse tachado de agrarista y demagógica. Pero no fue así. Yo diría que fue sencillamente ignorada, tanto por el Gobierno como por la oposición. Desgraciadamente no había llegado todavía el momento para que un debate en profundidad sobre la situación y perspectiva del sector agrario español y su peso económico y social pudiera interesar suficientemente a los señores diputados o a los medios de comunicación acreditados en la Cámara. Lo que sí produjo mayor interés fue el ambicioso programa concreto de medidas legislativas y de otro tipo que fue anunciado por el ministro durante su discurso. El origen de su planteamiento era la constatación de que «la agricultura tiene que elegir entre continuar con una política de precios que determina la supervivencia, sólo la supervivencia, de una clase campesina en franco retraso

con respecto al resto de los sectores, o un sistema de precios realmente orientadores del mercado compensados, sistemáticamente, con medidas complementarias, con subvenciones, con medidas de carácter estructural que no acaben nunca estorbando la actuación moderna y racional al asegurar que todo permanezca como está, sin variaciones. En este sentido, el país debe aceptar pagar el justo precio. Habrá que conjugar una política de rentas avanzada con una política de estructuras realista y sin complejos».

Las medidas legislativas propuestas para iniciar el cambio estructural pivotaron sobre cuatro principios: movilizar y agilizar el mercado de la tierra, reestructurar el sistema agroalimentario, mejorar la financiación de la actividad agraria y combatir la desertización del territorio. Consecuentemente con estos principios se anunciaba la remisión a las Cortes de catorce proyectos de ley en un plazo de tiempo no superior a un año, que tuvieron desigual suerte. Aun con bastantes retrasos, no siempre imputables al propio Ministerio de Agricultura, once de esos proyectos de ley (algunos refundidos) tuvieron su entrada en el palacio de la Carrera de San Jerónimo, pero fallaron tres de extrema importancia que nunca tuvieron ese honor: el de tierras ociosas, el de modificación de la Ley del IRYDA y el de financiación agraria. Sobre este último volveremos más adelante.

Además de las medidas legislativas, se anunciaron una serie de acciones directas de ámbito interior y de aproximación a la política comunitaria que no cabe detallar aquí, pero con importancia igual o superior a los proyectos de Ley enunciados. Entre ellas, la de

tanta significación como el fomento de la ganadería ligada a la tierra, el impulso a la creación de industrias agroalimentarias en el medio rural, desarrollo de cultivos agroenergéticos y redacción de un conjunto de reglamentos básicos agrarios en aproximación a las normas de la CEE.

La existencia de esta serie de medidas legislativas y no legislativas tuvo la virtualidad, desde aquel momento, de constituirse en marco de referencia para la actuación ministerial diaria, ya que habían sido públicamente propuestas por el ministro y aceptadas en la intervención de los diversos grupos parlamentarios del Congreso. Puede discutirse si esta política de cambio llegó o no a sus destinatarios (agricultores y ganaderos), pero de lo que no cabe duda es de que trabajar en política con un marco de referencia amplio facilita y dignifica la labor de los funcionarios que mantienen en estado de uso la máquina administrativa central y periférica. De ahí la difusión masiva que se hizo entre ellos del texto del discurso y de las medidas anunciadas sin que, en cambio, se cuidara debidamente la participación de las OPAS y las cámaras agrarias en el desarrollo de las diversas medidas anunciadas.

El relevo del ministro Lamo de Espinosa a finales de 1981 significó el olvido casi absoluto de las medidas propuestas con lo que vino a demostrarse que, desgraciadamente, ni el Gobierno ni el partido de Unión de Centro Democrático hicieron suyo el debate de junio del 79 ni sus conclusiones, sino que todo se debió a un esfuerzo personal del ministro de turno, que se veía obligado a luchar en el seno del Gobierno para que fueran aprobados, uno a uno, los proyectos de ley anun-

ciados. Los dos que necesitaban un verdadero apoyo de otros ministerios económicos, como el de tierras ociosas y el de financiación agraria, jamás llegaron a aprobarse.

Muchos «cambios» más necesita la agricultura española, pero el esfuerzo de planteamiento realizado en este programa que comentamos debe ser reivindicado en la historia de la transición.

V. LA POLITICA PRESUPUESTARIA Y LA SANGRIA DEL EMPLEO COMUNITARIO

A la batalla anual de la negociación de precios agrarios habría que añadir otra, también anual, en el seno del Gobierno para la elaboración de los presupuestos y el reparto correspondiente entre los diversos departamentos.

Los presupuestos tradicionales del Ministerio de Agricultura estaban plagados de «bancos pintados», sin que tuvieran el suficiente volumen los capítulos que significan inversión pública real. Durante los años que comentamos, se realizó un esfuerzo grande por aumentar la parte destinada a inversión, que pasó de 27.570 millones en el presupuesto de 1977 a 92.500 millones en el de 1982.

Los organismos más favorecidos por este incremento fueron los típicamente inversores dentro de la estructura ministerial; es decir, ICONA e IRYDA. Ambos institutos cuentan con medios materiales y humanos que les pueden permitir un mayor esfuerzo en momentos de crisis de la iniciativa privada, y en ello se basaron

los continuos requerimientos de aumento presupuestario que en aquellos años se hicieron. Además, ambos organismos eran, y debieran haberlo sido en mayor medida, piezas claves en la utilización de los fondos de empleo comunitario destinados a paliar el paro agrícola en Andalucía y Extremadura. Con la estacionalidad característica, las presiones para la obtención de dichos fondos se recibían con frecuencia en el Ministerio de Agricultura, aunque este Departamento no era el directamente responsable de su envío; durante los años que comentamos, los gobernadores civiles de las provincias andaluzas y extremeñas consideraban la gestión de los fondos de desempleo como actividad prioritaria y vital para el mantenimiento de la paz social. Los sindicatos de trabajadores — que tenían diversas formas de participación en su distribución — también presionaban con gran asiduidad al Gobierno para que los envíos se realizaran en las fechas previstas y en las cuantías prometidas. Sin embargo, la sensación que se tenía era, a veces, que aquellos millones eran más un seguro parcial de desempleo que la contraprestación por los servicios de interés comunitario que realizaban los parados; así venía, más o menos, a ponerlo de manifiesto el famoso programa de televisión que costó la salida de Iñaki Gabilondo al frente de los informativos.

Pues bien, desde el Ministerio de Agricultura se hicieron repetidos intentos de «echarle imaginación» al asunto en la línea de aprovechar los recursos económicos en dos frentes: infundir responsabilidad e ilusión en los funcionarios de IRYDA e ICONA y, mediante el concurso de esta materia gris y experiencia desaprovechadas, hacer que los fondos

fueran eficazmente gastados en labores útiles relacionadas con el medio rural. Hay que reconocer que estos intentos, de los que se deja constancia aquí, no se vieron culminados con el éxito, aunque sí produjeron ciertas mejoras. No hay que olvidar que el empleo comunitario es un tema interministerial y no basta con las buenas ideas de un Departamento para que la práctica las recoja automáticamente; la que sí es automática es la afloración de reticencias en los demás Departamentos, celos por la pérdida de competencias y grandes dificultades de coordinación. Esa es la realidad inevitable de muchos gobiernos.

Al margen de este asunto, hay que insistir en que la consecución de altos presupuestos de inversión, y la preocupación de que dichos presupuestos fueran comprometidos y gastados en el ejercicio correspondiente, fue una constante de este período de transición en el Ministerio de Agricultura. La maquinaria funcional no dejó de chirriar durante este período y por este motivo, pero las cotas de realizaciones que se fueron consiguiendo eran desde luego superiores a las de otros departamentos ministeriales, en especial el de Obras Públicas, que es el punto de referencia típico de todos los ministerios inversores.

Pienso, en general, que los funcionarios de Agricultura apoyaron claramente la etapa de la transición política a la democracia, sin que en ningún momento se pudieran percibir supuestos rechazos ideológicos al gobierno de los nostálgicos del régimen anterior, ni persecución alguna de los de ideologías más avanzadas.

VI. LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Creo que es oportuno y justo dedicar un apartado de este rápido repaso de la política agraria de la época a los muchos y repetidos esfuerzos de apertura internacional que se desarrollaron durante el mandato de Lamo de Espinosa. Y en este caso sí es obligado referirse directamente a él, porque de su propia persona salieron, sin duda, las ideas y las acciones que en este campo se realizaron.

Cuando Lamo accedió al cargo de Ministro, ya era una persona bien conocida en los foros agrarios internacionales (Conferencia de la FAO) y muy especialmente en los europeos (Comisión de la CEE, Semana Verde de Berlín, etc.). Desde el primer momento se estableció un eje de Ministros mediterráneos en el que los contactos eran permanentes; tanto el Ministro de Agricultura francés, Pierre Mehaaignerie, como el italiano, Giovanni Marcora (recientemente fallecido) eran buenos políticos, concededores de su oficio y negociadores duros. Pero el Ministro español tuvo, además, la habilidad de apoyarse coyunturalmente en el Ministro alemán, el liberal Josef Ertl, en el británico Peter Walker y en el holandés, Gerrit Bracks, cuando las circunstancias lo exigían. A esta inusual capacidad de maniobra de un Ministro español en los foros comunitarios, contribuyeron una serie de hechos entre los cuales destacan, junto a su propio conocimiento del terreno que pisaba, la permanencia en el tiempo de sus homólogos europeos y las luchas intestinas en la propia Comunidad.

Pese a ello, las negociaciones agrícolas con la Comunidad no sufrieron, desgraciadamente,

avance alguno sustancial durante este período. De alguna manera, fue decepcionante comprobar que el rápido cambio político español durante la época no abrió nuevas puertas de entendimiento en los problemas reales de nuestra adhesión a la CEE; y es que el ritmo de las decisiones europeas es mucho más lento y conservador que el de los acontecimientos internos españoles. Aun así, se produjeron buenos esfuerzos por nuestra parte para adaptar la política agraria a las exigencias comunitarias. Quizá por encima de otras medidas habría que destacar las tomadas en las sucesivas campañas olivíferas, muy en línea con las recientes recomendaciones dadas por la Comisión Europea. La política olivífera llevada a cabo en estos años de la transición se demostrará acertada, sin duda, en los próximos.

Aparte de las relaciones europeas, hubo durante esta época cierto protagonismo español en otros ámbitos. Así, el ministro de Agricultura fue durante dos años Presidente de la Conferencia de la FAO y funcionarios de nuestra Administración agraria presidieron el Consejo Oleícola Internacional y el Consejo Mundial de Cereales, cargos que, a pesar de las apariencias, no son meramente honoríficos.

VII. LA FINANCIACION Y EL DETERIORO DE LAS RENTAS AGRARIAS

Ya se ha dicho más arriba que las negativas consecuencias de la crisis energética se reflejaron en la agricultura española con unos años de retraso, de forma que coincidieron con la etapa que co-

mentamos, y persisten en la actualidad. La subida desenfrenada de los *inputs* fue la continua obsesión, tanto de los agricultores como de la Administración agraria, a partir del año 77. Ello se reflejó en todas las negociaciones de precios, en las que se incluía una inoperante cláusula de salvaguarda que obligaba, teóricamente, a revisar dichos precios en el caso de que los costes de producción se incrementaran en una determinada proporción. Lo cierto es que, a pesar de las relativamente fuertes subidas en los precios regulados, el deterioro en las disponibilidades empresariales fue imparable. Si a eso se añade la acumulación de malas condiciones climatológicas (el «cosechón» del año 80 sólo sirvió para pagar deudas atrasadas) se comprenderá que el nivel de endeudamiento de la agricultura ha ido adquiriendo cotas preocupantes hasta la época actual, en la que se ha llegado a hablar —un poco dramáticamente— de quiebra del sector.

No es éste el lugar para aportar cifras concretas respecto a la financiación agraria, pero sí cabe decir que el drenaje de recursos desde el sector primario a los demás de la economía es una constante en este país desde hace lustros. La captación de pasivo por parte de las entidades financieras en el medio rural ha servido tradicionalmente para capitalizar la industria y los servicios. Pero a partir de la crisis de la agricultura tradicional fue el propio sector agrario el que se vio obligado a efectuar grandes inversiones para ahorrar mano de obra y elevar el rendimiento por hectárea; el recurso al crédito ha sido moneda común de los empresarios agrarios durante los años 70. Si al final de la década se produce una desmesurada elevación de costes

y una preocupante sucesión de malas cosechas, no es de extrañar que se haya desarrollado esa psicosis de quiebra que tanto asusta al hombre del campo.

La organización nacional del crédito a la agricultura es una de las más importantes asignaturas pendientes que deja la época de la transición. Nada menos que en el año 1966 el informe del Banco Mundial señaló claramente lo inadecuado del sistema español, con una gran multiplicidad de organismos y entidades financieras, sin que los sucesivos gobiernos hayan utilizado debidamente la palanca del crédito oficial para ordenar tan delicado sector. En los países de la Comunidad Económica Europea se ha fomentado decisivamente el crédito cooperativo y se ha tutelado su funcionamiento desde organismos estatales; el caso más llamativo es el de Francia, donde la Caja Nacional de Crédito Agrícola y su red de Cajas Cooperativas se ha constituido en el primer banco del mundo por su volumen de depósitos.

Dos intentos fallidos hay que señalar en este terreno durante la época de la transición.

Uno, procedente de la Vicepresidencia Económica, tuvo lugar en el año 1978 con la pretensión de regular debidamente el conflictivo mundo de las Cajas Rurales Cooperativas, atrayendo éstas, además, a la influencia del Banco de Crédito Agrícola. La operación —que estaba razonablemente bien planteada desde el punto de vista técnico— adquirió demasiados tintes políticos y se quedó en un tímido intento de regulación y control de las Cajas que, como se ha demostrado posteriormente, no resultó suficiente. Ahí están los más de 400.000 millones de pasivo de las

Cajas Rurales Provinciales que no han encontrado todavía el marco legal e institucional que les permita convertirse en el factor decisivo de una ordenada capitalización del Banco.

El segundo intento se hizo desde el Ministerio de Agricultura con la inclusión —contra el parecer del ministro de Economía, y con la intervención en último extremo del Presidente del Gobierno— de la Ley de Financiación Agraria en el programa legislativo presentado en las Cortes en junio de 1979 por el ministro del ramo. Los avatares del correspondiente Anteproyecto de Ley, prometido en principio para mayo del 80, exigirían un artículo aparte. Baste decir aquí que durante dos años se boicoteó de forma sistemática la elaboración del proyecto por parte del Ministerio de Economía, con la absurda cantinela de que «si ahora hacemos una Ley de Financiación de la agricultura, luego vendrá la industria y luego el turismo y luego...». Con infinita paciencia por parte de la administración agraria, y de acuerdo con lo prometido por el ministro en las Cortes, se elaboró, por fin, un Anteproyecto que llegó a ser estudiado por la Comisión de Subsecretarios en noviembre del año 1980, pero jamás se consiguió que llegara a la mesa del Consejo de Ministros. De nada sirvieron las reclamaciones de las organizaciones y de las cámaras agrarias. El asunto recibió el correspondiente «carpetazo» y se perdió la ocasión de empezar a poner orden en el caótico mundo de la financiación agraria.

En cualquier caso, el problema requiere urgente atención. Los mecanismos financieros de la economía española no están diseñados lógicamente para atender las necesidades específicas

del campo; es así en todas las naciones desarrolladas; por eso, en todas ellas se han buscado fórmulas apropiadas a esas necesidades con mayor o menor fortuna. Ojalá aquí se consiga hacerlo, y hacerlo bien, en un próximo intento.