

las explotaciones y por el volumen de recursos asociados al pago y cultivo de la remolacha, le llevó a forjar, entre sus obras sociales, la idea de la creación de una Caja Rural de ámbito regional en consonancia, se decía, “con su desenvolvimiento orgánico”.

La labor del Sindicato Remolachero fue realmente importante y su solidez le hizo tomar cuerpo como uno de los interlocutores profesionales más acreditados ante los problemas remolacheros en sí y de relación con las fábricas, tanto en el ámbito regional como nacional. Las gestiones, por ejemplo, del Sindicato para la elevación del precio durante la campaña 1946-47, terminaron por conseguir un incremento superior a 20 ptas/Tm para todo el país; su solidez era realmente importante en estos años y fue uno de los baluartes contra los que chocaron las industrias en su afán corporativista.

El Sindicato Remolachero fue, pues, durante los años cuarenta y cincuenta, una de las organizaciones más acérrimamente defensoras del cultivo en la región; al margen de que representara ciertos intereses y a destacados remolacheros, su papel fue clave en las coyunturas más adversas y su voz era de las más representativas; todo ello se puso en evidencia en los difíciles tiempos que para la producción remolachera sobrevinieron durante los años cincuenta.

3. LA DECADA DE LOS CINCUENTA EN MATERIA REMOLACHERO-AZUCARERA: UN PERIODO ENTRE DOS CRISIS DE SOBREPRODUCCION

Al comenzar el sexto decenio las duras condiciones económicas de la postguerra habían remitido considerablemente y el país caminaba, lentamente, hacia la recuperación de la normalidad en las producciones y los abastecimientos agrarios. La mayor disponibilidad de recursos productivos supuso un aumento considerable de las producciones y, por ende, junto a una mayor flexibilidad en los intercambios, el fin del racionamiento y la libertad de comercialización de buena parte de los productos finales.

Las políticas liberalizadoras que se iniciaron en estos años —coincidentes con la toma de posesión de Cavestany como Ministro de Agricultura— marcan una nueva etapa en la historia agraria reciente de nuestro país, en clara contraposición con los años cuarenta caracterizados por las carencias, el intervencionismo y el control de los mercados. El incremento de la producción y de la productividad como norte de la nueva política agraria abierta, tenía sus bases en satisfacer adecuadamente las aspiraciones económicas del agricultor mediante unos precios estimulantes para sus productos. A la vez, las actuaciones en materia estructural y un régimen más abierto hacia el exterior facilitaría la disponibilidad de un conjunto de bienes de equipo e insumos —desde las máquinas hasta los fertilizantes— tan necesarios para la modernización agraria que se preconizaba.

Bajo estos presupuestos se empezaba a producir la recuperación y la normalización de los mercados agrarios, con la consiguiente superación del estraperlo. Pero estos aspectos, generalizables a la mayor parte de los productos alimenticios, tenían ciertas notas de excepción en el caso de la producción azucarera. El azúcar era considerado, junto con la carne, un bien alimenticio de consumo superior y, por consiguiente, la elevación de la cota de demanda sólo era compatibles con cierto nivel de vida de la sociedad. Este era un hecho de suma importancia para comprender los vaivenes que en la regulación del mercado se produjeron durante los años siguientes. Por un lado, la capacidad de producción había sido sobradamente demostrada en etapas precedentes, tanto en materia agraria como industrial; por otro, el techo a las mismas vino marcado por las necesidades de un mercado todavía raquítico.

a) La crisis de sobreproducción de 1952-53 y sus consecuencias

Aun estando necesitada de unas mejores condiciones de cultivo, la remolacha azucarera había experimentado un considerable incremento durante los años finales de los cuarenta y, sobre todo, a comienzos de los cincuenta. Sólo fue neces-

ría una adecuada política de precios para romper con el estancamiento de campañas precedentes. El cultivo de la remolacha, exigente en trabajo y capital, se resentía notablemente en las coyunturas de precios contenidos o poco remuneradores. Este aspecto fue finalmente superado por una política de precios en consonancia con los gastos de producción. En la campaña 1952-53 llegó a pagarse a 725 ptas/Tm (a precios de tasa), a los que habría que añadir los sobreprecios derivados de la política de reserva.

La respuesta de los cultivadores a tales estímulos fue inmediata y las previsiones de los organismos oficiales desbordadas al alza. Si a mediados de los cuarenta la superficie del cultivo en España era de 60.000 ha, a finales de la década superaba ya las 90.000 y alcanzaba un punto máximo en la campaña 1952-53, cuando se sembraron más de 178.000 ha. Las producciones tomaron el mismo rumbo y de una media que no superaba 1,5 millones de Tm de raíz durante el último quinquenio de los cuarenta, se había pasado a los 2,4 millones en la campaña 1951-52 para superar los 4 millones de Tm en la siguiente; en esta última se conseguía una producción de 513.904 Tm de azúcar, cuando las necesidades de consumo eran de 11,7 kg/hab/año, es decir, de 280.000 Tm para el mercado peninsular. Se habían alcanzado unas cuotas de producción muy superiores a las de etapas precedentes sin que el consumo hubiera experimentado una evolución similar, lo que comportó fuertes excedentes y la necesidad de colocarlos en el exterior a precios considerablemente inferiores a los de coste. El Anuario de Comercio Exterior refleja en 1954 unas exportaciones de 50.272 Tm, fruto de esa gran cosecha, que se orientaron hacia países asiáticos.

La campaña 1952-53 marcó un hito significativo, en tanto que, por un lado, se terminó con el racionamiento y, por otro, se puso en marcha una política restrictiva en la producción contraria a la seguida para la mayor parte de los cultivos. En efecto, ante la magnitud de las producciones previstas, ya el *B.O.E.* del 6 de agosto de 1952 promulgaba la nueva normativa para acomodarla a la situación excedentaria que se anticipaba. Se disponía la libertad total de circulación y comercio del azú-

car y, con ello, finalizaba el racionamiento de la postguerra, pero no la intervención. El fin del racionamiento no significaba el cese del control sobre el sector ni el abandono de los mecanismos estatales para ordenar la producción azucarera.

1.º Los mecanismos del desestímulo: el control de los precios y la política de cupos

Las sucesivas normas reguladoras de campañas con posterioridad a estos años fueron encaminadas a limitar la producción y evitar los excedentes. Para ello se tomaron dos tipos de medidas: las de carácter coactivo y directo, que trataban de limitar la oferta de raíz, y las indirectas, a base de desincentivar el cultivo.

Entre las primeras se inscriben las actuaciones tendentes a corresponsabilizar al agricultor en la financiación de los excedentes, de tal forma que en el art. 8.º de la Orden de la Presidencia de 16 de enero de 1953 se especifica que:

“En relación con lo preceptuado en el punto tercero de la Orden de esta Presidencia de 5 de agosto de 1952, se fija para la campaña 1953-54 en una peseta por Kilo el canon destinado al pago de los gastos extraordinarios producidos en la financiación del excedente de cosecha en la campaña anterior, considerándose como excedente la producción de azúcar que sobrepase al consumo previsto como normal para la Nación en un año, aumentado en una cobertura de 100.000 Tm”.

Además, se tomaban otras medidas tendentes a limitar el cultivo a determinadas superficies fuera de las cuales las azucareras no podrían contratar. La Orden del Ministerio de Agricultura de 22 de noviembre de 1952 establecía que:

“Las explotaciones agrícolas que vinieren cultivando en regadío durante más de cinco años, una extensión no inferior a cinco hectáreas, únicamente podrán cultivar en lo sucesivo de remolacha azucarera una extensión máxima comprendida, según las zonas remolacheras, entre un sexto y un tercio del área regada”⁶¹.

⁶¹ B.O.E., nº 333, 28 de noviembre de 1952.

Pero también se restringían las siembras en secano:

“la superficie de siembra de la misma no podrá exceder nunca de un 15% de la extensión que, cualquiera que fuere la superficie mínima de cultivo obligatorio, se hubiera sembrado de trigo en el año anterior”.

Tales disposiciones estuvieron en vigor hasta su derogación por orden de 28 de octubre de 1957. Por otro lado, se modificaron sustancialmente las normas relativas al destino final de la remolacha, pues si hasta ahora debía, a todos los efectos, estar orientada a la producción de azúcar y las fábricas estaban obligadas a su recepción, a partir estos momentos, según lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Agricultura de 11 de agosto de 1953⁶², la remolacha no amparada por contrato debía destinarse, durante la campaña 1953-54, a la producción de pienso para el ganado, quedando prohibida su recepción por las fábricas azucareras. Estas, por su parte, y si el agricultor estaba de acuerdo, podían destinar a otros fines la raíz recibida. La variación en relación con las normas vigentes tan sólo unas campañas atrás, cuando se establecía un claro control sobre la materia prima para que no fuera desviada hacia otros fines, ha sido total.

Pero mayor trascendencia tuvo la política de desestímulo a través del control de los precios y de la contingentación de las producciones. Esta fue, y sin duda lo ha seguido siendo, la fórmula más segura para controlar o estimular la producción, y de su aplicación se derivó la caída de la superficie cultivada con posterioridad a esa fecha.

De esta forma, a la vez que la remolacha era marginada de los beneficios de la reserva, el precio base cayó bruscamente (Vid. cuadro 32), y si para la campaña 1953-54 se fijó en 660 ptas/Tm (65 ptas/Tm por debajo de la cotización anterior), durante las tres campañas siguientes se mantuvieron fijos en 640 ptas/Tm, es decir en los niveles de 1951-52.

Por otro lado, los cupos y la contingentación (instrumento determinante para la limitación y localización de las producciones reglamentado en la Ley de Azúcares de 1935) adque-

⁶² B.O.E., n.º 239, 27 de agosto de 1953.

ren, por primera vez, plena vigencia. En las normas que regulaban la campaña 1953-54, se establecía que:

“La superficie [las contrataciones se realizaban entonces por hectáreas] que se dedique en la campaña 1953-54 a la producción de remolacha azucarera será como máximo la que corresponda a un consumo normal de azúcar en la Nación durante un año”⁶³.

Una superficie que en la Orden del Ministerio de Agricultura del 17 de febrero de 1953⁶⁴ se fijaba en 121.000 ha, por encima de la cual las parcelas de remolacha quedaban a cargo el Ministerio de Agricultura, que podía incluso determinar el arranque anticipado, así como su intervención, movilización y destino. Esta cantidad se distribuía entre las distintas zonas remolacheras teniendo en cuenta la tradición e índice de necesidad agronómica de esta planta, la capacidad de molturación instalada, así como las limitaciones inherentes a la aplicación de la especial normativa que limita el cultivo en las explotaciones concretas.

Pero si esto acontecía en esta primera campaña, 1953-54, en las siguientes ya se establecía con claridad, no la superficie necesaria, sino la cantidad de remolacha que habría que producir para alcanzar unos objetivos de producción de azúcar acorde con las necesidades de consumo nacional y guardando unas cantidades de reserva prudencial en previsión de eventualidades no consideradas. El volumen de remolacha necesario para alcanzar el cupo azucarero y su distribución por zonas, se asignaba de acuerdo con los criterios anteriormente descritos; y es que, a partir de la campaña 1954-55, los contratos ya no se plantearon en los términos tradicionales, donde se preestablecía que la sociedad contratante, optativamente, recibiría o bien una cantidad de toneladas fijas o bien la producción de un determinado número de hectáreas. A partir de esos momentos se contrataría por peso, aunque, eso sí, dentro de las fincas que se relacionasen en el contrato.

⁶³ B.O.E, n.º 27, de 27 de enero de 1953.

⁶⁴ B.O.E, n.º 59, 28 de febrero de 1953.

Este instrumento de control (que afecta tanto al remolachero como a la fábrica y a la zona en la que se asiente) ha sido, desde entonces, una constante en nuestro país en los momentos de sobreproducción. La distribución de los contingentes en cada región ha sido variable en función de la mayor o menor importancia que haya ido adquiriendo el cultivo en estos años y de los reajustes planteados en la delimitación de las mismas. Por su parte, la disminución del cultivo que se iba ordenando en estas campañas, trataba de hacerse de la forma menos perjudicial para los pequeños agricultores, de tal manera que en las disposiciones oficiales se expresaba con claridad que las Juntas Sindicales Regionales remolachero-azucareras debían establecer, de acuerdo con los Sindicatos o Grupos Remolacheros y las fábricas, que la distribución del contingente de remolacha fuera proporcionalmente inferior para el contratante que menor superficie hubiera dedicado al cultivo en los años anteriores.

2.º *El resultado del desestímulo: la caída de las producciones y la inversión de la tendencia alcista*

Como consecuencia de estas medidas de limitación del cultivo, las superficies remolacheras cayeron drásticamente. Hasta tal punto fue así, que, en apenas dos campañas, las siembras habían descendido a la mitad (178.000 ha en la campaña 1952-53 y 90.000 ha en 1954-55) y con ello la producción de raíz pasó de 4,1 a 1,8 millones de Tm; la falta de materia prima tuvo también su correlato en la producción de azúcar, que en estos mismos años se redujo de 547.963 a 269.617 Tm (Vid. figura 17). La efectividad de la contingentación y del desestímulo eran evidentes. A pesar de todo, las producciones se mantuvieron por encima de los cupos establecidos y la existencia de reservas acumuladas no hizo necesarias las importaciones; es más, el comercio exterior en estos años continuaba presentando un claro carácter positivo (Vid. cuadro 33).

Lo que desde luego se resintió fue el trabajo de las fábricas que estuvieron molturando muy por debajo de su capacidad instalada. No es de extrañar por ello que se plantease una dura competencia con el propósito de atraerse el mayor número de cultivadores en sus recepciones, y no tanto fijando precios más altos, pues estaban regulados, sino estableciendo contactos con el mayor número posible de remolacheros y mejorando las atenciones en la recepción con el fin de que los contratos se resolvieran en campañas posteriores a su favor.

La caída en las producciones fue generalizada en todas las zonas productoras durante estas dos campañas; Duero y Ebro eran las regiones remolacheras más pujantes y la reducción de las siembras cobró mayor entidad en sus regadíos, pero ya se vislumbraba un comportamiento claramente diferencial entre ambas. Los regadíos castellanos y leoneses eran menos flexibles para afrontar las etapas adversas y, siendo la remolacha azucarera el cultivo fundamental, comenzaron una pronta y progresiva recuperación, que aun teniendo un carácter general, no dejaba de ser más intensa en estas comarcas.

En efecto, a partir de este fondo de valle que supuso la campaña 1953-54, se inició una decidida, aunque lenta, recuperación de las superficies cultivadas que, teniendo su cenit en la campaña 1962-63, y no sin ciertos quebrantos en la campaña 1956-57, tendía a acompasar la dinámica alcista del consumo, tanto de boca como industrial, que denotaba el progresivo aumento del nivel de vida de la población española. Los objetivos de producción se fueron cifrando al alza y si en la campaña 1954-55 fueron de 225.000 Tm de azúcar, en la siguiente alcanzaban ya las 350.000 Tm, y se llegaba a las 500.000 Tm en la de 1958-59.

Pero fue precisamente a partir de la campaña 1957-58, en la que las producciones de azúcar se situaron muy por debajo de los niveles que se fijaban convenientes para el abastecimiento nacional, cuando la necesidad de recurrir a las importaciones se hizo inaplazable. Se tuvieron que importar 118.558 Tm de azúcar, en su mayor parte de Cuba, pues no en vano el 18 de agosto de 1953 se había firmado un acuerdo comercial con este país según el cual (art. 10.º), en el caso de que la pro-

ducción de azúcar español no fuera suficiente para cubrir las necesidades del consumo nacional, el Gobierno se comprometía a autorizar la importación de las cantidades que se precisaran de azúcar de caña sin refinar o centrífugo, hasta 96 grados de polarización, originario y procedente de Cuba, sin más gravamen a su entrada que el equivalente al que satisficiera el azúcar nacional por impuesto de fabricación⁶⁵.

Por esta razón, a partir de la campaña 1957-58, comenzó el fin de las contingentaciones y se hizo de nuevo necesario estimular el cultivo. Los cupos de producción se fijan cada vez más elevados, se eliminan las normas restrictivas del cultivo, y, lo que es más importante, los precios de la remolacha comienzan a ascender.

b) Las crecientes necesidades de azúcar y el apoyo a la producción

En efecto, en las normas reguladoras de la campaña 1957-58 se establecía, como principal novedad, que el precio base de la remolacha se fijaba en 725 ptas/Tm, lo que suponía romper con una dinámica de estancamiento y de precios bajos que se prolongaba desde la campaña 1953-54. Un mes más tarde, por Orden de la Presidencia de 23 de febrero, el precio se elevaba ya a 775 ptas/Tm. Se iniciaba así una carrera de precios estimulantes para la materia prima con el ánimo de satisfacer las necesidades del consumo de azúcar, que ya se situaba en el umbral de las 500.000 Tm.

Pero su consecución sólo era posible si se alteraban las condiciones restrictivas que habían venido conteniendo la producción durante las campañas precedentes. La eliminación de las trabas a la contratación, y, sobre todo, la política de precios fueron las fórmulas que sirvieron para invertir la tendencia. De hecho, para la campaña 1958-59, los precios medios de la raíz se elevaron a 850 ptas/Tm, pero, además, la Tm entregada se vio primada con 125 ptas con cargo a los fondos de regulación de precios agrarios del Ministerio de Agricultura. En total, la tonelada de remolacha se pagó en esa

⁶⁵ Cf. *B.O.E.*, n.º 216, del 4 de agosto de 1954.

campaña a 975 ptas, lo que representó un incremento del 52% con respecto a los precios de tan sólo dos ejercicios atrás.

Con una curiosa precisión sincrónica, que se repetirá de nuevo más adelante, los acontecimientos reproducen la situación de la década anterior. Tras el apoyo oficial a las producciones de materia prima mediante precios estimulantes, las siembras comenzaron a relanzarse y alcanzaron su máxima extensión en la campaña 1962-63, cuando se destinaron al cultivo 166.020 ha. Sin embargo, las circunstancias meteorológicas no acompañaron en aquella campaña y las máximas producciones se consiguieron un año atrás, en 1961-62, cuando se recolectaron 4,4 millones de Tm de raíz, lo que comportaba que en una superficie de veinte mil hectáreas menos se habían producido casi 300.000 Tm más que en la campaña 1952-53. El aumento de los rendimientos fue evidente en el transcurso de esta década; un aumento que tiene que ver con la mayor atención técnica que se va introduciendo en el cultivo a través de la mejora en la selección de semillas, en los aportes de nutrientes, en el control de plagas, parásitos y enfermedades, así como en la mayor extensión del regadío. De esta forma, según estimaciones del Anuario Estadístico de Producción Agrícola, en la campaña 1952-53 se obtuvieron unos rendimientos medios de 14,9 y 23,9 Tm/ha para el secano y el regadío respectivamente, mientras que en la de 1961-62, los rendimientos respectivos fueron de 17,2 y 30,4 Tm/ha. Sin embargo, la situación no era homogénea en todas las áreas remolacheras; es necesario destacar la región del Duero, donde de 21,8 Tm/ha que se daba como media en la campaña 1952-53, se pasó a las 30,3 en 1961-62, y hemos de tener en cuenta que en estos años el Duero cultivaba más de la tercera parte del terrazgo remolachero nacional; por otro lado, este incremento también se observa en el Ebro, donde se pasó de 21 a 25 Tm/ha, Centro de 25 a 27, Andalucía Oriental de 28 a 30, y tan sólo descienden, aunque levemente, en Andalucía Occidental, de 23,2 a 22,9 Tm/ha.

Con estas mayores producciones de raíz se llegaron a obtener 543.620 Tm de azúcar, cantidad similar a la de comienzos de la década de los cincuenta (Vid. cuadro 33). Las

importaciones remiten y ante el temor afrontar una nueva etapa de superávit, los precios se contienen y las disposiciones que regulaban las producciones fijan un cupo similar al de campañas anteriores, es decir, 500.000 Tm de azúcar, pero, mientras en las normas de la campaña 1958-59 se establecía que “se dedicará a la producción de remolacha y caña azucarera la superficie necesaria para obtener una producción mínima global de 500.000 Tm de azúcar”⁶⁶, en las de la campaña 1960-61 se especificaba que “la contratación de caña y de remolacha, deberá quedar limitada a la necesaria para una producción de 500.000 Tm de azúcar como máximo”⁶⁷.

Los años cincuenta se resumen, pues, como un período comprendido entre dos crisis de sobreproducción; si bien, entre una y otra hay caracteres diferentes, ya que mientras la primera desbordó con creces las necesidades de consumo, es decir fue una verdadera crisis, la segunda pronto se ve superada por la tendencia alcista de la demanda y los déficits productivos serán una constante a lo largo de los años sesenta. No obstante, esa es una cuestión sobre la que más adelante incidiremos. Interesa resaltar ahora los cambios que se han producido en el mapa remolachero nacional.

4. EL MAPA REMOLACHERO NACIONAL EN LOS AÑOS CINCUENTA

Si hacemos una valoración del contenido de los mapas que se adjuntan (Vid. figuras 18 y 19) podremos extraer una serie de conclusiones sobre la dimensión espacial del cultivo en estos momentos. Así, en la primera de las campañas referidas (1952-53) destaca el importante papel jugado por la provincia de Zaragoza que, en esos momentos, y como había venido ocurriendo durante más de medio siglo, descollaba como la

⁶⁶ Normas reguladoras de la campaña 1958-59, Orden de la Presidencia de 23 de noviembre de 1927, *B.O.E.* núm. 296, 26 de noviembre de 1957.

⁶⁷ Normas Reguladoras de la Campaña 1960-61, Orden de la Presidencia de 7 de marzo de 1960, *B.O.E.* núm. 59 de 9 de marzo de 1960.