

Por el prestigio internacional de que disfruta y por el valor que tiene como comentarista «neutral», tenemos el gusto de recoger para nuestros lectores una valiosa opinión extranjera sobre el informe B. I. R. F./F. A. O.: la de la entidad SEDEIS, francesa, que se expresa en estos términos:

El informe del Banco Mundial y de la FAO sobre el desarrollo de la Agricultura en España

Nueva apelación en favor del liberalismo

En el año 1962, el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, igualmente conocido con el nombre de Banco Mundial, había presentado un voluminoso informe sobre la economía española que debería ejercer en su tiempo una influencia bastante notable sobre la orientación de la política española y, en particular, sobre ciertas opciones importantes del Primer Plan de Desarrollo.

El 7 de diciembre de 1966 y como consecuencia de un estudio comenzado en 1965, una misión conjunta del Banco Mundial y de la F. A. O. ha elevado al Gobierno español un nuevo informe, que en esta ocasión ha sido consagrado únicamente a los problemas agrícolas. Este informe, esperado con impaciencia por todos los medios españoles, ha sido hecho público el 17 de enero de 1967 y ha constituido el objeto de algunos comentarios en la gran prensa y en ciertas publicaciones más especializadas. Como la agricultura constituye uno de los puntos débiles de la economía española, uno de los problemas sociales más discutidos y una de las preocupaciones fundamentales de las autoridades, parece interesante examinar el análisis y las recomendaciones del informe en un momento en que está en fase de preparación el Segundo Plan de Desarrollo, que evidentemente será influido por el contenido de este documento.

Se puede afirmar, sin riesgo a ser contradicho, que tras la lenta erosión del sistema puesto en vigor en los años cuarenta, que pretendía fomentar la producción cerealista, el Gobierno español ha carecido de política agrícola. Desde hace tres o cuatro

a despiazarse sin cesar de los cereales y las leguminosas hacia los productos ganaderos, las hortalizas y el azúcar, a medida que el nivel general de rentas (en particular en las ciudades) aumenta (1); la oferta, configurada por los largos años de política de sostén a la producción cerealista, ha testimoniado una rigidez excepcional, cuyas causas, según el informe, han sido «mucho más de carácter institucional que de origen técnico» (2).

En estas condiciones, el primer paso a seguir para establecer una política correcta a plazo medio, según el informe señala muy adecuadamente, es el de determinar la dimensión de los cambios—observados y previsibles—en la composición de la demanda de productos alimenticios y en calcular las implicaciones, tanto por lo que se refiere a la estructura de la oferta como al empleo de los recursos productivos, y en particular la tierra. Cálculos precisos sobre la evolución de la demanda interior y las precisiones u objetivos de desarrollo de las exportaciones agrícolas, y de todo ello los expertos del Banco y de la F. A. O. vienen a determinar el montante y la estructura necesaria de la producción agrícola, así como el modo de utilización de la tierra, que se desprende de la misma, teniendo en cuenta los rendimientos actuales y previsibles de las diferentes producciones. Los resultados de su largo estudio los consignamos en el cuadro siguiente:

(1) La dimensión de este crecimiento puede ser medida con arreglo a las cifras siguientes: En 1959, la renta media por habitante de España era de 275,9 dólares; en 1966 es de 572,3 dólares.

(2) Un examen de los problemas planteados por la ampliación del regadío y por la elección de una estructura correcta de la producción en los terrenos irrigados, así como propuestas detalladas, con el fin de elaborar una política de desarrollo ganadero, vienen a completar este análisis.

**Superficie suplementaria necesaria para cubrir las necesidades
de la producción en 1975**

PRODUCTOS	Incremento en % de las necesidades de producción hasta 1975	Superficie bruta cultivada suplementaria necesaria en 1975				Total
		En millares de hectáreas				
		En % de 1962-64	Tierras secas	Irrigadas		
Trigo.....	— 8	— 28	—1.250	45	1 205	
Maíz-sorgo	—	40	80	110	190	
Centeno y otros cereales forrajeros.....	90	50	1.100	50	1.150	
Arroz.....	1	14	0	7	7	
Legumbres.....	50	15	110	25	135	
Patatas.....	0	15	— 34	— 26	— 60	
Tomates.....	29	10	0	6	6	
Otros productos	28	18	3	30	33	
Remolacha azucarera y caña	60	36	5	39	44	
Algodón.....	20	8	— 16	— 6	— 21	
Luzerne.....	100	100	36	128	164	
Otros forrajes	100	70	410	50	460	
Diversos	75	45	14	27	41	
Total cultivos anuales.....	—	—	459	485	944	
Agrios.....	50	(+30)	—	43	43	
Uvas de mesa.....	37	15 (+10)	10	13	23	
Otras frutas.....	30	0 (+30)	41	29	70	
Almendras, nueces	30	0 (+20)	80	0	80	
Aceite de oliva.....	25	— 5	— 108	0	— 108	
Aceitunas.....	27	10	6	1	7	
Vino (seleccionado).....	35	10 (+10)	30	0	30	
Vino (corriente)	0	—20	— 320	12	— 332	
Total cultivos permanentes.	—	—	— 261	74	— 187	
Total.....	—	—	198	559	757	

Los aspectos más interesantes de las modificaciones que se imponen en la estructura de la producción son los que se refieren al lugar ocupado por la ganadería y a la transformación estructural de la utilización de las tierras en los terrenos de secano de la meseta.

1. Incrementar en un 100 por 100 las superficies consagradas al cultivo del forraje, y en un 50 por 100, la de producción de piensos.

2. Reducir en cerca de un 30 por 100 las superficies sembra-

das de trigo, y arrancar el 20 por 100 de las superficies dedicadas al viñedo.

El primer cambio se deriva del incremento extremadamente rápido del consumo de productos ganaderos, y afecta al lugar ocupado por estos productos en el conjunto de la producción agrícola. En la actualidad, la relación entre el cultivo vegetal y la ganadería es del orden del 63/36 (el 51,5 por 100, exactamente, en 1954), mientras que la media europea del año 1963 era exactamente la inversa, 35/65, e incluso un país como Yugoslavia, que reúne condiciones climáticas poco más o menos semejantes a las de España, ha sabido orientar su producción y su política agrícola de forma que ha conseguido una tasa del 54 por 100 para la ganadería. La elasticidad extremadamente elevada de la demanda con relación a los ingresos de productos ganaderos (la misión calcula que debería mantenerse como media entre el 0,80 o el 0,90 y que actualmente es probable que sea igual a 1) exige una renovación total de esta estructura de la demanda final agraria.

No se debería subestimar la revolución que eso implica, con relación a las concepciones tradicionales de la organización agrícola y de la política agrícola española. La agricultura española se ha caracterizado por una separación radical entre los cultivos vegetales y la ganadería; es decir, pocas explotaciones agrícolas mixtas y una integración muy limitada de los cultivos y de la ganadería incluso a un nivel global. La ganadería se ha desarrollado bien en las pequeñas explotaciones de la zona noroccidental húmeda o bien bajo la forma de una explotación extensiva en las grandes extensiones de Extremadura y de Castilla. En uno y en otro caso, los agricultores han recurrido únicamente a los recursos suministrados localmente: relativamente ricos en el Norte o en ciertas regiones de Extremadura, pero muy pobres en Castilla, donde se trataba fundamentalmente del pastoreo en tierras de barbecho o sobre pequeñas praderas establecidas espontáneamente sobre las tierras más pobres. El recurrir a los recursos exteriores era poco menos que desconocido hasta los últimos años, y los animales conocían y conocen todavía una variación extrema en sus disponibilidades alimenticias. En el cuadro de tal sistema, la trashumancia tenía un carácter positivo, pero de manera progresiva se ha ido encareciendo, y en sus formas más célebres (trashumancia de larga distancia, de Extremadura a las montañas de las regiones de Soria y de León, es decir, un recorrido de entre 600 ó 700 kilómetros) tiende a

desaparecer. Los grandes propietarios han podido compensar la débil productividad de este sistema teniendo rebaños de grandes dimensiones, pero las pérdidas han sido siempre muy elevadas y el rendimiento de los animales muy bajo.

La vertiente natural de este tipo de ganadería es evidentemente el monocultivo cerealista, bien totalmente o bien acompañado por viñedos u olivares. En ciertas regiones de Andalucía, el tipo de monocultivo predominante es el del olivo, pero lo que importa sobre todo conocer es que cuatro productos ocupan hoy un lugar preponderante desde el punto de vista del empleo del suelo, y ciertamente también desde el punto de vista de la cantidad de trabajo suministrado en el sector agrícola. Son los cereales panificables (trigo y centeno), las leguminosas, el olivo y la viña, los que ocupan, respectivamente, el 27 por 100, el 4,8 por 100, el 10,4 por 100 y el 7,8 por 100 de las superficies cultivadas, a las que hay que añadir la parte del suelo (27 por 100) que queda en barbecho por rotación anual. Por tanto, el 77 por 100 de las superficies cultivadas se encuentran ocupadas por los cuatro productos citados. Su valor, por tanto, es muy débil. Representan, como máximo, el 26,6 por 100 del valor de la producción final agraria.

Se advierte la parte relativamente débil que ocupan en este sistema las leguminosas (el 4,8 por 100 de las superficies) y lo mismo puede decirse de los cultivos forrajeros (el 3,9 por 100 de las superficies). Esto nos suministra una indicación referente al modo de rotación del suelo que se practica en la actualidad. Se trata del sistema más primitivo que existe: cereales-barbecho-cereales, con exclusión casi total de las leguminosas y sin introducir en el ciclo de cultivos de las praderas artificiales determinadas hierbas forrajeras. En el curso de los últimos años se han sembrado con cereales unos 5.700 millones de hectáreas y casi la misma superficie ha sido dejada de manera regular en barbecho.

El conjunto de este sistema (monocultivo cerealista sobre la base de barbecho anual, y separación radical entre el cultivo vegetal y la ganadería) forma un todo. Sus bases son menos técnicas que sociales y exigen una modificación de la estructura de la propiedad del suelo.

Las investigaciones y experiencias recientes ponen de manifiesto que hoy el barbecho no se debe establecer más que en los terrenos que tienen un índice de pluviosidad anual superior a 350 milímetros por año, cosa que ocurre en todas las regiones

secas de España, con la excepción de: 1. La zona central de Ebro y de Aragón. 2. La zona que comprende el sureste de la meseta inferior y el sur de Levante (Albacete, Alicante, Murcia y Almería). En efecto, si los fines del barbecho eran los de permitir una cierta conservación de la humedad y, sobre todo, una cierta reconstitución limitada de algunas propiedades orgánicas del suelo, ello es un factor mucho menos necesario cuando se introduce el empleo de abonos químicos y cuando se modifica el sistema de rotación estableciendo otros cultivos, ya que mediante estas dos técnicas se puede restituir al suelo las sustancias que pierde e incluso regenerar a largo plazo suelos en vía de agotamiento. La mecanización, por otra parte, permite efectuar trabajos mucho más rápidamente y, por tanto, realizarlos exactamente en el momento exigido por el ciclo natural y por las caídas de lluvia.

Entre los cultivos cuya introducción en el sistema de rotación hoy posible, en el plano técnico, y de alcance revolucionario en el plano económico, se encuentran no sólo las leguminosas destinadas a la alimentación animal, sino también las praderas artificiales de tres a seis años de duración. En España mismo, la sección de plantas forrajeras del Instituto de Investigaciones Agronómicas ha llevado a cabo, primeramente en el Encín y después en la estación de la cuenca del Duero en Valladolid, investigaciones referentes a los sistemas de rotación que mejor pueden eliminar el empleo del barbecho y con las especies que se adaptan mejor al cultivo de las praderas artificiales en tierras de secano. Los resultados de la investigación parecen ya satisfactorios y su divulgación efectiva podría conducir a una verdadera revolución en los métodos de producción en las regiones de secano. De esa forma, en el Encín existe una explotación modelo de agricultura mixta que ha podido alcanzar una densidad de entre 8 y 10 ovejas por hectárea (400 y 500 kilos de peso vivo por hectárea), allí donde la densidad no rebaja nunca la cifra de una oveja (50 kilos). En tierras de valor muy inferior, en Valladolid, donde la experiencia se lleva a cabo a escala mucho mayor (80 hectáreas), se piensa alcanzar una cifra próxima a las cinco ovejas por hectárea. Esto significaría que para una explotación de dimensión media, donde la producción de trigo no rebasa los seis o siete quintales, podría vivir un rebaño de 400 cabezas.

Para poner en ejecución estos cambios es necesario, por tanto, que existan explotaciones agrícolas con una dimensión ade-

cuada, así como una base financiera suficiente para poder hacer frente al conjunto de los gastos necesarios para mecanizarse, comprar abonos, establecer rotaciones que impliquen la inmovilización de parcelas durante tres a seis años y, eventualmente, comprar ganado bovino u ovino con el fin de crear explotaciones agrícolas mixtas (la producción forrajera podría así ser utilizada en el propio lugar o bien vendida). El problema es, pues, el de saber si existen en España agricultores que tengan a la vez la posibilidad y la voluntad de llevar a cabo tal transformación, o bien, si no existen, qué medidas podrían ponerse en práctica para suscitar su rápido desarrollo.

Una respuesta azarosa al problema de la transformación de las estructuras económicas y sociales actuales

Para la misión del Banco Mundial y de la F. A. O., como para todos los otros observadores de la realidad agrícola española, la respuesta a la primera pregunta es evidentemente negativa: Fuera de algunas excepciones muy limitadas, no existe dentro del conjunto de los agricultores quienes posean a la vez la posibilidad y la voluntad de llevar a cabo una transformación radical de los métodos de producción y de la estructura de la oferta.

Más del 50 por 100 de las tierras productivas, advierte el informe, están divididas en explotaciones de más de 100 hectáreas, de las cuales muchas tienen «dimensiones considerables». Aunque no se poseen datos detallados para conocer qué porcentaje de las tierras son tierras cultivables, no hay duda de que «una gran parte de estas extensiones pueden considerarse como latifundios, es decir, grandes extensiones de tierra cultivadas bajo forma extensiva y tradicional». Aunque es cierto que una pequeña proporción de las grandes extensiones son cultivadas de manera eficaz, el informe declara que la misión «ha recibido la impresión de que muchos de los propietarios de los latifundios parecen tener un interés bastante limitado en la puesta en práctica de nuevas formas de producción».

En el otro extremo de la producción se encuentran las muy reducidas explotaciones y en particular las situadas en los terrenos de secano de la meseta: más de 670.000 explotaciones de menos de 20 hectáreas de secano, y más de 400.000 de entre ellas con menos de cinco hectáreas. Los ingresos son muy bajos, la parcelación acentuada, el acceso al crédito agrícola difícil, y

los campesinos no tienen otra posibilidad que la de continuar cultivando el suelo con métodos puestos en práctica durante muchos años; es decir, si tuvieran recursos, podrían llegar a utilizar una forma de barbecho que se ha considerado capaz de reconstruir poco a poco las propiedades del suelo, incluso sin abonos químicos o sin estiércol.

Las pequeñas explotaciones situadas en tierras irrigadas y que cultivan productos de exportación se encuentran en una situación mejor: las rentas son mucho más elevadas y están menos sujetas a las fluctuaciones, pero se está lejos de dimensiones apropiadas para una explotación eficaz.

Puesto que no existen, por tanto, explotaciones que tengan a la vez las posibilidades financieras y técnicas y la voluntad de adoptar formas de producción nuevas que requieren ahora las condiciones de la técnica y del mercado, la cuestión que se plantea es la de escoger los medios que puedan suscitar su aparición. En este punto es donde se advierte la orientación resueltamente liberal del informe.

Esta orientación liberal se expresa, en efecto, menos que en el hincapié que se pone en la política de precios, en las diversas medidas recomendadas para modificar la dimensión de las explotaciones.

Las propuestas elaboradas con el fin de llegar a una reforma del sistema de precios parecen completamente justas. En el caso de los cultivos de hortalizas, el informe propone el establecimiento de un sistema de precios que se caracterizaría por la fijación de precios de garantía para limitar la baja, y de un precio límite, a partir del cual se autorizan las importaciones, con un margen de libre fluctuación entre ambos. En el caso de los productos ganaderos, el informe admite la necesidad de medidas de apoyo y de protección a las explotaciones agrícolas para consolidar y fomentar la orientación de la producción agrícola hacia ese terreno. Presenta un sistema complejo de estimulantes y de medidas de salvaguardia destinadas a limitar las fluctuaciones de precios. Se puede decir que una organización de precios de este tipo es adecuada y que sería necesario que fuesen propuestas medidas para obtener la transformación de las estructuras de las explotaciones. Las recomendadas en el informe parecen, sin embargo, de una eficacia dudosa.

Como remedio al latifundio, el informe recomienda esencialmente la modificación de la legislación sobre las explotaciones que, según él, no permitan fomentar su puesta en valor. Es decir,

que el Banco y la F. A. O. pretenden abrir a España la perspectiva de una posibilidad de hacer definitivamente la reforma agraria cuyo aplazamiento sucesivo ha tenido tal peso siempre en su historia económica y social. En nuestra opinión, es abrir una perspectiva ilusoria. Hay razones mucho más profundas que la legislación sobre fincas para determinar la conducta de los grandes propietarios agrícolas del sur de España, ya que si tal hubiera sido su interés y su deseo, habrían podido efectuar su modificación hace ya mucho tiempo. La situación social y la mentalidad del gran propietario latifundista poseen siempre aspectos que hay que denominar como «semifeudales». Obtiene con la propiedad y con una determinada forma de explotación de sus tierras un poder de dominio sobre una masa de hombres considerable: los obreros agrícolas del conjunto de las aldeas de los alrededores, y una influencia política y social sobre toda una región. Tiende a escoger las fincas que le convienen más, para, con la ayuda de equipos de trabajadores agrícolas y mediante contratos de aparcería, que le dan una cifra máxima de ingresos sin modificar la situación de dominio social. No renunciará al sistema sino de una forma extremadamente lenta.

El informe reconoce, por otra parte, que en Andalucía la mecanización de los trabajos ha sido llevada tan lejos, que es posible que para ciertas operaciones, como la recogida de la aceituna y del algodón, continúe con el trabajo asalariado en equipo. Este sistema postula formas colectivas de organización de la producción sobre una región bastante grande, de forma que puedan asegurarse los trabajadores un trabajo regular a lo largo de todo el año, en lugar de los periodos de paro estacional que se dan en la actualidad, y no ve que el sistema de cultivo pueda aportar ningún remedio a lo que se considera ese mal profundo de la gran agricultura del Sur.

El fomento de las explotaciones agrícolas individuales que tengan a su frente una empresa independiente, bien sea propietario o agricultor, es recomendado también como la solución al problema de la pequeña propiedad en las tierras secas de Castilla. El informe constata la influencia de un importante éxodo rural y advierte igualmente que los emigrantes dejan abandonadas sus tierras. Pretende, pues hallar los medios de conseguir que los emigrantes dejen su tierra alquilada (de ahí otra vez el interés en conseguir una legislación sobre baldíos rurales) o, mejor todavía, que las vendan. En este punto también el informe

revela un desconocimiento total de las dimensiones sociológicas de los problemas.

El campesino que emigra a Barcelona, a París o a Francfort no vende o arrienda a largo plazo sus tierras, puesto que constituyen su única salvaguardia en caso de paro. El ejemplo de Italia del sur está ahí para demostrar que el éxodo rural, en las condiciones que se celebra actualmente, es decir, sin ninguna garantía de empleo para los emigrantes, no conduce absolutamente a una modificación de la estructura de la propiedad, sino únicamente a una transformación de la manera de explotar la tierra. La transformación de las estructuras de la pequeña propiedad no podrá tener lugar si no es dentro del cuadro general de las decisiones colectivas adoptadas por los campesinos de un pueblo determinado y que conduzcan a la creación de las Cooperativas de producción. Los estudios sociológicos recientes ponen de manifiesto que todo esto no constituye una perspectiva utópica, y el movimiento ha sido favorecido por el Servicio de Concentración parcelaria. El informe no oculta que el sistema cooperativo no cuenta con su simpatía; pero se quiera o no, en España la transformación de las estructuras será la obra colectiva de los campesinos o, por el contrario, no se llevará a cabo.

De una manera general, puede decirse que el informe se muestra hostil a todas las medidas que de una manera o de otra, incluso bajo formas ineficaces, testimonian una cierta preocupación por los problemas sociales de la agricultura. Esto se pone de manifiesto muy claramente en el caso de los criterios empleados anteriormente para la instalación de colonos en las nuevas tierras irrigadas. El regadío y el colonato tenían un fin social tan importante como el económico, y expresaban de una manera deformada la necesidad de una reforma agraria. El informe preconiza el abandono de los fines sociales, y en su preocupación por conseguir una mayor rentabilidad se preocupa ante todo de que las tierras irrigadas puedan favorecer a la clase de los empresarios agrícolas.

Concede mucha importancia a la puesta en práctica de ciertas medidas que exijan la posesión de un cierto capital por parte de los colonos, y que cierre radicalmente el acceso a los campesinos más pobres y, evidentemente, a los obreros agrícolas. El problema del crédito agrícola, de la enseñanza y de la vulgarización, están discutidos únicamente desde este punto de vista. Todo esto lo que hace es desconocer la realidad del campo español y la necesidad de asociar al campesinado y a los obreros

agricolas a la tarea de transformación de las estructuras. Intentar hoy forzar el nacimiento de una clase de campesinos cuando este tipo de política no ha podido implantarse nunca en el pasado, da la impresión, un poco extraña, de querer construir sobre la arena.