

La campaña 1970-71 marca un hito entre dos etapas con características contrastadas y, por ello, nítidamente diferenciadas. Mientras las décadas de los cuarenta y cincuenta se caracterizaron por presentar un lento pero constante incremento de las producciones hasta recuperar los niveles de producción y consumo de azúcar anteriores a la guerra, y los años sesenta significaron la fuerte expansión y dinamismo a la par que el consumo se resolvía definitivamente al alza, los contrastes cíclicos en las producciones son la nota que mejor define la evolución durante los años setenta y principios de los ochenta, hasta nuestra incorporación al Mercado Común. Así, a fases de fuerte expansión les siguieron otras de profundos retrocesos, conformando, en conjunto, una dinámica que se avenía mal con los planteamientos emanados desde la Administración en los años sesenta y que fijaban sus objetivos fundamentales en el equilibrio entre la oferta y la demanda, es decir, el cumplimiento del principio de autoabastecimiento como el norte que debería orientar en todo momento la política azucarera nacional.

1. LOS PROCESOS QUE EXPLICAN LOS GRANDES CONTRASTES DE LA PRODUCCION EN LA DECADA DE LOS SETENTA Y PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA

En este período podemos individualizar cinco claros segmentos en la evolución del cultivo remolachero; segmentos que corresponden a otros tantos períodos con tendencias negativas o positivas en función de la coyuntura. Entre ellos

encontramos las depresiones más profundas junto a los picos más destacados en toda la historia del cultivo. Una secuencia contrastada que evidencia las dificultades para ordenar de manera equilibrada un sector que ya había alcanzado altas cotas de madurez pero que aún estaba sujeto a los múltiples condicionantes tanto en la producción y la transformación de remolacha como en el consumo de azúcar en España (Vid. figura 39).

a) Del autoabastecimiento a las mayores importaciones de azúcar en la historia de España: 1971-72/ 1974-75

En la campaña 1971-72 la producción de raíz había alcanzado una cifra récord en la historia remolachera de nuestro país. Tras una cosecha excepcional, 6.412.000 Tm (Vid. cuadro 76), se desbordaron con creces las proyecciones estimadas para dar cumplimiento al cupo de producción de azúcar y el superávit generado fue de 146.561 Tm. Se había culminado un proceso de fuerte expansión que, iniciado en los años sesenta con el objetivo de alcanzar el autoabastecimiento, había sido alentado desde la Administración a través de una política de precios en alza y subvenciones.

Esta situación, con ser claro exponente de que existía una gran capacidad de respuesta en el sector remolachero-azucarero y que el autoabastecimiento era posible cuando se daban las condiciones necesarias, no fue contemplada con satisfacción por la Administración que cifraba sus preocupaciones en los problemas y gastos que acarreaban unos excedentes no asumidos por el mercado interno e imposibles de ser exportados a precios competitivos.

Fue por esta razón por lo que se puso en marcha una política de "contingentación flexible", cuyos principales aspectos se recogían en el Decreto n.º 633/72 de 24 de marzo de 1972¹. En él, a la vez que se regulaban las tres campañas siguientes, de 1972-73 a 1974-75, se marcaban un conjunto de actuaciones

¹ B.O.E. n.º 74 de 27 de Marzo de 1972.

para solucionar el problema. En primer lugar, el Ministerio de Agricultura hacía hincapié en que no se produjeran desviaciones con respecto a los objetivos de producción, ni en su volumen total ni a nivel de zona, instando a los Grupos Remolacheros Provinciales y a las fábricas azucareras a aislar e individualizar a los responsables de los excedentes para aplicarles unos precios diferenciales que sirvieran de coacción; asimismo se establecía que las cantidades que sobrepasaran los objetivos no podrían destinarse a la producción de azúcar para el consumo nacional, sino exportarse o desviarse a otros usos. Por otra parte, se hacía referencia a un tipo de “concertación” entre los distintos agentes implicados en la producción para autorregular la producción y financiar los excedentes: eran los Acuerdos Interprofesionales, establecidos entre la Agrupación Nacional de Productores de Remolacha y la Agrupación Nacional de Fabricantes de Azúcar en el seno del Sindicato Nacional del Azúcar. Era la primera vez que el sector asumía, de manera conjunta, los problemas derivados de los desajustes productivos. Se inauguraba así, aunque tímidamente, uno de los principales capítulos que en los últimos años ha caracterizado y dado singularidad al sector remolachero-azucarero: la corresponsabilidad.

Resulta fácil entender que estos planteamientos acercaban cada vez más a nuestros productores a los principios de autorregulación propios de la Comunidad Económica Europea, verdadera tendencia que animaba la política azucarera española en esta etapa. Un aspecto que se corrobora aún más al señalarse la posibilidad de recalificar, proporcionalmente, las producciones inicialmente excedentarias en tanto que la producción total de azúcar no superase el nivel máximo previsto, siendo esta recalificación en primer lugar en la fábrica, compensando los desajustes entre sus contratantes, en segundo lugar en la zona y, por último, en el país.

Este conjunto de medidas limitando los objetivos de producción a 825.000 Tm para las tres campañas siguientes y corresponsabilizando a los productores con precios diferenciales para las producciones excedentarias, dieron sus frutos inmediatos. Hasta tal punto fue así, que en las campañas

siguientes se produjo un fuerte retroceso de la superficie cultivada de remolacha, que se tradujo en mermas significativas de las producciones de raíz y de azúcar (Vid. cuadros 76 y 77). La primera cayó de las 209.000 ha del inicio de la década hasta las 141.826 ha de la campaña 1974-75, las producciones de raíz descendieron desde 6.412.000 Tm hasta 3.989.000 Tm y, en fin, la producción de azúcar bajó desde las 971.561 Tm hasta las 549.500 Tm.

Este contraste que se aprecia en el primer quinquenio de los setenta fue, sin lugar a dudas, espectacular. Tanto, que resulta difícil explicarlo considerando sólo las contingencias establecidas para las producciones en el ámbito nacional, sobre todo, teniendo presente que la superficie dedicada a la remolacha, como indicador claro de la voluntad de oferta del remolachero, cayó hasta unos niveles desconocidos desde finales de los cincuenta. Un descenso que no se justificaba tampoco por los cupos individuales, ya que éstos, según la normativa reguladora de la campaña 1973-74, se fijaron a base de promediar las entregas realizadas en los tres años anteriores. Existían por tanto otras causas que explicaban tal retroceso y éstas se encontraban en las precarias condiciones en las que se produjo la expansión.

En efecto, los costos de producción por hectárea se incrementaron considerablemente en el tránsito entre las dos décadas y en unos momentos en los que el precio de la remolacha estaba estancado, ya que el pagado en la campaña 1971-72 (1.400 ptas/Tm), era el mismo que se pagaba en la campaña 1968-69 y sólo 80 ptas/Tm inferior al de 1973-74 (Vid. cuadro 78). En esta tesitura la rentabilidad de la remolacha había descendido, sobre todo en determinadas regiones, en relación a otros cultivos que exigían menos inversión y trabajo. A modo de ejemplo, en el Duero, una de las regiones tradicionalmente remolacheras, y siguiendo los datos que aporta el Presidente del Grupo Nacional Remolachero-Cañero-Azucarero², entre los años 1967 y 1972 la evolución del coste de producción del cultivo por hectárea en regadío y

² SANCHEZ GARCIA, A.: "La remolacha en el Duero", cit., págs. 475-485.

semimecanizada había pasado desde las 45.314 a las 64.719 ptas, lo que representaba un incremento de casi el 43% (Vid. cuadro 79).

Por ello, uno de los elementos fundamentales para explicar este período de retroceso es la inadecuada estructura de costes y un precio que, aunque elevado, no compensaba el incremento de los gastos; la remolacha había dejado de ser tan rentable como en campañas atrás. Por otro lado, y como suele ocurrir en todas las fases excedentarias, las relaciones agroindustriales se complicaron, contribuyendo aún más al desánimo de los remolacheros. Los problemas en las entregas, la falta de entendimiento sobre la riqueza, los retrasos en los pagos, etc., fueron aspectos que también hicieron menos atractivo el cultivo.

En estas condiciones el agricultor prefería otros productos, sobre todo en zonas como el Sur, donde la contratación se realizaba con mucha desgana y eran numerosas las fábricas que temían no empezar a moler en julio de 1974³. Pero también en el Ebro, donde a la vez que desaparecían la última azucarera de la Rioja y las dos de Navarra, instituciones como la Caja de Ahorros de Zaragoza y la Diputación Foral de Navarra llegaron a tener que incentivar hasta con 6.000 ptas/ha para tratar de contener el abandono.

En este contexto, y cuando el consumo interior superaba ya el millón de toneladas, las producciones de azúcar descendieron en la campaña 1974-75 hasta las 550.000 Tm, por lo que la necesidad de importar se hizo inaplazable. Las compras de azúcar que la Administración tuvo que hacer a mediados de los setenta fueron las más caras que se recuerdan, tanto por su importante cuantía, 488.886 Tm, como porque se realizaron en unos momentos especialmente adversos. El mercado mundial de azúcar se organizaba en función de acuerdos bilaterales y sólo de manera muy limitada era libre. Sin embargo, en estos momentos, estaba afectado, como ocurría con otros productos básicos, por un fuerte déficit de existencias, de tal forma que a finales de 1975 apenas si había reservas acumula-

³ Cf. GUIA RODRIGUEZ, J.: "Remolacha y azúcar". *Agricultura. Revista agropecuaria*, núm. 499, noviembre de 1973, págs. 683-689.

das para hacer frente al consumo de unas semanas. Como consecuencia lógica de esta situación, los precios habían experimentado un aumento extraordinario y si en 1972 su cotización apenas pasaba de los 200 \$/Tm, en 1974-75 alcanzó los 1.200 \$/Tm. Por ello el azúcar importado, además de cuantioso, fue muy caro.

Por otro lado, todo parece indicar que se trató de una desacertada estrategia comercial en la que no faltaron influencias políticas, no porque se hubiera podido prescindir de las importaciones, sino porque se contaba con la enorme ventaja de que en España, como caso excepcional en el conjunto de Europa, se producía azúcar durante casi 3/4 partes del año, habiéndose podido esperar a la cosecha de la zona Sur para solventar el problema a corto plazo. Hubiera bastado un breve período de racionamiento o unas importaciones coyunturales. Pero el término “racionamiento” resultaba malsonante en las postrimerías de un régimen que no estaba dispuesto a que los españoles tuvieran que soportar situaciones de penuria propias de postguerra. Fue, en buena medida, una cuestión de “orgullo nacional” la que le llevó a firmar un tratado con el tradicional abastecedor de azúcar, Cuba, quien se comprometió a entregar unas cantidades que a todas luces resultaban excesivas, sobre todo en el momento en que se inició la recuperación de las producciones con la cosecha andaluza de esa misma campaña. De hecho, ante la gran zafra del Sur, hubo que renegociar precipitadamente los términos del acuerdo para dosificar unas entregas que se prolongarían durante las cuatro campañas siguientes. Así, por este convenio bilateral, España se comprometía a importar 120.000 Tm de azúcar crudo en el año 1976, 140.000 Tm en 1977 y 80.000 Tm en 1978⁴. Importaciones que pesaron como una losa sobre el sector, en tanto que, como veremos, contribuyeron a fomentar los excedentes y, además, pagándolos a unos precios muy superiores a los que se estaban produciendo en nuestro propio país.

⁴ Cf. GIA J.: “Potencial azucarero español”, *Agricultura. Revista agropecuaria*, núm. 545, septiembre de 1977, págs. 645-649.

b) De las importaciones de azúcar a la mayor superficie en la historia del cultivo remolachero: 1974-75/1976-77

Ante el grave problema que planteó el desabastecimiento de azúcar, la Administración terminó por reconocer la inadecuación de los precios base vigentes para la raíz en un contexto de fuerte encarecimiento de los costos de producción. Así, las Normas Complementarias de Regulación de la campaña 1974-75 (Decreto 248/74, de 31 de enero de 1974) contemplaban una fuerte revalorización del precio de la raíz, que pasó de 1.480 ptas/Tm en la campaña 1973-74 a 1.750 en la siguiente; paralelamente, el precio del azúcar para la Península y Baleares pasó de 18,5 a 22 ptas/kg. Además, el Decreto de la Presidencia n.º 2257/74, de 20 de julio de 1974, establecía que los cultivadores de remolacha percibirían una subvención complementaria de 85 y 103 ptas por Tm de raíz entregada y sembrada en otoño y primavera respectivamente. Con ello, el precio efectivo de la remolacha para la campaña 1974-75 se elevó a un total de 1.853 ptas/Tm para la siembra primaveral y de 1.833 ptas/Tm para la otoñal (Vid. cuadro 78), precio que se volvió a incrementar en la campaña 1975-76 hasta las 2.295 ptas/Tm en primera instancia, y hasta las 2.800 ptas/Tm de manera definitiva. Con ello se pretendía obtener la materia prima necesaria para cubrir unos objetivos de producción cifrados en 1.100.000 Tm de azúcar.

Pero los incentivos financieros no terminaron en esta importante revalorización del precio base. Como medidas de acompañamiento se arbitraron importantes partidas presupuestarias destinadas a financiar los gastos del cultivo (8.000 millones por campaña, correspondiendo un 45% a la zona Duero, 40% a la zona Sur y 15% a la zona Ebro-Centro), de tal forma que todos los cultivadores que hubieran firmado un contrato remolachero y sembrado la raíz estipulada, tenían derecho a unos créditos de campaña (al 7%) de hasta 35.000 ptas/ha. Asimismo, también se arbitraron ayudas para la mejora y expansión del cultivo, subvencionándose el empleo de medios de producción más racionales, sobre todo de semillas de calidad (2.000 ptas/ha), herbicidas que permitieran des-

errar las prácticas periclitadas de aclareo y escarda (2.000 ptas/ha), maquinaria de siembra y recolección (hasta el 50% de su valor), etc. Además, se trataba de estimular la iniciativa privada en la transformación en regadío, de tal forma que, según el Decreto núm. 3735/74 de 20 de Diciembre de 1974 del Ministerio de Agricultura, el IRYDA subvencionaba, hasta con un 20%, las obras e instalaciones necesarias para la transformación o mejora de regadío siempre que los interesados se comprometieran, durante un plazo de 5 años, a destinar al menos el 50% de las tierras afectadas a la producción de maíz grano, girasol, soja o remolacha azucarera. Aspecto, este último, fundamental para entender el desarrollo de la remolacha en regiones como el Duero, donde el resto de los cultivos susceptibles de acogerse a las subvenciones eran difíciles de conseguir o, cuando menos, presentaban unos márgenes de rentabilidad inferiores.

Era, en definitiva, un amplio abanico de ventajas que hicieron de aquella coyuntura la más favorable que ha existido nunca en la historia de la remolacha en nuestro país. La respuesta de los cultivadores no se hizo esperar: las siembras se extendieron por doquier y se vivía una auténtica fiebre de contrataciones, incluso en las comarcas que habían abandonado definitivamente el cultivo. La remolacha se había convertido así en uno de los cultivos más remuneradores del momento y, por consiguiente, el más apetecido, de tal manera que muchas fábricas no pudieron dar respuesta a las solicitudes de contrato por rebasar ampliamente la capacidad instalada.

En la campaña 1976-77 la superficie dedicada a este cultivo alcanzó las mayores cotas de su historia, un total de 292.882 ha (Vid. cuadro 76), lo que supuso un incremento de más de 150.000 ha con respecto a la superficie sembrada dos campañas atrás. Una expansión de enormes proporciones que inmediatamente recordó los problemas derivados de los excedentes de comienzos de la década, si bien los caracteres intrínsecos eran diferentes en esta ocasión.

Se trataba de un crecimiento cualitativamente distinto al observado en la campaña 1970-71, ya que la relación

regadío/secano en la superficie total era entonces de 51,6 y 48,4 % respectivamente, lo que ponía de manifiesto el empuje de los secanos andaluces de finales de los sesenta. Sin embargo, en esta campaña, dicha relación se componía de un 71,3 y 28,7% respectivamente, lo que significa que lo que había aumentado realmente era la remolacha cultivada en regadío, aspecto éste que hay que relacionar con los decretos de expansión del regadío anteriormente aludidos y, sobre todo, con el hecho de que fue de nuevo la región del Duero la que en mayor medida incrementó las siembras. Como respuesta lógica a dicho aumento superficial, las producciones de remolacha y de azúcar se catapultaron al alza. Las primeras alcanzaron 10.167.000 Tm en la campaña 1976-77 (Vid. cuadro 76 y 77) y las segundas llegaron a 1.296.500 Tm (a las que habría que añadir las importadas de Cuba por el acuerdo de 1974).

Por todo ello; en los años setenta y, a pesar del fuerte incremento del consumo interno desde los años sesenta, el sector azucarero español tenía capacidad para producir azúcar en cantidad suficiente como para no tener que importar. Se podía incluso, y de hecho fue valorado entonces como una posibilidad, estudiar la búsqueda de mercados potenciales en el exterior como el americano, el japonés, o el de otros países deficitarios. Sin embargo, la realidad era que nuestra estructura productiva no resultaba competitiva, y el azúcar obtenido era mucho más caro que el de otros países productores, fueran del ámbito desarrollado o subdesarrollado. Se había puesto de manifiesto que la política de precios y de incentivos para el cultivo resultaba fundamental y se presentaba como el más importante estímulo para la adaptación del productor agrario a las nuevas situaciones. La evolución de años atrás así lo demostraba, como también lo ponían de manifiesto los déficits subsiguientes a esta campaña, que en buena medida se explicaron por el desánimo del cultivador ante unos precios que, aunque en alza, no compensaban para nada los ritmos de crecimiento de los costos de producción. Además, los retrasos en los pagos, las subvenciones que no llegaban, se rebajaban o incluso se eli-

minaban, los cupos de producción, etc., sumían de nuevo en el desánimo a unos remolacheros que, como respuesta obvia, y además inmediata, se retraían en la siembra. Este conjunto de hechos, así como las adversas condiciones meteorológicas en la zona Sur, determinaron la fuerte caída de las superficies y de las producciones de raíz con la consiguiente merma de la producción de azúcar.

c) Desánimo en el mundo remolachero y retroceso del cultivo 1976-77/1979-80: cupos y tratamiento desigual a grandes y pequeños cultivadores

Las tres campañas que siguieron a este máximo presentaron una tendencia claramente regresiva que alcanzó sus cotas más bajas en la de 1979-80 ya que tan sólo se sembraron 165.594 ha, se recolectaron 5.124.000 Tm de remolacha y se produjeron 660.000 Tm de azúcar (Vid. cuadros 76 y 77), cifra a todas luces insuficiente para abastecer la demanda interna. Las desviaciones con respecto a los objetivos marcados se acercaban a las 270.000 Tm. Obviamente, las circunstancias no eran comparables con las de la campaña 1974-75, ya que las entonces onerosas importaciones pudieron esta vez ser evitadas gracias a un remanente de 635.000 Tm.

Las causas que justificaron esta importante caída fueron, en parte, el recorte de las subvenciones, las limitaciones de los créditos para atender la financiación de capital circulante, etc., pero, sobre todo, fue el trato discriminatorio que se estableció entre grandes y pequeños productores lo que introdujo un factor de desconcierto y desánimo entre los remolacheros. En efecto, si ya la Resolución del FORPPA de 20 de enero de 1978 establecía un trato de favor para los pequeños cultivadores (entendiendo por tales aquéllos que contrataban menos de 200 Tm) al otorgarles una subvención de 150 ptas por Tm entregada con riqueza superior a los 13 grados polarimétricos, en las Normas Reguladoras de la campaña 1978-79, dicha subvención se elevó a 350 ptas. A este hecho se sumaban

los recortes en los contratos de los que fueron objeto los productores de más de 200 Tm; mientras los pequeños tenían derecho a contratar el mismo tonelaje que la campaña precedente, los productores de más de 200 Tm sólo podían contratar el 83% de la remolacha efectivamente entregada. De igual forma, las normas que regulaban la campaña 1979-80 también incidían en este mismo aspecto al determinar una clara preferencia por preservar los cupos individuales de los cultivadores más pequeños, mientras que los ajustes al volumen total de la remolacha que había que producir se realizaron a costa de la reducción del cupo a los mayores.

Todo ello, unido a un duro tratamiento para la remolacha que excediera de los objetivos fijados (un recorte de 1.100 ptas sobre las 3.200 ptas por Tm que se fijó para la campaña 1978-79)⁵, así como las limitaciones que se establecían para las recalificaciones de remolacha⁶ y las prohibiciones determinadas por el IRYDA para su cultivo en los regadíos acogidos a las distintas ayudas, fueron aspectos claves para entender esta coyuntura adversa en las producciones.

Era lógico que así ocurriera, pero no deja de parecer contradictorio con el resto de los procesos y actuaciones tenden-

⁵ Lo que de alguna manera se ponía de manifiesto con estas condiciones de contratación, reflejado en las normas reguladoras de la campaña 1978-79, era la existencia de varios tipos de remolacha. Por una parte la remolacha que podríamos denominar, por analogía a las normas comunitarias para el sector del azúcar, de tipo "A", que se pagaba a pleno precio y que en ningún caso podía exceder de las 7.400.000 Tm; por otra, la remolacha "B", no superior a las 900.000 Tm, cuyo precio era inferior, 2.100 ptas/Tm; por último, la remolacha "C", o excedentaria, que no se podría, de ninguna forma, destinar a la producción de azúcar, no estando las fábricas obligadas a recogerla.

En este mismo sentido, para la campaña 1979-80, ya se especifica con mayor claridad que el 10% del objetivo de producción nacional sería considerada como remolacha de contingente y que se pagaría de acuerdo con las cotizaciones del azúcar en los mercados internacionales a los que necesariamente habría de ser destinada; la remolacha que superase esas 7.000.000 + 700.000 Tm que correspondían a la cuotas A+B de la campaña 1979-80, no podría destinarse a la transformación de azúcar.

⁶ En este sentido no podía establecerse ningún tipo de recalificación si la producción nacional rebasaba los objetivos fijados, a excepción de la zona Sur, donde sí era posible hacerlo hasta totalizar una cantidad no superior a las 2.660.000 Tm.

tes a potenciar la racionalización del cultivo. Y es que los grandes contratos eran los que mayor capacidad de producción tenían y los que en mayor medida habían afrontado el proceso de modernización en un intento de racionalizar económicamente el cultivo. Los recortes en las producciones y subvenciones para este segmento de la producción llevaban parejo el que en aquellas zonas, fundamentalmente en el Sur, donde había más posibilidades de alternar los cultivos, se destinaran las tierras a otros más remuneradores. Cuando no existía tal posibilidad, como ocurría sobre todo en las zonas del Norte, se recurría a dividir nominalmente las explotaciones entre distintos miembros de la familia para que no hubiera contratos superiores a las 200 Tm, pero siempre con un techo, lo que determinaba el límite de la producción⁷.

La existencia de este tipo de argucias para zafarse de las restricciones al cultivo, así como la proliferación de un copioso "mercado negro de cupos", evidenciaban que existía un gran interés por el cultivo, y así se demostró cuando a partir de este retroceso cambió la política de la Administración con respecto al sector.

d) Nuevo giro de la política remolachero-azucarera a comienzos de los ochenta: la gran campaña de 1983-84

A partir de la campaña 1980-81 la Administración reconoce la necesidad de variar las condiciones de regulación del cultivo para poder hacer frente al consumo interno evitando las oscilaciones pendulares. De esta forma, junto con la elevación del precio preceptiva para todo incremento de la producción, así como las compensaciones por transporte, el pago de subproductos, etc., se estimó necesario modificar el sistema seguido durante las últimas campañas que primaba a los pequeños cultivadores fijando límites a los mayores. Se puso

⁷ Era habitual que en el Duero existieran varios contratos de remolacha por explotación; las razones, aparte de las fiscales, hay que buscarlas en esta coyuntura de restricción en las siembras, pues resultaba la manera más sencilla de poder seguir cultivando.

en marcha entonces un sistema más amplio de concesión de subvenciones que, aun compensando en mayor medida a los pequeños remolacheros, no sancionaba a los que habían avanzado por el camino de la productividad y tenían mayor capacidad de producción. Tal es así que ya en art. 5 del Real Decreto núm. 2181/79 de 7 de septiembre de 1979, se especificaba que para las siembras de remolacha que se realizaran dentro del período de regulación de la campaña 1979-80, los cultivadores de explotaciones superiores a 5 ha percibirían del FORPPA, en concepto de anticipo, hasta 25.000 ptas (con un techo de 25 ha), y una subvención de 350 ptas/Tm para las 200 primeras Tm entregadas y 200 ptas/Tm para las siguientes 200 Tm.

Por otra parte, se eliminaron los cupos individuales y la contratación se hizo libre para las zonas Norte, Ebro y Centro, sirviendo las cuantías entregadas como derecho prioritario para la contratación en campañas siguientes. En la zona Sur, dada la aleatoriedad del secano, se establecía un régimen especial.

Tales condiciones tuvieron de nuevo un efecto inmediato y, como es obvio, se inició una nueva fase de recuperación del cultivo (Vid. cuadros 76 y 77). Esta alcanzó su techo en la campaña 1983-84, cuando se recogieron 9.619.000 Tm de remolacha sobre una superficie de 250.000 ha, mientras que el total de azúcar producido fue de 1.139.700 Tm. En esta campaña se había llegado a una cota fundamental, si no en la superficie remolachera, sí en las producciones. A partir de estos momentos y hasta nuestros días, la producción de azúcar ha mantenido una tendencia regresiva sólo rota coyunturalmente.

e) Caída de la producción y crisis del consumo: 1983-84/1985-86

Tras la gran campaña de 1983-84, en la que se vieron desbordados los objetivos de producción marcados por la Administración, de nuevo se plantearon los problemas de excedentes. No obstante, en estos años se atraviesa una fase de cierto

ajuste y equilibrio entre la oferta y la demanda de azúcar. Una estabilidad siempre pretendida pero que pronto se vio rota, porque, frente a unas producciones en alza, el consumo de azúcar, que hasta esos años había experimentado una tendencia similar, adquiriría entonces un signo contrario.

1.º El retroceso en los niveles de consumo y medidas de control de la producción

En efecto, a comienzo de los años ochenta se rompe la tradicional tendencia al alza de los niveles de consumo azucarero, un hecho que no se conocía desde la inflexión provocada por la falta de abastecimiento en la guerra y postguerra civil española. La crisis económica de finales de los setenta y el fuerte proceso inflacionario que la acompañó pudo ser un aspecto importante para entender el descenso, sobre todo por el incremento de los precios de venta al público, que pasaron desde las 48,7 ptas/kg de la campaña 1981-82, a 82,2 ptas/kg en la campaña 1983-84. Sin embargo, no es éste el factor más importante para justificar el retroceso de la demanda. Por un lado, el azúcar, como los productos que contienen grasas e hidratos de carbonos, por su alto contenido calórico, se vio marginado de las preferencias alimenticias de un cada vez más importante segmento de la población con preocupaciones dietéticas; el consumo de azúcar se resintió así de un cambio en los hábitos alimentarios de la población española. Por otro, su demanda es relegada por otros consumidores ante las ventajas que se derivaban de la existencia en el mercado de productos edulcorantes que competían con ventajas de precios. En efecto, la competencia de la isoglucosa y sacarina, destinados principalmente a usos industriales y secundariamente a consumo directo, hicieron que disminuyera el consumo de azúcar tradicional, que cayó de 1.040.000 Tm en la campaña 1980-81, a 970.000 Tm en la campaña siguiente, y a tan sólo 900.000 en la de 1982-83.

El retroceso del consumo y la existencia de excedentes acumulados justifica que los objetivos de producción de azú-

car (fijados de acuerdo con la demanda nacional previsible) experimentasen una evolución descendente. Así, si para la campaña 1982-83 la Administración había establecido un objetivo de 1.230.000 Tm, en las dos campañas siguientes la tendencia fue claramente a la baja: 1.120.000 Tm y 1.060.000 Tm respectivamente. Paralelamente, las necesidades de materia prima se cifraron en 8.615.400 Tm y en 8.153.900 Tm.

Por todo ello, la evolución de las campañas siguientes a la de 1982-83 se desarrolló bajo el signo del retroceso en unos momentos en los que la estabilidad parecía haberse alcanzado. La producción acumulada junto al consumo decreciente hicieron aparecer de nuevo los mecanismos de desestímulo para acomodar la oferta a la demanda. La corresponsabilidad de la interprofesión en la financiación de los excedentes y los cupos, tanto individuales como por empresas, fueron los aspectos más importantes de las Normas Reguladoras de la producción. Es la razón que justifica que en estos años se catalizaran las protestas de los cultivadores ante lo que consideraban la causa de las limitaciones del cultivo: los edulcorantes que competían por el mercado con el azúcar tradicional y las importaciones de azúcar en Tráfico de Perfeccionamiento Activo.

2.º La competencia de los edulcorantes y las importaciones de azúcar en Tráfico de Perfeccionamiento Activo

En efecto, a comienzos de los ochenta se desató un fuerte movimiento en contra de los edulcorantes que, proviniendo de otras plantas generalmente no producidas en nuestro país, introducían una competencia creciente en unos momentos especialmente críticos para el sector. La obtención de edulcorantes a partir de los cereales, esencialmente del maíz, había sido una práctica muy desarrollada en Estados Unidos desde finales de los sesenta para dar salida a la aguda crisis del sector cerealista. El producto final había ganado mercados —sobre todo en el sector de los refrescos— cada vez más amplios en Estados Unidos y Japón, con la consiguiente

repercusión en el mercado internacional del azúcar que en estos momentos se derrumbaba arrastrando tras de sí a muchas de las áreas tradicionales de plantación (Filipinas, Santo Domingo, etc.).

Edulcorantes de estas características existían muchos, pero las principales críticas se decantaban hacia la isoglucosa, un edulcorante líquido obtenido del maíz por vía húmeda y que se había desarrollado sin ningún tipo de control en nuestro país en esos años. En efecto, el consumo de isoglucosa se había más que duplicado entre 1980 y 1983, al pasar de las 37.000 Tm de la primera fecha a las 77.000 Tm de la segunda, alcanzando unas cotas que le significaban como el gran competidor del azúcar tradicional, pues estas cifras representaban el 8% del consumo nacional. Estos datos sobre el desarrollo de la producción y consumo de isoglucosa tienen mayor trascendencia al ser tan sólo tres empresas, todas ellas de capital transnacional, las que lo producían: Campo Ebro Industrial, S.A., Corns Products Corporation España, S.A. y Levantina Agrícola Industrial, S.A.⁸.

Obviamente, estas sociedades producían otros tipos de edulcorantes, si bien el que más incidía en el mercado era el de la isoglucosa, sobre todo cuando se comercializaba la isoglucosa 55, que tenía un poder edulcorante superior al del azúcar a unos precios considerablemente inferiores (74 ptas/kg en unos momentos en los que el azúcar superaba las 82 ptas). Este competidor suscitaba gran inquietud entre los fabricantes y remolacheros ya que no existía ningún control a su expansión. No se ha de olvidar que en estos años se hallaba en plena fase de crecimiento y de penetración en el mercado, lo que, por otra parte, ponía de manifiesto las rigideces de la oferta de los fabricantes de azúcar que no tenían en cuenta otros segmentos de la demanda, sobre todo el caso de bebidas refrescantes y repostería, que comenzaban a requerir edulcorantes líquidos, etc.

Frente a esta falta de control en la producción de isoglucosa, al contrario de lo que ocurría en la CEE, el sector azuca-

⁸ Cf. MATE, V. y CARLON, M.: "Hay que poner freno a la isoglucosa", *Agricultura. Revista agropecuaria*, n.º 622, abril 1984, pág. 330.

rero estaba perfectamente regulado. De ahí que, ya en 1984, y ante las repetidas protestas del sector, la Administración limitara la posibilidad de ampliación de la capacidad instalada de estas empresas a los umbrales alcanzados en ese momento, y después, ya a la hora de afrontar el ingreso en la Comunidad, se restringiesen las producciones a una serie de partidas A y B como se hacía con el azúcar. Por otro lado, el problema de la isoglucosa sirvió de revulsivo para que la industria se preocupase de adecuar sus producciones a las exigencias de un mercado cada vez más variado.

Junto a la isoglucosa, existía otro competidor en las importaciones de azúcar que se venían realizando en lo que se denominaba Tráfico de Perfeccionamiento Activo, es decir, las importaciones de materia prima más barata que la producida en el interior del país para su transformación industrial y posterior exportación. Eran partidas que no alteraban el mercado interno, porque el producto final estaba orientado a la venta en el exterior, pero industriales y remolacheros avalaban la idea de sustituir estas importaciones por el azúcar nacional subvencionado. Este aspecto fue definitivamente resuelto cuando la Resolución del FORPPA de 4 de marzo de 1986 dejó en suspenso la posibilidad de mantener el tráfico.

En conjunto, el sector estaba sometido a fuertes cotas de responsabilidad en la producción, a cupos para hacer frente a un consumo decreciente y además tenía serios competidores. Los precios, aunque se mantenían altos, tampoco respondían a las expectativas de los remolacheros. Todo este cúmulo de factores explican, en última instancia, el retroceso del cultivo, que tuvo su nivel más bajo en la campaña 1985-86, cuando se habían retraído las superficies sembradas, fundamentalmente en el Sur, Centro y Ebro, a tan sólo 180.400 ha, aspecto éste que, unido a las difíciles condiciones meteorológicas (las sequías en el Sur o las heladas en el Norte durante la campaña 1984-85), hizo caer las producciones y que el déficit de azúcar se situara en casi 200.000 Tm. No obstante, el máximo interés de estos momentos estaba centrado en el proceso de integración en la CEE y sus consecuencias para el sector.

f) La transición hacia la integración en las estructuras comunitarias: campaña 1985-86

La campaña 1985-86 fue el umbral que dio paso a una nueva fase en la dinámica de este sector. Una nueva etapa que presenta unas características netamente singulares en tanto que a partir de entonces la producción de azúcar iba a estar sometida a un nuevo marco de referencia: la Comunidad Económica Europea. En este sentido, la “estabilidad” que el sector había venido buscando durante más de cien años de andadura, se impondría por las sujeciones que comporta una Organización Común de Mercado perfectamente reglamentada y con un notable grado de madurez y autonomía dentro de la Política Agraria Común. Pero conviene adelantar que ya en las campañas anteriores toda la normativa de regulación se había venido preparando para lo que sin duda era una realidad cercana.

Las normas reguladoras que, con carácter trianual (campañas 1985-86 a 1987-88), se establecieron según R.D. de 17 de octubre de 1984, presentaban una clara tendencia a la adecuación con respecto a las directrices y normas por las que se organizaba el sector en la CEE. De esta forma y como aspectos novedosos, se establecía que, en lo referente a la producción de azúcar, habría dos tipos claramente definidos, y, en consecuencia, dos clases de remolacha destinados a su producción. Por una parte, el objetivo de producción de azúcar “A”, que era el necesario para abastecer el consumo nacional en cada campaña de comercialización y cuya cuantía se fijaba anualmente en función de las necesidades nacionales y su evolución previsible; a su producción se destinaría la remolacha contratada como remolacha “A”. Por otra, el objetivo de azúcar “B” se determinaba en función de la cantidad que las empresas decidieran producir por encima del azúcar “A”, teniendo como límite máximo el objetivo indicativo de producción nacional, es decir, aquella cantidad de azúcar que se considerase deseable en el conjunto nacional (1.100.000 Tm en estas fechas) menos el objetivo de “azúcar A” determinado para la campaña; por su parte, la remolacha contratada y pro-

ducida con destino a la obtención de azúcar “B”, se denominaría remolacha “B”.

Estos objetivos, una vez fijados de acuerdo con la tendencia del consumo y corrigiendo los posibles desajustes, se distribuirían en el ámbito nacional y a las empresas, siendo el primero distribuido a su vez por zonas remolacheras⁹; de acuerdo con tales objetivos se producía la contratación individual de los distintos tipos de remolacha. Así, se establecía una “cuota base de producción” para el agricultor que venía determinada por la media aritmética de las cantidades de remolacha amparadas por contrato y entregadas a las industrias en las tres campañas precedentes. Atendiendo a esta cuota base de producción, el agricultor tenía opción a la contratación y entrega de una remolacha “A” que resultaba de multiplicar dicha cuota por un índice corrector asignado a cada zona (determinado por el cociente entre el objetivo zonal de azúcar “A” y la media del azúcar producido en las tres campañas precedentes, excluida la anterior a la que se regulase). La raíz producida por encima de dicha remolacha “A” y hasta un 10% de la misma, sería de obligada recepción por las empresas y considerada como remolacha “B”, y, como tal, destinada a la producción de azúcar “B”, siendo el exceso de este 10% considerada como una remolacha excedentaria que los fabricantes no tenían obligación de recoger o, en cualquier caso, se pagaría al precio que libremente conviniese con el agricultor.

Por otro lado se establecía una “reserva mínima” del 3% del objetivo de producción zonal de azúcar “A”, con posibilidades de ser incrementada según los criterios de la Interprofesión, destinado a los agricultores sin opción de contratación y entrega o que, por circunstancias especiales derivadas de las condiciones y evolución del cultivo en las tres campañas tomadas como referencia, vieran mermado de forma considerable su cupo.

Existía, asimismo, un precio diferencial entre ambos tipos

⁹ En concreto para estas campañas y siguiendo el Decreto anteriormente citado, el “azúcar A” se distribuyó según las proporciones siguientes: para la zona Duero el 52%, para la Ebro el 7%, el 8% para la Centro y el 33% para la zona Sur.

de remolacha. La remolacha "A" se pagaría según el precio base fijado por la Administración, del cual se detraían las partidas necesarias para la formación de un fondo interprofesional destinado a sufragar los costos financieros que comportase la eliminación de excedentes. Se tendía a establecer, por tanto, una especie de "autonomía financiera" a escala nacional. Por otro lado, la remolacha "B" tendría un precio mínimo del 60% del precio de remolacha "A", disminuido en la aportación del sector agrícola al fondo de la interprofesión, si bien revisable en función de la situación de los mercados.

Por otro lado, estas diferencias entre los tipos de azúcares "A" y "B" se eliminarían cuando existiera una coyuntura deficitaria según la cual los niveles de producción de azúcar "A" fueran insuficientes para atender las demandas de consumo interno. En estas condiciones el FORPPA podría recalificar a nivel nacional, con sus correspondientes equivalencias en fábrica y zona, el azúcar "B" considerado necesario para alcanzar los niveles de consumo interno. De igual forma ocurría, a escala empresarial, cuando la remolacha contratada no fuera suficiente para cubrir su cuota de producción de azúcar "A"; en ese caso, la empresa, previa autorización del FORPPA, podría recalificar la cantidad de remolacha "B" necesaria, pasando, a todos los efectos, a ser considerada como remolacha "A".

Este conjunto de medidas, que ya se habían venido anticipando pero que ahora cobraban una especial atención y plasmación clara en las normas reguladoras, eran aspectos comunes a los que regían en la CEE y para cuya integración el sector español indudablemente se preparaba. La puesta en marcha de este conjunto de disposiciones unido a la madurez de las relaciones, así como la asignación de una cuota similar a la media de la producción reciente, hicieron que el ingreso en nuestro país no fuera en absoluto problemático para el sector.

No obstante, antes de considerar tales aspectos, que serán abordados en el siguiente capítulo, nos centraremos en la dinámica regional del cultivo, donde es importante resaltar que, en estos años, la polarización de las producciones en dos

regiones es prácticamente absoluta, si bien con un significado completamente distinto.

2. LAS GRANDES REGIONES REMOLACHERAS DEL PAÍS: LA POLARIZACIÓN DE LAS PRODUCCIONES EN LAS ZONAS DEL DUERO Y SUR

La dinámica general del cultivo y de la producción de azúcar a la que hemos aludido es consecuencia de los resultados obtenidos en las dos principales zonas remolacheras del país: el Duero y Andalucía Occidental. Su importancia como centros productores por excelencia se pone de manifiesto al comprobar que si en la campaña 1970-71 el 76,6% de la producción de remolacha nacional se asignaba a estas regiones (el 43,8 % y 32,8% respectivamente), en la de 1984-85 esta proporción se elevaba al 85%. A la par, se consuma la pérdida de entidad de la zona Ebro, de tal manera que pasa de tener asignadas unas cuotas del 19% del total nacional a tan sólo el 7% entre las fechas consignadas. Por último, la región Centro, y para el mismo período, aun moviéndose en unos niveles poco destacados, va ganando posiciones hasta acaparar el 8% de la producción nacional de remolacha.

No obstante, la evolución dentro de las distintas regiones no presenta unos caracteres homogéneos. Existen profundos contrastes internos que habrá que valorar una vez que hayamos analizado las variaciones acaecidas en la delimitación legal de las “regiones remolacheras”.

a) La delimitación de las zonas remolacheras durante el período 1970-85

Con el pago de la remolacha de acuerdo con su riqueza polarimétrica y la posibilidad de contratar sin ninguna restricción en cualquiera de las comarcas remolacheras siempre que fueran respetados los cupos, las condiciones de demarcación