

Capítulo VI

El período 1972-81

El marco de la política económica en España, a partir de 1972

Hasta 1972, la política económica general había estado presidida por los dos planes de desarrollo, ya considerados en el capítulo anterior, proseguidos por un III Plan aprobado por Ley de 10 de mayo de 1972¹. Por lo que respecta a la política olivarera el nuevo Plan de Desarrollo contemplaba acciones de tipo estructural que darían lugar al Plan de Reconversión y Reestructuración del olivar.

Pero la crisis económica, desde finales de 1973, cambiaría los esquemas básicos de política económica adoptados en el decenio 1962-72, pasando a ocupar el lugar clave de la estrategia económica, las medidas coyunturales que se consideran a continuación.

Durante 1972 y 1973 la economía española estaba en expansión, con crecimientos anuales del 8%. La primera reacción del Gobierno español a la nueva situación llega a finales de noviembre de 1973², con el establecimiento de un conjunto de medidas coyunturales de política económica de carácter fiscal, restricción del gasto público y de política de rentas y de precios, siendo estas últimas las que interesa destacar. Se intentaba establecer un sistema completo de regulación y control de precios, tanto en producción como en consumo, basado en la existencia de un conjunto de productos con precios autorizados y otros con precios de vigilancia especial. El objetivo básico era «la moderación en los crecimientos de precios y rentas, la eliminación de comportamientos especulativos y actitudes inflacionistas»³. Con este objeto se creaba la Junta Superior de Precios.

¹ Ley 10 de mayo de 1972 y Decreto 15 de junio de 1972, por el cual se aprobaba el texto refundido del nuevo Plan.

² Decreto ley de medidas coyunturales de Política Económica de 30 de noviembre de 1973. Fue desarrollado por el Decreto 22 de mayo de 1974.

³ Decreto Ley de 30 de noviembre de 1973.

Los aceites pasan a estar sometidos a un fuerte control a través del sistema de precios fijos, o máximos autorizados, los aceites de oliva, girasol, cártamo, y de semillas (mezclas autorizadas) y en el caso del aceite de soja al régimen de precios de vigilancia especial. Se limitaba el crecimiento global ponderado de los precios de intervención superior de los productos agrarios, al 6,25% hasta el 31 de diciembre de 1974. En el caso de bienes con precios autorizados, toda alza superior al 3% anual, exigiría aprobación del Consejo de Ministros. Dentro de este marco general es donde hay que situar la crisis oleícola de la campaña 1973-74, que es analizada más adelante.

Justo un año después, aparece un nuevo Decreto-Ley de Ordenación Económica, con la actualización para 1975, de las medidas coyunturales adoptadas en 1973⁴. En esta ocasión se trata de mantener las medidas de precios excepto en el caso del aceite de oliva cuyo precio era liberalizado, como consecuencia de las tensiones de 1974. Realmente la única novedad era la declaración de intenciones de establecer normas para «una mejor utilización de la energía». El aceite de soja había pasado ya desde mayo de 1974⁵ a tener precio autorizado, como el resto de los aceites.

En abril de 1975 se adoptan las últimas medidas económicas anteriores a la transición política de noviembre de ese mismo año. En esta ocasión⁶, se contemplan simultáneamente los tres problemas básicos que aquejan a la economía española:

- a) La «elevación acusada de precios» que es objeto de tratamiento a parte, en otro Decreto de igual fecha⁷.
- b) «La debilidad productiva», estableciéndose un régimen especial de apoyo fiscal a la inversión como medida de fomento del empleo, al tiempo que se aplaza hasta el 31 de marzo de 1976, la entrada en vigor de las nuevas cotizaciones de la Seguridad Social, con objeto de fomentar la financiación de las empresas.

⁴ Decreto Ley de 27 de noviembre de 1974, Decreto 20 de diciembre de 1974, sobre Política de Precios y Decreto 10 de enero de 1975, sobre apoyo fiscal a la inversión. En este último Decreto se extienden a la industria alimentaria, entre otros sectores, los beneficios establecidos en el Decreto Ley 1 de diciembre de 1971, pudiendo deducirse en concepto de desgravación por inversiones un 7% de las realizadas, del Impuesto Industrial y de Sociedades.

⁵ Decreto 22 de mayo de 1974.

⁶ Decreto Ley 7 de abril de 1975, sobre medidas de política económica y social.

⁷ Decreto sobre Política de Precios de 7 de abril de 1975.

- c) La negativa evolución en la «tendencia de la balanza de pagos», que es mencionada en el preámbulo, pero que no es objeto de medidas específicas.

Por lo que respecta a los precios agrarios, en abril de 1975⁸, se plantea por primera vez su regulación conjunta «a fin de poder considerar, evaluar y decidir la incidencia sobre la economía general del país», quedando congelados provisionalmente, todo tipo de márgenes comerciales. El Gobierno se comprometía a fijar los nuevos precios agrarios antes del 1 de marzo de 1976.

En plena transición política, noviembre de 1975, se prorroga la política de precios adoptada en 1974, añadiéndose dos medidas de interés⁹:

- a) En la subida de precios, el incremento de costes salariales que podría aplicarse no sería, en ningún caso, superior al del índice del coste de la vida.
- b) Se exceptúan de la aplicación de derechos de Arancel y del Impuesto de Compensación de gravámenes interiores, las importaciones de productos alimenticios realizadas por C.A.T., en régimen de Comercio de Estado.

La evolución de la coyuntura económica a lo largo de la primera mitad de 1976, obliga a la adopción de un conjunto de «acciones urgentes contra el paro, precios, sector agrario e inversiones productivas»¹⁰, para las cuales se dispone un crédito de 24.000 millones de pesetas. Entre los destinos prioritarios se mencionaban:

- 1º) Primar en destino y origen, el precio de artículos alimentarios de primera necesidad.
- 2º) Subvencionar productos agrarios o pesqueros de producción nacional.
- 3º) Subvencionar iniciativas de transformación en regadío o mejora de éstos, obras de infraestructura, que palién el desempleo.

En agosto aparece un nuevo Decreto ley¹¹ con medidas fiscales,

⁸ Contemplada en el anterior Decreto.

⁹ Decreto Ley 17 de noviembre de 1975.

¹⁰ Según el título del Real Decreto Ley de 30 de julio de 1976.

¹¹ Real Decreto Ley 24 de agosto de 1976.

de comercio interior y de fomento de las exportaciones. En octubre de 1976¹², se adoptan las ya habituales medidas de precios para el año siguiente, con objeto de «reducir la inflación sin incidir negativamente en la reactivación económica». El gobierno se comprometía a fijar un conjunto de precios básicos que serían objeto de control especial, para que la media ponderada de sus precios se mantuviera, hasta el 30 de junio de 1977, por debajo del índice de coste de la vida. La fijación de dichos productos básicos se efectuó un mes después¹³, afectando tan sólo a 23 productos, entre los cuales se encontraban los aceites de oliva y de soja. El aceite de girasol permanecía en régimen de precios autorizados los cuales, hasta el 30 de noviembre de 1977, no podían registrar más que las variaciones sufridas en los costes de producción.

En febrero de 1977 se adoptaban nuevas medidas de tipo fiscal, financieras y de inversión pública, para las cuales se estableció un crédito extraordinario de 50.000 millones de pesetas¹⁴. En el verano de 1977, la situación económica se consideró insostenible. La economía española había mantenido artificialmente su ritmo de expansión, a lo largo de 1974. El P.N.B. creció ese año a una tasa del 5,3%, pero los desequilibrios internos y externos obligaron, ya en 1975, a la adopción de una fuerte política restrictiva, con lo que el P.N.B., en 1975, creció un 1%.

El alza de precios que había sido de un 8% en 1972, pasó a ser de 14% y al final de 1974 era de 25% anual¹⁵. Las medidas restrictivas de 1975 habían logrado reducir el crecimiento de los precios, que fue de un 14% dicho año. Pero la política adoptada en 1976, incluyendo la devaluación de la peseta en un 10% en febrero, provocó una cierta reactivación que llevó el alza de los precios al 20% a fines de dicho año, con un déficit exterior en la balanza corriente de 4.300 millones de dólares.

¹² Real Decreto Ley de 8 de octubre de 1976, de medidas económicas, y Decreto sobre precios de igual fecha.

¹³ Decreto 26 de noviembre de 1976.

¹⁴ Real Decreto Ley de 25 de febrero de 1977.

¹⁵ Datos tomados del Programa de Saneamiento y Reforma Económica que dio origen a los Pactos de la Moncloa.

Periodo	Crecimiento económico	Incremento de precios	Déficit de la balanza corriente (mill. de dólar)	Incremento del paro
Final de 1973- final de 1976	8%	60%	11.000	300.000
Enero-julio de 1977	—	25%	3.155	—

Fuente: Programa de Saneamiento y Reforma Económica.

Como consecuencia de esta situación el nuevo Gobierno formado el verano de 1977, abordó la elaboración de un Programa de Saneamiento y Reforma Económica, que sería objeto de los denominados «Pactos de la Moncloa». Los objetivos de dicho programa, quedan resumidos del siguiente modo: «se propone una reducción gradual, pero enérgica, de la tasa de inflación como pieza clave en las dificultades actuales de la economía española, en cuanto factor básico de generación de paro y obstáculo fundamental al restablecimiento del equilibrio de las cuentas exteriores». Además el Programa adoptaba como objetivo la adaptación del sistema económico a las normas de funcionamiento de la economía de mercado, exigencia inaplazable en la estrategia de integración en la C.E.E., asumida por el nuevo Gobierno, efectuando inicialmente una Reforma fiscal y de la Seguridad Social. Como medida previa, el Gobierno había establecido la flotación libre de la peseta, lo cual supuso una fuerte devaluación de casi un 20%.

Respecto al sector agrario el nuevo programa económico adoptado en otoño de 1977, implicaba que durante 1978 las subvenciones a C.A.T. y F.O.R.P.P.A. no podrían superar los 11.000 millones de pesetas.

En cuanto a las directrices de la nueva política agraria de 1977 interesa destacar dos aspectos:

- 1º) Se propone impulsar la sustitución de importaciones y fomento de exportaciones, «reduciendo la dependencia del exterior y aumentando la renta real de los agricultores»¹⁶.

¹⁶ Programa de Saneamiento y Reforma Económica.

- 2º) El compromiso adoptado por el Gobierno en los «Pactos de la Moncloa» de elaborar una nueva política ganadera y de grasas, dentro de un plan general de Ordenación de cultivos¹⁷.

La mención específica a la política ganadera y de grasas, que no figuraba en el Programa inicial del Gobierno, supone el reconocimiento oficial por primera vez, de la necesidad de coordinar ambas políticas, a la vez que la exigencia de contemplar la política de aceites y grasas de un modo global y dentro de una estrategia a medio y largo plazo.

La nueva política económica del otoño de 1977 se plasmó en un conjunto de medidas de las cuales destacan, por su referencia al sector oleícola:

- 1º) En noviembre, y en concepto de apoyo fiscal a la inversión, se concede una desgravación en las cuotas del Impuesto Industrial y de los beneficios en el Impuesto de Sociedades, de un 10% de las inversiones efectuadas en:
 - a) Zonas de preferente localización industrial, industrial agraria, polígonos de preferente localización industrial, polos de promoción y desarrollo y grandes áreas de expansión industrial.
 - b) Un conjunto de sectores entre los que figuran la fabricación de todo tipo de aceites y grasas¹⁸.
- 2º) En materia de precios y con el objeto de reducir la tasa de inflación, se adoptan en octubre de 1977 unas nuevas normas, en base a las cuales, los incrementos de precios solicitados —en el caso de los precios autorizados (aceite de soja, girasol y mezcla de semillas)— o comunicados, debían basarse en elevaciones de costes de producción o comercialización¹⁹. El aceite de oliva continuaba en régimen de precios libres. Igualmente se preveía el sostenimiento de todo tipo de márgenes comerciales, salvo autorización del Ministerio de Comercio.
- 3º) Por lo que respecta a la política salarial y de empleo, se limitó

¹⁷ Pactos de la Moncloa.

¹⁸ Decreto 12 de noviembre de 1977.

¹⁹ Real Decreto Ley de 28 de octubre de 1977, sobre normas en materia de precios.

el crecimiento de la masa salarial bruta de cada empresa, incluidas cargas fiscales y Seguridad Social, a un 22% a lo largo de 1978²⁰.

A finales de 1978, al plantear la política económica para el siguiente año, el Gobierno reconocía, frente a éxitos importantes en la lucha contra la inflación —16,5% en 1978— y el cambio en la situación de nuestra balanza de pagos por cuenta corriente, que pasó a tener un superávit de 1.600 millones de dólares, se registró un incremento de desempleo, alcanzando a un 7% de la población activa²¹. El P.I.B. creció un 3,1% en 1978. Se establecía un crecimiento de la masa salarial para 1979 de un 13%, revisable si el índice de precios al consumo, entre enero y junio de 1979, aumentaba por encima del 6,5%.

La lucha contra el paro estacional agrario había hecho imprescindible la coordinación de las distintas acciones y recursos, que venían suministrando los fondos destinados para la lucha contra el paro, pasando a depender de una Comisión de Gobierno Provincial que unificaría las ayudas y subvenciones procedentes de las siguientes fuentes²²

- Fondos de lucha contra el paro de los presupuestos generales del Estado.
- Fondo Nacional de Protección al trabajo.
- Sistema de la Seguridad Social.

A lo largo de 1979 se aceleraron las tasas de inflación, reduciéndose las perspectivas de crecimiento, respecto a las previsiones efectuadas a finales de 1978. Ello obligó a la elaboración de un nuevo Programa a medio plazo para la economía española, en el cual se plantea una tasa de crecimiento real del 2,5%, con tasa anual de inflación del 16% para 1979.

Entre las medidas coyunturales previstas en el nuevo programa es preciso resaltar:

- 1.º) La necesidad de contención del déficit público en 100.000 millones de pesetas, en el segundo semestre de 1979.
- 2.º) Relanzar moderadamente el crédito al sector privado, que se

²⁰ Real Decreto Ley de 25 de noviembre de 1977.

²¹ Real Decreto Ley de 26 de diciembre de 1978.

²² Real Decreto sobre desempleo agrario estacional, de 11 de marzo de 1978.

había reducido peligrosamente como consecuencia, entre otras razones, del crecimiento del déficit público.

- 3º) «Elaboración de un nuevo indicador de precios que responda satisfactoriamente a la necesidad de reflejar la evolución del poder adquisitivo de las clases de renta más baja»²³. En este aspecto se reconoce la evolución positiva experimentada por los grupos de alimentación, vivienda y enseñanza, frente a otros grupos de los que componen el índice actual.

Pero más importante que los aspectos coyunturales del Programa, era la estrategia a medio plazo. España había iniciado en el mes de septiembre de 1979 las negociaciones formales para su integración en la Comunidad Económica Europea y los criterios básicos de Política Económica, que presidían el Programa de agosto de 1979, venían impuestos por lo que se consideraba una negociación para la adhesión a la CEE. Aunque el programa silencia los problemas agrarios, contempla aspectos ligados al empleo y a la política comercial exterior, que inciden directamente en la política oleícola.

En resumen, el sistema económico debía adaptarse a la nueva realidad de un «mundo de energía escasa y, por tanto, de energía cara». Este hecho provocará en el futuro, reajustes de tipo estructural que implican «variaciones considerables en las técnicas de producción deseables y económicamente más eficaces». La política económica para este período debe ser altamente flexible, superando «las inercias, los intervencionismos y las ineficacias», tratando de aumentar el juego de los mecanismos del mercado. Si se aceptan estos criterios básicos, el crecimiento de la economía española, cuyo potencial de desarrollo es aún importante, puede situarse en los próximos años 1 ó 2 puntos por encima de la media de los países de la O.C.D.E., es decir, en torno al 4 ó 5 % anual. De este modo el objetivo básico pasa a ser que «la economía crezca equilibradamente al máximo de sus posibilidades, creándose así los puestos de trabajo que permitan reducir los actuales niveles de desempleo»²³.

Entre los aspectos básicos de atención de la política económica se especifican:

- 1º) Las acciones relativas al empleo y la protección al desempleo,

²³ Programa a medio plazo para la Economía española. Ministerio de Economía. Agosto de 1979.

contemplándose la relativa incapacidad de nuestro sistema productivo para generar empleo, incluso en los momentos de mayor crecimiento económico. Se señalan Andalucía, Extremadura y Canarias como zonas con tasas de paro muy superiores a la media nacional.

- 2º) La reestructuración y saneamiento de los sectores industriales en crisis, principalmente, la siderurgia y el sector naval.
- 3º) La financiación de los procesos de inversión que exige:
 - Una nueva regulación de las instituciones financieras.
 - La reforma del mercado de valores.
 - Un eficaz apoyo fiscal a la inversión.
- 4º) El sector exterior. En este sentido los objetivos de la nueva política exterior, están presididos por la integración de España en la C.E.E. que implicaría la adaptación del actual Arancel español a la Tarifa Exterior Comunitaria de la C.E.E., la liberalización de nuestras importaciones y el fomento de la exportación. Por lo que respecta a la liberalización de importaciones, se preveía la eliminación del comercio de Estado en dos años, sujetando los productos liberalizados a la aplicación de calendarios, contingentes, derechos compensatorios y reguladores, estableciéndose medidas de salvaguardia, en el caso de productos sensibles.
- 5º) El comportamiento económico del sector público, destacando en este aspecto el propósito de incrementar la inversión pública dentro de su participación en el gasto público total, tendiéndose a la elaboración de programas que tengan en cuenta los siguientes factores.
 - a) Elección de programas que no generen gastos públicos corrientes.
 - b) Que ocupen suficiente mano de obra, directa o indirectamente.
 - c) Que se concentren en zonas con mayor índice de desempleo y con mayor déficit infraestructural²⁴.

²⁴ «Programa a medio plazo para la Economía Española».

El programa económico de 1979 no pasó, en cualquier caso, de ser una declaración de intenciones. En 1980 y 1981 la estrategia general de Política Económica se desplazó al establecimiento de acuerdos entre las principales organizaciones sindicales y patronales, Acuerdo Marco-Interconfederal (A.M.I.) y Acuerdo Nacional de Empleo (A.N.E.), este último con participación gubernamental. En el ANE se contemplan entre otros aspectos la necesidad de regular el seguro de desempleo para los trabajadores fijos del campo, la conveniencia de modificar el régimen de empleo comunitario, con fondos que ascienden a 20.000 millones de pesetas en 1981, así como la elaboración de un censo de trabajadores agrícolas por cuenta ajena que permita abordar una nueva estrategia de apoyo al desempleo entre este tipo de trabajadores.

La evolución económica de los últimos años no permite ningún tipo de optimismo. A finales de 1981 cabe estimar que el incremento medio anual de los precios se mantenga ligeramente por debajo del 14%, pero con un incremento de la renta real en torno al 0,5% y con un nivel de desempleo próximo a 1.900.000 parados, es decir, cerca del 15% de la población activa. Además a lo largo de 1980 y 1981 los problemas internos de la CEE, relativos al presupuesto y a la reforma de la Política Agrícola Común principalmente, han paralizado prácticamente el proceso negociador iniciado con la solicitud de adhesión de España en 1977.

La política oleícola: La política de comercio interior

a) La crisis de 1973-74

El período se inicia con un progresivo aumento en el precio del aceite de oliva, a lo largo de 1972. Entre diciembre de 1971 e igual fecha de 1972 el precio del aceite de oliva en España, sube en el mercado libre, 8 ptas/kg., un 20%, es decir tanto como en los siete años precedentes, diciembre 1964-1971. Los precios en el mercado internacional, precios de importación en Europa, pasan de 718 dólares/Tm. en 1971 a 1.022 dólares/Tm. en 1972, es decir, crecen un 42%. El crecimiento de nuestros precios de exportación en el mismo período, es sólo, de un 35%. Y todo ello cuando la cosecha italiana de

1971-72 supuso un récord histórico de 618.000 Tm²⁵ de producción de aceite de oliva, limitando nuestras exportaciones de 1972 a 77.000 Tm. Estos datos suponen que el mercado internacional del aceite de oliva sufre un enrarecimiento progresivo a lo largo de 1972, como consecuencia de la crisis monetaria que repercute directamente en el comercio de multitud de productos y en la confianza en la seguridad de los intercambios. Estas circunstancias se agravan a lo largo de 1973, con el embargo de soja americana a Europa, y la elevación espectacular de sus precios, que compromete la política de «aceite barato» practicada hasta entonces. A lo largo del período 1972-75, se producen dos importantes puntos de inflexión en la política de comercio interior. El primero de ellos en octubre de 1973, y el segundo en noviembre de 1974.

Hasta octubre de 1973 el esquema básico de la política de comercio interior de aceites, viene presidido por la regulación de la campaña 1972-73²⁶, en la cual se introdujeron un conjunto de nuevos instrumentos entre los que destaca la adopción de un precio testigo para el aceite de oliva. Este precio, junto con el precio de intervención superior, constituían un mecanismo de alerta ante la elevación de precios que se había venido registrando en 1972. El precio de garantía establecido, era un 17% inferior al precio medio del mercado libre que, por encima de las 47 ptas., se acercaba ya peligrosamente al precio de intervención superior, fijado en 49,50, para el aceite fino. Se introdujo además la posibilidad de financiar almacenamientos de aceites vírgenes con garantía pignoratícia, siempre que el precio testigo se situara, dos semanas consecutivas, por debajo del 95% del precio indicativo.

Por lo que respecta al resto de los aceites, el de soja mantenía su precio estabilizado en 28 ptas/l., desde noviembre de 1970, y el de girasol en 36 ptas/l., desde noviembre de 1971, precio éste, que no se modificaría hasta enero de 1974.

Pero la evolución del mercado a lo largo de 1973, hizo insuficiente la anterior regulación. El 1 de febrero, con el fin de sostener «los precios del aceite de oliva en la debida relación con los de exporta-

²⁵ Este volumen récord es normalmente discutido al considerarse que las cifras de producción italiana, fueron infladas para cobrar las ayudas a la producción implícitas en la política oleícola comunitaria.

²⁶ Decreto 30 de noviembre de 1972.

ción» se crea la Exacción «Derecho ordenador de precios en la campaña 1972-73», que se fija entre 4 y 16 ptas/kg., según la calidad del aceite y el tipo de envase²⁷. Téngase en cuenta que eran los días que precedieron a la segunda devaluación del dólar y el clima de especulación contra esta moneda estaba en un máximo. Por ello, y ante la posibilidad de que la medida anterior fuera inútil, se estableció una reserva de 300.000 Tm. de aceite de oliva, para las necesidades del consumo interno.

Desde abril el precio testigo del mercado interno, superó claramente el precio de intervención superior y es en agosto de 1973, cuando crecen de modo alarmante los precios del mercado libre español del aceite de oliva, coincidiendo con la tendencia del mercado internacional e italiano. El motivo era el incremento en los precios de la soja. La intervención del mercado oleícola español, decretada por el Gobierno en octubre, no detuvo más que los precios españoles, mientras el resto de los mercados proseguían un alza imparable.

La sensibilidad del mercado oleícola español fue alta en esta ocasión, coincidiendo entre agosto y septiembre la elevación del precio desde 51,4 ptas/kg. a 68,5 ptas/kg., es decir un 33 %, con la subida en el mismo mes del precio del aceite de soja al por mayor en EE.UU. desde 406 hasta 713 dólares/Tm., es decir, un 75 %. La actuación del Gobierno, consistió en oponerse al movimiento del mercado. En octubre se decidió recurrir a la intervención total del aceite de oliva, volviendo a la práctica de la inmovilización de existencias, fijando un precio máximo de venta al público de 62 ptas/l., procediendo a la requisita del aceite no declarado.

La intervención del mercado no evitó la liberalización de los precios que se dispuso un año después, noviembre de 1974, pero intentó prolongar un año más la estructura del mercado interior de aceites, sin percibirse la crisis en que se habían sumergido todas las economías occidentales.

Antes de la intervención del aceite de oliva, en julio, se había decretado la intervención de los aceites de semillas de producción nacional, quedando las extractoras obligadas a ceder a CAT un 20 % del aceite obtenido²⁸.

Durante el año 1974 las tensiones de precios en el mercado inte-

²⁷ Decreto 1 de febrero y Orden 2 de febrero de 1972.

²⁸ Decreto 26 de julio de 1973.

rior fueron grandes. El decreto de ordenación de la campaña se retrasó a finales de enero²⁹, resultando inútil ya que, desde febrero, los precios de mercado libre sobrepasaron el de intervención superior, fijado en 57,50 para el aceite fino. En el decreto de campaña, se preveía la formación de una masa de aceite de regulación y la posible adopción de medidas de «preintervención» en el mercado. En mayo, se intervino todo el aceite de oliva a granel, y tras las declaraciones efectuadas por los tenedores, C.A.T. adquirió 2/3 partes de dicho aceite³⁰. Pero con esta medida tampoco se detuvo la subida de precios. El aceite sujeto a esta intervención, no se desinmovilizó hasta noviembre de 1975³¹, quedando en ese momento sujeto a la exacción parafiscal que se estableció, para compensar la diferencia de precios³² provocada por la liberalización de noviembre de 1974.

El Gobierno sostuvo todo el año 1974 una postura inamovible, frente a las peticiones y presiones del sector olivarero. Ante la evolución al alza del precio en el mercado, entre junio y octubre volvió a intervenir todo el aceite, liberalizándose el precio en el momento en que se modificaba la tendencia en el mercado internacional, según se deduce del siguiente cuadro:

Precios (\$ USA/Tm.)	Octubre de 1974	Noviembre de 1974
Aceite de soja (al por mayor en EE.UU.)	943	880
Aceite de oliva (al productor en Italia)	2.719	2.483
Aceite de oliva (al productor en España)	1.171	1.669

Fuente: F.A.O., U.S.D.A. y Ministerio de Agricultura.

²⁹ Decreto 31 de enero de 1974.

³⁰ Resoluciones 18 y 29 de mayo de 1974.

³¹ Resolución 18 de noviembre de 1975.

³² Decreto 8 de noviembre de 1974.

Otro de los instrumentos utilizados para contener el aumento de precios del aceite, fue la congelación del precio del de soja, que se mantuvo en 28 ptas/l., desde noviembre de 1970 hasta agosto de 1973, a pesar del incremento en el precio internacional de este aceite. En España, la relación de precios entre el aceite de oliva y el de soja se había sostenido próxima a 1,5, mientras la relación de precios internacional había oscilado entre 2 y 4,6 en el período 1964-1972.

	Precio del aceite de soja en España - en consumo
	Precio del aceite de soja en EE.UU. - al por mayor
Campaña 1970-71	1,42
Campaña 1971-72	1,61
Campaña 1972-73	1,42
Campaña 1973-74	0,95
Noviembre 1974-Abril 1975	1,06

Desde julio de 1973 a enero de 1975 la relación de precios entre el aceite de soja en España y en EE.UU., desciende por debajo de la unidad, es decir que el aceite de soja producido en España, con haba de importación, se vendió en el mercado interior español a un precio inferior que en EE.UU.

Para que se hubiera sostenido la relación media de precios de 1,48 el precio medio del aceite de soja en España debería haber sido de 1.067,15 dólares/Tm., en la campaña 1973-74, y 1.065,04 dólares/Tm. entre noviembre de 1974 y abril de 1975. Teniendo en cuenta que estos precios fueron en realidad de 685 y 762,8 dólares/Tm. y que las importaciones en ambos períodos ascendieron a un equivalente de 250.000 Tm. y 146.118 Tm. de aceite, resulta que el aceite de soja tuvo una subvención al precio de consumo de 5.500 millones de pesetas en 1973-74 y de cerca de 2.600 millones entre noviembre de 1974 y abril de 1975.

La política de contención de precios practicada hasta noviembre de 1974 supuso, por otra parte, un sustancial ahorro para el consumidor. En el caso del aceite de oliva, desde octubre de 1973 a noviembre 1974 la intervención de precios en este mercado supuso un ahorro al consumidor, o pérdida para el sector productor de 13.200 millones de pesetas. Esta estimación ha sido efectuada suponiendo que el aceite de oliva en España hubiera seguido una evolución similar a la del aceite de oliva en Italia, es decir, que se hubiera sostenido la relación de precios de 0,78 existente antes de la intervención, según puede observarse en el cuadro adjunto.

Las estimaciones efectuadas anteriormente, vienen condicionadas por la intervención del mercado oleícola español ya que el aceite de soja, por ejemplo, nunca tuvo un precio de mercado libre. Por ello no puede utilizarse la relación de precios españoles, entre aceite de oliva y de soja, para mostrar la constancia del consumo de ambos aceites, sí durante la crisis hubiera habido libertad de mercado. Es decir, las estimaciones efectuadas solo pueden ser significativas si puede establecerse la condición «ceteris-paribus» en el consumo. Pero si se observa la relación de precios en Italia, entre el precio al productor del aceite de oliva y el precio de importación en Europa del aceite de soja americano durante los diez primeros meses de 1974 descendió, como consecuencia del mayor encarecimiento relativo del aceite de soja. Por tanto parece razonable sostener las estimaciones aproximadas de la subvención al consumo de aceite de soja y de oliva, durante la crisis, en los valores ya citados que suponen cerca de 19.000 millones de pesetas.

b) El período 1975-78

Con el comienzo de la campaña 1974-75 llega la liberalización del precio del aceite de oliva³³, cuando ya se inicia el retroceso en los precios internacionales del aceite. De noviembre de 1975 a igual fecha de 1976, los precios del aceite de oliva en España y en Italia retroceden un 22%. Es decir, el mercado libre español es enormemente sensible, una vez más, al comportamiento de los precios exteriores.

³³ Realmente se adopta en el Decreto Ley de medidas coyunturales de Política Económica de 27 de noviembre de 1974.

Año y mes	Relación de precios entre Aceite de Oliva en España/Italia		Dif. Precios:	Precio en España	Precio estimado	Consumo en España	Millones Pts.	
							Valor de la pérdida	
Sep. 73	0,78			68,54				
Oct. 73	0,78			65,83				
Nov. 73	0,66	9,52		54,08	63,6	22.637,5	215,5	
Dic. 73	0,51	28,2		54,00	82,2	28.774,5	811,4	
En. 74	0,51	29,26		55,74	85	27.654,1	809,2	
Feb. 74	0,46	39,80		57,80	97,6	29.453,0	1.172,3	
Mar. 74	0,40	52,95		58,15	111,1	27.342,4	1.447,8	
Abr. 74	0,41	52,04		59,16	111,2	25.372,0	1.320,4	
May. 74	0,43	48,20		59,80	108	24.321,5	1.172,3	
Jun. 74	0,45	44,57		60,93	105,5	23.642,5	1.053,7	
Jul. 74	0,45	44,55		60,55	105,1	26.015,6	1.159	
Ag. 74	0,48	39,3		64,00	103,3	27.319,2	1.073,6	
Sep. 74	0,46	44,88		65,92	110,8	31.642,0	1.420,1	
Oct. 74	0,43	54,41		67,29	121,7	28.765,6	1.565,2	
						Suma		13.220,3

Fuente: FAO y Ministerio de Agricultura de España.

Con la liberalización del precio del aceite de oliva, su relación con el precio del aceite de soja en España, alcanza una cota máxima de 2,22-2,25 en los primeros meses de 1975, descendiendo a partir de entonces hasta 1,50 en noviembre y estabilizándose, entre 1,50 y 1,70 a lo largo de 1976, para descender en el primer semestre de 1977 hasta un mínimo histórico de 1,30. Estos datos son significativos del hundimiento del mercado del aceite de oliva, a partir de la liberalización de 1975. Con base 100 en 1976, la evolución relativa de los precios de aceite y del índice general de precios, ha sido la siguiente:

Año	Índice general de precios	Índice del precio del aceite de oliva
1975	87	113
1976	100	100
1977	124,5	113,5
1978	149,1	133,4

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Es decir los efectos de la liberalización, tras un momento de auge, han sido negativos generando aumentos de stocks de aceite de oliva, obligando a disminuir los contingentes de aceite de soja para el mercado interior, a partir de 1977.

La regulación básica del mercado, para el período 1975-78, se contempla en la ordenación trianual de campaña de noviembre de 1975³⁴. Los objetivos de la política de grasas vegetales enunciados, plantean un difícil equilibrio para «garantizar el abastecimiento y estabilizar los precios de los aceites a nivel que aseguren un justo nivel de renta al sector productor y sean compatibles con los intereses de los consumidores». Los principios básicos de la regulación siguen siendo:

- La constitución de una masa de regulación por la Administración, en base a los aceites adquiridos en régimen de garantía de precios.
- Promoción del cultivo de granos oleaginosos, especialmente el girasol.
- Anualmente el Gobierno fija las cantidades de aceite que ad-

³⁴ Decreto 7 de noviembre de 1975.

quirirá el FORPPA en cada campaña, el volumen exportable en envases de más de 5 kg. de capacidad, los precios de garantía y el volumen de adjudicaciones de aceite de soja para el consumo interior.

Por lo demás el régimen general del mercado mantiene las características referentes a:

- La contratación de la aceituna y la constitución de Juntas locales de Rendimiento.
- Política de envasado, volviendo a considerarse la posibilidad de autorizar la venta de aceite de oliva, extra o fino a granel, si las circunstancias así lo aconsejan.
- La política de mezclas, admitida excepto para el aceite de oliva, de orujo y de soja.
- Mantenimiento del control de la producción a través de las declaraciones de existencias, control de calidades, etc...
- Lucha contra el fraude y en defensa de la calidad del aceite de oliva.

En 1975 se confirma a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes³⁵, como órgano ejecutivo del FORPPA para la política de aceites, en lugar del SENPA, como se había anunciado en la regulación de la campaña 1972-73.

	Adjudicaciones de soja	Compras de aceite de oliva por el FORPPA	Exportaciones a granel
1975-76		100.000 Tm.	Sin restricciones
1976-77	170.000	Libertad de compra	Sin restricciones
1977-78	120.000	Libertad de compra	Sin restricciones
1978-79	100.000	Libertad de compra	Sin restricciones

A partir de la campaña 1976-77³⁶, la acumulación de stocks, obliga a limitar los incrementos en el precio del aceite de oliva, para in-

³⁵ CAT, organismo de carácter comercial, había sido reorganizado en 1973, por Decreto Ley de 30 de noviembre de 1973, en el cual se creaba el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (I.R.E.S.C.O).

³⁶ Real Decreto Ley de 23 de Diciembre de 1976.

tentar relanzar el consumo. Con igual fin, se limita el consumo interior de aceite de soja. Se contingentan las adjudicaciones de aceite de soja para el mercado interior a 170.000 Tm., controlando su comercialización, que a partir de marzo de 1977³⁷, pasa a destinarse prioritariamente a centros benéficos, sanitarios, prisiones, comunidades religiosas, economatos laborales, fondas, etc... Esta política se intensifica a lo largo de 1978, reduciéndose el contingente a 120.000 Tm., y a 100.000 Tm. en 1979.

Además en la campaña 1976-77, se anuncia la eliminación de las subvenciones a los aceites de semillas. Se venían fijando precios máximos a los aceites crudos de girasol y cártamo de venta en extractora, para intentar limitar la subida del precio en consumo, compensado con subvenciones a las extractoras, lo cual había ido enrareciendo las relaciones entre estas industrias y los agricultores. Estos tenían unos precios garantizados de tipo contractual, que anualmente figuraban en las campañas de granos oleaginosos. Por tanto la política de apoyo al consumo de aceite de semillas, junto al apoyo a la expansión de semillas oleaginosas, obligaba a subvencionar a las extractoras de aceites de semillas de producción nacional. El precio de los aceites de girasol, soja y de semillas refinado, estaba sujeto al régimen de precios máximos de venta al público.

A partir de julio de 1976, CAT empieza a subvencionar con 5 ptas/kg. el aceite crudo de girasol, aunque este tipo de compensación de precios tenía precedentes. El precio de garantía para el aceite de girasol venía estando condicionado por las oscilaciones en el precio de la soja y su harina, que repercutían en el precio de la harina de girasol directamente, y por tanto, sobre las posibilidades de sostener los márgenes de las extractoras del aceite de girasol de producción nacional. A partir del 1º de agosto de 1977, los aceites de semillas de producción nacional pasan a tener precio libre, estableciéndose un precio de garantía para el aceite crudo de girasol ofertado a CAT por las extractoras. A finales de 1978, se estableció un precio único de compra por el FORPPA del aceite de girasol.

Las subvenciones se mantienen sin embargo, en el caso del aceite de soja. Se establece un precio máximo del aceite de soja refinado y envasado, de 62 ptas/l., cediéndose a 44,59 ptas/kg. a envasadoras y

³⁷ Resolución 2 de marzo de 1977.

«compensándose con cargo a la financiación autorizada, o que se autorice por el Ministerio de Hacienda, las diferencias a favor o en contra del Tesoro, en función del precio de compra»³⁸.

c) *«La política Lamo»*

El período 1978-81 viene caracterizado por una relativa estabilidad en la política agraria española. Desde la caída del Ministro Allende, y en poco más de tres años, otros tantos titulares de la cartera de Agricultura —Oñate, Abril y Martínez de Genique— no pudieron más que elaborar una política coyuntural, sin modificaciones sustanciales. Por el contrario, Lamo de Espinosa ha dirigido la política agraria por espacio de casi cuatro años, con un programa legislativo propio que quedó prácticamente sin cumplir, cuando abandonó el Ministerio en diciembre de 1981.

La política oleícola ha tenido actualidad en «el período Lamo». Las bases generales de la política de grasas fueron abordadas repetidamente por la mesa de negociación del FORPPA, constituida para dar cumplimiento a los Acuerdos de la Moncloa del otoño de 1977. Los distintos grupos de intereses participaron en numerosas discusiones, elaborándose un conjunto de conclusiones que deberían inspirar, tanto el nuevo Plan de Reconversión y Reestructuración del olivar, como las directrices para la regulación de la campaña de aceites. Es en este grupo de trabajo donde se recomienda como clave para mantener el consumo del aceite de oliva, el sostenimiento de una relación de precios que no afecte negativamente al sector olivarero, se sugiere la introducción de una subvención directa al productor, similar a la ayuda a la producción vigente en la CEE. Además se recomendaba, en el año 1978-79, la tipificación delictiva del fraude en aceites.

La ayuda a la producción se establece, por primera vez en la campaña 1979-80³⁹, en 7 ptas/kg., es decir 5,6% del precio total al agricultor, elevándose en años sucesivos de modo que para la campaña 81-82 ha pasado a representar un 7,8% del precio total. En la CEE desde la introducción en 1978 de la ayuda al consumo, la diferencia entre el precio indicativo a la producción y el representativo del mer-

³⁸ Decreto 23 de julio de 1977.

³⁹ Real Decreto 2.704/1979 de 11 de octubre.

cado, tiene dos componentes: la ayuda a la producción y la ayuda al consumo. La subvención directa al productor viene a ser la diferencia entre el precio indicativo al agricultor y el precio de venta por lo que la ayuda en los últimos años ha representado casi un 25 % del precio recibido a nivel de producción.

En la ordenación de la campaña 79-80 también se introdujo, como novedad, la fijación del precio de la aceituna ligándolo, en base a la calidad y rendimiento, a los precios de garantía de los aceites de oliva vírgenes.

Por lo que respecta al aceite de girasol, en las últimas campañas se ha mantenido un precio de garantía contractual para la materia prima y, además, un precio máximo de venta al público, todo lo cual obligó a garantizar la compra por el FORPPA del aceite crudo a las extractoras. El FORPPA a su vez cede este aceite crudo adquirido, para su refinado y envase. El margen de comercialización de los detallistas viene también fijado.

El aceite de soja tiene igualmente fijo su precio máximo de venta al público, así como el margen del detallista aunque, desde 1977-78, prácticamente ha desaparecido del mercado, al menos, a través de los circuitos normales al consumo. Los precios de cesión del aceite crudo de soja se fijan también por la CAT pero, en las últimas campañas, de modo que no den lugar a subvenciones por parte del Tesoro Público.

En los aspectos relativos a la represión de los fraudes se ha intentado complementar la normativa vigente mediante la regulación de procesos industriales en el sector del aceite de oliva⁴⁰. Sin embargo toda la intervención en este aspecto no ha dado resultados. La certidumbre de que existe un nivel de fraude muy considerable la han compartido en los últimos años tanto los sectores privados como la propia Administración, a pesar del intento de reducción de este problema efectuado por el Ministro de Agricultura⁴¹, una vez desencadenado el caso del aceite tóxico, que será objeto de un breve análisis en el epílogo de este libro.

La estimación del volumen de fraude no puede ser en ningún caso segura, porque las estimaciones del consumo interior nunca son exactas. Sin embargo, antes de que se produjera el comienzo de la crisis

⁴⁰ Real Decreto 3.000/1979 de 7 de diciembre.

⁴¹ Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 180-181 y 182.

provocada por el aceite tóxico, es decir, antes de que existieran motivos para desfigurar las cifras, las cifras de existencias a 1º de noviembre de 1980, tanto en poder de la Administración como en manos privadas, registraban la existencia de 80.000 Tm. de aceite de oliva, que no deberían existir en base al balance previsible de la campaña 1979-80.

Este volumen de fraude, o cualquier otra estimación que lo redujera a la mitad, no puede explicarse más que por el incumplimiento generalizado de la normativa vigente.

Por último, hay que hacer referencia al modo un tanto peculiar con que se ha intentado saldar la herencia del Patrimonio Sindical franquista, en el sector olivarero. La red de almacenes del antiguo Sindicato Nacional del Olivo, han pasado a constituir el denominado Patrimonio Comunal Olivarero, Corporación de Derecho Público, desde junio de 1980. En torno a este tema, existe en la actualidad una seria polémica que enfrenta a distintas organizaciones profesionales del sector. Las razones de la pugna se centran básicamente, en el procedimiento seguido para la gestión del Patrimonio y que hacen temer se haya practicado una política de amiguismo, tradicional en el sector.

La Política de Comercio Exterior.

La política de exportación del aceite de oliva

Las exportaciones de aceite de oliva español siguen reguladas por medidas altamente restrictivas, en función de la coyuntura, hasta septiembre de 1975. A partir de esta fecha, los importantes stocks que acumula la Administración, hacen innecesaria cualquier medida de control restrictivo de nuestras exportaciones. Pero hasta la fecha indicada, las medidas intervencionistas fueron muy acusadas. Se inicia el período con la segunda devaluación del dólar en febrero de 1973, que genera beneficios y perjuicios extraordinarios en el comercio exterior. El Gobierno español adopta medidas compensatorias, creando una Comisión para continuar liquidando cobros y pagos al cambio anterior a la devaluación⁴². Derechos ordenadores a la exportación y contingentación de su volumen, son las dos medidas restric-

⁴² Decreto Ley 19 de febrero de 1973.

tivas adoptadas, entre 1973-1975, aunque no supongan ninguna novedad. Los derechos ordenadores son establecidos en febrero de 1973⁴³, en marzo de 1974 y en febrero de 1975, haciéndose nulos en agosto de 1975, pocos meses después de la liberalización. Con los derechos ordenadores se trataba de evitar duplicidad de mercados, aunque en todo caso la autorización de exportaciones se supeditaba «a la situación del abastecimiento nacional y a la evolución de los precios en el mercado»⁴⁴. La cuantía del derecho ordenador, se fijaba en base a la diferencia de precios entre mercado interior y mercado exterior.

Los derechos ordenadores recaen incluso en las exportaciones marquistas de nuestros mejores aceites, ejerciendo una acción depresiva sobre los precios interiores, una vez que el mercado interior había sido liberalizado.

Por lo que respecta a las restricciones cuantitativas, la regulación de la campaña 1973-74⁴⁵, preveía la prohibición de exportaciones en envases superiores a 5 kg., si el precio testigo interior superaba al de intervención superior, hecho que ocurrió a partir de abril. Además se establecía una exportación máxima de 35.000 Tm., en envases menores de 5 kg., más 10.000 Tm. de aceites extra de Levante y similares, para mantener los mercados tradicionales. Un mes después⁴⁶, se corroboran estas normas, manteniendo las cantidades mencionadas anteriormente y permitiendo las exportaciones a granel, mientras el precio testigo se mantuviera por debajo del de intervención superior. Pero como ya ha sido mencionado, desde abril, el precio testigo fue superior, y por ello sorprende el permiso de exportación de aceite a granel «con cargo al tercio de libre disposición de los tenedores de aceite», establecido en el mes de julio de 1974⁴⁷. En la campaña 1974-75 las cantidades exportables se limitaron a 45.000 Tm.⁴⁸, no llegando la liberalización, al sector exportador, hasta noviembre de 1975⁴⁹, para aceites «Puro», «Refinado», «Fino» y «Extra de Levante» y similares.

⁴³ Decreto 1 de febrero y Orden 2 de febrero de 1973.

⁴⁴ Decreto 31 de enero de 1974.

⁴⁵ Decreto 31 de enero de 1974.

⁴⁶ Orden 8 de febrero de 1974.

⁴⁷ Resolución 19 de julio de 1974.

⁴⁸ Orden 5 de julio de 1974.

⁴⁹ Decreto 10 de julio de 1975.

A partir de esta última fecha, no han vuelto a establecerse restricciones a la exportación de aceites, iniciándose una etapa de fomento de esta actividad, no sin serias dificultades debido a lo restringido del mercado internacional de este producto, y a la contracción del consumo en el mercado italiano. A pesar de ello, en la regulación trianual de campañas de noviembre de 1975, se contempla la posibilidad de restringir, coyunturalmente, nuestras exportaciones. Esta medida no se ha hecho necesaria, debido a los grandes stocks que ha ido acumulando la Administración.

La ordenación del sector exportador, sufrió una nueva modificación en febrero de 1977⁵⁰. Para poder inscribirse en el Registro Especial de exportadores de aceite de oliva y orujo se establece como requisito, la exportación mínima de un volumen de aceite:

Número mínimo de miembros de la empresa	Cantidad mínima en Tm.
Individual	6.500
3 a 6	4.500
7 a 9	2.500
10 a 14	1.500
15 en adelante	1.000

Se trata por tanto, de concentrar a los pequeños exportadores, mediante una escala regresiva según el carácter de cada empresa.

Los principios ordenadores del sector, intentan una reconversión de las exportaciones de aceite de oliva a granel, hacia exportaciones «marquistas» en envases de contenido inferior a 5 kgs., exportaciones de aceites de alta calidad o con denominación de origen. Las empresas que decidieran participar en este programa de ordenación sectorial, deben integrarse en un grupo de exportadores u obtener la calificación de unidad de exportación⁵¹.

Política de Importaciones

Las importaciones de aceite han permanecido en régimen de Comercio de Estado. Sin embargo el gran volumen de haba de soja importa-

⁵⁰ Orden 24 de febrero de 1977.

⁵¹ Orden 24 de febrero de 1977.

da, en régimen de liberalización comercial, es la fuente principal de aceite de importación. Estos productos, han gozado desde 1973 de amplias facilidades. Así, en julio de dicho año⁵², el haba de soja quedaba libre de derechos arancelarios, mientras la harina tenía un 2% y el aceite un 9%.

En septiembre de 1973 se incluye a la soja, y sus productos derivados, en el régimen de Derechos reguladores establecidos en noviembre de 1972, fijándose como precios de entrada⁵³:

- Para el aceite, el precio máximo de venta al público, 32 ptas/l. en aquel momento.
- Para la harina, el equivalente al de la harina de soja de 44% de proteína, en aquel momento 20 ptas/kg. a granel.
- Para el haba, la cuantía resultante de sumar los dos anteriores.

Pero las circunstancias vividas por el sector oleícola entre 1973-75 impulsaron a adoptar medidas ampliamente liberalizadoras, suspendiéndose parcial o totalmente, con frecuencia, la aplicación de estos derechos, de los arancelarios y del impuesto de compensación de gravámenes interiores, para semillas y harinas oleaginosas y aceites de cacahuete y girasol. Culminación de esta política fue la exención total de derechos de Arancel e I.C.G.I., sobre las importaciones de productos alimenticios en régimen de Comercio de Estado realizadas por C.A.T., establecida en el Decreto-Ley de medidas coyunturales de Política Económica de noviembre de 1975⁵⁴.

A finales de 1976⁵⁵, se modificó el Arancel de Aduanas en lo referente al aceite de soja, crudo o refinado, que pasó a tener un derecho arancelario de 11,5%. En la actualidad, éste es aún el derecho aplicable al aceite de soja, mientras la harina tiene un 2,5% y la semilla de soja está libre de derecho arancelario.

El cuadro arancelario a comienzos de la campaña 80-81, para el complejo de la soja era:

⁵² Decreto 26 de julio de 1973.

⁵³ Decreto 14 de septiembre de 1973.

⁵⁴ Decreto Ley de 17 de noviembre de 1975.

Partida	% Derecho Arancelario	I.C.G.I.	Desgravación fiscal exportación	Derecho regulador (ptas./Tm.)
12.01.13				
Haba de soja	0,0	3,5	1,5	10
12.02.91				
Harina de soja	2,5	7	5,5	—
15.07.13				
Aceite de soja (bruto o refinado)	11,5	8,5	7	—
23.04.91				
Torta de soja	2	6,5	6	—

La política de fomento de semillas oleaginosas

En el período 1972-79, la base de esta política ha sido la campaña anual de granos oleaginosos, que se ha independizado de la campaña oleícola. En dicha ordenación de campaña se han ido estableciendo los precios de garantía contractual anuales, que han sido el apoyo clave para el fomento de estos cultivos. Además de los precios de garantía, se han fijado también, desde abril de 1975⁵⁶, los precios máximos de venta al agricultor de las semillas. Han estado subvencionadas con cantidades variables, estableciéndose simultáneamente unas dosis máximas de siembra, que tenía que realizarse con semillas certificadas.

Campaña	Subvención semilla siembra
1973-74	50%
1974-75	25%
1975-76	50%
Trienio 1977-79	50%

⁵⁵ Decreto 19 de diciembre de 1976.

⁵⁶ Orden 15 de abril de 1975.

El reglamento técnico de control y certificación de las semillas oleaginosas fue establecido en noviembre de 1973⁵⁷. En esta política, el SENPA ha utilizado a la Agrupación de extractores de aceites de semillas de producción nacional, para la contratación de la producción con los agricultores y con carácter de entidad colaboradora. Las subvenciones a las empresas extractoras se suprimieron en 1977⁵⁸.

En el trienio 1977-79, se ha ejecutado un plan de apoyo a cultivos experimentales de oleaginosas⁵⁹, a cargo de la Dirección General de la Producción Agraria. El programa estaba concebido para una superficie reducida de cada cultivo, con objeto de efectuar un seguimiento agronómico y económico y poder determinar el potencial productivo en distintas zonas del país. En contrapartida se concedía una prima por hectárea o por rendimiento.

Caso aparte es el de la soja. Este cultivo no ha logrado más que una muy pequeña implantación. Hasta 1977, se venía efectuando un «cultivo dirigido de la soja», que aunque incluido en las campañas anuales de granos, limitaba superficialmente el área objeto de expansión.

<u>Campaña</u>	<u>Superficie programada</u>	<u>Prima</u>
1973-74	15.000 has.	350 ptas/Qm.
1974-75	40.000 has.	350 ptas/Qm.
1975-76	5.000 has.	400 ptas/Qm.

A partir de 1977, la soja recibe un tratamiento específico, con objeto de mantener en el cultivo a los agricultores ya experimentados y poder continuar el estudio técnico y económico de la adaptación del cultivo a nuestro país⁶⁰.

En 1978 se fijó como objetivo, la expansión de la superficie de soja a 75.000 has. en cuatro años. Según la ordenación de dicha campaña⁶¹: «la adopción de variedades de soja y sobre todo la obten-

⁵⁷ Orden 28 de noviembre de 1973.

⁵⁸ Real Decreto 18 de febrero de 1977.

⁵⁹ Orden 17 de junio de 1977.

⁶⁰ Resolución 31 de marzo de 1977, Real Decreto 12 de mayo de 1978 y Real Decreto 13 de febrero de 1979.

⁶¹ Real Decreto 12 de mayo de 1978.

ción y producción a nivel industrial de inoculantes nacionales... han permitido seleccionar las variedades de más producción en España». Se introduce en 1978 un nuevo sistema de garantía de precios para la soja, basado en el establecimiento de un precio objetivo y la compensación por el FORPPA al agricultor, en una cantidad igual, a la diferencia entre dicho precio y el precio medio real del mercado, que se fija en base a las cotizaciones internacionales.

Sin embargo, el escaso éxito de esta política ha ido aconsejando la disminución de la superficie objetivo que fue de 20.000 has. en 1980 y de 10.000 has. en 1981. Aunque el sistema de regulación se mantiene idéntico para la campaña 1981-82⁶², se anuncian cambios importantes para la siguiente campaña, con supresión de la subvención al grano de soja derivada del establecimiento del precio objetivo y desviando el apoyo a la promoción de otros cultivos que puedan paliar el déficit de harinas protéicas, con una mayor adaptación al medio.

En los últimos años el cultivo de la colza viene siendo también objeto de un apoyo especial, con ayudas de hasta 4.000 ptas/ha., para una superficie de 15.000 has. en la campaña 1980-81 y de 40.000 has. en 1981-82⁶³. Sin embargo es posible que los efectos del aceite tóxico, condicionen seriamente el futuro en España de este cultivo. La denominación de «el caso colza», tendrá sin duda repercusiones psicológicas difíciles de desarraigar en el futuro.

Crisis de abastecimiento y control del mercado

En 1963 y 1973 el mercado oleícola español atravesó dos agudas crisis de desabastecimiento. En una situación histórica muy distinta Bermúdez Cañete en 1930⁶⁴ y Torres en 1936⁶⁵ habían estudiado el mecanismo de formación de los precios del aceite de oliva español y su dependencia del mercado exterior.

De los tímidos intentos de regular la oferta interior de aceite, ensayados entre 1934-36, España pasó a la intervención absoluta del

⁶² Real Decreto 1763-81 de 24 de julio.

⁶³ Resoluciones de 30 de julio de 1980 y 23 de julio de 1981.

⁶⁴ Bermúdez Cañete, Antonio. Op. cit.

⁶⁵ Torres, Manuel de Op. cit.

mercado en la época de posguerra. La tímida liberalización iniciada en 1951 no permitió reactivar nuestras exportaciones, hasta 1959. Desde dicha fecha a 1962 se produce un auge sin precedentes en nuestro comercio de exportación y, sin duda, la modificación de la paridad de la peseta en 1959, fue el elemento desencadenante. El sostenimiento del mercado de exportación es una condición básica para el equilibrio oferta-demanda del aceite de oliva español. Una verdad tan sencilla ha sido incomprendida sistemáticamente por la Administración.

Desde el relanzamiento de nuestras exportaciones en 1959, se han sucedido varias crisis de desabastecimiento de aceite de oliva, como consecuencia del desajuste de precios entre el mercado internacional y el nivel interior de precios. La reacción política ha sido habitualmente desafortunada, reduciéndose a un control rígido del mercado, lo cual equivale a la destrucción del mercado libre del aceite de oliva que, una vez resuelta la crisis, se intentaba inútilmente reactivar.

Esta política era incoherente con la decisión de abastecer el mercado con todo tipo de aceites vegetales. Efectivamente, una vez desaparecido el proteccionismo que reservaba el mercado interior en exclusiva para el aceite de oliva, ¿por qué temer un desabastecimiento coyuntural del mercado interior en este aceite? Si el aceite español obtenía precios más remuneradores en el exterior, y la política de consumo de masas en España se estaba efectuando en base al aceite de soja y otros de semillas, ¿por qué restringir nuestras exportaciones? Posiblemente la falta de previsión en la evolución de los mercados sea una explicación. Las crisis de desabastecimiento del aceite de oliva, cogían por sorpresa a los responsables del abastecimiento interior, porque no se llevaba a cabo un seguimiento efectivo de la evolución de los mercados exteriores.

En otro caso, la coherencia de la política oleícola habría exigido un mayor proteccionismo para el aceite de oliva. Es decir, si no se respetaba la formación y conservación de un mercado de exportación estable para el aceite de oliva, se debía haber protegido más el espacio interior. Pero si este mercado se quería guiar por principios de apoyo al consumo entonces ¿por qué dificultar la formación de un mercado de exportación potente y estable? Realmente las contradicciones de la política oleícola de abastecimiento se explican por la ausencia de una línea de pensamiento, a medio y largo plazo, sobre los soportes del

abastecimiento interior de aceites. Esta falta de coherencia ha dañado en gran medida al aceite de oliva español:

- a) Al haberse fomentado una expansión de la producción a costes realmente elevados, hasta 1967 al menos, con la idea vaga de hacer desaparecer nuestro déficit de grasas.
- b) Simultáneamente, compensando coyunturalmente este déficit, con aceite de importación, protegiendo dichas importaciones como medio de apoyo de un consumo barato.
- c) Recurriendo a frecuentes y drásticas restricciones a la exportación de aceite de oliva, cuando las expectativas en el exterior, hacían temer un desabastecimiento interior.

Las crisis de desabastecimiento se desatan con especial virulencia en 1963 y 1973. En ambos casos el origen del desequilibrio del mercado, parte del exterior. En 1963 la cosecha italiana no alcanzó las 300.000 Tm. y los precios del aceite de oliva ascendieron ese año. Si el precio medio FOB de nuestras exportaciones había sido de 59,60 dólares/Qm. en 1962, en 1963 fue de 71,7 dólares/Qm., es decir 50,20 ptas/kg., o lo que es lo mismo el doble de nuestro precio interior de garantía, que era de 25 ptas/kg. En estas condiciones el precio del mercado libre español saltó entre noviembre y diciembre de 1962, desde 24,80 a 33 ptas/kg. Este es el marco en el que se desató la denominada «crisis Ullastres».

En dicha campaña CAT basaba su masa de regulación, en mezclas de aceite de oliva y de soja con precio máximo de venta al público de 24 ptas/l., es decir, el propio organismo de intervención estaba despilfarrando, en mezclas con aceite de soja, un producto que se estaba revalorizando en el mercado exterior. Como es lógico el sector privado, según la terminología del Ministerio de Comercio, «ocultó 80.000 Tm.» de aceite de oliva, para desviarlas a la exportación, pero éstas se contingentaron reduciéndose a 5.000 Tm/mes, gravándose con derechos ordenadores a la exportación. El proceso de esta crisis ha sido analizado detalladamente en el capítulo 5.

Llama la atención de cualquier forma, la persecución oficial de los «especuladores», lo cual es sintomático por parte de un gobierno que afirmaba perseguir el establecimiento de una economía basada en el mercado. Si algo caracteriza el mercado, son las oscilaciones de precios y son precisamente los movimientos de la oferta, estimulada por el movimiento de los precios, los que devuelven el equilibrio al mer-

cado. Esta lógica económica era la aceptada, teóricamente, en 1963 y por tanto entre «empresario o especulador» sólo existía la conveniencia del propio Ministerio de Comercio. Esta propaganda difamatoria vuelve a plantearse en 1973 en los mismos términos, y la repercusión psicológica sobre el consumidor es inmediata. El comprador de aceites no entiende las motivaciones, justas o injustas, de las alzas de precios, pero ante una campaña oficial y en la prensa, no duda en atribuir motivaciones especulativas a la subida brusca de los precios del aceite de oliva. Y esto no es verdad. No puede confundirse especulación con oportunismo a no ser que todo ello se confunda con esa concepción del denominado «espíritu emprendedor o de empresa», con la obtención del máximo beneficio como objetivo primario. El origen, tanto en 1963 como en 1973, de la subida del precio del aceite de oliva en el mercado español no fue la ocultación del aceite, aunque ésta se llegara a producir para evitar el control administrativo. La subida de precios estaba provocada de modo directo por el incremento experimentado en los precios exteriores, y fueron éstos los que movilizaron las expectativas de los tenedores de aceite, provocando la ocultación.

La crisis de 1973 exige un análisis más detallado ya que las circunstancias que la provocaron no fueron tan coyunturales como en 1963, provocando la ruptura definitiva en el modelo de política oleícola de comercio interior, que se venía aplicando en España, desde 1956 hasta 1974. En esta crisis pueden observarse dos fases distintas, con causas claramente diferenciadas. Como en el caso anterior, la crisis se ve precedida de un período 1969-71, de importante auge de nuestras exportaciones, como consecuencia del fuerte incremento en el consumo de aceite de oliva en Italia, que rebasó las 600.000 Tm., entre 1969 y 1972.

La crisis oleícola de 1973-74, provocada básicamente por las perturbaciones del precio de la soja, se ve precedida por tensiones en los precios del aceite de oliva desde diciembre de 1971. Aunque la continuidad en el tiempo, induce a la confusión de ambos procesos, es necesario no confundir el efecto de las fuerzas económicas que inciden en uno y otro momento.

Efectivamente, el año 1972 registra un crecimiento en los precios de importación en Europa del aceite de oliva, de un 42% respecto a 1971. Este incremento de precios no responde a un desabastecimiento del mercado ya que coincide con una espectacular cosecha italiana,

principal país importador mundial. Debido a la expansión del consumo en Italia, a pesar de disminuir sus importaciones en 1972, compró en el mercado exterior casi 100.000 Tm. ese año. Sin embargo, los precios del aceite de oliva al productor italiano, debido a la abundancia de la cosecha, descienden en 1971-72.

Por otro lado, la cosecha española es baja en esa campaña, aunque no anormalmente baja. Sin embargo, los precios al productor español crecen, desde diciembre de 1971 a diciembre de 1972, 8 ptas/kg., es decir, tanto como el incremento registrado entre 1964 y 1971.

La explicación de esta tendencia al alza hay que buscarla en el incremento del 42% de los precios de importación en Europa del aceite de oliva. La devaluación del dólar en diciembre de 1971 provocó una revalorización de la peseta y los precios internacionales se reajustaron al alza porque la demanda, a pesar de la gran cosecha italiana se sostuvo, y la oferta por la mediocre cosecha española, no era abundante.

Se cumple por tanto la afirmación de Bermúdez Cañete y Torres, cuando sostenían la dependencia de los precios interiores del aceite de oliva respecto a los del mercado internacional. Esta dependencia no se da de igual modo, en los precios al productor italiano, por la distinta situación del equilibrio oferta-demanda respecto al comercio exterior de aceite, en ambos países. Sin embargo la crisis de 1972-74 tiene un aspecto nuevo, como consecuencia de la ruptura del equilibrio del mercado oleícola español. Efectivamente, la vinculación de la política de aceites respecto de la producción interior de carne, transforma en excedentario estructuralmente nuestro mercado oleícola, haciéndose ya imposible la vuelta al modelo de abastecimiento anterior.

La cosecha de 1972-73 trae un considerable aumento de la producción española y una fuerte disminución de la italiana. Italia importa ese año 168.000 Tm. de aceite de oliva, y los precios italianos, desde el verano de 1972 suben espectacularmente, en principio por la disminución de la oferta, pero desde el comienzo de 1973 por el crecimiento de los precios de la soja en el mercado internacional, que en agosto de 1973 se elevan en EE.UU. a 713 dólares/Tm., es decir, un 233% de aumento respecto a los de diciembre de 1972.

Lo que podríamos calificar como auténtica explosión del mercado de la soja, no puede explicarse, por variaciones en la cosecha americana. Efectivamente, la semilla de soja había logrado mantener una es-

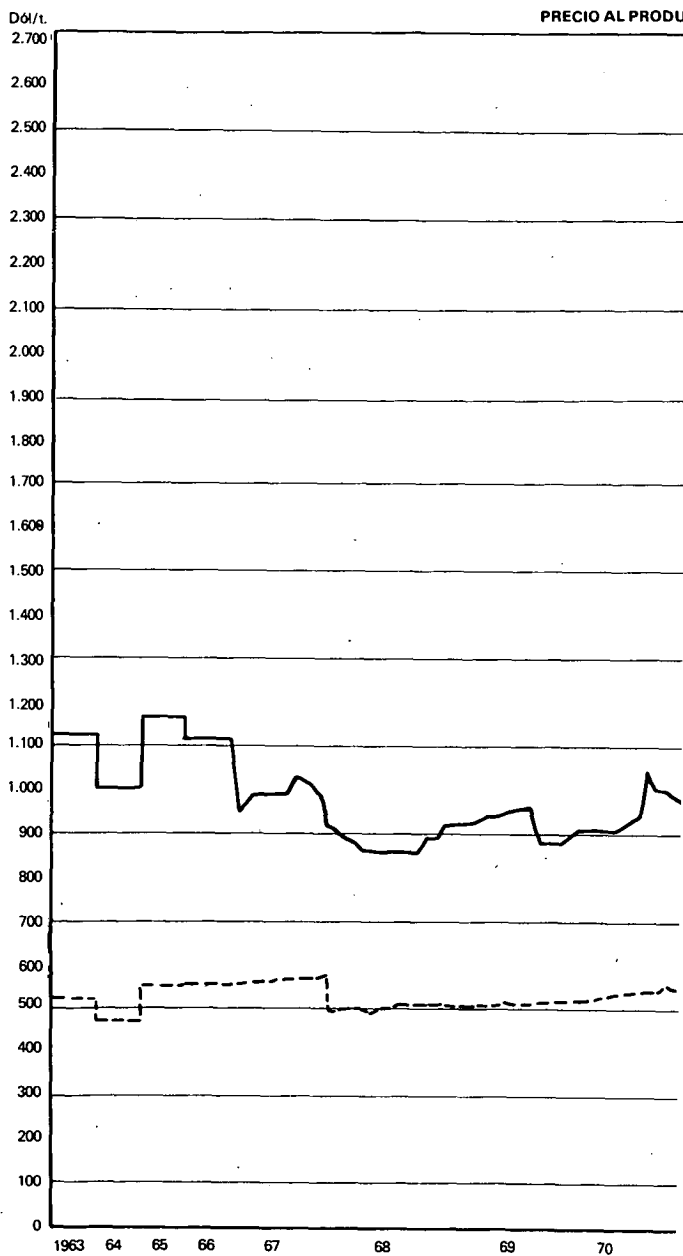
tabilidad de precios asombrosa entre 1950 y 1970 (Gráfico 6.4). Baste decir que el precio medio de importación en Europa del haba de soja, coincide, en 107 dólares/Tm., en las décadas 1950-59 y 1960-69. Sin embargo a partir de 1970 el mercado de soja empieza a registrar ligeras tensiones. El precio medio en el trienio 1970-72 es ya de 127,5 dólares/Tm., y en 1973 la soja dobla su precio. El promedio para el período 1973-78 fue de 261 dólares/Tm.

La evolución de la producción de soja en EE.UU., no justifica este comportamiento del mercado en ningún momento, especialmente la elevación de precios de 1973, año en que la cosecha alcanzó un récord histórico de 42 millones de Tm. Los fuertes desequilibrios exteriores de la economía americana habían provocado una segunda devaluación del dólar, en febrero de 1973, y la decisión del gobierno americano de embargar los envíos de soja a Europa, provocó el estallido de la crisis. La prolongación de las tensiones monetarias había afectado, en opinión del profesor Rojo⁶⁶, muy seriamente, a la liquidez internacional y a partir de 1973 se desata un proceso inflacionista de gran intensidad. En otoño de dicho año, la elevación de los precios del petróleo viene a agravar la situación, pasando desde entonces a convertirse el encarecimiento de la energía, en factor clave de la crisis.

Los hechos analizados se transmitieron con celeridad al mercado del aceite de oliva. Si se observa el gráfico 6.1., donde se recoge la evolución de los precios del aceite de oliva al productor, en Italia y España, se advierte que el alza de los precios se inicia en ambos países en diciembre 1971; en agosto de 1972 los precios del aceite de oliva en Italia inician una escalada mucho más acusada que en España, siendo en febrero de 1973, cuando se reactiva el precio español. La unidad utilizada es dólares/Tm., por lo que evidentemente, está influido por las dos devaluaciones del dólar en diciembre 1971 y febrero 1973. Estos efectos fueron el reflejo de las tensiones monetarias que se habían transmitido directamente al comercio internacional. Por ésto hay que buscar en el mercado de la soja la causa primaria de la explosión de los precios del aceite de oliva en el verano de 1973. En abril de ese mismo año la semilla de soja había alcanzado un récord histórico y su precio al por mayor en EE.UU., fue de 430 dólares/Tm. El aceite de soja alcanza el límite máximo en agosto, 710 dólares/

⁶⁶ Rojo, Luis Angel. *Inflación y crisis en la economía mundial*. Alianza Editorial. Pág. 89.

GRAFICO N° 6.1.



FUENTE: Anejo n° 5

ACEITE DE OLIVA

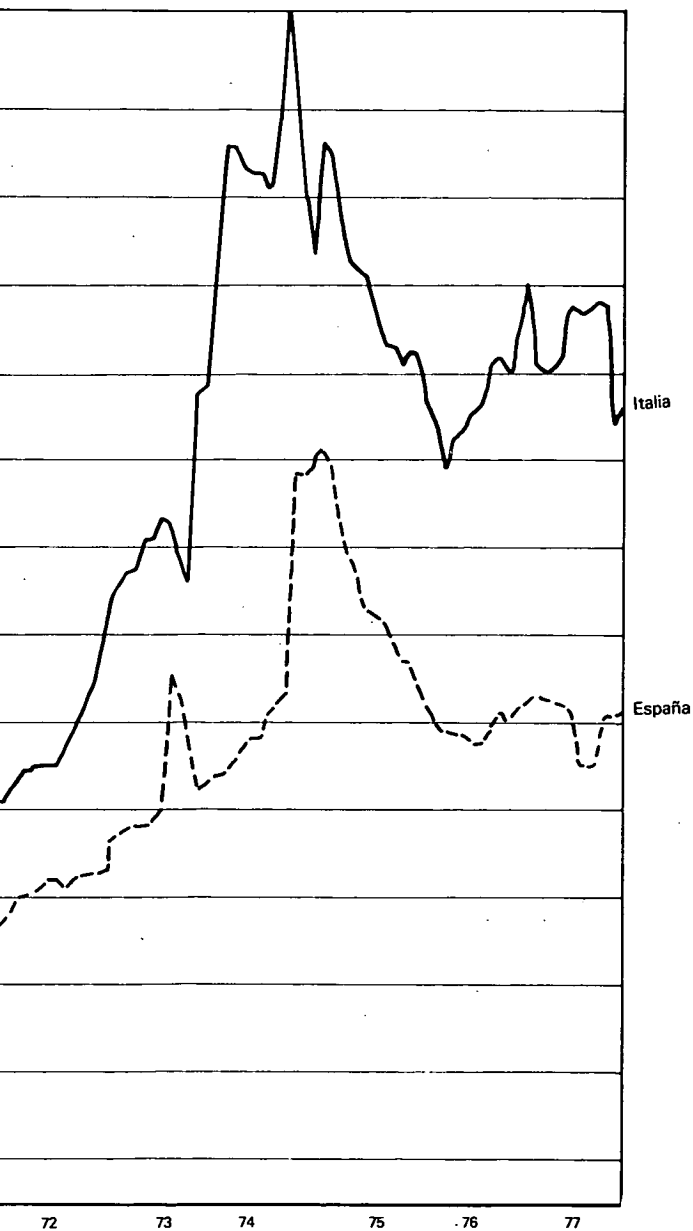
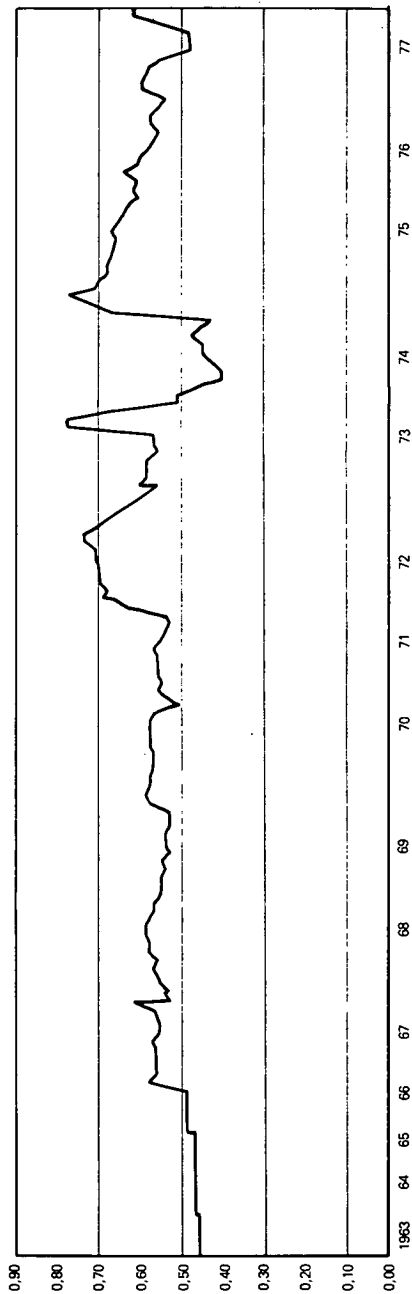


GRAFICO N° 6.2.

RELACION DE PRECIOS ENTRE ACEITE DE OLIVA AL PRODUCTOR EN ESPAÑA/ITALIA



FUENTE: Anejo n° 6

Tm., al por mayor en EE.UU. Este punto máximo coincide con el precio del aceite de oliva italiano, 1.570 dólares/Tm., también en agosto. Sin embargo el precio español retrasa su ascensión, y el máximo se registra en septiembre, 1.210 dólares/Tm.

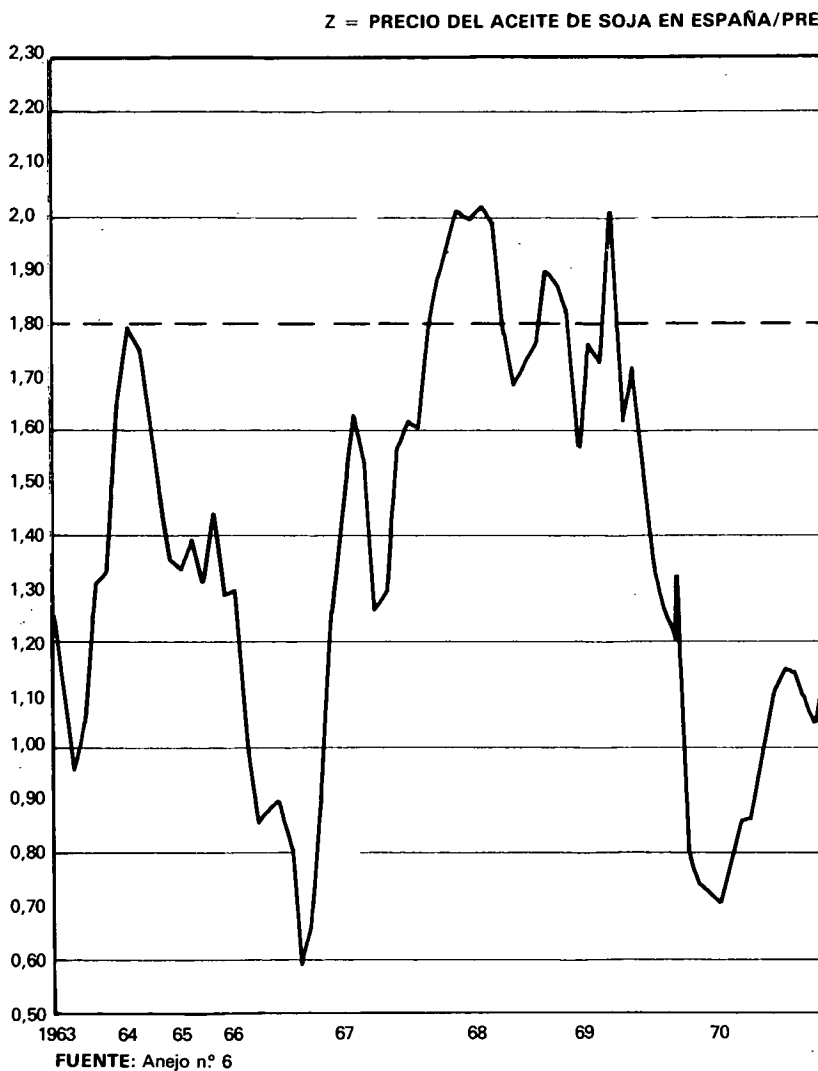
Esto quiere decir que aunque con retraso el sector privado español reaccionó, siguiendo las tendencias que en este caso le imponía el mercado internacional de la soja.

La reacción administrativa, respondió a la lógica autoritaria que había empleado en parecidas circunstancias, anteriormente. Pero en este caso, no se trataba de un desequilibrio coyuntural, y la intervención tuvo que ser más intensa, llegándose a situaciones paradójicas, como la venta de aceite de soja en España, a precios inferiores que en EE.UU. (Gráfico 6.3.). Que el desequilibrio del mercado no iba a ser coyuntural era bastante evidente, porque su origen era algo tan fundamental, como la quiebra del sistema monetario y su traslación inmediata al comercio internacional. La intervención en el mercado oleícola español, gráficos 6.1 y 6.4 no lograría sus propósitos porque la tendencia al alza en el exterior se prolongó hasta octubre 1974, cuando se liberaliza el precio del aceite de oliva español, que se dispara al alza, en el momento en que los precios internacionales del aceite de soja en EE.UU., y del aceite de oliva en Italia, inician un retroceso acelerado. Nunca la intervención administrativa y la política de controles en el sector oleícola español había sido tan desafortunada como en el período que va desde agosto de 1973 a octubre de 1974.

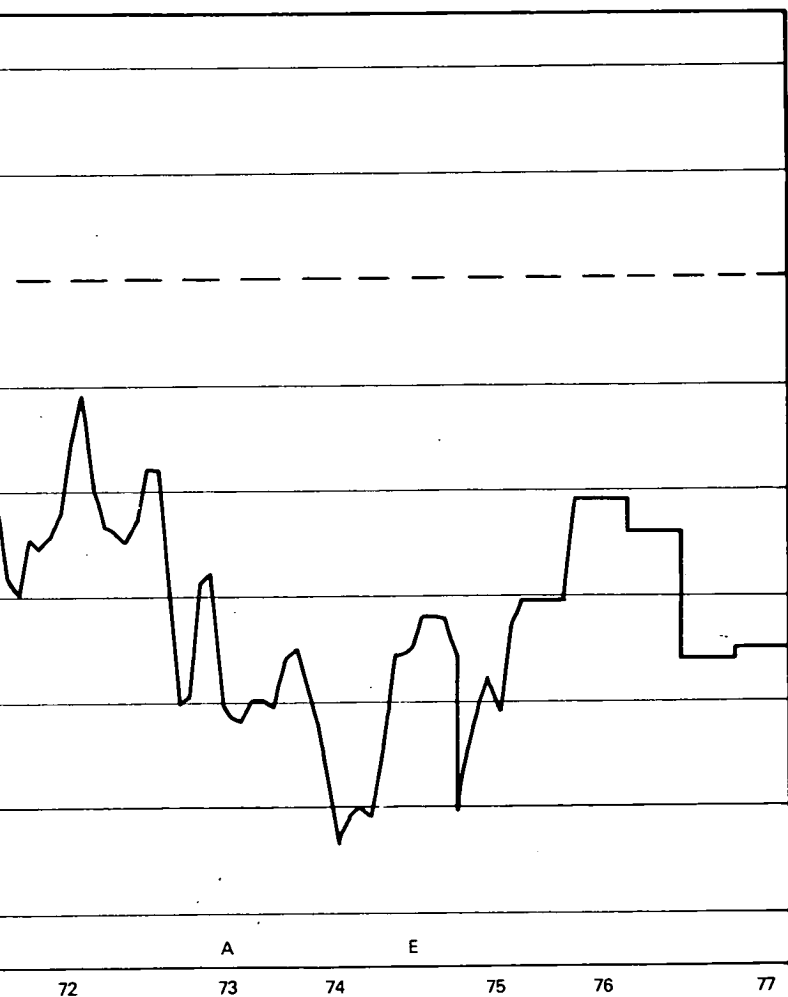
La estimación efectuada en esta investigación, permite evaluar, de un modo aproximado, en un mínimo de 5.500 millones de pesetas, en la campaña de 1973-74, y en 2.600 millones de pesetas, entre noviembre de 1974 y abril de 1975, las subvenciones del Estado español al sostenimiento del precio del aceite de soja. Por lo que respecta al sector olivarero, la intervención del mercado, supuso la pérdida de una coyuntura excepcionalmente favorable. Se ha efectuado, en este caso también, una estimación de las pérdidas sufridas por el sector olivarero al no haber podido disfrutar tal coyuntura, debido a la intervención de los precios. La cantidad dejada de ganar asciende a 13.200 millones de pesetas.

La intervención hizo disminuir los precios del aceite de oliva, en el mercado interior, hasta situarlos en un 61 % de nuestros precios de exportación. Esta relación de precios era próxima al 80% en 1967,

GRAFICO N° 6.3.



POR MAYOR EN U.S.A. DEL ACEITE DE SOJA



antes de la devaluación de la peseta. El cambio de paridad la hizo descender por debajo del 70% sosteniéndose en dicho nivel hasta el verano de 1969, en que la relación vuelve a situarse entorno al 80%, alcanzándose un máximo en diciembre de 1971, del 83%. La intervención del mercado oleícola durante 1974 provocó la disminución de la relación de precios indicada, hasta el 51% en mayo, es decir, el aceite de oliva se estaba consumiendo en España a la mitad de precio que obtendría dicho aceite en caso de ser exportado.

Lo que se consideró como escandalosa subida de un 33% del precio del aceite de oliva, entre agosto y septiembre de 1973, desatando la intervención del mercado, coincidió en el tiempo con un incremento del 75% en el precio del aceite de soja al por mayor en EE.UU. El sostenimiento de los precios del aceite de soja en España, producido con habas de importación, provocó que la relación entre el precio del aceite de soja en España y en EE.UU., que normalmente osciló entre 1,5 y 2, descendiera por debajo de la unidad desde agosto de 1973 hasta el comienzo de 1975 (Gráfico 6.3.).

La ruptura del equilibrio en el mercado español de aceites

El equilibrio del mercado oleícola español mantenido hasta 1974, queda roto con la liberalización de los precios del aceite de oliva. Un conjunto de circunstancias se conjugan para provocar la inviabilidad del modelo hasta entonces adoptado.

- 1º) Los precios internacionales del aceite de oliva provocan tensiones continuas al alza en el mercado español, en momentos de desabastecimiento.
- 2º) La política de abastecimiento de aceite barato, ejecutada por CAT, utilizaba el aceite de soja para flexionar a la baja el precio del aceite de oliva.
- 3º) La oferta interior de aceites de semillas en 1973-74 es ya más que suficiente para compensar el tradicional déficit de aceites. La producción nacional de aceite de girasol supera por primera vez, en 1973-74, las 100.000 Tm., y la producción de aceite de soja es de más de 200.000 Tm.

- 4º) El modelo de abastecimiento de carne en España, es muy inelástico a corto plazo, a los incrementos en el precio de la soja. Por este motivo las importaciones de soja han seguido creciendo. El insuficiente desarrollo de la ganadería dependiente de la tierra hacía que en 1973, un 70% de la producción de carne, exceptuando especies menores, procediera de las aves y el porcino, es decir, carne blanca. A lo largo de la década de los setenta, esta situación se ha intensificado:

	1973		1980	
	Tm.	%	Tm.	%
Carne de bovino	371.000	22	420.000	18
Carne de ovino	131.000	8	126.000	5
Carne de porcino	588.000	35	986.000	43
Carne de aves	600.000	35	761.000	33

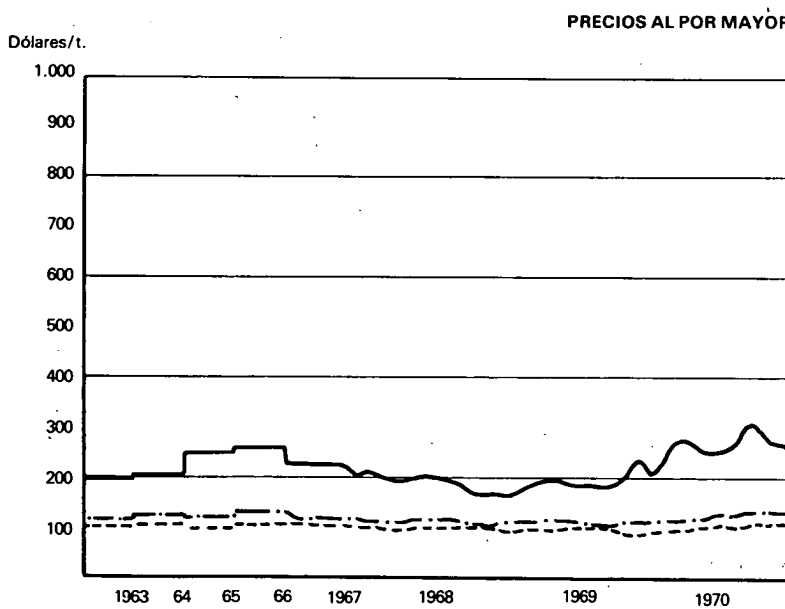
Fuente: Anuarios Estadísticos. Ministerio de Agricultura.

La crisis de 1973-74 no fue valorada suficientemente. No era una crisis de abastecimiento de aceite que, como otras, pudiera resolverse con una intervención coyuntural del mercado. Fue el punto de ruptura de un equilibrio imposible de recuperar, porque a partir de entonces, la oferta interior de aceites ya era superior a la demanda, y el equilibrio de precios entre el aceite de oliva y los aceites de semillas, en el mercado interior, por las propias fuerzas del mercado, iba a incidir a la baja sobre el consumo de aceite de oliva. Por este motivo es aún más inexplicable la intervención administrativa de las exportaciones de aceite de oliva.

El aceite de soja, monopolio tradicional de CAT, había permitido mantener las relaciones de precios entre aceite de oliva y aceite de soja alrededor de 1,5 hasta 1972 (Gráfico 6.5). En el mercado europeo esta relación, en aceites de importación, no descendió de 2, excepto en 1950 y 1954. En 1967 y 1968 se situaba entre 3 y 4 (Gráfico 6.6).

El consumidor español acostumbrado a una relación de precios de 1,5 no estaría dispuesto a mantener sus preferencias hacia el aceite de oliva, en el momento en que, este producto aumentara su precio relativo; especialmente, con una oferta de aceites abundante.

GRAFICO N° 6.4.



BA Y DE ACEITE DE SOJA EN EE.UU.

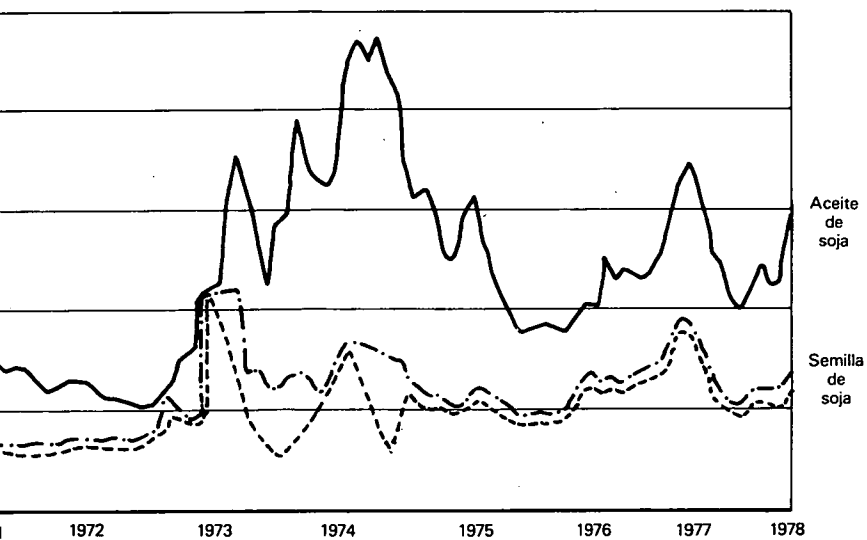
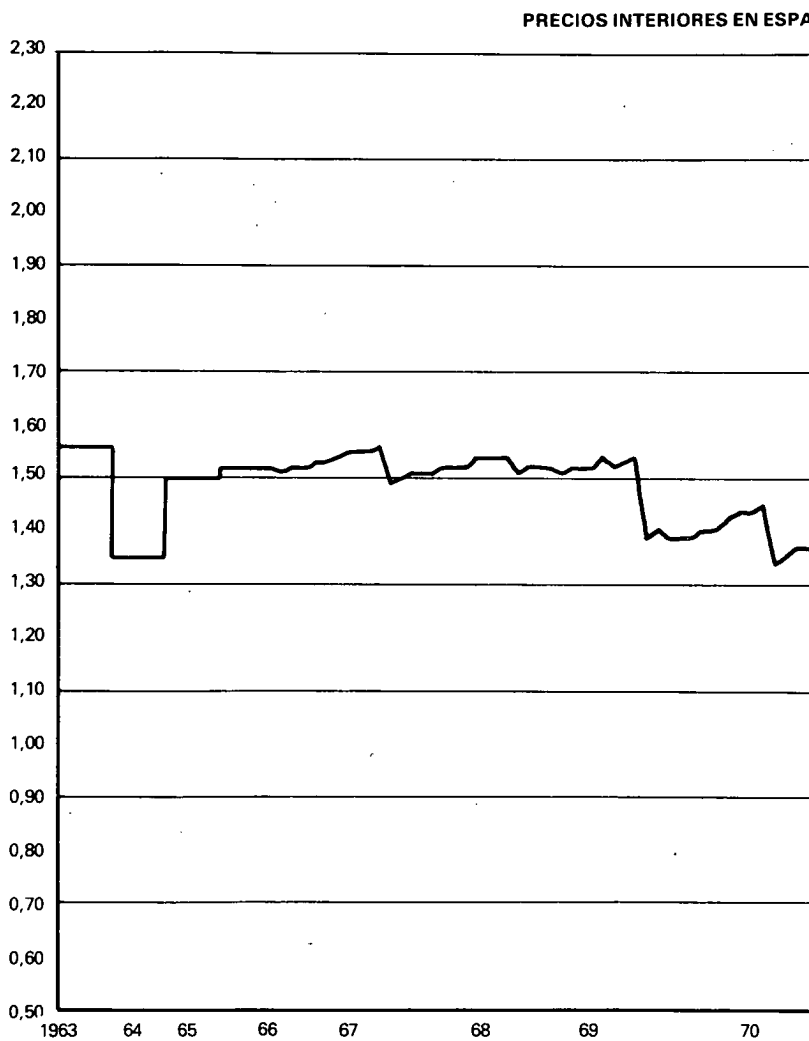


GRAFICO N° 6.5.



FUENTE: Anejo n° 5

Y = PRECIO ACEITE DE OLIVA/PRECIO ACEITE DE SOJA

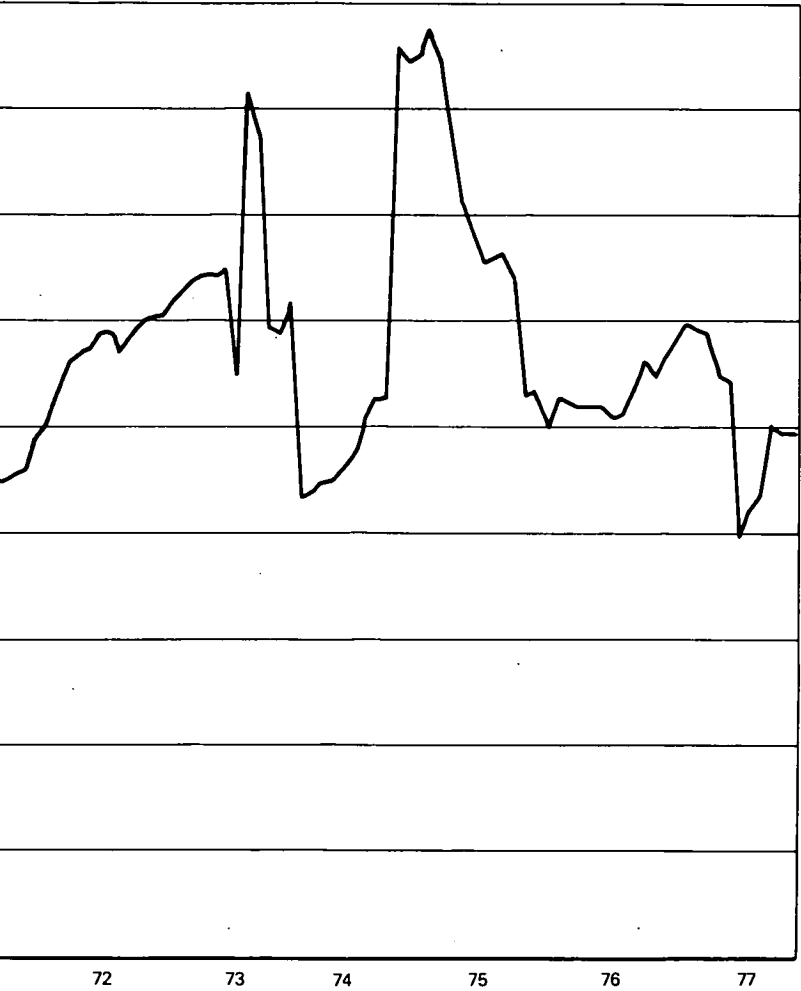
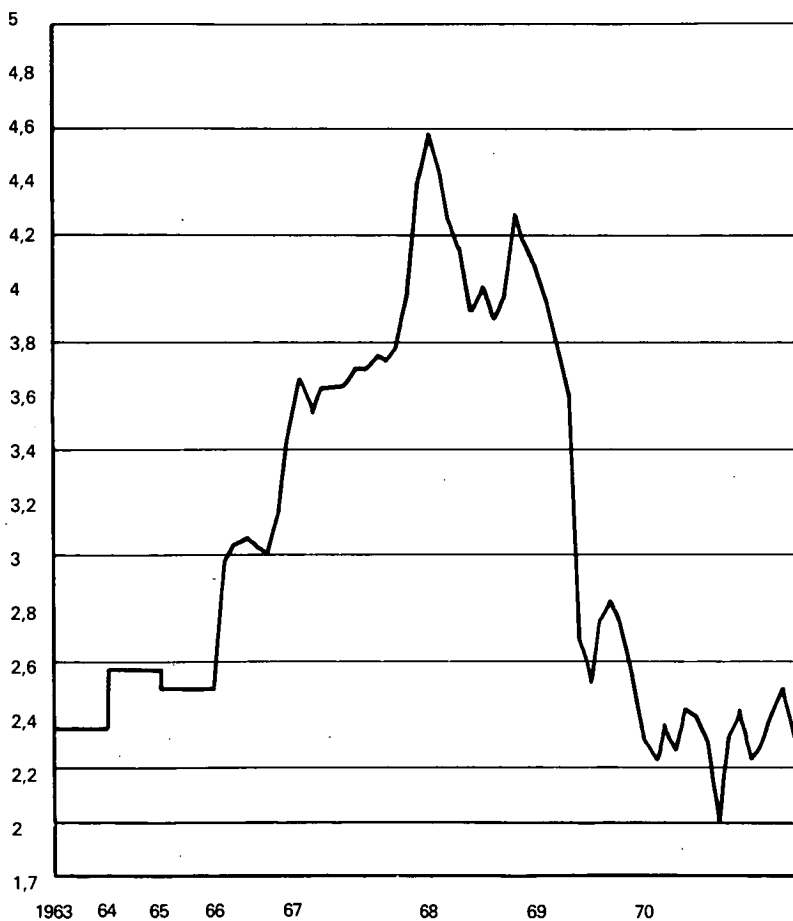


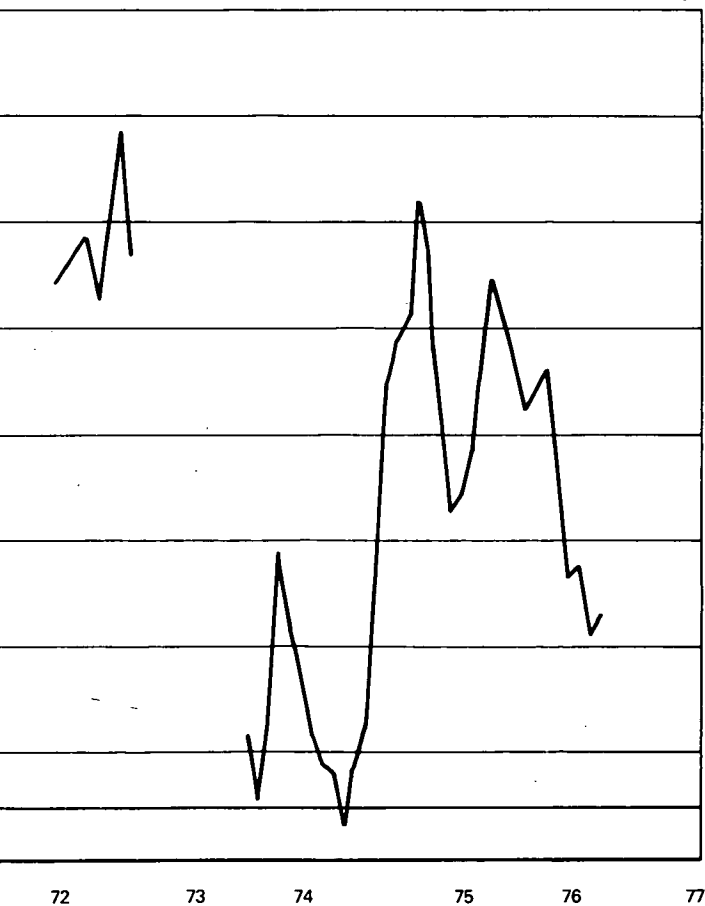
GRAFICO N° 6.6.

W = PRECIOS DE EXPORTACION DE AC
IMPORTACION EN EUROPA DE AC



FUENTE: Anejo n° 6

OLIVA ESPAÑOL (Mº AGRICULTURA)/PRECIOS DE
SOJA (USA) (FAO)



La reacción del consumo ante la liberalización de los precios del aceite de oliva, fue inmediata, y de absorber más de 320.000 Tm/año, entre 1972-74, pasó a consumir 250.000 Tm. en 1974-75. Mantener la política de abastecimiento de aceite, anterior a la crisis, ya no era posible, y los stocks empezaron a aumentar: desde entonces no han disminuido de 300.000 Tm. al final de la campaña, de las cuales más de 200.000 Tm. son de aceite de oliva.

El nuevo equilibrio exigía una opción:

- 1º) Disminuir la producción de aceite de oliva.
- 2º) Subvencionar excedentes, cada día más invendibles.
- 3º) Intervenir el mercado del aceite de soja.

La resolución adoptada ha consistido realmente en una combinación de las tres posibles, con mayor o menor éxito, especialmente porque la producción de aceite de oliva español es muy difícil que descienda ya de 400.000 Tm., a no ser que se acometiera una improbable política de destrucción del olivar. De una situación de déficit de aceites, España ha pasado a tener un considerable excedente, al haberse vinculado política de grasas y política de carnes en una misma estrategia de apoyo al consumo.

Plantearse la destrucción del olivar español nos llevaría a profundizar en una cuestión fundamental como es el papel de la producción agraria en la España actual. ¿Puede España prescindir de la producción rural, no de huerta, siguiendo una estrategia de abastecimiento dependiente de los mercados internacionales? La cuestión parece extemporánea. Tal vez eso pudo ser un planteamiento racional en la década de los sesenta, pero hoy día parece una locura, ni siquiera plantear el tema. La agricultura, en opinión del profesor Fuentes Quintana⁶⁷, debe detener en el momento actual la tasa anual de pérdida de puestos de trabajo, que era aún de 125.000 activos anuales en 1978, es decir, casi un 5 % de la población activa agraria. La actual situación de la economía española, dada su tradicional incapacidad para generar empleo⁶⁸, parece aconsejar el fomento, o al menos el soste-

⁶⁷ Fuentes Quintana, Lagares y Alcaide. «Los problemas de empleo en la economía española y su incidencia en el medio rural». En el nº 107 de la *Revista de Estudios Agrosociales*. Abril-junio 1979.

⁶⁸ «Programa a medio plazo para la economía española». Ministerio de Economía. Madrid 1979.

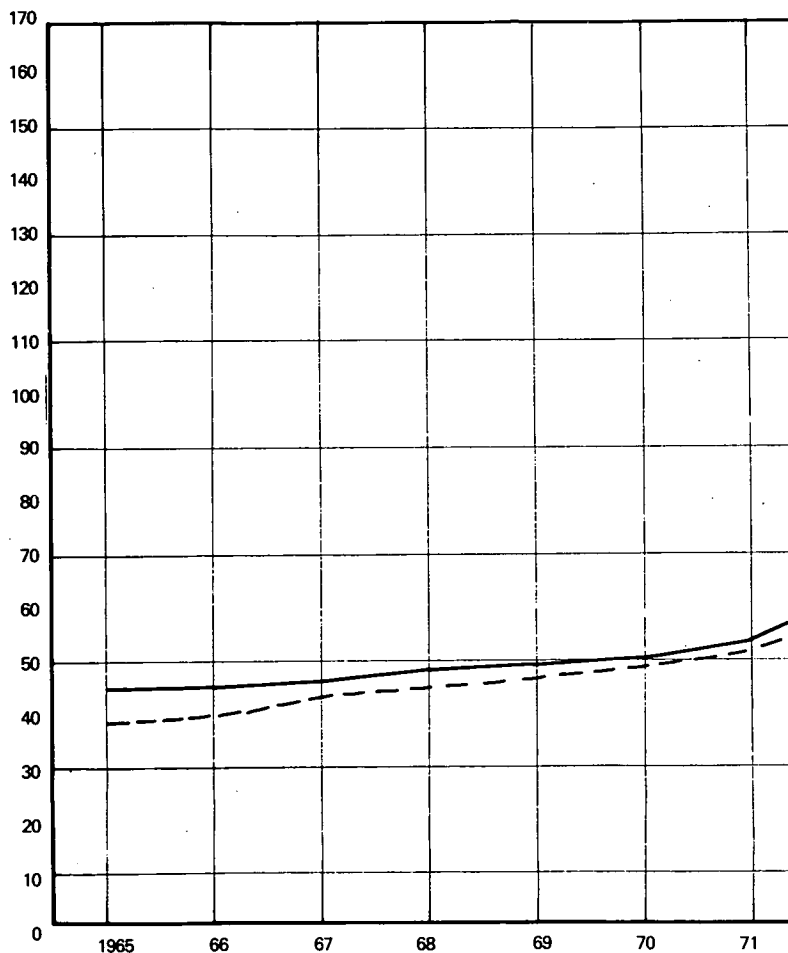
nimiento, de actividades más intensivas en trabajo. En último término esta cuestión va a quedar condicionada por la evolución, en los próximos años, de los precios relativos de la mano de obra y de la energía.

A pesar de la contingentación de la soja para consumo interior, el nivel de stocks se ha sostenido en más de 250.000 Tm. de aceite de oliva.

Como consecuencia de la nueva política adoptada para relanzar el consumo del aceite de oliva, el índice de precios del aceite ha caído por debajo del índice general de precios, desde 1976. Hasta 1972 ambos índices habían evolucionado de modo similar, creciendo más el índice de precios del aceite entre 1972 y 1975. A partir de esta fecha el mercado del aceite de oliva ha dado muestras de paralización, incrementándose las compras de la Administración, en régimen de garantía de precios (Gráfico 6.7).

De este modo, la deseada revaluación en los precios del aceite de oliva, esperada desde hacía muchos años por el sector olivarero, tuvo una repercusión muy negativa sobre el mercado. Esto no puede sorprender porque la revaluación del precio entre 1972 y 1975, como ha sido visto, no respondió a una acción consciente de Gobierno, dentro de una política oleícola global, sino que vino impuesta por la evolución del mercado internacional. Desde que en 1966, la CEE adoptó una política proteccionista para el aceite de oliva italiano, con precios al productor muy superiores a los de mercado, la revalorización del aceite español estaba garantizada. En el Segundo Plan de Desarrollo se preveía una suave tendencia al alza, para compensar el incremento en los costes de producción, provocado por el aumento salarial en el campo. Pero en dicho plan no se preveía ningún tipo de acción estructural o de mejora de la productividad, que pudiera incidir sobre la renta del olivar, no exclusivamente vía precios. En el gráfico 6.8 puede observarse la evolución del índice de precios percibidos por el aceite, en producción, y del índice general de salarios agrícolas. Es entre 1965 y 1966, cuando el índice de precios del aceite es definitivamente superado por el índice de salarios, alejándose hasta 1971-72 en que parecen evolucionar a un ritmo similar hasta 1975. A partir de entonces se produce un crecimiento limitado en los precios del aceite que no puede seguir, de ningún modo, la expansión acelerada de los salarios agrícolas que, en 1979, han multiplicado por 10 los salarios de 1964, mientras el precio del aceite de oliva solo se ha multiplicado

GRAFICO N° 6.7



FUENTE: Ministerio de Agricultura.

--- INDICE GENERAL DE PRECIOS

— INDICE PRECIOS DEL ACEITE

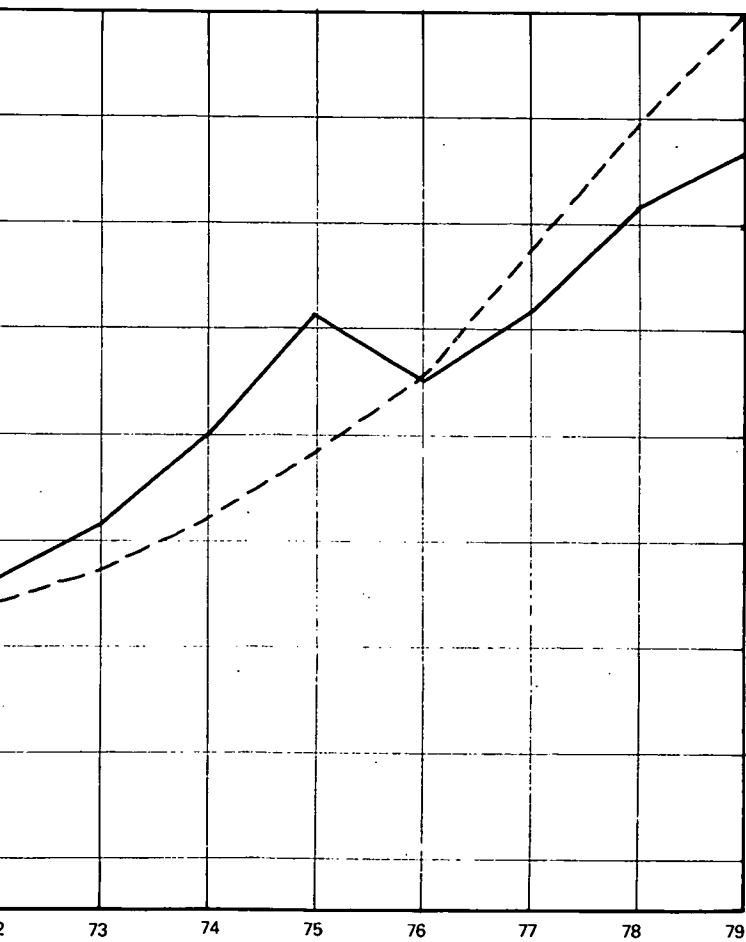
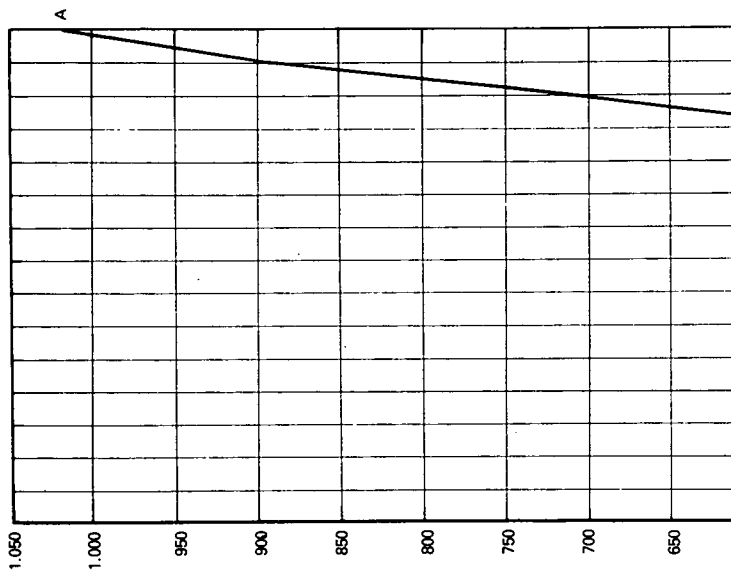


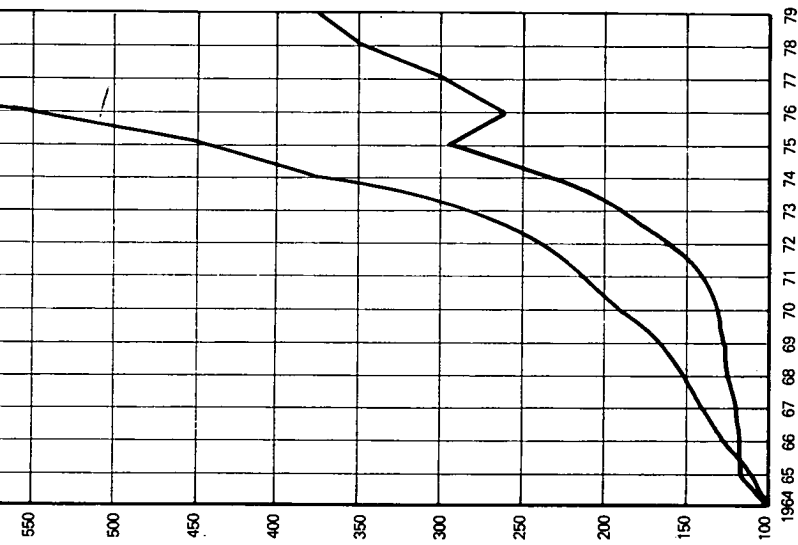
GRAFICO N° 6.8

A = Índice general de salarios agrícolas

B = Índice de precios percibidos por el agricultor por el aceite

Base = 1964 = 100





FUENTE: Ministerio de Agricultura.

por 3,7, en dicho período de quince años. En Italia, gráfico 6.9, la evolución del índice de salarios agrícolas ha superado, el incremento experimentado en España.

Por tanto se puede concluir que el incremento de precios del aceite de oliva ni ha sido directamente, provocado por el aumento del coste salarial, ni ha seguido el ritmo de expansión de los salarios. Fue la situación del mercado internacional la que provocó la revaluación en el período 1972-1975, y su nefasta incidencia sobre el consumo en el mercado interior, la que ha provocado el posterior estancamiento de los precios.

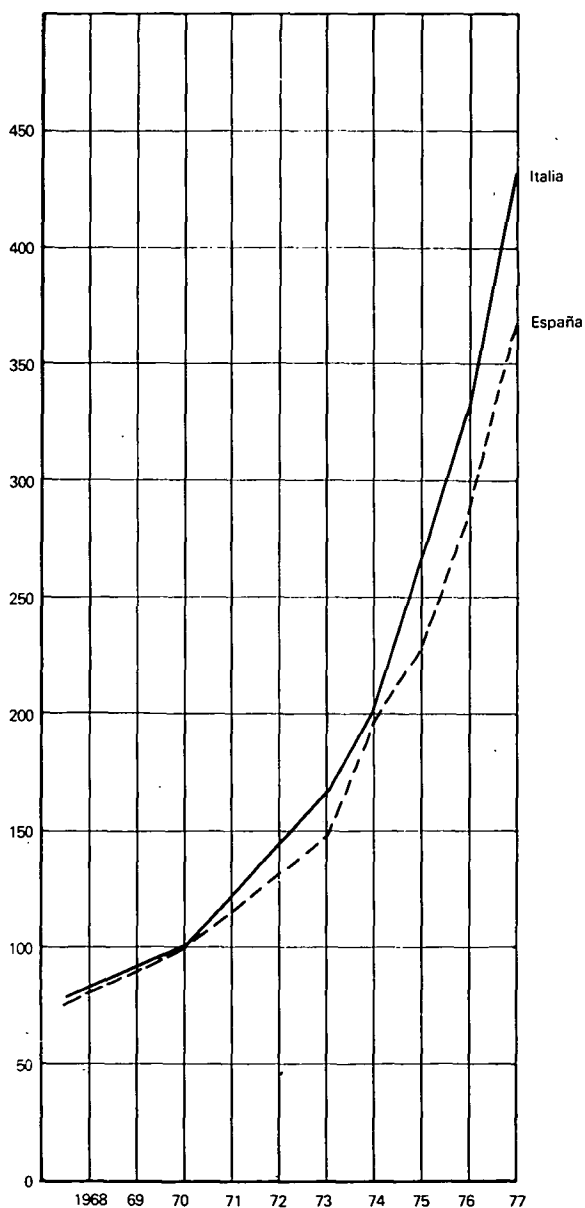
La política de «aceite barato», el aceite tenía una ponderación de 34,1% en el índice del coste de la vida, queda parcialmente sin sentido desde 1975. No porque no siga frenándose la tendencia alcista del precio del aceite de oliva, sino porque la situación del olivar y del aceite de oliva en el mercado, hizo necesaria la drástica intervención en el mercado del aceite de soja.

El desenlace de la crisis, en noviembre de 1974, permitió comprobar que las preferencias del consumidor español por el aceite de oliva, no eran lo suficientemente sólidas para tolerar una diferencia de precios superior a la ya mencionada del 1,5. En este hecho inciden, seguramente, las propias características del aceite, que salvo en el caso de las ensaladas, es un producto de «cocina» y no de «mesa», así como la política de comercio interior adoptada durante el proceso de desarrollo económico español. Contrasta todo ello, con el apoyo al consumo de la política italiana. Efectivamente, antes de ponerse en funcionamiento la regulación comunitaria en el sector de grasas, en 1966, la CEE elaboró un estudio sobre la incidencia en el consumo de la diferencia de precios entre el aceite de oliva y los aceites de semillas. Según esta investigación⁶⁹, en un período de auge en el nivel de renta del consumidor italiano, como el vivido en la década de los sesenta, el consumo del aceite de oliva obtenía un impacto positivo mayor debido a este «efecto renta», que el negativo del «efecto diferencia de precios». La evolución del consumo de aceite hasta 1973-74, confirmó estas previsiones y entre 1969 y 1972, los italianos consumieron más de 600.000 Tm. de aceite de oliva dentro de una estructura de merca-

⁶⁹ «Incidencia du rapport des prix de l'huile de graines et de l'huile d'olive sur la consommation de ces huiles». *Informations internes sur l'Agriculture*, n.º 30, Septembre 1968. Commission des Communautés Europeenes.

GRAFICO N° 6.9.

INDICE DE SALARIOS AGRICOLAS



FUENTE: Ministerio de Agricultura y Anuario de Estadística Agraria de Italia.

do con abundante oferta de otros tipos de aceites. A partir de 1973-74, el consumo de aceite de oliva en Italia ha descendido, al tomar signo opuesto, el ya mencionado «efecto renta», como consecuencia de la crisis económica.

Déficit de grasas y déficit de proteínas vegetales

La quiebra de la política oleícola en 1973-74, está íntimamente ligada a la estrategia de la política agraria adoptada durante el proceso de crecimiento económico español, que se inicia en 1959, y no es exclusiva de dicho sector. Los crecientes requerimientos de carne supusieron, ante la rigidez a corto plazo de la producción de pastos y piensos, un aumento considerable de nuestras compras de maíz y de soja en el exterior.

La política de expansión interior de estos cultivos ha sido ineficaz. La superficie dedicada a maíz no solo no ha aumentado sino que ha disminuido a lo largo de la década de los setenta. La producción de soja es despreciable y, en ambos casos, las necesidades adquieren tal volumen que es preciso considerar como inevitable, que nuestras importaciones de estos productos se mantengan en los próximos años. Al menos mientras no consiga aumentarse la proporción de cebada, girasol y cultivos forrajeros en las raciones. De todas formas la expansión del maíz y la soja en España está condicionada, sino se produce un giro proteccionista en nuestra política comercial exterior, por el volumen de la oferta internacional, que permite aún un nivel de precios de difícil competencia.

En el caso de las importaciones de soja surge sin embargo, la posibilidad de diversificar las importaciones de haba de soja, mediante compras de harinas o tortas de esta oleaginosa.

El suministro de soja ha sufrido un cambio de rumbo trascendental en el período 1962-64. Hasta 1962 y dado el escaso desarrollo de la producción de carne de pollo en España, las importaciones de soja se efectuaron directamente en forma de aceite, para compensar el déficit oleícola existente. Se trataba de compensar coyunturalmente, el déficit de grasas. Como resultado de la gran cosecha de aceituna de 1963, y durante dos campañas, las importaciones pasaron a ser básicamente de harina de soja para abastecer a la naciente industria de producción avícola. El incremento acelerado en el desarrollo de esta

industria, así como las fuertes oscilaciones en la producción del olivar español, aconsejaron efectuar la importación del aceite y de la harina simultáneamente, en forma de haba de soja. Por tanto a partir de 1964 prácticamente todas nuestras importaciones pasaron a realizarse de este modo, y solo a partir de 1976 parecía cobrar importancia las importaciones de tortas y harinas, pero en 1980 esta tendencia se ha roto y las importaciones son en un 98,3 % de haba.

Las importaciones de haba de soja supusieron la expansión de una industria extractora, o molturadora, que ha llegado a adquirir una dimensión similar a la de Holanda y sólo superada por la República Federal Alemana, que son los dos grandes transformadores de soja en Europa Occidental.

La necesidad de compensar el déficit en proteínas vegetales, para la alimentación animal, ha ido desequilibrando el sector oleícola español, a partir del momento en que la oferta de aceites ha superado a la demanda, sin que las necesidades de cubrir el déficit de proteínas vegetales haya alcanzado un similar punto de saturación. Por tanto, la imprevista expansión de la producción avícola y porcícola se ha convertido en el origen básico del desequilibrio oferta-demanda en el sector oleícola. Imprevisto, porque ciertamente, las previsiones contenidas en el Plan de Desarrollo no suponían más que incrementos moderados en dichas producciones. Si tales previsiones se hubieran cumplido, tal vez hubiera estado justificado basar exclusivamente nuestro suministro de soja, en importaciones de haba. Pero tal y como han ocurrido las cosas, habría parecido más conveniente diversificar nuestra política de importaciones para evitar añadir problemas irresolubles, a la ya difícil problemática oleícola española. Irresolubles si las actuales tasas de crecimiento en la demanda global de aceites vegetales no se modifican sustancialmente, cosa que no es probable.

Evidentemente, la perspectiva de una próxima integración de España en la CEE, convierte el sector transformador del haba de soja en España, en uno de los sectores más transparentemente beneficiados por dicha integración, por doble motivo: la liberalización del mercado interior de aceites vegetales y la apertura de un mercado, como el europeo, gran consumidor de soja en forma de aceite y de harinas proteicas.

Sin embargo la estructura de las importaciones europeas de soja difiere relativamente de las españolas, al efectuarse en un volumen

de haba de soja, sólo ligeramente superior al de harina de soja. Efectivamente en el período 1975-77 las importaciones de harina representaban en volumen, algo más del 46% del total de soja importada, adicionando el volumen de harina al de haba de soja. En igual período este porcentaje apenas sobrepasaba el 26% en España y en 1980, se ha reducido al 1,7%.

La comparación anterior permite sostener una cierta flexibilidad en la política de importaciones de soja y sus harinas. Efectivamente la evolución de la relación de precios de importación en Europa de la soja y de sus harinas, en la década de los setenta, ha oscilado entre un mínimo de 0,97 y un máximo de 1,49. El encarecimiento del haba de soja fue seguido por el precio de la harina, inicialmente en mayor cuantía durante 1972 y 1973, pero el precio de la harina ha disminuido en relación con el del haba, posteriormente. El haba de soja posee una riqueza media del 18% en aceite y un rendimiento del 80% en harina. En base a los datos anteriores y a los precios de importación en Europa de la soja y sus productos derivados se ha efectuado una comparación entre el valor teórico de nuestras importaciones en el período 1971-77, y un valor simulado de las importaciones de harina de soja que hubiera sido necesario efectuar para compensar nuestras necesidades de proteínas vegetales, si ésta hubiera sido la política adoptada.

En esta comparación se ha tenido en cuenta la valoración tanto del aceite de soja que hubiera sido preciso importar, para compensar nuestro déficit oleícola, así como el valor teórico de las exportaciones de aceite de soja efectuadas. El objeto de esta comparación, se reduce a comprobar el orden de magnitud del valor de las importaciones precisas para compensar el déficit de aceites y el déficit de proteínas vegetales en dos hipótesis extremas: la política de importaciones realmente efectuada en el período 1971-77, en España, y la alternativa simulada de haber optado por importaciones de la harina equivalente al haba de soja importada, y el aceite que se hubiera tenido que importar para satisfacer el consumo del aceite de soja registrado en el mismo período.

El cálculo efectuado, Anejo nº 17, arroja un valor de las importaciones realmente efectuadas, en el conjunto de los siete años del período, inferior en 98 millones de dólares, al valor de las importaciones que hubiera sido preciso efectuar, en el caso alternativo. Evidentemente una diferencia que equivale a 14 millones de dólares/año,

no puede considerarse como disuasoria, permitiendo considerar como elementos clave en la determinación de la estrategia políticamente deseable, no ya los precios relativos de estos productos, sino otro conjunto de factores de enorme importancia, y que no han sido tenidos en cuenta en los cálculos precedentes, sobre todo teniendo en cuenta que son posibles políticas intermedias seguramente más apropiadas.

La estructura de nuestras importaciones de soja y de productos derivados inciden, como se ha visto, en el equilibrio de nuestro mercado oleícola y en el coste del necesario abastecimiento de proteínas vegetales. Valorar la repercusión sobre el sector productivo olivarero, sobre la industria molturadora de soja, o sobre los precios en los sectores consumidores, tanto de aceites como de piensos, de las distintas políticas alternativas en el abastecimiento de soja, es una tarea que se sale fuera del objetivo de este estudio, pero que puede y debe realizarse en los próximos años.

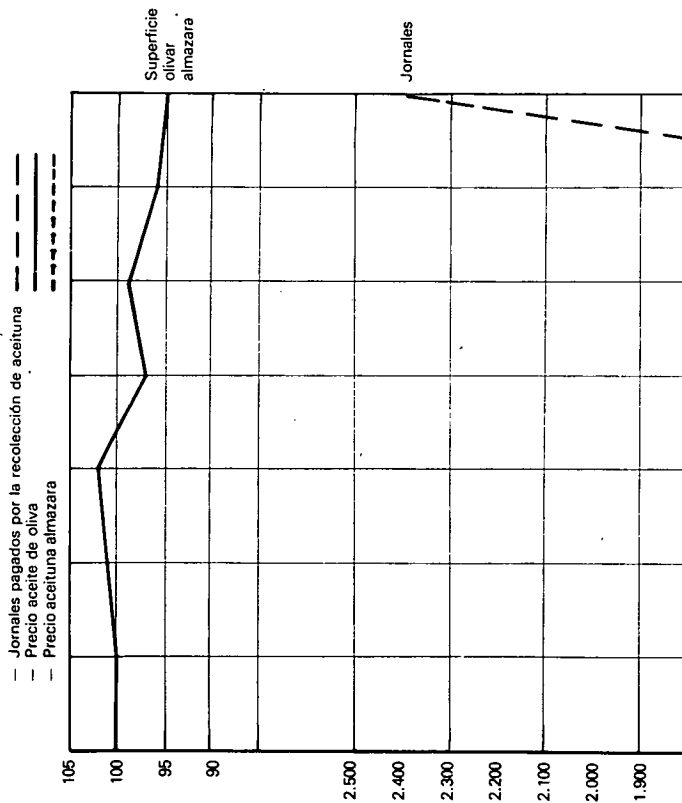
El binomio «Precio-Coste»

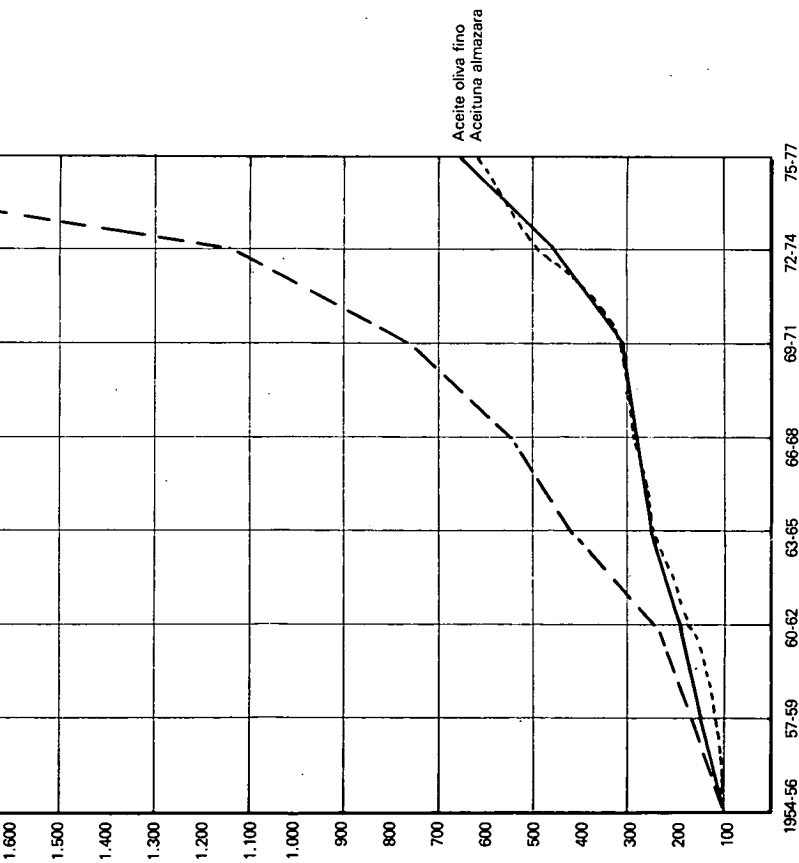
La polémica respecto a la rentabilidad económica del olivar ha tenido una relevancia política incuestionable. La opinión generalizada insiste en atribuir un papel básico al crecimiento de los costes salariales. La escasa productividad del olivar unida a la mínima mecanización de labores imprescindibles en el olivar, como la poda y la recolección, conducen a un incremento de costes y, al no crecer de modo similar los precios del aceite de oliva, provocan una crisis de rentabilidad en las explotaciones, que puede llegar a ser irreversible. De este modo, como ya se señaló, el binomio «precio-coste» se ha convertido en el «leit-motiv» de la problemática olivarera.

Sin embargo es preciso analizar la inadecuación de la relación «precio-coste», como índice significativo a nivel del sector, a pesar de utilizarse habitualmente como instrumento político debido a su indiscutible poder psicológico. A nivel teórico la comparación del precio de un producto, con su coste de producción, es un ejercicio microeconómico que posee valor para orientar las decisiones empresariales. Pero el precio, especialmente en agricultura, con mercado libre o intervenido, es un factor exógeno sobre el que el empresario no puede actuar. El precio, desde este punto de vista, puede ser considerado como una característica más del mercado.

GRAFICO N° 6.10.

EVOLUCION EN INDICE, BASE 1954-56 = 100, DE





FUENTE: Ministerio de Agricultura.

El coste de producción es, en cambio, una característica ligada a la empresa. A nivel macroeconómico, el coste de la producción no tiene sentido alguno. Sin embargo un sector sometido a una tecnología determinada, puede verse afectado en su conjunto, por cambios institucionales o estructurales, que pueden llegar a crear una situación de marginalidad. En este caso, el aprovechamiento óptimo de los recursos aconseja la adopción de una nueva tecnología, o si ello no es posible la decadencia y desaparición del sector. Sin embargo la crisis olivarera viene condicionada por un conjunto de rigideces en el mercado oleícola que limitan seriamente la validez del análisis anterior.

En primer lugar, el precio del aceite de oliva no se ha formado de un modo libre, en la mayor parte de los períodos considerados en este estudio. Básicamente, ha sido un precio intervenido, fijado por la Administración, que incluso cuando teóricamente ha sido liberalizado, los instrumentos de control del mercado han sido lo suficientemente poderosos como para privar al mercado de toda virtualidad.

A pesar de este hecho, el precio del aceite de oliva ha estado sometido tradicionalmente a la influencia del mercado internacional. Cuando el profesor Torres afirmaba que el precio del aceite de oliva en España, venía influenciado a la baja por el precio del mercado internacional del aceite de oliva, estaba considerando un mercado oleícola, el de la II República, basado exclusivamente en este producto.

Posteriormente, cuando CAT empezó a abastecer el mercado interior con aceites de soja, o con otros aceites de semillas, la idea anterior volvió a confirmarse, pero dentro de una estructura de mercado totalmente distinta. En este caso el precio internacional del aceite de oliva presionaba sobre el precio interior, al alza, mientras el precio internacional de la soja lo hacía a la baja. De este modo, la fijación de un precio intervenido o la evolución del mercado libre ha estado, desde 1956, sometida a dos fuerzas antagónicas, cuya resultante ha sido la crisis del sector pero, bien entendido, que no tenía por qué haber ocurrido así forzosamente, si la política oleícola no hubiera tenido tal cúmulo de contradicciones. En definitiva, la combinación de proteccionismo y libertad de mercado, utilizada en el sector oleícola, se ha llevado a la práctica sin evitar el hundimiento del mercado del aceite de oliva y sin permitir una adecuada modernización del sector.

Efectivamente el crecimiento constante de la superficie olivarera hasta 1967, parece indicar que la crisis de rentabilidad en el cultivo, no se produce (gráfico 6.10) hasta que en 1963, el índice de salarios

pagados por los jornales no supera el índice del precio percibido por el aceite. A partir de esta fecha, el ritmo de crecimiento de los jornales se hace inalcanzable para el índice de precios del aceite.

Hasta 1963, la situación es muy distinta. Según los datos utilizados, desde 1929 hasta 1948, el crecimiento del precio del aceite y de los jornales pagados en el olivar, mantienen un ritmo de crecimiento equivalente. Desde 1948 hasta 1963, aproximadamente, los salarios pagados en el olivar aumentan menos que el precio del aceite. En este período, el sector olivarero, considerado en su conjunto, vivió un proceso de acumulación que no se tradujo en aumentos significativos en los rendimientos del cultivo.

A partir de 1963 los salarios, influidos por la disminución en la oferta de mano de obra, inician un crecimiento acelerado. Sin embargo, el índice de precios del aceite de oliva mantiene su ritmo suavemente ascendente hasta 1971, en que se produce un punto de inflexión, que se aprecia claramente en el gráfico 6.10, provocado por la crisis del mercado internacional que, tras la desafortunada intervención del mercado interior en 1973-74, provoca la liberalización del aceite de oliva en 1974-75.

El encarecimiento relativo de la mano de obra, a partir de 1963, provoca la disminución en la superficie del olivar, para aceituna de almazara, desde 1964, aunque el punto de inflexión para el olivar total se retrasa hasta 1967. Es decir, la elasticidad de la superficie de olivar de almazara respecto a los salarios fue casi instantánea especialmente, como se verá más adelante, en zonas con posibilidades de utilización alternativa del suelo agrícola⁷⁰.

Sin embargo, la elevación de los jornales en el campo no ha afectado a la industria oleícola, sino indirectamente, a través de la disminución del consumo de aceite de oliva. Es decir, gráfico 6.10, el sector industrial almazarero ha conseguido incrementar los precios del aceite paralelamente a los aumentos en los precios pagados por la aceituna. Desde el momento en que los precios de ésta, se deducen de los precios del aceite, el impacto del incremento acelerado de los salarios pasa a ser soportado exclusivamente por el sector agrícola-olivarero y

⁷⁰ De cualquier modo, la incidencia de la superficie aún improductiva hace oscilante las series, no pudiéndose establecer con seguridad, el punto de inflexión de la superficie olivarera.

no por el sector transformador, cuya materia prima, la aceituna, no se ha encarecido respecto al precio del aceite.

Téngase en cuenta la importancia socioeconómica de este hecho. En el sector agrario existen 200.000 empresas olivaderas y medio millón de jornaleros⁷¹. El número de almazaras, que era de 7.000 en 1955-60, es menor de 3.000 en la actualidad⁷², disminución provocada por la desaparición de los molinos y almazaras de carácter familiar y el aumento en la producción comercializada en régimen cooperativo⁷³. La mano de obra empleada en las almazaras representa un porcentaje bajo del coste total y, al ser una industria de temporada, la maquinaria suele ser anticuada.

Por tanto el encarecimiento de la mano de obra en el campo está siendo absorbido exclusivamente por el sector agrario. Según ha demostrado López Ontiveros⁷⁴, la concentración empresarial es muy elevada en el sector de transformación y comercialización de aceites, logrando evitar el encarecimiento de la materia prima.

El coste de producción de la aceituna

Al menos desde 1930, en que D. Miguel Ortega intentaba demostrar que el precio del aceite de oliva no compensaba los costes de producción⁷⁵, el binomio «precio-coste» ha ocupado un lugar central en la política olivadera. Para la campaña 1944-45, el Sindicato Nacional del Olivo⁷⁶ estimaba que el coste medio de producción provincial oscilaba entre un mínimo de 428 ptas/Qm. en Jaén y un máximo de 785 en Castellón, mientras el precio de tasa del aceite era sólo de 360 ptas/Qm.

⁷¹ Decreto 11 de noviembre de 1977 y Orden 30 de noviembre de 1977 de Ordenación de Campaña.

⁷² Ministerio de Agricultura. Dirección General de Industrias Agrarias. «Estudio sobre el sector de extracción de aceite de oliva». Madrid 1979.

⁷³ Ortega Alba, Francisco. «El olivar, algunos problemas de base y crisis en Andalucía Oriental y Córdoba». I.C.E. Noviembre de 1975.

⁷⁴ López Ontiveros. «El Sector oleícola y el olivar: oligopolio y coste de recolección». Ministerio de Agricultura. Secretaría General Técnica. Madrid 1978.

⁷⁵ Ortega, Miguel. «El precio de coste del aceite de Oliva». «Revista Agricultura». Junio de 1930. Pág. 349 y 350.

⁷⁶ Sindicato Vertical del Olivo. «Estudios sobre la economía del aceite». Madrid. Diciembre de 1944 y Sindicato Vertical del Olivo. «El Paro Estacional Campesinos». Madrid, junio de 1946.

La utilización política del coste medio de producción ha seguido presentándose como argumento de la escasa rentabilidad del cultivo, hasta nuestros días. En 1979, Los representantes del sector olivarero ante el FORPPA, sostenían una oscilación del coste medio del aceite, entre 123,2 ptas/kg. en Jaén y 177 en Teruel. Es decir, con un precio de garantía para el aceite fino de 108 ptas/kg., el promedio de costes calculado por el sector productor, sigue siendo muy inferior en todas las provincias del país. ¿Qué sentido tienen pues estos cálculos? Tanto en 1944-45, como en 1979, con abundante oferta de mano de obra, o con escasez, con salarios altos o bajos, los costes medios calculados por el sector productor, tienden a demostrar un hecho insólito: que la producción media de aceite de oliva, en todas las provincias del país, genera pérdidas en la explotación agraria. Esta es una conclusión inadmisibles, especialmente en un cultivo que ha experimentado hasta 1967 un aumento constante de superficie. En 1979, según los datos ofrecidos por el sector productor, el coste medio nacional del cultivo se descomponía en mano de obra, 65 %, renta de la tierra, 12,7 %, y otros gastos 22 %.

No es preciso insistir en las múltiples razones teóricas y prácticas que invalidan los denominados «costes medios sectoriales». Sin embargo, este índice sigue siendo utilizado debido al evidente impacto psicológico que produce. Es cierto, que el encarecimiento de un factor de producción imprescindible, amplía el espectro de explotaciones que alcanzan el límite de la marginalidad económica. Pero la traslación de este efecto al conjunto de las empresas olivereras no puede, en ningún caso, efectuarse de un modo lineal.

A pesar de la complejidad estructural del sector olivarero podemos considerar la existencia de dos grandes subgrupos de explotaciones. En uno de ellos se puede incluir la pequeña explotación olivarera, con elevado grado de autoconsumo y utilización de mano de obra familiar, que ni antes ni ahora se rigió por criterios de tipo empresarial convencionales, según ha quedado demostrado en numerosos estudios publicados sobre el tema⁷⁷.

Por otro lado la empresa olivarera con vocación de mercado y dependiente de la contratación de mano de obra en temporadas punta.

⁷⁷ Véase López Ontiveros. «Op. cit.» y Bote, Venancio. «La integración en el capitalismo de la explotación olivarera de carácter familiar». Departamento de Economía Agraria del C.S.I.C. Madrid 1978.

Tradicionalmente ha existido una cierta adaptación de estas explotaciones a la situación del mercado. Según la coyuntura se han suprimido labores no imprescindibles y gran parte del olivar debe su escasa productividad a la irracionalidad de su cultivo. Sin embargo es indudable que a partir de 1963 el impacto producido en estas explotaciones por el incremento de los salarios en el campo ha provocado el abandono de este cultivo, principalmente, en explotaciones cuyo coste de oportunidad respecto a otras utilidades era favorable al cambio. Pero en otros muchos casos, dicho coste de oportunidad es nulo o negativo, especialmente por las condiciones edafológicas, topográficas, etc... de la superficie que ha ido ocupando el olivar en su expansión superficial. En estas explotaciones, el incremento de costes representa el indicador económico de que es preciso abandonar su cultivo. Sería irracional manipular el precio de un producto para extender más allá de lo razonable, su área de aprovechamiento. En cualquier caso, la inclusión de la renta de la tierra en el coste de producción, sin considerar el régimen de tenencia, exigiría una inclusión paralela de las plusvalías en el cálculo de rentabilidad.

Resumiendo, el binomio «precio-coste» no debe de servir más que de índice orientador a la política oleícola española. La sustitución del olivar que no sea rentable desde una óptica empresarial, debe guiarse por criterios empresariales, como viene ocurriendo en los últimos años, en aquellas explotaciones con alternativas productivas válidas. El impacto social del abandono del olivar sin alternativas y no productivo, debe ser absorbido mediante políticas de tipo social o regional que nada tienen que ver con el equilibrio en el mercado oleícola. El ritmo adecuado para esta transformación vendrá dado por la evolución de la coyuntura económica general.

Englobar todos los aspectos de la crisis olivarera, centrándolos en el binomio «precio-coste» supone una utilización interesada de esta problemática. De este modo, como se verá al analizar la política de reconversión y reestructuración del olivar, pueden canalizarse créditos y subvenciones especiales, a la intensificación y mejora de explotaciones que producen dentro de márgenes razonables de rentabilidad, quedando sin resolver el problema real del olivar marginal.

La reestructuración del olivar

El auge superficial del cultivo del olivar en España, que se había impuesto merced al proteccionismo agrario de preguerra y sostenido por la estrategia autárquica, quiebra en 1967, año en que se inicia el descenso en la superficie del cultivo. Si hasta 1951 tuvo tal vez sentido esta política expansionista, su prolongación hasta 1972, fue un grave error.

El malestar en los sectores olivareros creció a lo largo de los años sesenta. El proceso de abandono del medio rural, la elevación de costes y el control de los precios del aceite de oliva, no se ven contrarrestados por una acción consciente y coordinada que mejore la productividad del olivar. Apoyados por el Sindicato Vertical del Olivo, la Dirección General de Agricultura y las Diputaciones de las provincias olivareras, se generalizan acciones aisladas para mejorar la muy baja productividad del olivar. Este cultivo había sido objeto de un abandono tecnológico notable, no ya ante las dificultades generadas por la recolección, sino en otro conjunto de prácticas culturales, poda, labores supuestamente necesarias, lucha contra plagas, manipulación de la aceituna, etc..., que en gran medida empiezan a ser objeto de un conjunto de acciones a lo largo de la década de los sesenta.

Pero en estos años empieza a plantearse la necesidad de un programa más vasto que, con financiación estatal, aborde la problemática olivarera. Surge la convicción de la existencia de un olivar marginal, por razones no sólo económicas, sino de suelo y clima. El área del cultivo se había extendido más allá de lo aconsejable y ese olivar se ve condenado a la desaparición.

El programa de reestructuración del olivar se retrasó más de lo que hubiera sido aconsejable. Especialmente, nada explica su no inclusión en el Segundo Plan de Desarrollo, y es por esta razón por la que surge la decepción en los sectores olivareros, en los últimos años sesenta. Se inicia entonces un arranque espontáneo de olivares, sin apoyo alguno en la política oficial. El cambio de actitud con el Plan de Reestructuración y Reconversión del Olivar en 1972⁷⁸, llegó precisamente en el momento de crisis del desarrollo económico español y

⁷⁸ Ministerio de Agricultura. «Medidas sobre reconversión y reestructuración del olivar». Madrid, abril de 1972, Orden 26 de abril de 1972, Orden 14 de junio de 1972 y Decreto 2 de abril de 1976.

de quiebra en los mercados internacionales. Por ello el programa de 1972 fue insuficiente para afrontar la grave crisis del sector oleícola, habiéndose perdido la oportunidad de efectuar la reconversión durante los años de expansión económica.

El Plan del Olivar de 1972

El programa de abril de 1972, se articuló en un decreto y dos órdenes ministeriales⁷⁹, que suponían una positiva innovación, al asumir la necesidad de mejorar y transformar el cultivo olivarero. Pero por sus limitaciones presupuestarias, 1.300 millones de pesetas para el cuatrienio 1972-75, no podía ser considerado más que como plan piloto, que suministrara un mayor conocimiento del sector. El Plan incluye la realización del Inventario Agronómico del olivar español.

El análisis en que se apoya⁸⁰, ve en el olivar un cultivo en crisis por:

- La existencia de un notable desequilibrio y elevada competitividad en el mercado de aceites comestibles.
- Deficiencias propias, baja productividad de muchos olivares, por la elevación del coste de producción, como consecuencia de la dependencia de la mano de obra en los gastos de recolección.

Se clasifica la superficie olivarera de modo que, sólo un 16% del olivar español, puede considerarse con buenos niveles productivos:

Olivar de molino	Has.	%
Integral (bueno)	360.000	16,5
Con limitaciones (de gastos condicionados)	610.000	28,1
Marginal	1.200.000	55,3
Total	2.170.000	100

⁷⁹ Decreto 13 de abril de 1972 sobre reconversión y reestructuración del olivar, Orden 26 de abril que lo desarrolla, y Orden 14 de junio sobre programa de mejoras en el cultivo de olivos.

⁸⁰ Está contenido en un folleto de abril de 1972, del Ministerio de Agricultura, bajo el título de «Medidas sobre reconversión y reestructuración productiva del olivar».

Ante estos datos de partida, el programa plantea tres líneas de actuación básicas:

- a) Reconvertir el olivar marginal a otros aprovechamientos, por sustitución o por introducción de pratenses, adhesamiento del olivar, etc... que permitan un aprovechamiento mixto de tipo ganadero.
- b) Para el olivar con limitaciones productivas se elabora una estrategia basada en la introducción de mejoras permanentes, a través de una utilización racional de la técnica agronómica. Las mejoras recomendadas consistían en:
 - Replantación
 - Aumento de densidad
 - Injertos, para reconversión varietal
 - Puesta en riego
 - Subsolados
 - Drenaje
- c) Por último el plan ve como objetivo deseable, la creación de plantaciones intensivas de olivar, altamente tecnificadas y con formas arbustivas de rápido crecimiento, que faciliten la mecanización, en aquellos casos en que pudiera obtenerse un rendimiento óptimo.

La Dirección General de la Producción Agraria, queda encargada de realizar el Inventario Agronómico del olivar, así como elaborar un programa de seguimiento de las mejoras permanentes introducidas en el olivar con limitaciones productivas y en el olivar integral, a través de explotaciones colaboradoras⁸¹. El presupuesto de este programa complementario de seguimiento, se estableció en 100 millones de pesetas, para subvencionar hasta un 50% los gastos de labores y cuidados culturales en dichas explotaciones⁸²:

- Operaciones de poda, abonado y riego.
- Tratamientos específicos contra plagas y enfermedades.
- Laboreo y recolección.
- Seguimiento de resultados.

⁸¹ Por Resolución 21 de junio de 1972 se estableció en 250 el número máximo de éstas.

⁸² Orden 14 de junio de 1972.

Por su parte el IRYDA, que dispondría de la mayor parte del presupuesto del plan, 1.100 millones de pesetas, podría conceder subvenciones, préstamos y auxilios técnicos, para reconversión y reestructuración de olivares, en base a la ley de Colonización de interés local de 1946, así como, a la ley de Ordenación Rural de 1968.

Este es en síntesis, el planteamiento del Plan de 1972. En 1976 se prorroga para el cuatrienio 1976-77⁸³, autorizando al IRYDA a conceder subvenciones de hasta un 20% del presupuesto de obras y mejoras para reconversión y reestructuración del olivar, en base a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973⁸⁴. En esta prórroga no se especificaba el presupuesto del programa, sino que se «adecuaría» a las disponibilidades presupuestarias de la Dirección General de la Producción Agraria y del IRYDA.

Comparando los datos de realizaciones hasta diciembre de 1977, con los de mayo de 1979, se observa que el Plan prácticamente quedó concluido a fines de 1977. Efectivamente desde entonces hasta mediados de 1979, sólo se han presupuestado 157 millones de pesetas, afectando a 6.000 has. de olivar. Partiendo de este dato, las cifras de mayo de 1979 son, prácticamente, los resultados definitivos de ocho años de acción transformadora.

El Plan no ha afectado apenas al olivar marginal. Partiendo de la consideración, del propio Ministerio de Agricultura, de que existían 1.200.000 has. de olivar marginal, en 1972, las acciones solo han afectado a 46.700 has., es decir un 3,8% de la superficie de olivar marginal. El 91% de esta superficie de olivar ha sido arrancado para su utilización en otros cultivos⁸⁵, y un 60% procede de la provincia de Sevilla. Es decir, el Plan de 8 años ha invertido en el olivar marginal 738 millones de pesetas para reconvertir un 3,8% de superficie.

Por lo que respecta al aumento o reconversión del arbolado, mediante establecimiento de plantaciones intensivas, aumentos de densidad, reposiciones y replantaciones, en ocho años se han empleado 1.746 millones de pesetas, afectando a 65.500 has., un 86% de las cuales han sido olivares convertidos en plantaciones intensivas o con

⁸³ Decreto de 2 de abril de 1976.

⁸⁴ Artículo 288, punto uno, párrafo C, de la ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto refundido, aprobado por Decreto 118, de 12 de enero de 1973.

⁸⁵ El arranque de olivos, se eliminó del cuadro de acciones auxiliares, el 6 de mayo de 1977, como consecuencia de los niveles de paro crecientes, que vienen registrándose.

aumentos de densidad del arbolado, acciones centradas en las provincias de Jaén, Córdoba, Sevilla y Granada.

En tercer lugar se han dedicado 1.688 millones de pesetas para mejorar el cultivo ya existente en 126.500 has., a través básicamente de tres acciones: subsolado, con o sin abonado, despedregado de terrenos y puesta en riego de 22.000 has. de olivar.

En definitiva, en los ocho años se han presupuestado 4.100 millones de pesetas, que han afectado a 247.777 has., es decir, poco más de 16.000 ptas/ha.

Las cifras medias anuales significan:

Solicitudes totales	10.656 ha/año
Aumento o reconversión del arbolado	8.181 ha/año
Mejoras en el olivar existente	15.807 ha/año
Olivar marginal	5.837 ha/año
Otras acciones	1.146 ha/año
Superficie afectada por el Plan	30.971 ha/año

es decir, un 1,4% al año, de la superficie de olivar de aceituna de almazara existente en 1972. El presupuesto anual para estas 31.000 has. anuales, ha sido de 513,7 millones de pesetas, es decir, 16.000 ptas/ha.

El programa de seguimiento tenía como objetivo la evaluación del Plan. Según López Ontiveros, es discutible la elección de explotaciones olivareras colaboradoras. En su opinión: «Se trata de personas siempre pendientes de las actuaciones de la Administración bien por su formación o por sus relaciones personales... se trata de una muestra de empresarios, útil a nivel de experiencias y de mejoras específicas pero, en modo alguno, representativa de la realidad económica del olivar hoy. Se puede concluir que el proceso de selección no satisface las mínimas condiciones de independencia y aleatoriedad y ello puede invalidar los resultados, desde el punto de vista económico»⁸⁶.

La participación del agricultor en el seguimiento del plan ha exigido trámites complejos. Diariamente el agricultor debía anotar:

- a) Datos climatológicos: lluvia, temperatura (máxima y mínima) y otros accidentes meteorológicos.

⁸⁶ Agustín López Ontiveros. «El seguimiento desde el punto de vista económico, en las explotaciones olivareras colaboradoras». I.N.I.A., Córdoba. Noviembre de 1975.

- b) En cada parcela: trabajo realizado, profundidad de la labor, tiempo empleado, productos empleados (cantidad y precio), jornales (cantidad y precio), etc...

Además: Datos completos de análisis de tierra, análisis foliar, diseño de experimentos, datos de producción por olivo, con análisis del fruto recogido en cada uno, estudio de nuevas técnicas de fertilización, resumen de datos en años anteriores, etc...

En mayo de 1977 se eliminaron los auxilios al arranque de olivos, como consecuencia de la nueva situación creada por el crecimiento del paro. De cualquier modo, y salvo en el caso de Sevilla, esta medida tuvo poca aceptación en los 5 años precedentes.

Respecto al resto de las acciones, se ha encontrado dificultad en comprobar la realización de algunas de ellas, por ejemplo en el abonado de recuperación. Según opinión de la Delegación Provincial de Agricultura de Córdoba⁸⁷, las medidas más eficaces han sido:

- Las plantaciones intensivas.
- Las replantaciones de olivares viejos para plantación intensiva.
- Aumento de densidad, principalmente en olivares jóvenes.
- Puesta en riego.

En base a las experiencias efectuadas en Córdoba, «las plantaciones intensivas en suelos aptos para el cultivo del olivar, tienen una producción bruta en ptas/ha., a partir del 6º o 7º año de implantación, tres veces superior al de la producción bruta en pesetas, de la misma tierra dedicada a cultivo cereal»⁸⁸.

La evolución de la superficie olivarera, en el período 1967-77, ha sido muy contradictoria. Si es cierto que la superficie total ha disminuido 230.000 has., este descenso es debido a una pérdida de 313.000 has., en 29 provincias y a un aumento de 83.000 has. en 5 provincias, entre las que se encuentran Jaén, Granada, Córdoba y Almería, con la consiguiente agravación del problema del monocultivo olivarero en dichas zonas.

Sin embargo, el olivar ha disminuido en provincias agrícolamente ricas, como Sevilla, Lérida, Valencia, Zaragoza y Murcia, es decir, las cinco primeras provincias agrícolas del país, cuya aportación al pro-

⁸⁷ «Consideraciones sobre el Plan de reconversión y reestructuración productiva del olivar». Córdoba, marzo 1978. Delegación Provincial de Agricultura.

⁸⁸ Véase el Informe citado en la nota anterior.

ducto final agrario español supera los 30.000 millones de ptas. En estas provincias con agricultura muy dinámica se ha producido una evolución idéntica: fuerte disminución de la superficie con crecimiento moderado en los rendimientos, al arrancarse los olivares no muy productivos.

También ha disminuido el olivar en otras provincias del Valle del Ebro y del Mediterráneo, donde el cultivo no encuentra su óptimo ambiental y donde el clima socioeconómico permitió una diversificación de actividades y mayores alternativas a la mano de obra liberada. En La Mancha la disminución de la superficie olivarera ha venido impuesta por la marginalidad climatológica del cultivo, cuya cosecha se helaba frecuentemente. Sin embargo la desaparición del olivar, ha provocado una expansión del monocultivo vitivinícola en la zona. Por último la disminución del olivar extremeño ha sido muy moderada.

En general el descenso en la superficie olivarera, no ha ido acompañado de crecimientos significativos en la productividad, o al menos los datos disponibles son contradictorios, por lo que no puede atribuirse al plan de reestructuración del olivar, la elevación de la productividad, allí donde se ha producido. Efectivamente, además del Plan han actuado otras fuerzas del entorno socioeconómico regional, que han provocado la concentración del olivar en el Sur, y más concretamente en Andalucía.

La disminución del cultivo en el cuadrante noreste de la Península y su sostenimiento e incluso incremento en el Sur, tiene indiscutible relación con las características del desarrollo económico español y sus desequilibrios regionales. El olivar establece, en gran parte, la línea divisoria entre la España del desarrollo económico y las fronteras del subdesarrollo. El mantenimiento de tal situación de marginalidad es, entre otros, uno de los índices de las insuficiencias del crecimiento económico español. En este punto es preciso insistir que si el olivar no hubiera sido un cultivo plurianual, o no se hubiera localizado en zonas de marginalidad agronómica acusada, la disminución de superficie olivarera, desde 1959, se habría producido espontáneamente y si ello no ha ocurrido es, en gran medida, porque la capacidad de generación de empleo del sistema productivo español, ha sido escasa, especialmente en la mitad sur del país, incluso en los años de mayor incremento del producto interior bruto⁸⁹.

⁸⁹ «Programa a medio plazo para la economía española». Ministerio de Economía. Madrid, 1979.

Los aspectos regionales del problema olivarero cobran en este sentido una importancia especial, aunque a corto plazo y mientras la evolución del sistema productivo español no corrija las deficiencias del desarrollo 1959-1972, la elección de una u otra política de abastecimiento de aceites, tiene una repercusión regional muy distinta. Este no es un problema exclusivamente ligado al sector oleícola, pero se plantea con gran transparencia en este sector. Cualquier estrategia a medio y largo plazo debe prever los graves desajustes que la problemática regional ligada al olivar puede crear a corto plazo.

Por otra parte, el olivar español emplea cerca de 42 millones de jornales. Las expectativas del mercado de trabajo son sombrías y no parece oportuno sostener el ritmo de pérdida de empleo en un momento en que se admite la necesidad de fomentar la política de empleo selectiva, orientando la inversión hacia sectores menos intensivos en capital y más generadores de empleo⁹⁰. A pesar de ello, un desarrollo armónico de la economía andaluza desplazaría gran parte del olivar actual ya que el empleo generado por el olivar es de carácter estacional y, en zonas de monocultivo, puede incluso crear tensiones sociales. Pero éste es otro problema distinto, de incapacidad regional para estabilizar el mercado laboral.

⁹⁰ Fuentes Quintana, Lagares y Alcaide. «Op. cit.».