

Del cereal alimento al cereal pienso. Historia y balance de un intento de autosuficiencia ganadera: 1967-1972

Ernesto Clar Moliner

1. INTRODUCCIÓN

La segunda mitad de los años sesenta acogió una reorientación mayoritaria del cereal en España desde su tradicional, y casi único, destino como alimento humano hacia su empleo para pienso, en la línea de la no pocas veces reclamada complementariedad entre agricultura y ganadería españolas. La reestructuración del cereal en la propia evolución del sector agrario español constituye uno de los cambios más significativos que experimentó el campo español en el siglo XX. Dada la enorme presencia, superficial y productiva, del cereal en la agricultura española, y su habitual escasa vocación como alimento ganadero, una modificación como la vivida desde finales de los años sesenta en el empleo del grano implicó no sólo una ruptura con lo anterior, sino una serie de consecuencias agrarias y económicas de gran calado, comparable al fin de la agricultura tradicional, la emigración masiva o el intenso proceso de capitalización agraria, aspectos que han captado la atención de la historiografía económica de la etapa franquista posterior a 1960.

Este trabajo se propone analizar el cambio experimentado en el uso del cereal en España durante los años sesenta y primeros setenta. Para ello se repasa primero la política triguera y la evolución de la orientación del cereal para pienso a lo largo del siglo XX, en busca de un porqué que justifique su escasa magnitud antes de 1965. Se analizan después los factores que finalmente hicieron posible tal reestructuración, así como los instrumentos empleados para fomentarla, haciendo un balance de los resultados de

Fecha de recepción del original: Octubre de 2005. Versión definitiva: Noviembre de 2005

■ *Ernesto Clar Moliner es profesor de Historia Económica en la Universidad de Zaragoza. Dirección para correspondencia: Dpto. de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Facultad de CC.EE. y Empresariales, Universidad de Zaragoza, Gran Vía, 2-4, 50006 Zaragoza. eclar@unizar.es*

dicha política entre finales de los años sesenta y mediados de los años setenta. Para concluir se realizan unas consideraciones finales de carácter más general.

2. ¿QUÉ OCURRIÓ? EL TRÁNSITO HACIA EL CEREAL PIENSO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

La importancia del cereal en la agricultura española ha suscitado tradicionalmente numerosos debates acerca de las opciones existentes y las políticas ejecutadas y posibles, siendo los principales puntos de atención el suministro interior de trigo como alimento básico de los españoles, la viabilidad de una producción de la que dependían numerosas familias, así como la idoneidad de usos alternativos del suelo ocupado por el grano. En términos de política cerealista, abastecimiento, protección de las rentas de los productores y gestión de los excedentes trigueros han constituido los ejes centrales de una actuación administrativa basada en la intervención directa, muy especialmente a través del sistema de precios, y que modificaba la influencia del sector exterior según las necesidades del momento. La mayor o menor reorientación de cereal alimento hacia pienso ha dependido de la dinámica de esas variables, y se ha supeditado, al menos hasta la década de 1970, al grado de satisfacción de las mismas.

2.1. El escenario previo a la guerra civil

En el período inmediatamente previo a la guerra civil, la protección de las rentas de los productores trigueros acabó imponiéndose como preocupación prioritaria a la del abastecimiento (Gallego, 2001). Escritos de esa época (Larraz, 1935) manifiestan la necesidad de proteger al nutrido grupo de cultivadores de los negativos efectos de la libre concurrencia, en un mercado que comenzaba a apreciar problemas de sobreproducción. La idea de un organismo con capacidad exclusiva para la compra-venta de trigo y el control administrativo de sus precios aparece ya con fuerza, e incluso es avalada por el propio Gobernador del Banco de España, partidario de una ordenación del mercado triguero y control estricto de las cantidades importadas, cuya descoordinación con las cosechas interiores había agravado aún más el exceso de oferta (Torres, 1944).

Pero más allá de los errores ocasionales en la política importadora, por lo demás proteccionista, las razones del desequilibrio entre oferta y demanda de cereal se hallaban en el interior. En primer lugar, gracias al apreciable descenso del cereal en la dieta española entre 1900 y 1935 (Simpson, 1997; Cussó y Garrabou, 2005). Descenso que no disfrutó, empero, de una disminución de la superficie triguera, sino de una expansión cercana al millón de hectáreas, mientras los progresos en la fertilización química contribuían a incrementar todavía más la producción, a través de una sustancial mejora en los rendimientos. Así, una oferta creciente (vía extensiva e intensiva) se combinó con una demanda en retroceso para desviar la preocupación desde el abastecimiento hacia la sobreproducción triguera. Finalmente, ni siquiera la protección arancelaria impedía ya una caída de los precios, absolutos y relativos, del grano, hasta el punto de cuestionar la viabilidad de muchas explotaciones.

Pocos años antes (1926), Flores de Lemus se había servido de las previsibles variaciones en la dieta española asociadas al aumento en los niveles de vida, para proponer una mayor orientación ganadera del cereal acorde con la declinante situación del trigo y las crecientes necesidades de producir carne y leche. No en vano, una parte cada vez mayor del cereal producido se destinó a pienso durante el primer tercio del siglo XX, especialmente desde la década de 1920¹.

Pero dicha sustitución de cereal alimento por pienso venía limitada por la cuantía y el origen de los consumos ganaderos más frecuentes en la época. Primeramente, por el estancamiento de los consumos cárnicos desde los años veinte, consecuencia de una oferta ganadera insuficiente para afrontar el crecimiento urbano subsiguiente a la fuerte emigración campo-ciudad vivida entonces (Simpson, 1997; Martínez, 2001). Bien es cierto que al aumento de los precios ganaderos colaboró también la escasa aportación interior de cereal pienso, exigiendo incluso mayores importaciones de maíz para poder completar los requerimientos animales (Simpson, 1997). Sin embargo, la base alimenticia de las especies dominantes en la producción y el consumo de carne en España no incluía el cereal más que en raciones suplementarias, como sucedía con el vacuno de las principales zonas productoras, al norte del país. Y si además se trataba no tanto de cebada cuanto de maíz, con graves dificultades para desarrollarlo fuera de regadío, las oportunidades reales de ampliar sustancialmente la superficie de cereal pienso en la España de los años treinta quedaban bastante limitadas y difícilmente pasaban por una inmensa sustitución territorial con el trigo. Quizá por ello el propio Flores destacaba que la reducción de la superficie dedicada a cereal alimento permitiría ampliar los pastizales espontáneos, en los que hallaba «*el gran campo de desarrollo futuro de la ganadería española*» a partir de «*los eriales y barbechos de ahora*». Sin descartar la opción de un mayor aporte de cereal pienso, parece lógico pensar que se precisaban otros medios para satisfacer la creciente demanda del tipo de carne más habitual entre los españoles².

En resumen, el tránsito progresivo del cereal alimento hacia pienso en España durante el primer tercio del siglo XX ha de enjuiciarse positivamente, dadas las circunstancias existentes. Por otro lado, y tal como reafirmarían los años sesenta, las especies predominantes en el consumo cárnico de los españoles presentaban ya entonces fuertes limitaciones para sostener un incremento masivo de la ingesta de carne, teniendo en cuenta las condiciones naturales de la mayor parte del país.

2.2. La situación del cereal entre 1940 y 1965

Si a mediados de los años treinta la discusión giraba en torno a cómo gestionar los excesos de producción trigueros sin deprimir los ingresos de los agricultores, las enormes dificultades económicas generadas por la guerra civil y la inmediata posguerra, en un contexto de aislamiento exterior, volvieron a situar al objetivo de (auto)abastecimiento de cereales panificables al frente de las preocupaciones políticas. La creación del

¹ La superficie destinada a cereales pienso pasó del 32% en 1922 al 37% en 1931 sobre el número total de hectáreas de cereal cultivadas.

² El propio informe FAO (1967) expresa aún la necesidad de aumentar significativamente la superficie de pastos para equilibrar la oferta de vacuno con su demanda.

Servicio Nacional del Trigo en 1937, heredero en parte de la propuesta de Larraz, afrontó como problema prioritario la fuerte carestía de pan existente tras la guerra. Precisamente, la fijación de unos precios de tasa para el trigo «bajos» apuntaba más a la accesibilidad del consumo de pan para todos los estratos sociales y menos a la situación de los productores, sin que por ello dejara de contar en ningún momento. La propia persistencia en la medida del régimen pese a sus consecuencias tan negativas: reducción de la superficie cultivada (Naredo, 1981) y surgimiento de un extenso mercado negro (Barciela, 1986), parece avalar la prioridad otorgada al abastecimiento. El escaso incentivo ofrecido a los productores en el mercado legal se combinó con una escasez de medios de producción, sobre todo químicos, afectando negativamente a los rendimientos del cereal. El objetivo de la autosuficiencia triguera distó por tanto de cumplirse, arrastrando en su camino otros propósitos de política económica, como paliar el negativo efecto que las importaciones de grano suponían para la balanza comercial española (Torres, 1944) ante la flagrante escasez de divisas que vivía el país. Aunque la ratio importaciones-producción disminuyó a largo de los años, el recurso al exterior siguió siendo imprescindible para completar las necesidades interiores (Cuadro 1).

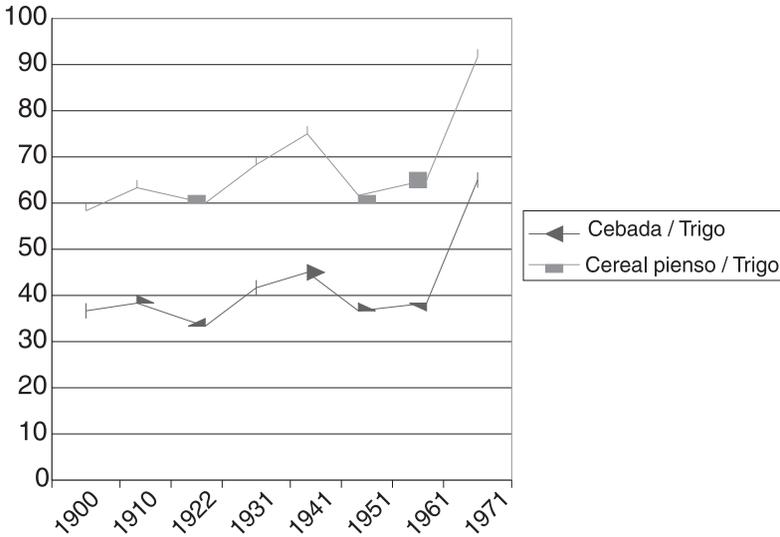
CUADRO 1. PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DE TRIGO (EN TONELADAS)

	Importación	Producción	Imp / Prod (%)
1940-42	492.702	3.045.000	16,2
1943-45	390.899	3.052.667	12,8
1946-48	313.229	3.528.667	8,9
1949-51	243.220	3.558.000	6,8
1952-54	419.555	3.965.667	10,6
1955-57	83.136	4.362.333	1,9
1958-60	42.712	4.231.667	1,0
1961-63	698.800	4.367.333	16,0
1964-66	103.816	4.522.333	2,3
1967-69	4.394	5.217.333	0,1
1970-72	64.347	4.712.667	1,4

FUENTE: Elaboración propia sobre Barciela, 1989, pp. 145-6 y 149

La urgencia del abastecimiento alimentario condenó a la orientación ganadera del cereal, primero mediante una prohibición expresa de emplear superficie alguna de grano a tal fin, y después mediante una preferencia inducida administrativamente hacia el trigo, dadas sus ventajas diferenciales respecto del cereal pienso. La evolución de las superficies cultivadas evidencia la caída de éste último, con un mínimo en 1951, no recuperándose hasta los años sesenta (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE DE CEREAL PIENSO (CEBADA, MAÍZ Y AVENA) RESPECTO DE LA DE TRIGO EN ESPAÑA (%)



FUENTE: GEHR hasta 1931, y después Barciela, 1989, p. 144.

Nota: los cereales pienso incluyen exclusivamente cebada, avena y maíz.

1951 marcó también un cambio de rumbo en una política triguera que, ante el fracaso del sistema anterior, se decidió a ofrecer precios remuneradores. El cambio mejoró la situación de los productores hasta mediados de los años sesenta (Barciela y García González, 1986), de modo que el objetivo protección de rentas se combinó con el del abastecimiento, al concentrar rápidamente la producción en el mercado legal, mientras el mercado negro quedaba reducido a la mínima expresión. Además, el mayor empleo de inputs inorgánicos contribuyó a elevar los rendimientos con aumentos de producción que se tradujeron incluso en excedentes de trigo a finales de los años cincuenta. En estas condiciones, las importaciones de trigo disminuyeron considerablemente; sin embargo, un par de cosechas deficitarias a principios de los años sesenta evidenciaron de nuevo la necesidad de fuertes complementos exteriores de trigo (Cuadro 1), retrasando la plena satisfacción del objetivo autoabastecimiento.

El nuevo escenario de los años cincuenta favoreció también una mayor expansión del cereal pienso que, no obstante, quedó todavía por debajo de las cifras prebélicas (Gráfico 1). Dicha dinámica expresa la contradicción que experimentó el régimen franquista, cuando su voluntad de impulsar el desarrollo ganadero chocó con la protección dispensada a cultivos como el trigo y que, en opinión de Barciela (2001), motivó el fracaso del plan. Que la crisis ganadera³ no supusiera un desabastecimiento de alimentos de

³ La Asociación de Hermandades Ganaderas denunció en 1956 el gravísimo descenso del número de cabezas en las principales cabañas, asociado a la carestía en el suministro de piensos, la escasez de pastos, etc. La situación ganadera española en los años cincuenta en GARCÍA (1957: 18-21).

origen animal en la España de los años cincuenta se debió tan sólo a unos niveles de consumo cárnico todavía inferiores a los de preguerra (García, 1957). Sin embargo, esta suerte de factores no podía durar en la medida en que la mejora en la capacidad adquisitiva y urbanización subsiguiente al éxodo rural llevó a una nueva transición nutricional que, al retroceso en el consumo de pan (ya durante el primer tercio del siglo XX), sumó un crecimiento espectacular de la demanda de productos animales, muy elásticos en términos de aumentos de renta.

En 1960, la combinación de excedentes de trigo con una demanda creciente de productos ganaderos llevó a Fabián Estapé a rescatar la idea de Flores de Lemus de una mayor complementariedad de la agricultura con el desarrollo de la ganadería acorde con la nueva dirección del consumo alimentario. Sin embargo, la visión de Flores de un «ganado (que) va a invadir la superficie cultivada» no sólo era difícilmente realizable desde la perspectiva de la protección de rentas (millón y medio de familias aún vivían directamente del trigo), sino también desde la del propio abastecimiento de pan. Si el exceso de producción de cereal resultaba el precio a pagar para lograr la autosuficiencia (Torres, 1956), excedentes puntuales como los de la campaña 1958-59 no implicaban una reestructuración inmediata del sector, mientras la sobreproducción no se advirtiese como un problema estructural. Y aunque el descenso en el consumo de pan era una evidencia ya a principios de los años sesenta, el mayor crecimiento demográfico⁴ compensaba el resultado global, convirtiendo dos malas cosechas en cuantiosas importaciones de trigo, como efectivamente sucedió.

CUADRO 2. DISPONIBILIDAD INTERIOR Y REPARTO DE TRIGO EN ESPAÑA (EN MILES DE TONELADAS)

Trigo	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
A.Producción	3.520	3.438	4.820	4.865	3.981	4.719	4.881
B.Alimento	3.979	4.101	4.443	3.849	3.751	3.679	3.927
C.Semillas	465	466	510	509	501	517	505
Diferencia A-B-C	-924	-1.129	-133	507	-271	523	449
D.Importación	84	964	934	199	81	150	80

FUENTE: Faostat, Barciela, 1989, pp. 145 y 159. Elaboración propia.

Nota: el dato de alimentación (FAO) está estimado para el año 1960 según el consumo de cereales panificables que otorgan las Estadísticas Históricas de España en ese año. En cuanto al consumo de semillas se ha supuesto una cantidad semejante a la del año siguiente. La diferencia se obtiene a partir de la producción menos el alimento y las semillas.

Del cuadro 2 se sigue que el autoabastecimiento triguero no se podía afirmar con total seguridad en la España de los primeros años sesenta, dato muy relevante desde la

⁴ De la cual al menos el 43% era todavía rural. MARTINEZ ALIER (1969) equipara el consumo de pan jornalero de 1919 con el de 1961, y el Informe Foessa de 1970 calcula que los habitantes urbanos no consumían en los años sesenta mucha menos cantidad de cereal que los rurales. Ambas referencias en CONTRERAS (1997).

perspectiva de entonces y más aun desde la de un régimen obsesionado en alcanzar dicho objetivo. Así pues, la respuesta a la creciente demanda de proteínas animales no podía residir todavía en una mayor dedicación de superficie de cereal para alimento ganadero, sin incumplir otras prioridades todavía vigentes.

Sin embargo, y puesto que el franquismo vinculaba positivamente alimentación y progreso económico con un aumento significativo del aporte de proteínas animales a la dieta (Informe Foessa, 1975), dicho objetivo resultaba irrenunciable. El problema residía en la estructura de precios, ya que, dadas las condiciones de la oferta ganadera española, los aumentos de demanda de carne se traducían, todavía en los años cincuenta, en notables incrementos de precios⁵. A la altura de 1960 el consumo medio de carne en la creciente España urbana seguía siendo de rumiantes en una proporción superior al 80%, de modo que los incrementos en niveles de renta y urbanización pronto revelarían las dificultades del modelo para sostener un consumo de masas. Por un lado, la insuficiente dotación de pastos en gran parte del país dificultaba un desarrollo a gran escala de la ganadería extensiva (CC.AA., 1969), sin que la situación del trigo permitiese mejorar mucho la disponibilidad de tierras. Por otro, la prioridad otorgada al cereal alimento sobre el pienso limitaba el desarrollo de opciones semi-intensivas, combinación de alimentos de volumen con cereales, si no era importando los granos, importaciones, por lo demás, controladas por la administración. Los productores compensaron el inevitable retraso de la oferta ganadera con un aumento en el sacrificio de animales jóvenes, lo que no impidió fuertes aumentos en precios del vacuno, resueltos finalmente en 1965 mediante importaciones que, a juicio de la FAO (1967), desincentivaban a los ganaderos nacionales a expandir aún más su producción.

En esta tesitura, la mejor alternativa para ofrecer a una población urbana en expansión carnes a precios asequibles pasaba por importar un modelo ganadero intensivo (Segrelles, 1993), no competitivo en suelo con el cereal y con gran capacidad de producir carne a bajo coste. La instalación en España de multinacionales del pienso facilitó la base genética necesaria para desarrollar nuevas especies (pollos y cerdos blancos) con un factor de conversión pienso/carne bastante superior al de las cabañas autóctonas (Domínguez, 2001), aportando también las raciones de concentrados precisas para su alimentación. Empleando piensos como el maíz o la soja, de difícil obtención en el interior, este modelo no replanteaba el uso dado al cereal, a excepción de la cebada, muy presente en el cebo del porcino, y capaz de estimular una amplia sustitución con el trigo. Pero desde la óptica de un autoabastecimiento de primera necesidad no resuelto, dicha opción no parecía muy factible antes de 1965. Además, siendo uno de los objetivos de la autosuficiencia triguera descargar de importaciones de grano a la balanza comercial, la alternativa de cultivar cebada e importar trigo quedaba descartada. Sólo a partir de 1964 los requerimientos de cebada comenzaron a ser verdaderamente significativos, haciéndose precisas cuantiosas importaciones para completar la producción interna.

⁵ GARCÍA BARBANCHO (1957) achaca a la inadecuada estructura de precios (con fuerte influencia de los cereales, alimento y pienso) que el consumo de carne en la España de los años cincuenta no se correspondiese con los incrementos habidos en la renta.

CUADRO 3. DISPONIBILIDAD INTERIOR Y REPARTO DE LA CEBADA (EN MILES DE TONELADAS)

Cebada	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
A.Producción	1.744	2.162	2.071	1.927	1.891	2.006	2.576
B.Pienso	1.709	1.926	2.055	2.272	1.971	2.095	2.226
C.Semillas	187	214	175	336	362	344	347
D.Manufactura	160	159	159	155	155	150	168
Diferencia A-B-C-D	-312	-137	-318	-836	-597	-583	-165
E.Importación	367	116	382	805	565	585	506

FUENTE: Faostat, Barciela, 1989, pp. 145 y 149. Elaboración propia

Hacia 1965 la combinación de un déficit en la producción de cebada con excedentes de trigo impuso una necesidad clara de proceder a una extensa sustitución de ambos cultivos. Quizá por ello durante la segunda mitad de los años sesenta la relación entre la superficie de cereal pienso y la de trigo superó finalmente el máximo previo a la etapa franquista.

Una vez desencadenada la sustitución de cultivos, y a diferencia del crecimiento progresivo de la proporción de cereal para pienso entre 1920 y 1935, la orientación ganadera se convirtió en la mayoritaria del cereal español en muy pocos años. Las cifras del balance alimentario de Faostat apuntan a un cambio vertiginoso entre 1968 y 1972, incrementando la participación del destino para pienso en el conjunto de la producción interna de cereal a más de veinte puntos entre 1964-65 y 1971-72.

CUADRO 4. PORCENTAJE DE CEREAL EMPLEADO PARA PIENSO

	1961-62	1964-65	1968-69	1971-72	1974-75
Pienso / Cereal	37,3	35,3	43,1	56,2	55,5

FUENTE: Elaboración propia sobre FAOSTAT.

El desglose de la disponibilidad total de cereales pienso señala a la cebada como la principal protagonista del cambio, con porcentajes cercanos o superiores al 50%. Le sigue el maíz a una distancia que no cesó de crecer desde 1965, quedando la avena mucho más rezagada en un proceso de pérdida paulatina de participación.

No fue por tanto hasta la primera mitad de los años sesenta cuando la masiva sustitución de trigo por cebada obró un acelerado tránsito desde el cereal alimento hacia el cereal pienso. Previamente, las necesidades insatisfechas de abastecimiento de cereales panificables y/o el tipo de alimentación de las especies ganaderas presentes en España dificultaron dicho viraje. A partir de 1965 la conjunción de factores aconsejó una reorientación del cereal acorde con los nuevos requerimientos del país. Que ello acabase por modificar una política cerealista tan rígida y persistente no fue consecuencia exclusiva de esos factores, sino que hubieron de converger otras razones de peso para convencer al régimen de la bondad del cambio.

CUADRO 5. DISPONIBILIDAD TOTAL E INTERIOR DE CEREALES PIENSO (EN MILES DE TONELADAS)

	1961-62	%	1964-65	%	1968-69	%	1971-72	%	1974-75	%
Cereal	3.602		5.118		7.381		9.956		12.269	
Cebada	1.818	50,5	2.122	41,5	2.991	40,5	3.819	38,4	4.978	40,6
Maíz	1.061	29,5	2.319	45,3	3.586	48,6	4.029	40,5	5.726	46,7
Avena	504	14,0	353	6,9	468	6,3	428	4,3	506	4,1
Trigo	10	0,3	16	0,3	378	5,1	852	8,6	322	2,6
Sin import										
Cereal	3.083		3.020		4.908		7.170		7.563	
Cebada	1.577	51,2	1.437	47,6	2.934	59,8	3.670	51,2	4.889	64,6
Maíz	783	25,4	964	31,9	1.257	25,6	1.809	25,2	1.584	20,9
Avena	504	16,3	348	11,5	466	9,5	426	5,9	506	6,7

FUENTE: Elaboración propia sobre FAOSTAT.

3. ¿POR QUÉ OCURRIÓ? NECESIDADES INTERIORES Y RECOMENDACIONES DEL EXTERIOR

En un sector fuertemente intervenido como el del cereal, una reorientación tan rápida e intensa como la ocurrida en España hubiese sido impensable sin mediar un cambio en la política agraria. Y puesto que dicho cambio implicaba rebajar la protección administrativa diferencial concedida al trigo, punto clave para sustituir su cultivo, sólo un aumento muy llamativo de los costes del modelo triguero forzaría al régimen franquista a desistir de uno de sus pilares en materia de intervención agraria.

Apreciadas ya desde 1960 las crecientes necesidades ganaderas derivadas de la gran expansión del consumo, el fomento de la producción de cereales pienso no se hizo esperar. Así, en 1963, cebada y maíz vieron elevar sustancialmente sus precios de garantía, al tiempo que sus productores recibían ayudas públicas. Sin embargo, la magnitud que exigía la reestructuración del uso del cereal no pasaba tanto por incentivar ciertas producciones como por desincentivar la de trigo, dada su enorme extensión. Y si bien los precios de intervención del trigo apenas crecieron entre 1958 y 1960, las malas cosechas de 1960 y 1961 reanudaron un ascenso que continuó en 1963 y 1964. Con el aumento, el SNT buscaba compensar incluso los costes de producción de los cultivadores más marginales, dejando en 1965 a 6,68 pesetas el mismo kilogramo que en 1960 se pagaba a 5,09. El estímulo a la producción perseguía el objetivo autoabastecimiento mientras protegía las rentas de los agricultores.

Durante la primera mitad de los años sesenta el consumo humano de cereales se sostuvo, pese a lo cual el incremento en la producción generó nuevamente excedentes en 1965. Pero en el siguiente lustro, al apreciable descenso en el consumo de pan en la dieta española se sumó una mejora considerable de los rendimientos por hectárea del trigo, sin que la superficie apenas disminuyese, convirtiendo en crónico el problema de la sobreproducción. Los excedentes acumulados hallaron una salida en la exportación, pero la diferencia significativa en precios del trigo español respecto del exterior conllevó

pérdidas para el Estado⁶. Por tanto, el continuismo de la política triguera, en un contexto de mayores rendimientos y menor consumo, estimulaba una producción que se traducía en graves cargas financieras para el país.

CUADRO 6. PRODUCTIVIDAD, SUPERFICIE Y CONSUMO DE TRIGO EN ESPAÑA (EN NÚMEROS ÍNDICES)

	Rendimiento/ha	Superficie	Kg / habitante
1960-62	100,0	100,0	100,0
1963-65	112,9	102,1	97,1
1967-69	137,1	97,2	86,8

FUENTE: Elaboración propia sobre Barciela, 1989, pp.144-5, y Contreras, 1997, (consumo)

Aparte de los costes directos derivados de la protección deparada al trigo (precios de intervención más toda una serie de ayudas y subvenciones al cultivo), la insuficiente contribución que ofrecía el cereal a los requerimientos ganaderos acabó resultando un perjuicio económico añadido, cuando los consumos de origen animal crecieron al buen ritmo que dictaba la mejora en la capacidad adquisitiva de los españoles. La intensa emigración hacia las ciudades tornó buena parte del autoconsumo ganadero tradicional en expansión de un mercado cuya producción interna se reveló pronto incapaz de seguir el impulso de la demanda. Las importaciones de carne crecieron espectacularmente entre 1960-61 y 1965-66, multiplicando su cuantía casi por diez en ese período. Pero siendo todavía la estructura de consumo urbano la habitual, dichas importaciones correspondieron en más de un setenta por ciento al vacuno, principal ganadería deficitaria (Cuadro 7).

No extraña, por tanto, que a juicio del informe BIRD-FAO de 1966: «*El más difícil objetivo de producción con que se enfrenta la agricultura española durante la próxima década es el de doblar virtualmente la producción de carne, particularmente de novillo y ternera*» (1967: 34). Ni que la propia comisión encargada del informe estimara complicado que el vacuno cumpliera su objetivo para 1975: por un lado, se precisaban grandes cantidades adicionales de pastos y forrajes (la FAO las estimaba en 580.000 toneladas), dado que la alimentación intensiva del vacuno no se encontraba muy generalizada en España. Por otro, se requerían mayores canales para frenar la excesiva tendencia al sacrificio temprano de las reses, lo que implicaba una política de precios más remuneradora que estimulase la producción; sin embargo, la FAO advertía que el aumento de precios al consumo del vacuno expandiría la demanda de otras carnes más baratas como aviar y porcino (1967: 205), extremo también achacable a un abastecimiento insuficiente de carne de rumiantes (1967: 17).

⁶ El SNT primero y el SNC después compraban toda la producción al precio nacional (6.700 pesetas/tonelada) pero debía exportarlo a los precios internacionales (3.600 aprox.), agravando la pérdida cuanto mayores eran los excedentes.

CUADRO 7. IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DE CARNE DE BOVINO (EN MILES DE TONELADAS)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Carne (Total)	11,7	59,7	99,1	27,9	108,8	132
Carne bovino	5,5	45	88	25,4	75,1	94,6
Carne vaca-ternera	3,8	42,5	83,2	19,3	68,6	87,8
Bovino / Carne	47%	75,4%	88,8%	91%	69%	71,7%
Vaca-ternera / Carne	32,5%	71,2%	84%	69,2%	63%	66,5%

FUENTE: FAOSTAT y elaboración propia.

Las serias dudas sobre la capacidad del vacuno español para satisfacer una demanda de carne en fuerte expansión ante el gran desarrollo urbano vienen refrendadas por un descenso notable en el grado de autoabastecimiento durante los primeros años sesenta (Cuadro 8), resuelto mediante un mayor recurso al exterior. Un grado superior de autosuficiencia pasaba por incrementar los sistemas intensivos, superiores en factor de conversión pienso en carne, menor en los rumiantes que en los monogástricos (Segrelles, 1997: 134), y con menor plazo de producción que los sistemas extensivos. El principal inconveniente de la alimentación mediante piensos era el elevado coste de los concentrados, compuestos básicamente por cereales (Hernández Benedí, 1980: 154). La FAO estimaba en 300.000 toneladas el incremento necesario en cereal pienso para nutrir en 1975 una expansión del vacuno acorde con su demanda, aparte de la reducción en barbecho y zonas marginales de trigo reservadas a obtener forrajes y ampliar los pastos (FAO, 1967: 67).

La experiencia prebélica y la de los años sesenta coinciden en señalar las dificultades de ajustar la producción de vacuno a la expansión de la demanda urbana, convirtiéndose sus elevados precios en una barrera para numerosos consumidores. Las ganaderías intensivas aviar y porcina no presentaban esos problemas, ya que su producción industrial satisfacía suficientemente los incrementos en demanda, haciéndolo además a precios muy competitivos que, como en el caso del pollo broiler, pasó de la nada a ser el principal consumo cárnico de los españoles en el transcurso de la década de 1960. Por si fuera poco, el consumo masivo de cerdos y pollos se vio favorecido por ser animales tradicionalmente más consumidos en gran parte del medio rural español, principal suministrador de población a las ciudades.

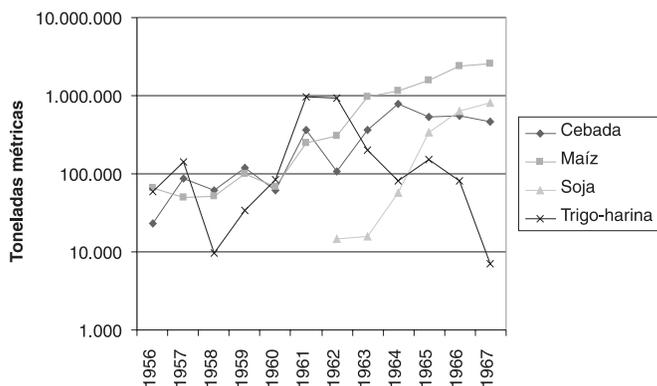
El problema fundamental de esa opción ganadera industrial era su enorme dependencia de materias primas importadas para alimentar a los híbridos (Soria, Zúñiga y Ruiz, 1979). La evolución de las importaciones españolas de maíz y soja, cruzando su trayectoria con el trigo durante los años sesenta, evidencia la creciente magnitud del proceso (Gráfico 2).

CUADRO 8. PRODUCCIÓN, CONSUMO Y GRADO DE AUTOSUFICIENCIA DE CARNE (EN MILES DE TONELADAS MÉTRICAS)

	1961-62	1963-64	1965-66
Producción bovino	170	199	188
Disponibilidad bovino	196	257	271
% Autosuficiencia	87	77	1
Producción ovino-cabrío	115	121	133
Disponibilidad ovino-cabrío	114	121	133
% Autosuficiencia	101	100	100
Producción porcino	242	314	316
Disponibilidad porcino	252	320	343
% Autosuficiencia	96	98	92
Producción aves corral	96	200	270
Disponibilidad aves corral	96	201	274
% Autosuficiencia	100	100	99

FUENTE: Elaboración propia sobre Faostat (Balance alimentario)

GRÁFICO 2. IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DE LOS PRINCIPALES CEREALES Y SOJA



FUENTE: Elaboración propia sobre Barciela, 1989, p. 149.

La inevitable dependencia exterior no implicaba, sin embargo, que la agricultura española no contribuyese al crecimiento ganadero. El informe FAO advertía de la necesidad de producir granos pienso a precios competitivos, puesto que la escasa disponibilidad de piensos podía lastrar la expansión de las ganaderías intensivas en auge (1967, p. 25); máxime si consideramos que el nivel de autosuficiencia para el porcino se había visto rebajado en 1966 respecto de 1961 (Cuadro 8). Y precisamente el cerdo consumía cebada, alimento que, a diferencia del maíz o la soja, el medio natural español podía suministrar en grandes cantidades sin más que promover una amplia sustitución de cultivos con el trigo. Además, los precios de importación de la cebada no se encontraban

muy distantes de los pagados en España (Ocaña, Maella y Manrique, 1970), pese a que la demanda superaba con claridad a la oferta de este producto en torno a 1965 (Cuadro 5). No siendo tan relevante como el maíz en los pollos de carne, y menos mayoritario en los concentrados que en el cebo del porcino, la cebada también se empleaba en cantidades importantes para las gallinas ponedoras⁷.

El veloz incremento del consumo de carne en España desde comienzos de los años sesenta exigió que el cereal apoyase una mayor autosuficiencia ganadera, aliviando de paso la importante contribución que las importaciones relacionadas con la carne estaban teniendo en el deterioro del saldo comercial agrario español, negativo desde 1965. Partidas como carne, cereales-pienso, soja y torta de soja expandieron grandemente su aportación al valor de las importaciones alimentarias españolas desde 1962, hecho reflejado en el cuadro 9, igualmente expresivo del cambio en las preferencias de consumo de los españoles desde los cereales panificables hacia la carne (y hacia los cereales pienso, encabezados por el maíz). Un informe de 1969 cifraba el crecimiento del déficit de la balanza ganadera española de 2069 millones de pesetas en 1962 a 5083 millones en 1966, que sumado al cosechado en la importación de granos y concentrados para pienso, alcanzó en ese último año el 14 por cien del saldo negativo para el conjunto de la balanza comercial española (AGECO, 1969: 46).

CUADRO 9. PORCENTAJE QUE SUPONEN CIERTOS PRODUCTOS EN LAS IMPORTACIONES TOTALES DE ALIMENTOS EN ESPAÑA (EN MILLONES DE DÓLARES)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Trigo	37,1	27,7	4,0	2,0	2,2	1,0	0,1
Cebada	11,0	2,9	6,7	16,7	7,9	7,4	6,0
Maíz	7,7	7,3	18,2	25	22,7	29,6	31,8
Torta de soja	3,3	2,7	5,7	5,8	2,3	2,5	0,4
Soja	0,8	0,8	0,5	2,2	8,7	14,6	18,5
Carne	3,5	13,2	14,9	6,0	16,4	16,3	14,7
Suma total	63,4	54,6	50,0	57,8	60,1	71,3	71,6
Excluido trigo	26,3	26,9	46,0	55,8	58,0	70,3	71,5

FUENTE: FAOSTAT. Elaboración propia.

A la altura de 1967, la situación comercial exterior del país, agravada por el incesante incremento de las importaciones referidas, condujo a una devaluación de la peseta que encareció aún más los productos importados y, con ellos, los costes en granos-pienso y concentrados de los ganaderos españoles, como alertaba el informe AGECO (1969, p. 47). Siendo prácticamente irrelevantes aún sus exportaciones ganaderas, un mayor equilibrio del saldo comercial exterior español forzaba pues a sustituir en la medida de lo posible importaciones por producción interna.

⁷ En el mismo trabajo se expresa la participación de la cebada en los concentrados según cabañas y fases de la producción.

Directa o indirectamente, el mantenimiento de la política triguera en los años sesenta se había traducido en desajustes entre la oferta y demanda de alimentos, con graves repercusiones para el balance comercial externo. Pero además, los desajustes implicaron aumentos excesivos de algunos precios al consumo, con fuerte impacto sobre el coste de la vida. La FAO menciona el caso de la carne de vacuno como un ejemplo de subida de los precios a causa de un «abastecimiento insuficiente». Y llama la atención sobre el proceso de fijación de precios del trigo que, al tomar como referencia la estructura de costes de los productores menos competitivos, los elevaría en exceso (FAO, 1967: 25). Sea como fuere, la participación de los alimentos en el coste de la vida fue particularmente intensa durante la primera mitad de los sesenta, superando el índice general en varios ejercicios (Cuadro 10). Y siendo todavía el gasto alimentario aproximadamente la mitad del presupuesto familiar medio, estas subidas entorpecían el objetivo desarrollista de un suministro suficiente de alimentos a unos precios lo más bajos posibles. Por tanto, la política de seguir primando el cereal alimento en detrimento del pienso encarecía el precio del pan, mientras colaboraba insuficientemente a rebajar el de los productos ganaderos.

CUADRO 10. INCREMENTO ANUAL DE LOS ÍNDICES DEL COSTE DE LA VIDA (EN %)

	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66
Índice general	8,7	7,0	13,2	6,3
Productos alimenticios	10,0	5,1	15,7	4,5
Productos no alimenticios	6,9	8,7	10,6	8,2

FUENTE: Elaboración propia sobre Banco de España, Informe anual 1972, (1973: 252)

Resumiendo, alrededor de 1967 el sostenimiento artificial de un sector sobredimensionado, dada la dinámica descendente de su consumo y la mejora en la productividad agrícola, estaba ocasionando una serie de perjuicios a la economía española, al tiempo que obstaculizaba el desarrollo de un sector ganadero con buenas perspectivas ya entonces. Cuarenta años después del planteamiento de Flores de Lemus, un informe sobre la demanda de productos agropecuarios todavía achacaba a la pobre conexión con la agricultura el menor desarrollo de la ganadería en España (CECA, 1969).

La propia FAO alababa en su informe las potencialidades del desarrollo ganadero español, pero supeditaba su capacidad para satisfacer la expansión de la demanda interna, propiciada por el crecimiento económico, a lograr un mayor aprovechamiento de los recursos agrícolas a disposición del país. Sin olvidar una mayor aportación de pastos y forrajes, el informe incidía en la necesidad de reorientar superficie de trigo a cereal pienso, para lo cual era imprescindible variar la política franquista de apoyo preferente al grano (1967: 16-18). Especialmente urgente resultaba modificar la relación de precios trigo / cereal pienso, que no dejó de crecer durante la primera mitad larga de los años sesenta (1967: 199). Si, como afirmara Manuel Torres, la evolución superficial del trigo dependía del coste de oportunidad de su cultivo, todavía a mediados de la década de 1960 el sistema de precios de intervención ofrecía a los productores escasos incen-

tivos para desviar parte o toda su producción hacia cultivos sustitutivos como la cebada. La recomendación de la FAO consistía en detener el crecimiento continuo del precio oficial del trigo, pensando que tal medida compensaría el paso al cultivo de pienso, dados los superiores rendimientos de la cebada o el maíz y unos precios de mercado⁸ más elevados, consecuencia de la creciente demanda ganadera (1967: 199 y 202).

En definitiva, las propuestas de la FAO (en parte anticipadas por el informe del Banco Mundial de 1962) coincidieron a la altura de 1967 con crecientes desajustes interiores entre la oferta y demanda de alimentos, que generaban incertidumbres a los productores, aumentaban el coste de la vida a los consumidores y empeoraban el saldo agrario externo en un momento en el que hubo incluso que devaluar la peseta. Pese a las críticas efectuadas al informe, tanto entonces⁹ como posteriormente (AGECO, 1969; Tió, 1982), nadie niega la fuerte influencia del diagnóstico de la FAO en el cambio de orientación de la política agraria del régimen, quien, no en vano, había encargado el mismo para algo. Pesaran más las dificultades acumuladas en el interior o las recomendaciones exteriores, lo cierto es que el régimen incluyó entre sus principales objetivos a corto y medio plazo (II Plan de Desarrollo, 1968-1971) la rebaja de los excedentes de trigo, el control del déficit comercial agrario y la promoción de una mayor autosuficiencia ganadera tanto en productos como, muy especialmente, en factores¹⁰.

4. ¿CÓMO OCURRIÓ? INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS RESULTADOS

Una vez que el régimen se avino a modificar su política de intervención en el cereal, lo primero fue estimular un cambio profundo en la orientación principal del grano acorde con las nuevas necesidades de la demanda ganadera. Se analizan seguidamente las medidas tomadas, política de precios-costes y proteccionismo exterior, así como los resultados que produjeron según los objetivos perseguidos.

4.1. Política de precios y política de costes. La exitosa sustitución del trigo por la cebada

La continua aparición de excedentes de trigo desde 1965 se tradujo, según hemos visto, en un problema de cierto calado al agravar los desequilibrios internos y cargar al

⁸ El cereal pienso contaba con precios mínimos de garantía, a los que apenas se vendieron cantidades relevantes al SNT desde mediados de los años cincuenta, dada la buena evolución de sus precios de mercado (1967, pp. 199-200). Sin embargo, los precios de intervención del trigo, a los que se compraba toda la producción crecieron por encima de los de la cebada, oficiales y de mercado, entre 1960 y 1965.

⁹ Juan Velarde regresaba a Flores de Lemus y su propuesta de desarrollo ganadero ligada a la agricultura para desmentir la novedad de las propuestas de la FAO en un artículo de título expresivo. VELARDE (1967).

¹⁰ Las medidas concretas resultan inequívocas de la voluntad política de promocionar el cereal pienso: disminuir la superficie de trigo blando en 700.000 has; aumentar en 600.000 has la de cebada-avena; sustituir 300.000 has de barbecho por cultivos de leguminosas, forrajeras y cereales-pienso; aumentar la superficie sembrada de maíz y sorgo en 300.000 has; o incrementar el empleo de semillas selectas: maíz híbrido en un 50% y cebada en un 250% (III Plan de Desarrollo, 1972).

sector exterior. El práctico estancamiento inicial de los precios del trigo entre 1965 y 1967 no logró detener el crecimiento de la producción, mientras el gran aumento de las importaciones de cereal pienso desde 1962 (Gráfico 2) urgía a la producción interior, sobre todo de cebada, a un mayor aporte en línea con la recomendación de la FAO. Dicho organismo recomendaba una equiparación del tratamiento dado a ambos tipos de cereal, cesando los subsidios y ayudas preferentes concedidas al sector triguero (1967: 44 y 198-200), lo que en la práctica implicaba acabar con la protección diferencial del trigo.

Vista la política triguera franquista desde 1939, el escenario que proponía la FAO resultaba difícilmente imaginable. Sin embargo, los precios de intervención del trigo sí quedaron congelados entre 1967 y 1971, prolongando el estancamiento nominal en la remuneración percibida por sus productores durante siete años, si le añadimos los inapreciables aumentos de 1966 y 1967. La estimación realizada por Barciela y García González (1986) de los precios percibidos no desmiente el estancamiento observado en los precios oficiales, situándolo asimismo entre los ejercicios 1964-65 y 1971-72 (Cuadro 11)

CUADRO 11. PRECIOS PERCIBIDOS (OFICIALES Y ESTIMADOS) POR LOS PRODUCTORES DE TRIGO (EN PESETAS/KILO)

Cosecha trigo	59-60	60-61	61-62	62-63	63-64	64-65	65-66	66-67	67-68	68-69	69-70	70-71	71-72	72-73
Precio oficial	5,06	5,08	5,09	5,49	5,57	6,07	6,46	6,68	6,7	6,7	6,7	6,7	6,7	7,04
Precio estimado	5,01	5,08	5,5	5,47	6,03	6,54	6,59	6,55	6,61	6,6	6,68	6,6	6,74	7,1

FUENTE: Barciela y García González, 1986.

En el contexto inflacionario de la España de mediados de los años sesenta, dicha medida supuso una caída constante en el valor real de la cosecha de trigo (Barciela, 1986), sin que la mejora en los rendimientos obtenida con la mecanización y fertilización de los cultivos compensara el retroceso en los precios reales para el conjunto de las explotaciones trigueras. De hecho, el aumento de los precios oficiales había quedado ya por debajo del índice general en la primera mitad de los años sesenta, teniendo que evitar el Estado mediante ayudas y subsidios la pérdida de capacidad adquisitiva de los productores trigueros (Astorquiza y Albisu, 1988).

Pero la caída en la rentabilidad del cultivo del trigo no implicaba inmediatamente su reemplazo por la cebada, pese al alto grado de sustitución de ambos cultivos en el campo español. Era preciso manejar la relación entre sus precios relativos; relación que había evolucionado favorablemente para el trigo entre 1961 y 1965. Así, al estancamiento de los precios del grano la administración sumó un aumento de los precios de garantía de la cebada (tal y como había sugerido la FAO), que quedaron por encima de los de mercado en 1968.

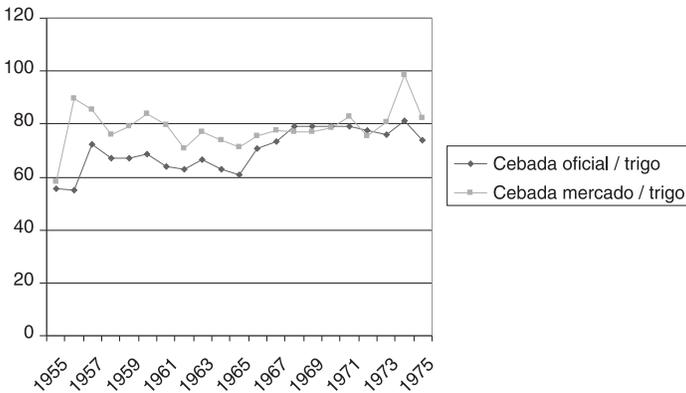
CUADRO 12. PRECIOS GARANTIZADOS Y DE MERCADO DE LA CEBADA (EN PESETAS/KILO)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Precio garantía	3,50	3,50	4,05	4,05	4,05	4,75	4,90	5,30	5,30	5,30	5,30	5,45	5,45	6,50	7,05
Precio mercado	4,38	3,93	4,67	4,77	4,77	5,05	5,19	5,16	5,15	5,25	5,54	5,33	5,79	7,88	7,84

FUENTE: Garantía: Astorquiza y Albisu, 1988; Mercado: Barciela, 1989, p. 152.

De este modo, la distancia favorable al precio del trigo, ensanchada desde principios de los años sesenta, se redujo a finales de esa década, tomemos el precio de la cebada que tomemos, estabilizando la relación entre ambos en torno al 80% (Gráfico 3).

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE LA CEBADA RESPECTO DEL TRIGO (EN%)



FUENTE: Elaboración propia sobre series de precios de Barciela, 1989, p. 152 (oficiales trigo y mercado cebada), y Astorquiza y Albisu (1988) (oficial cebada).

Midiendo la elasticidad-precio, García Álvarez-Coque (1986) concluyó que la expansión de la cebada se debió más a la reducción de los precios del trigo que al impacto producido por el aumento en los suyos, si bien sus cálculos comprenden un período más largo (1963-1982). Por otra parte, Ocaña, Amella y Manrique (1970), consideraban que la relación de precios fijada desde 1968 favorecía efectivamente la sustitución de trigo por cebada, dado que la elevación de los precios del trigo debía ser mucho mayor de la que realmente era para compensar la diferencia en costes de producción¹¹. De este análisis se deduce que, de cara a la sustitución, tan importante como la relación entre precios trigo y cebada era la existente entre sus costes¹².

¹¹ Considerando la relación entre costes como: cebada = trigo x 0,7, y atribuyendo un coste medio a la cebada de 4 pesetas /qm, al precio garantizado de aquella en 1968 (5,3 pesetas por kilo), el trigo se debería pagar a 7,43 pesetas, cuando en realidad se estaba pagando a 6,7 (según fórmula Cuadro 13).

¹² La opción de cultivo que tomara un productor vendría determinada por el punto de indiferencia entre cultivar trigo o cebada $R(y-c) = R'(x-c')$; donde y es el precio del trigo, R sus rendimientos y c

En definitiva, y a la luz de estas relaciones, cualquier medida tendente a abaratar el coste de la cebada, o mejor aun, a situarla en las mismas condiciones que el trigo (cuyos costes recibían no pocos alivios institucionales diferenciales), convertiría la sustitución en una alternativa mucho más rentable si cabe para el productor medio, dada la relativa proximidad entre sus precios. El estudio de Ocaña, Amella y Manrique (1970) incidía en la importancia de la política de costes, que no sólo incentivaría una mayor sustitución entre cereales, sino que además beneficiaría a los ganaderos al disminuir el coste de alimentación de los animales. Idea que conectaba con la recomendación de la FAO (1967) de eliminar los privilegios diferenciales de los que gozaba el cultivo de trigo frente al cereal pienso.

La política del régimen también estimuló una gran sustitución entre cereal alimento y pienso vía costes, procediendo a igualar las condiciones para todos los cereales mediante una serie de actuaciones iniciadas ya en 1964, pero que sólo a partir de la campaña 1966-67 revistieron un carácter extenso. Tales medidas restaron ventajas diferenciales al trigo con incidencia directa en los gastos de las explotaciones, eliminando así la incidencia de la variable administrativa en la relación entre sus costes y los del cereal pienso, cuyo cultivo recibió garantías institucionales semejantes.

Además de autorizar la liquidación de excedentes de trigo, destinándolos a pienso, se concedieron ayudas para la reconversión de superficies marginales de grano a piensos, mientras el trigo cultivado en regadío quedó explícitamente excluido de las ayudas oficiales. Además, desde 1966-67 se concedió a los cereales pienso la prima de almacenamiento que ya existía para el trigo, junto al ventajoso sistema en la obtención de semillas (canjear una cantidad de cereal por una de semilla) que se aplicaba sólo al trigo, y que en la práctica suponía subvencionar al productor. Se concedieron asimismo desde 1967 subvenciones y créditos a los agricultores de cereal pienso que se agrupa-

sus costes de producción, mientras x es el precio de la cebada, con R' rendimientos y c' costes de la misma. La relación R'/R se considera igual a una constante (1,32) media del periodo 1940-70 en España. Así, la ecuación desarrollada ($y = 1,32 x - 1,32 c' + c$) determina la magnitud en la que el precio de trigo debería compensar los superiores rendimientos de la cebada, variando notablemente según fuese la diferencia entre sus costes, medidos en pesetas por quintal. Si el coste de cultivar cebada era el 75% del coste del trigo ($c = c'/0,75$) implicaba que el precio del grano debía compensar casi exclusivamente el efecto multiplicador de los superiores rendimientos de aquella. A partir de esa relación, en la medida en que fuese más caro cultivar trigo, su precio de indiferencia aumentaría, pues no sólo habría de compensar la brecha en rendimientos, sino también los menores costes de la cebada (Cuadro 13).

CUADRO 13. PUNTO DE INDIFERENCIA ENTRE CULTIVAR TRIGO O CEBADA SEGÚN SU RELACIÓN DE COSTES

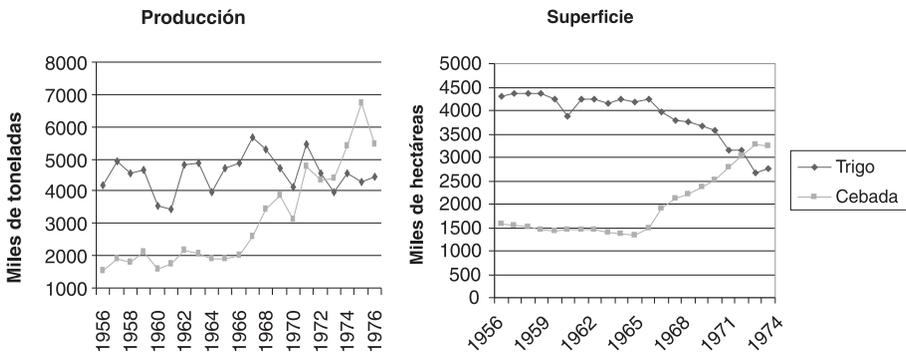
Costes cebada / Costes trigo	Ecuación del precio de indiferencia del trigo
0,5	$y = 1,32 x + 0,68 c'$
0,6	$y = 1,32 x + 0,35 c'$
0,7	$y = 1,32 x + 0,11 c'$
0,75	$y = 1,32 x - 0,01 c'$
0,8	$y = 1,32 x - 0,07 c'$

Fuente: elaboración propia sobre y OCAÑA, AMELLA Y MANRIQUE (1970).

ran, como ya sucedía en el trigo, mientras se autorizaba a las agrupaciones trigueras a cambiar, en todo o en parte, al pienso, sin perder sus beneficios legislativos. También en 1967 se ampliaron a los cereales pienso las subvenciones otorgadas al trigo desde 1963 para la compra de semillas y fertilizantes¹³.

La trascendencia de la política de costes como refuerzo esencial de la de precios relativos se reflejó en la etapa 1967-1971. El estímulo inicial dado a la cebada originó inmediatamente una fuerte expansión productiva que desbordó la demanda nacional. Los excedentes de 1968 y 1969 forzaron a estancar su precio de garantía hasta 1971, sin que los precios de mercado fueran mejor alternativa hasta ese último año (Cuadro 12). Sin embargo, no por ello la producción ni la superficie de cebada detuvieron su crecimiento (Gráfico 4), hasta constituir el logro más destacable de la política agrícola emprendida en 1967.

GRÁFICO 4. PRODUCCIÓN Y SUPERFICIE DEDICADA AL CULTIVO DEL TRIGO Y LA CEBADA



FUENTE: Barciela, 1989, pp. 144 y 145. Elaboración propia.

En ambos casos, producción y superficie, la cebada experimentó un aumento muy acelerado, coincidente con un descenso del trigo también muy marcado, en un proceso que se inició en 1967 y que halló el cruce de direcciones entre ambos cereales antes de mediados de los años setenta (Gráfico 4). En producción la distancia de tres millones de toneladas favorable al trigo en 1967 se redujo a menos de dos en sólo un año, y en 1973 la cebada ya estaba por delante. En superficie, si aún en los primeros años sesenta era el trigo el cereal con una mayor progresión, mientras la cebada sufría un considerable retroceso en hectáreas, a partir de 1967 se invirtieron los papeles. La enorme expansión superficial de la cebada llegó a superar incluso el terreno total perdido por el trigo, cumpliendo la sustitución entre cultivos prevista por el II Plan de Desarrollo¹⁴.

¹³ Para una relación más detallada de las mismas cfr ASTORQUIZA Y ALBISU, 1988, cap. 3, siguiendo las actuaciones del SNT y más tarde del SNC, y el SENPA.

¹⁴ El objetivo de aumentar en 800.000 has la superficie de cebada y avena se superó ampliamente y el de reducir la de trigo en 700.000 se cumplió en un 90% (Informe para la elaboración del III Plan).

Quizá el aspecto más relevante de estas políticas fue abrir la puerta a un proceso de reorientación del cereal alimento hacia pienso que consagró la supremacía de la cebada estructuralmente, pues ni aun cuando después de 1972 los precios oficiales del trigo volvieron a crecer (inclusive más que los de la cebada), las posiciones variarían. El gran crecimiento de la cebada corrigió la pérdida de autosuficiencia experimentada a mediados de los años sesenta, aprovechando al máximo las oportunidades ganaderas (Cuadro 14). Los excesos de oferta se trataron de corregir mediante un mayor uso de la cebada en detrimento del maíz para elaborar las raciones de piensos, aspecto favorecido, como veremos seguidamente, por una política de sustitución de importaciones de cereal pienso que frenó las entradas de maíz. La exportación fue otra forma de dar salida a los excedentes de producción, de modo que las ventas exteriores de cebada española, apenas existentes durante los años sesenta, se dispararon en 1969 por encima de las 253 mil toneladas, repitiéndose puntualmente en 1970, 1973 y 1975 aunque en cantidades menores (datos de Faostat). A diferencia del trigo, los precios de la cebada no se encontraban tan distantes de los exteriores (FAO, 1967: 36 y 201) como para que dichas exportaciones supusiesen pérdidas apreciables para el Estado.

En definitiva, el desarrollo ganadero interior generó una demanda para la cebada que sostuvo su expansión más allá de 1972, como lo prueban unos precios de mercado bastante superiores a los garantizados (ver Cuadro 12). La actuación institucional se centró entonces en gestionar los excesos de producción ocasionados por dicho crecimiento. No en vano otro aspecto positivo de la masiva sustitución de trigo por cebada fue un mejor ajuste de la producción del primero a la declinante evolución de su demanda interna, cesando su política desincentivadora (Astorquiza y Albisu, 1988). Se lograron eliminar así los costosos excedentes de trigo acumulados en la segunda mitad de la década de 1960 (Cuadro 14).

CUADRO 14. GRADO DE AUTOSUFICIENCIA EN TRIGO, CEBADA Y MAÍZ

Producción interior / disponibilidad total	1961-62	1964-65	1968-69	1971-72	1974-75
Cebada	89,5	72,6	102,5	101,9	104,8
Trigo	86,4	102,5	110,4	104,6	100,6
Maíz	78,9	46,4	38,9	46,6	31,5

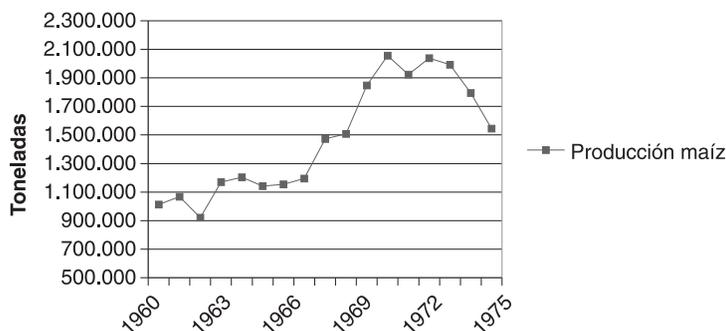
FUENTE. Elaboración propia sobre cifras de Faostat.

Otros cereales pienso se vieron afectados igualmente por las políticas de precios y costes. El maíz vio aumentar notablemente su precio de garantía, que pasó de 3,6 pesetas por kilo en 1962 a 5,7 en 1970, donde se estancaría hasta 1974, momento a partir del cual volvería a dispararse. Por otra parte, tanto éste como el sorgo recibieron ayudas desde 1968 para promover su cultivo mediante un plan de intensificación productiva dirigido a rebajar los costes en la adquisición de semillas y abonos. A tal fin se concedieron préstamos a bajo interés y subvenciones suplementarias a los productores hasta la campaña 1974-75 (Astorquiza y Albisu, 1988). Dada su relevancia en la alimentación de las especies ganaderas intensivas de mayor expansión en España, el objetivo de estas medidas era aumentar la producción de maíz, fomentando para ello el empleo de semi-

llas híbridas, únicas capaces de proporcionar un rendimiento por hectárea acorde con las limitaciones superficiales del maíz español y las crecientes necesidades animales.

La producción nacional de maíz aprovechó los estímulos recibidos, pues su tasa de crecimiento anual entre 1967 y 1973 se igualó a la de la cebada (9,3%), aproximándose a los dos millones de toneladas (Gráfico 5). El hecho de que su superficie apenas creciera un 10% (50.000 has entre 1966-67 y 1972-73) revela sus elevados rendimientos diferenciales. Pero este esfuerzo sólo consiguió un nivel de autosuficiencia alrededor de 1972 semejante al de mediados de los sesenta y todavía inferior al 50% (ver Cuadro 14). Finalmente, la producción de maíz cayó de forma pronunciada con posterioridad a 1973 (Gráfico 5)

GRÁFICO 5. PRODUCCIÓN ESPAÑOLA DE MAÍZ



FUENTE: Elaboración propia sobre Barciela, 1989, p. 145-6.

Obviamente, a diferencia de la cebada, las dificultades para lograr una gran expansión del maíz en España eran mayores, requiriendo tierras de regadío en competencia con otros cultivos muy rentables como los frutales, las hortalizas o la propia alfalfa, fuertemente estimulada también por la demanda ganadera¹⁵. Además, la naturaleza de los problemas era radicalmente diferente; mientras para la cebada el aspecto fundamental a resolver era su competencia superficial interna con el trigo, para el maíz el principal competidor provenía del exterior en forma de cuantiosas importaciones. Por eso la explicación de lo sucedido con el maíz apunta más a las razones de política exterior que veremos seguidamente, que a la mayor o menor eficacia de los estímulos de la política de precios y costes.

Recapitulando, el régimen franquista reaccionó ante la situación planteada frenando los incentivos al trigo e incrementando los concedidos al cereal pienso, particularmente cebada y maíz. Para ello aproximó la relación entre precios relativos, al tiempo que equiparaba en ayudas y ventajas políticas cereal pienso con alimento. Ello supuso

¹⁵ La alfalfa aumentó casi 100.000 has entre 1966-67 y 1972-73, un incremento del 50% de su territorio.

elevar el coste de oportunidad de un cultivo como el trigo, muy dependiente de la sobreprotección administrativa, y altamente sustitutivo con la cebada, de mayores rendimientos medios, menores gastos de producción y mejores perspectivas de mercado. Así pues, el mensaje transmitido por la política de precios-costes del cereal emprendida en 1967 fue recogida de inmediato por los productores mediante una rápida e intensa sustitución superficial y productiva de trigo por cebada, la cual, como se verá, contó además con una fuerte protección frente al exterior. Que esta política no diese en otros productos como el maíz un éxito sostenido en el tiempo, semejante al de la cebada, encuentra justificación en características muy diferentes, tanto de oferta como de demanda, entre ambos cultivos. Aspecto éste que revela como principal virtud de la política franquista en el exitoso caso de la cebada el haber permitido el desencadenamiento de un proceso avalado por el mercado en la España de mediados de los años sesenta.

4.2. Protección frente al exterior del cereal pienso. El «fallido» intento del maíz y la realidad ganadera

Se ha mencionado ya la mejora del saldo comercial agrario como uno de los fines básicos de la mayor autosuficiencia ganadera, tanto en productos como en factores. Habiendo reemplazado el cereal pienso al trigo en su onerosa participación externa (Cuadro 9), se debían añadir además crecientes importaciones de carne desde 1960. Ello permitía mejorar el balance exterior mediante la promoción interna del cereal pienso por una doble vía: sustituyendo importaciones de piensos y facilitando un aumento de la autosuficiencia ganadera que rebajase el recurso al exterior.

Reducidas al mínimo las importaciones de trigo desde 1963, la actuación exterior en el cereal se centró en una política de sustitución de importaciones, asequible para la cebada (teniendo en cuenta las condiciones naturales del campo español y el declive progresivo del trigo), pero no tanto para el maíz, que constituía además un ingrediente muy principal en los piensos compuestos de pollos y cerdos híbridos.

Hasta 1964, las importaciones de cereales pienso las realizaba la Comisaría de Abastecimientos y Transportes mediante tratados comerciales con otros países, y que en el maíz suponía importar mayoritariamente a los Estados Unidos por los acuerdos firmados en 1953. Con posterioridad las importaciones quedarían en régimen de Comercio de Estado, por el cual la Administración se reservaba el derecho a importar, aunque los particulares podían hacerlo bajo autorización y supervisión administrativa. Además, en 1963 se estableció la aplicación de derechos reguladores para la importación de alimentos como una tasa que compensaría las diferencias negativas entre las cotizaciones internacionales y los precios mínimos que rigiesen en el interior. La posibilidad de manejar estos derechos políticamente, de modo que los aplicados en la realidad superasen a los teóricos, permitía una gran discrecionalidad en la protección de ciertos sectores (Briz, 1981). Fue el caso de la cebada, el maíz y el sorgo, a los que la aplicación de derechos reguladores en 1968 elevó considerablemente su grado de protección. Desde entonces y hasta 1973 la importación de cebada caería intensamente, con la excepción de un repunte en 1971 (consecuencia de la mala cosecha interior de 1970), alejado en todo caso de las cifras previas a 1968. En el maíz, el fuerte crecimiento de las importaciones

entre 1965 y 1967 se tornó en un ligero descenso, no volviendo a recuperar las cantidades de 1967 hasta 1973 cuando los derechos reguladores se redujeron al mínimo.

CUADRO 15. IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DE CEBADA Y MAÍZ (EN TONELADAS)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Cebada	539.454	560.775	465.717	10.106	10.639	6.403	220.104	7.360
Maíz	1.559.960	2.428.488	2.575.184	2.315.288	2.343.453	1.971.898	2.056.724	2.382.701

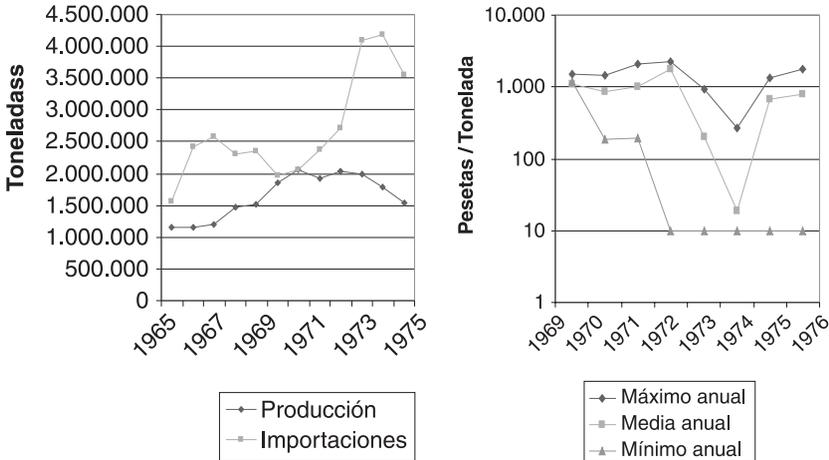
FUENTE: Barciela, 1989, p. 149.

Los cálculos de Álvarez-Coque (1986: 142) corroboran el fuerte crecimiento del grado de protección de la cebada durante el intento de autosuficiencia ganadera, al pasar de un 18,5% de media entre 1963 y 1967 al 34,7 entre 1968 y 1972, quedando en un porcentaje similar al del maíz, cuya protección creció bastante menos (del 27,3 al 32,6% en esos mismos períodos). La voluntad política de proteger al cereal pienso llegó hasta finales de 1972, cuando la llamada «privatización» de las relaciones comerciales exteriores supuso una mayor liberalización del comercio agroalimentario español, afectando de lleno a productos como la cebada o el maíz, que vieron reducido drásticamente su grado de protección frente al exterior (cfr *ibid*, 1986).

La cebada siguió presentando unas compras exteriores exiguas, e inclusive las subidas ocasionales (1974) quedaron muy lejos de las cantidades previas a 1967, por lo que puede considerarse lograda la sustitución de importaciones. El maíz, en cambio, seguía presentando un bajo nivel de autosuficiencia. El hecho de que el Estado tuviese que ejercer su capacidad importadora para adquirir más de un millón de toneladas (31% del total importado) en 1973 y 530.000 (12,8%) en 1974 (Medina del Cerro, 1976, p. 165) indicaba la necesidad de seguir recurriendo al exterior. Quizá por ello el decreto de «privatización» del comercio agroalimentario de noviembre de 1972 hizo caer los derechos reguladores del maíz desde las más de 1300 pesetas por tonelada a las «simbólicas» 10 pesetas, aplicadas casi ininterrumpidamente entre finales de mayo de 1973 y mayo de 1975, lo que acabó disparando sus importaciones, hasta superar los cuatro millones de toneladas en 1974 (Gráficos 6 y 6 bis).

Para explicar por qué fracasó en el maíz la política de sustitución de importaciones que triunfó en la cebada es preciso añadir a las dificultades naturales para alcanzar una gran expansión productiva en España, factores relativos a la dinámica interna de las ganaderías más intensivas en su consumo (pollos y cerdos), cuya demanda determinaba las cantidades a suministrar.

GRÁFICO 6. PRODUCCIÓN E IMPORTACIÓN DE MAÍZ EN ESPAÑA SEGÚN LOS DERECHOS REGULADORES APLICADOS A ESTA ÚLTIMA



FUENTE: Barciela, 1989, pp. 145-6 y 149. Bis: Astorquiza y Albisu. Elaboración propia.

El pollo broiler, especie mayoritaria entre las aves para carne ya en la España de los años sesenta, se alimentaba mediante compuestos en los que el maíz suponía menos del 50%, alcanzando los dos tercios de los ingredientes totales en las aves de mayor tamaño (Caselli, 1971). En las aves ponedoras, el maíz también ocupaba un lugar importante, si bien la cebada le superaba en participación conforme más intensa era la puesta (cfr Ocaña et alí, 1970).

Respecto al porcino, la encuesta DANIS a los ganaderos españoles (1966) indicaba que al menos un 39% de los productores empleaba piensos compuestos, mientras un 49 utilizaba granos para alimentar a los cerdos (Informe AGECO, 1969: 123). Dada la creciente expansión de las razas blancas foráneas en suelo español¹⁶, es más que probable que la proporción de compuestos creciese significativamente entre 1966 y 1972. Y en sus concentrados el maíz ocupaba un lugar preferente (25 a 35% del total), seguidos por la cebada y derivados del trigo, más presentes conforme más pesaban los animales, pero siempre en cantidades inferiores. En la alimentación directa mediante granos la cebada era el cereal más utilizado, quedando el resto bastante por detrás. Muy indicada en las fases de cebo y reproducción del cerdo, en las primeras fases de crianza era el maíz, en cambio, el componente esencial, pudiendo ser reemplazado por otros cereales, pero a costa de afectar negativamente al crecimiento del animal si se extralimitaba el proceso (Merchan, 1973).

¹⁶ Siguiendo los Censos Ganaderos, hacia 1970 las razas extranjeras aportaban el 64,5% del total de las hembras de porcino, a las que sumar además un 14 por cien más de cerdas procedentes de cruces entre razas autóctonas y foráneas (Censos de ganadería española de 1955 y 1970).

En definitiva, si el porcino demandaba cantidades relevantes de cebada, las de maíz no dejaban de resultar apreciables¹⁷, especialmente si seguía creciendo el uso de concentrados. Y aunque se buscó reemplazar al máximo el maíz por la cebada en las raciones de concentrados¹⁸, estudios de esa misma época (AGECO, 1969; Ocaña et alii, 1970) enfatizaban las limitaciones de dicha sustitución si se quería preservar los condicionantes nutricionales de los animales.

Por tanto, si las especies crecientemente predominantes en España presentaban una gran dependencia del maíz, la cuestión es cómo evolucionaron sus requerimientos durante el período analizado. Para lo cual es preciso seguir la dinámica de los consumos y producciones relacionados a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta.

Desde la óptica del consumo, las carnes de pollo y porcino siguieron registrando los mayores incrementos, ganando participación en la ingesta cárnica total. Los huevos también mostraron un crecimiento apreciable. Todo ello consecuencia lógica de unas producciones intensivas e industriales que inundaron el mercado español de carnes a precios muy competitivos (Soria Gutiérrez et alii, 1978), beneficiándose de la mejora en la capacidad adquisitiva de la población. Se cumplió así la previsión de la FAO referente a un probable desvío del consumo cárnico hacia estas especies si no se lograba suministrar otras como ternera o cordero en cantidades suficientes y a precios asequibles.

CUADRO 16. CONSUMO DE CARNE Y HUEVOS EN ESPAÑA

	Consumo en kilos / habitante / año				Tasa crecimiento anual acumulada (%)	
	1963-64	1966-67	1968-69	1971-72	1963-67	1968-72
Carne	29,9	37,6	40,3	47,5	7,9	5,7
Carne vacuno	8,2	9,4	10,9	11,6	4,9	2,1
Carne ovino	3,8	4,1	3,9	4,0	2,2	0,9
Carne porcino	10,2	12,6	13,0	15,3	7,2	5,6
Carne aves corral	6,4	10,3	11,2	15,2	17,0	10,7
Huevos	11,0	10,5	11,4	14,3	-1,5	7,9

FUENTE: Elaboración propia sobre Faostat (Balance Alimentario).

Resulta interesante contrastar lo sucedido con las estimaciones realizadas por ejemplo en el «Estudio económico de la ganadería española» (AGECO, 1969), que preveía que en 1972 España habría logrado el autoabastecimiento de carne en todas las cabañas excepto en la bovina. Dos fueron sus imprevisiones más relevantes (Cuadro 16): a) un aumento mucho menor que el real del consumo de aves de corral, o lo que es lo mismo, del pollo broiler; y b) un crecimiento de la producción de porcino que fue bas-

¹⁷ El notable descenso del peso medio en canal del cerdo desde 1965 jugaría a favor del maíz, más propio de la fase de crianza, y en contra de la cebada, habitualmente más empleada en la fase de engorde.

¹⁸ En datos de Ocaña, Amella y Manrique (1970) los compuestos para cerdos suponían más de la mitad de toda la cebada pienso consumida en España.

tante menor de lo previsto, produciendo un déficit de oferta tan necesitado de importaciones como el vacuno.

CUADRO 17. PRODUCCIONES Y CONSUMOS GANADEROS, REALES Y ESTIMADOS EN 1972

	Vacuno	Ovino	Porcino	Aves corral	Total
Producción real	302	137	461	554	1454
Producción estimada	332	138	562	322	1354
Consumo real	391	137	542	562	1632
Consumo estimado	385	125	568	322	1401
Diferencia producción-consumo reales	89	0	-81	-8	-178
Difer. producción-consumos estimados	53	13	-6	0	-47

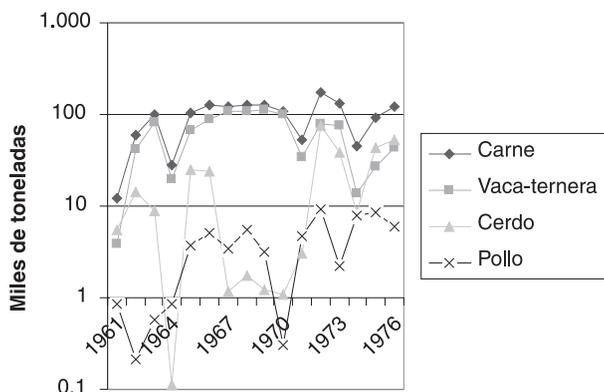
FUENTE: Real: Faostat; estimado: AGECO. Elaboración propia.

El éxito de las ganaderías industriales en España implicó, por tanto, un aumento ingente del maíz preciso para satisfacer una demanda tan expansiva. Pero el freno a la dependencia exterior del mismo forzó a cubrir los desajustes aparecidos entre 1968 y 1972 mediante importaciones de carne, muy significativas (Gráfico 7), por su aparición, en el pollo, y por su incremento, en el porcino (alcanzando incluso a las de vacuno en ese último año¹⁹). El resultado fue una disminución del grado de autoabastecimiento de la carne de cerdo entre 1968 y 1972 de diez puntos porcentuales.

La protección al maíz perjudicaba el objetivo de mayor autosuficiencia ganadera que pretendía defender. El aumento en el precio fruto de la protección al pienso perjudicó notablemente a los productores de porcino y aviar, quienes cargaron con pérdidas millonarias en el período de la autosuficiencia, mientras los de cebada y maíz obtenían sustanciosas ganancias Álvarez-Coque (1986: 231-235). En el contexto proteccionista del pienso, la elevada elasticidad negativa (-1,9) de la oferta de porcino respecto del precio del concentrado (ibid, 1986: 219) quizá explique por qué su producción creció menos de lo esperado. Si a todo ello añadimos que estas ganaderías estaban controladas por grandes multinacionales del pienso (sobre todo norteamericanas), cuyas filiales operaban en España a pleno rendimiento (Domínguez, 2001), resulta fácil detectar cuál fue el país más perjudicado durante el período de la autosuficiencia y qué beneficio obtuvo con la vuelta a las importaciones masivas de maíz (Gráfico 7).

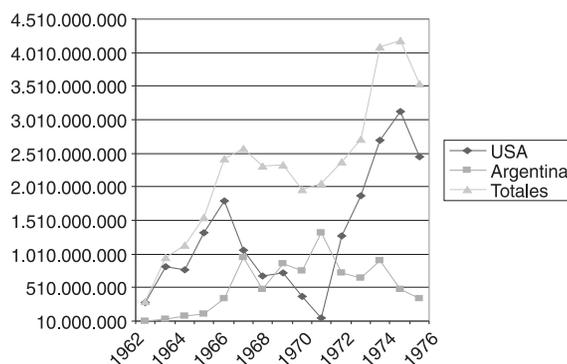
¹⁹ Mientras el fuerte impulso de las importaciones cárnicas entre 1963-64 y 1965-66 se debió en un 51,6% al vacuno, en el crecimiento de 1972-73 respecto de 1970-71 fue el porcino el gran protagonista, suponiendo el 76,7% del aumento total (elaboración propia sobre Faostat).

GRÁFICO 7. IMPORTACIONES ESPAÑOLAS DE CARNE



FUENTE: Elaboración propia sobre Faostat.

GRÁFICO 8. MAÍZ IMPORTADO POR ESPAÑA DE ESTADOS UNIDOS Y ARGENTINA (EN TONELADAS)



FUENTE: Elaboración propia sobre Comtrade.

Inevitablemente, el fuerte repunte en las importaciones de maíz se erigió en máximo protagonista del retorno a un saldo comercial agrario negativo, que superó con creces al observado durante los años sesenta y que aumentó su contribución al déficit comercial conjunto, hasta superar el 15% en 1975 (Banco Pastor, 1977). En cálculos realizados a partir de Faostat, el incremento del maíz importado sumó la tercera parte del aumento total en valor de las importaciones españolas de alimentos entre 1971-72 y 1975-76, mientras, sumados maíz y soja²⁰, la cifra superaba el 55% entre esas mismas fechas y con exclusión del pescado.

²⁰ La importancia de la soja (que suponía entre un 10 y un 20% del compuesto total para pollos y ponedoras según CASELLI [1971]), así como otras semillas oleaginosas, tales como el girasol, en la alimentación del ganado excede los objetivos de este trabajo, presentando además dinámicas diferentes a las del cereal pienso.

CUADRO 18. EVOLUCIÓN DEL SALDO COMERCIAL AGRARIO ESPAÑOL

Miles millones ptas.	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Importaciones	24,6	34,3	41,0	40,3	42,4	48,0	50,2	59,0	69,4	93,8	133,8	151,0	150,0
Exportaciones	30,4	27,5	32,7	38,1	40,7	44,3	58,6	63,3	68,6	88,6	97,7	97,9	131,0
Saldo	5,8	-6,8	-8,3	-2,2	-1,7	-3,7	8,4	4,3	-0,8	-5,2	-36,1	-53,0	-19,0

FUENTE: Alonso, J. (1988: 273-365). Elaboración propia.

El reverso del fulgurante éxito del modelo ganadero intensivo de carnes baratas fue, por tanto, el sacrificio del equilibrio agrario exterior. La opción del régimen fue volver a la importación de maíz antes que importar carne, dado que perjudicaba igualmente a la balanza comercial agraria, pero no lastraba el desarrollo de un sector ganadero intensivo fuertemente dinámico. Habiendo disminuido la participación alimentaria en el valor total de las importaciones españolas del 18,8 al 13,8% entre 1963-65 y 1970-72 (Faostat), la gravedad del déficit comercial agrario no parecía revestir ya tanta importancia, y cuando menos, se había logrado rebajar la carga de las importaciones de cebada y exportaciones de trigo gracias al ajuste de la producción interna. Por último, aún en pleno desarrollo industrial, las importaciones de materias primas resultaban indispensables no sólo para la ganadería industrializada, sino también para el desarrollo de fábricas de piensos y molturadoras implantadas mayoritariamente en Cataluña (García Pascual, 1998), por lo que la elección política siguió el dictado de la nueva realidad económica de un país, cada vez menos agrario y menos agrícola.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El período 1967-72 comprende el intento más decidido en la reciente historia de España de promover una integración a gran escala de las producciones agrícola y ganadera. Si dicho cambio, favorecido por la política agraria del momento, fue posible entonces y no con anterioridad se debió principalmente al papel del pan como principal alimento, conjugado con las dificultades para un abastecimiento interior suficiente de trigo. Sólo en torno a 1935 los primeros problemas de sobreproducción de grano (en cifras no distantes de las registradas treinta años más tarde) pudieron haber planteado el cambio hacia pienso. Pero el consumo de carne en España era menor en los años treinta (Cuadro 18), y en él los animales alimentados de forma extensiva constituían el grupo mayoritario.

Por tanto, sólo a partir de mediados de los años sesenta se planteó la necesidad de una gran sustitución de cereal alimento por pienso; de una parte, la mejora en los rendimientos agrícolas permitió un aumento sostenido de la producción que, combinado con una caída incesante en el consumo de pan, ocasionó fuertes excedentes de trigo sin salida en el mercado. Finalizado así el problema triguero en su vertiente autoabastecimiento, la cuestión era cómo gestionar los excesos continuados en la producción de cereal alimento, ofreciendo una alternativa rentable a miles de explotaciones. Por otra parte, el intenso crecimiento del consumo de carne registrado en los años sesenta se combinó con la rápida expansión de ganaderías intensivas como la aviar y porcina, fuertes consumidoras de piensos compuestos, y que ya a finales de los sesenta alcanzaban

porcentajes de carne en la dieta próximos al cincuenta por ciento. Esta situación resaltó el déficit en el suministro interior de piensos, suplido únicamente mediante el recurso a importaciones crecientes de productos que, como la cebada, podían desarrollarse con facilidad en el interior del país.

CUADRO 19. PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE TRIGO, Y CONSUMO CÁRNICO EN ESPAÑA

	Kilos trigo habitante	Consumo trigo total	Producción trigo	Excedente trigo	Kilos carne habitante
1933-35	160	3.920.000	4.382.333	462.333	13,5
1954-56	140	3.990.000	4.320.000	330.000	11,0
1960-62	132	4.026.000	3.921.000	-105.000	14,0
1963-65	128	4.064.000	4.517.000	453.000	19,0
1967-69	114	3.762.000	5.217.000	1.455.000	29,0

FUENTE: consumo trigo kgs: Simpson, y Contreras; producción de trigo: Barciela, 1989, p. 145; consumo carne: Simpson, y Contreras, 1997.

Pese a la rotundidad de las cifras apuntando a la necesidad de un cambio, lo sucedido revela lo persistente de la política triguera franquista. El mantenimiento prácticamente inalterado de dicha política se traducían, a la altura de 1967, en una serie de consecuencias negativas para la economía española (inflación, saldo externo negativo...), que el propio informe FAO-BIRD sobre la situación de la agricultura española se encargó de subrayar. Parece pues que sólo la acumulación de inconvenientes, unida a las recomendaciones de la FAO, lograron convencer finalmente al régimen a variar su política agraria.

Finalmente, la valoración del intento de una (mayor) autosuficiencia en la producción de cereal pienso que, desde entonces y hasta 1972 tuvo lugar en España, ha de realizarse teniendo en cuenta las opciones adoptadas y las posibilidades existentes. Siendo un objetivo del régimen (recogido en los sucesivos planes de desarrollo) proporcionar a la población un suministro continuado de alimentos baratos (Rodríguez Zúñiga et alii, 1979: 179), y teniendo en cuenta que el incremento en las proteínas animales presentes en la dieta se consideraba un signo de progreso alimentario (Contreras, 1997), los consumos cárnicos tradicionales presentaban serios problemas. Las dificultades mostradas por el vacuno a mediados de los sesenta con fuerte aumento de precios, necesidad de recurrir a importaciones y sacrificio creciente de animales jóvenes (incluidas hembras), hace explícito lo complicado de satisfacer un gran crecimiento del consumo urbano de carne a partir de estas especies. La ventaja de las producciones industriales intensivas era notable. En primer lugar, no resultaban competitivas en suelo, por lo que pudieron implantarse sin muchas dificultades incluso cuando el problema triguero persistía. Además, eran especies híbridas desarrolladas específicamente para producir la mayor cantidad de carne con el menor alimento posible, algo que las hacía especialmente atractivas en un país como España, con serios déficits en la producción de piensos y pastos. Por último, su desarrollo industrial les permitía desarrollar fácilmente economías de escala, inundando el mercado de productos muy competitivos y accesibles para la mayoría de la población.

En definitiva, el modelo ganadero industrial e intensivo permitió satisfacer el objetivo del régimen de proporcionar carne asequible para toda la población, a cambio de una fuerte dependencia exterior empresarial, genética y alimentaria. En materia de alimentación del ganado, las posibilidades que ofrecía este sistema eran limitadas, dadas las condiciones naturales del país y el control de las producciones por parte de multinacionales del pienso. La cebada aprovechó la oportunidad que brindaba el desarrollo ganadero, pero más allá de las medidas políticas (cuya virtud esencial fue la de estimular una gran sustitución con el trigo), mostró una viabilidad natural y económica que el mercado se encargó de refrendar, manteniendo a la cebada como el primer cereal. El maíz no corrió igual suerte puesto que su proporción en las raciones de concentrados era mucho mayor, era preciso disponer de tierras regadas para desarrollarlo en España (contando además con producciones alternativas de regadío más rentables), y las multinacionales que controlaban los sectores ganaderos industriales hallaban más beneficiosa la importación de la materia prima. En este sentido, las medidas políticas gozaban de escaso margen de actuación, y la alternativa de incrementar la proporción de cebada o trigo en los compuestos pronto mostró serias limitaciones biológicas.

El propio éxito del sistema ganadero sin tierra contribuyó a dejar en entredicho la viabilidad del intento de autosuficiencia. El progreso en los niveles de renta y la variación en la dieta asociada a fenómenos como la urbanización dispararon el consumo de carne por encima de todas las previsiones; pero además, de todas las especies ganaderas, fueron las más consumidoras de alimentos como maíz o soja, difícilmente reemplazables a gran escala en el interior, las que más crecieron, dado su mejor precio. La amenaza de nuevos desajustes entre oferta y demanda de alimentos ganaderos, cuyos productores no habían salido bien parados por el intento de autosuficiencia, junto al mal remedio de tener que importar carne, de cara al desarrollo de la ganadería intensiva interior, supuso el sacrificio del saldo comercial agrario retornando en 1973 a importaciones masivas de maíz y otras materias para concentrados.

En el haber del intento, además de la amplia sustitución de trigo por cebada, que permitió una mayor pervivencia de no pocas explotaciones de cereal, la contribución fundamental fue la de buscar una verdadera integración agrícola-ganadera en la línea reclamada desde los años veinte. La reconversión agraria que se tradujo en el cambio de orientación del cereal entre finales de los años sesenta y primeros setenta varió la relación tradicional de subordinación entre ganadería y agricultura en España, poniendo la segunda al servicio del crecimiento de la primera. Cuando eso ocurrió, la complementariedad agrícola a la ganadería presentaba ya límites difícilmente franqueables, muy relacionados con la protección deparada hasta entonces a los cultivos más tradicionales. El desarrollo de un modelo agrario poco competitivo con los empleos más habituales del suelo le evitó al régimen afrontar la reestructuración de producciones como el trigo, crecidas al amparo de la administración y poco conectadas a las realidades del mercado, tanto interior como exterior. Finalmente, el desarrollo económico del país se encargó de poner en su justo lugar a cada sector, exigiendo de la administración franquista una serie de cambios profundos en su política agraria que, no obstante, ya quedaron fuertemente condicionados por las decisiones tomadas anteriormente.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo, que ha obtenido el accesit en el Primer Premio de Historia Agraria no hubiera sido posible sin la colaboración del Seminario de Historia Económica de la Universidad de Zaragoza y sus miembros. En especial quiero expresar mi agradecimiento por sus recomendaciones y aportaciones a Vicente Pinilla, Luis Germán, Fernando Collantes y Raúl Serrano, con mención muy especial para Domingo Gallego por toda la atención y seguimiento prestados al artículo.

REFERENCIAS

- ALONSO, J. (1988): «El sector exterior», en GARCÍA DELGADO (dir.), *España, economía*, Espasa Calpe, pp. 273-365.
- AMELLA, A., MANRIQUE, E. Y OCAÑA, M. (1970): *Estudio económico de la producción de cebada en España para su empleo en alimentación animal*, C.S.I.C., Instituto de Economía y Producción ganadera del Ebro, Zaragoza, Universidad de Zaragoza.
- ASESORAMIENTO Y GESTIÓN ECONÓMICA S. A. (AGECO) (1970): *Estudio económico de la ganadería en España*, Editorial Academia, León.
- ASTORQUIZA, I. Y ALBISU, L. M. (1988): *Política de precios y ayudas en el sector cerealista español*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias. Serie Economía.
- BANCO MUNDIAL (1962): *El desarrollo económico de España*, Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Madrid, B.O.E.
- BANCO MUNDIAL Y F.A.O (1966): *El desarrollo de la agricultura en España, Informe del Banco Mundial y la F.A.O.*, Madrid, Ministerio de Hacienda, Servicio de Publicaciones.
- BANCO PASTOR (1977): *Balanza de Pagos de España*, Servicio de Publicaciones.
- BARCIELA LÓPEZ, C. Y GARCÍA GONZÁLEZ, A. (1983): «Un análisis crítico de las series estadísticas de los precios del trigo entre 1937 y 1980» en GARRABOU, R., BARCIELA, C. Y JIMÉNEZ BLANCO, J. I. (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea, 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Madrid, Crítica.
- BARCIELA LÓPEZ, C. ET ALI (1989): «El sector agrario desde 1936», en, CARRERAS, A. (coord.), *Estadísticas Históricas de España: siglos XIX-XX*, Madrid, Fundación Banco Exterior.
- BARCIELA LÓPEZ, C. ET ALI. (2001): *La España de Franco (1939-1975)*, Madrid, Ed. Síntesis.
- BRIZ, J. (1981): «El régimen de importación de cereales-pienso en España y su incidencia en el mercado nacional», *Agricultura y Sociedad*, 19, pp. 185-204.
- CAZELLI, R. (1971): *Piensos compuestos. Manual teórico-práctico para el fabricante de piensos compuestos y para los ganaderos*, Barcelona.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORRO (1969): *La demanda de productos agropecuarios*, Ed. Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid.
- CONTRERAS HERNÁNDEZ, J. (1997): «Alimentación y sociedad. Sociología del consumo alimentario en España» en GÓMEZ BENITO, C. Y GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J.J. (eds.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*, Madrid, CIS.

- CUSSÓ X. Y GARRABOU R. (2005): *La transición nutricional en la España contemporánea: las variaciones en el consumo de pan, patatas y legumbres. XI Congreso de Historia Agraria*, ponencia (ed. en cd rom).
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (2001): «Las transformaciones del sector ganadero en España (1940-1985)», en *Ager* nº 1, pp. 47-84.
- ESTAPÉ RODRÍGUEZ, F. (1960): «La economía en Aragón. Cuatro ensayos», Zaragoza.
- FLOREZ DE LEMUS, A. (1951) [1926] «Sobre una dirección fundamental de la producción rural española», reproducido en *Moneda y Crédito*, 36.
- GALLEGO MARTÍNEZ, D. (2001): «Historia de un desarrollo pausado: integración mercantil y transformaciones productivas en la agricultura española (1800-1936)» en PUJOL, J.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; FERNÁNDEZ PRIETO, L.; GALLEGO, D. y GARRABOU, R., *El pozo de todos los males*, Barcelona, Crítica.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (1986): *Análisis y valoración en términos de bienestar de la política de precios agrarios en España, en el periodo 1963-1982*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Colección: Tesis Doctorales.
- GARCÍA GARCÍA, T. (1993) [1957]: *La evolución de la cuestión agraria bajo el franquismo. Edición revisada por SUMPISI, J.M. Y LANGREO, A.*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- GARCÍA PASCUAL, F. (1998): *La ganadería en Cataluña*, Lerida, Ed Milenio.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL (1983): «Notas sobre la producción agraria española, 1891-1931», *Revista de Historia Económica*, año I, 2.
- LARRAZ, J. (1935): *El ordenamiento del mercado triguero en España*, Madrid, Centro de Estudios Universitarios.
- MEDINA DEL CERRO, L. (1976): «Privatización de importaciones, importaciones de grano», *Revista de Estudios Agrosociales*, 95.
- MERCHAN, F. J. (1973): Consideraciones sobre las principales materias primas para piensos, Madrid, Tribuna Veterinaria.
- NAREDO, J. M. (1981): «La incidencia del estraperlo en las grandes fincas del sur», en *Agricultura y Sociedad*, 19.
- III Plan de Desarrollo Económico y Social (Informe previo)* (1972), Madrid, B.O.E.
- SEGRELLES SERRANO, J. A. (1993): *La ganadería avícola y porcina en España. Del aprovechamiento tradicional al industrializado*, Alicante, Universidad de Alicante.
- SIMPSON, J. (1997): *La agricultura española (1765-1965): la larga siesta*, Madrid, Alianza.
- SORIA GUTIÉRREZ, R., RODRÍGUEZ ZÚÑIGA, M. Y RUIZ HUERTA, J. (1978): «El consumo de carnes en España. Un análisis por series cronológicas», *Revista de Estudios Agrosociales*, 97.
- Tió, C. (1982): *La política de aceites comestibles en la España del siglo XX*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- TORRES, M. (1944): *El problema triguero y otras cuestiones fundamentales de la agricultura española*, CSIC, Madrid.
- TORRES, M. (1956): *Juicio de la actual política económica española*.
- VELARDE, J. (1967): *La ganadería española, ¿iluminada por el informe BM-FAO?*, ICE, marzo.