

La ganadería de leche en la cornisa cantábrica

FRANCISCO SINEIRO GARCIA. PROFESOR ASOCIADO ECONOMIA Y POLITICA AGRARIA. E. POLITECNICA DE LUGO (*)

En este artículo se pretenden revisar algunos aspectos relativos a la situación de partida y a los cambios operados durante los últimos diez años en las explotaciones de leche de la cornisa cantábrica.

En la cornisa cantábrica la producción de leche de vacuno es su base, por aportar el 39% del total de las producciones agrícolas y ganaderas, que se eleva al 52% si se le añade la parte correspondiente a la cría y carne de bovino, a la que está asociada en gran parte de los casos. El 36% del total de explotaciones venden leche, aunque sólo en una quinta parte de ellas estas ventas superan los dos millones de pesetas anuales; pero incluso en la mayoría de las restantes, sus ingresos son imprescindibles para completar las rentas familiares con otras producciones agrarias, trabajos fuera de las explotaciones y pensiones percibidas por algún miembro de la familia.

La producción de leche en el norte es a su vez el núcleo principal de esta producción en España, abarcando al 76% de las explotaciones con vacas de leche y al 56% de las entregas, así como al 54% de la producción industrial.

Baja diversificación productiva

Este papel principal de la producción de leche en la agricultura no es específico de la cornisa cantábrica, sino que es el modelo común en buena parte de las zonas húmedas europeas. Las diferencias están, sin embargo, en la menor diversificación productiva y en el retraso y las limitaciones con que se ha dado el proceso de modernización en la agricultura de la cornisa.

La alta dependencia de la leche en la



En 1982 sólo el 16,3% de las explotaciones tenían instalaciones de ordeño.

agricultura de la cornisa, con ese 39% de la producción final, es la mayor a nivel comunitario, que tiene un valor medio del 17,3%, habiendo sólo un país, Irlanda, que se aproxima, con el 35,5%, y sólo superan o se acercan al 25% otros tres países (Alemania, Holanda y Dinamarca) y otras diez regiones más. Esta mayor dependencia de la leche es el resultado de una baja diversificación productiva. Los otros países y regiones de clima húmedo, además de contar con importantes producciones de leche, han desarrollado también otras. En el caso de Dinamarca, buena parte de Alemania y la Bretaña francesa, lo han basado sobre todo en el desarrollo de la ganadería intensiva. Holanda ha optado por una combinación con la ganadería y agricultura intensiva, y otras, en los grandes cultivos, tal como es el caso de la mayor parte de Inglaterra y de las regiones atlánticas francesas.

Esta menor diversificación productiva de la cornisa es debida en parte al tamaño reducido de las explotaciones, que les lleva a refugiarse en la leche por aportar un mayor margen por unidad de superficie que los cultivos y el vacuno de carne,

así como a las dificultades impuestas por la parcelación y a veces por la topografía en los cultivos agrícolas.

Pero esta baja diversificación también se deriva de la ausencia de unas estructuras comerciales y organizativas que limitaron un mayor desarrollo de las producciones ganaderas y agrícolas más intensivas. Así, las producciones de porcino, huevos y aves sólo tienen un cierto desarrollo en Galicia, aportando el 19,2% de la producción final, el doble que en las otras tres Comunidades del Norte (Asturias, Cantabria y el País Vasco) debiéndose en buena parte a la organización aportada por COREN, que surge en Orense, que es sin embargo la provincia gallega con menor potencial productivo.

El proceso de modernización se ha realizado con un marcado retraso con relación al grueso de la agricultura europea, donde, además de partir de una situación más favorable, ha tenido un notable impulso entre los años 1950 a 1980.

Tomando como referencia a Galicia, donde se han acumulado los mayores retrasos, la recogida de leche por la industria a comienzos de los setenta abarcaba

* Resumen del artículo publicado en el Boletín del Ministerio de Agricultura. Número 32.

sólo a un tercio de la producida, alcanzando unos 350 millones de litros frente a los 1.700 millones del año 1994.

Las causas de este retraso son varias: el tardío crecimiento de la demanda local debido al lento desarrollo de la industria, y la falta de suficiente apoyo técnico y sobre todo financiero para la mejora de las explotaciones.

En la década de los setenta se conocían y habían desarrollado numerosas explotaciones de leche basadas en el pasto sobre el esfuerzo conjunto de los servicios de investigación y extensión, y sobre todo de la Agencia de Desarrollo Ganadero. Pero hasta que se ha dispuesto del Reglamento Estructural de la Producción de Leche, a comienzos de los ochenta, no se ha contado con programas de ayuda que, en forma de pequeñas subvenciones, permitieran acceder a la mejora de sus instalaciones y equipos a un número más amplio de explotaciones.

El mercado de la leche también estuvo distorsionado por el Decreto de Centrales Lecheras de 1966, que establecía un régimen de concesión administrativa en exclusividad para la venta de leche higienizada en cada zona urbana y regulaba anualmente unos precios mínimos de compra de leche al ganadero, que favoreció la localización industrial y el fomento de la producción en otras zonas, debido a la protección ofrecida por ese monopolio en las ventas de leche higienizada y de unas diferencias de hasta el 12% en el precio mínimo de pago a los ganaderos con relación a los de la cornisa cantábrica.

Esta regulación de precios y de industrias, así como el fuerte fomento de los regadíos, frente al retraso en la cornisa de los trabajos de concentración parcelaria y la ausencia de impulsos de otras medidas de mejora de las estructuras productivas, como la recuperación de matorrales para la producción de pastos, primaron la producción de leche próxima a los lugares de consumo y limitaron el establecimiento de

El proceso de modernización se ha realizado con un marcado retraso en relación a los agricultores europeos

un mapa productivo más acorde con su potencial para la producción de leche.

La integración en la CEE

En los años previos a la integración en la CEE, la ganadería de la cornisa tenía importantes limitaciones en la estructura y equipamiento productivo de las explotaciones y en la situación sanitaria de la cabaña, y padecía problemas de infraestructuras, como la electrificación, que condicionaba la operatividad del ordeño y de la refrigeración de leche, siendo estos retrasos más notables en el caso de Galicia.

Así, con base a datos del Censo de 1982 para esta Comunidad, las explotaciones que tenían instalación de ordeño y refrigeración de leche equivalían al 16,3 y 3,4%, respectivamente, del total, y sólo un 8,3% contaban con más de nueve vacas. Ello reflejaba que sólo una parte reducida de explotaciones habían realizado las transformaciones necesarias para su modernización, que solía comprender: la ampliación de la superficie en pastos por la roturación de tierras a monte, la reforma del establo y el equipamiento de ordeño y refrigeración de leche, la adquisición de

maquinaria de recolección de forraje y de vacas de aptitud lechera.

En una mayoría de los casos se realizaba de forma gradual a lo largo de varios años, por lo que el lapso de tiempo entre la realización de las inversiones y el desarrollo del potencial productivo resultante se dilataba aún más en el tiempo.

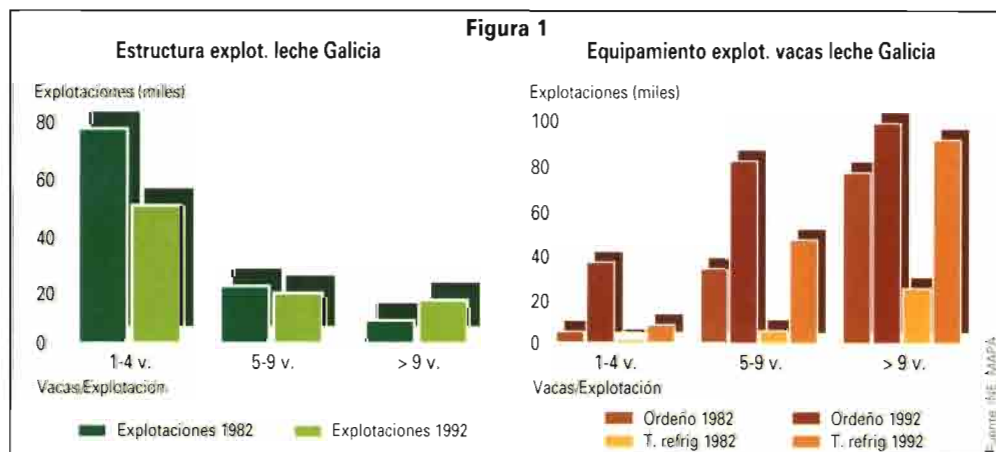
En las campañas de saneamiento para el control de tuberculosis y brucelosis, que comenzaron a finales de los años setenta, fue prioritaria Cantabria por la importancia que tenía esta Comunidad en la provisión de recría para otras zonas, desarrollándose también de manera rápida en el caso de Asturias y País Vasco, después de las transferencias, mientras que en Galicia no se había impulsado con la fuerza suficiente, lo que resultaba en que sólo abarcase al 27% del Censo en 1985, con índices de positividad superiores al 7% de los animales analizados.

La integración en la CEE generó un considerable recelo, derivado no sólo de los posibles efectos de una mayor competencia en la producción de leche y productos lácteos, sino sobre todo del control de la producción por las cuotas. El recelo e incluso el miedo eran reacciones lógicas que era preciso articular en un plan ordenado de adaptación y cambios a la nueva situación: en la mejora de las explotaciones, en las relaciones entre producción e industria y en la transformación y mercado de productos lácteos.

A mi entender, ello no fue posible por el rechazo frontal a las cuotas, no respetando el voto unánime de ratificación al Tratado de Adhesión en el Congreso de los Diputados. Las estrategias adoptadas por algunos grupos parecían más orientadas a sacar ventaja y crear dificultades políticas en el corto plazo que a ayudar a resolver los problemas del sector, lo que llevó a exagerar y dramatizar las cuotas como un tope de producción absolutamente rígido e inamovible.

La declaración de la producción a comienzos de 1987 dio lugar a sucesos muy poco afortunados, con prácticas de boicoteo por los Gobiernos de las Comunidades del norte, a excepción de Asturias. Ello dificultó un proceso ya de por sí complejo, al optar por las declaraciones individuales de los ganaderos en vez de las industrias, como una mejor garantía de sus derechos, aprovechando al mismo tiempo para recoger información complementaria sobre la situación y perspectivas de las explotaciones a través de un cuestionario adjunto.

Todo ello impidió un proceso ordenado de adaptación y cambios, llevando a un «proceso encubierto» de modernización;



con un cierto riesgo por los ganaderos de no ver reconocida su cuota, aunque contaban con ayudas de las Administraciones, que en teoría no eran compatibles con el aumento de la producción.

Ello permitió importantes incrementos de la producción a ganaderos inmersos en la mejora de sus explotaciones para asegurar su viabilidad económica, aunque también fue aprovechado por otros no incluidos en esas circunstancias para aumentar sus producciones.

El ajuste de la producción a las cuotas

El proceso de ajuste de la producción a la cuota se demoró hasta el año 1992, llevándose a cabo con base a una ampliación de 650.000 t de cuota y a la amortización de otras 600.000 rescatadas por un programa de abandono. La asignación se basó en el reconocimiento de la declaración de 1987, a la que se añadía el 90% del incremento de la producción, en su caso, para los ganaderos que la habían aumentado o una cuota equivalente al 80% para los que no tenían asignación inicial.

El proceso se ha basado, por lo tanto, en simples ajustes lineales en función del volumen de producción, sin tener en cuenta ningún factor corrector por características socioeconómicas, perdiéndose así la oportunidad de una reestructuración ordenada y necesaria. No parece justificable que en una producción contingentada la consolidación de derechos se lleve a cabo sin una discriminación positiva en base a criterios de prioridad, tales como la realización de planes de mejora, los ganaderos jóvenes, la dedicación principal a la producción de leche, la falta de alternativas productivas, cuando además no se les reconocía el total de su producción a ganaderos que cumplían esas condiciones de prioridad.

El plan de reordenación del sector y de gestión de las cuotas de 1992 se configura sobre tres bases: la compensación interna de la cuota no utilizada, la asignación de cuotas suplementarias de una Reserva Nacional constituida sobre programas de abandono y las normas de transferencia entre ganaderos.

La compensación de la cuota no utilizada en favor de los ganaderos con entregas superiores a sus asignaciones ha cumplido



En el Norte el 62% de las explotaciones son pequeñas.

un importante papel de reequilibrio en la primera campaña de control de 1993/94 al no estar asignadas aún las 350.000 t de la Reserva Nacional. La propia reglamentación de la compensación, con una primera fase al nivel de la industria, plantea dudas sobre su utilización particular por parte de las empresas.

La proporcionalidad de la compensación sin tener en cuenta criterios de modulación incide de nuevo en la linealidad que parece dominar todo el sistema. Debiera de establecerse al menos una prioridad de compensación absoluta a pequeñas desviaciones en los ganaderos con entregas reducidas (inferiores por ejemplo a unos 20.000 kg), dado que el ajuste de la producción con muy pocas vacas no resulta técnicamente posible. Además, el grupo de pequeños ganaderos, aunque es elevado en número, presenta en su conjunto entregas inferiores a las cuotas asignadas.

Los planes de abandono permiten el rescate de cuota para la constitución de una Reserva Nacional, y luego redistribuirla entre los ganaderos considerados como prioritarios.

El proceso de asignación realizado con

la reserva de 350.000 t puede ser criticable por varios motivos: por no haber limitado las cuotas de los destinatarios, que podrían haberse situado en los 250.000/300.000 kg; por haber territorializado parte de las asignaciones al volumen aportado al plan de abandono previo, y por no relacionar las asignaciones con los niveles actuales de producción para cubrir los desfases de cuota en los ganaderos considerados como prioritarios.

El resultado es que un buen número de ganaderos con mejoras recientes en sus explotaciones tienen aún desfases considerables con las cuotas asignadas, sobre todo en Galicia, donde los ganaderos reciben una elevada asignación de cuota suplementaria en el tramo del 70% de distribución no territorializada con base al baremo de puntuación establecido, pero donde es muy reducida en el 30% restante de la parte territorializada según la participación en el plan de abandono, habiéndose llegado así al resultado de recibir cuota ganaderos de otras Comunidades con más abandono, pero con una menor puntuación en la escala establecida.

La menor respuesta a los programas de abandono en el norte, que aporta sólo el 37% de los ganaderos acogidos y el 27% de las cantidades, que se sitúan bien por debajo del 76 y 56% que representa esta zona en los términos respectivos de ganaderos y entregas en el conjunto de la producción española, hay que relacionarla con la falta de otras alternativas productivas, que condicionan los estímulos del programa junto con el coste de producción y la falta de perspectivas en la explotación debidas a la edad o ausencia de sucesión asegurada.

Además, en el caso de pequeñas producciones, la compensación económica de unas 10-15 ptas./kg leche durante un período de cinco años no aporta una solución para las pequeñas entregas inferiores a unos 20.000 kg anuales, que encontrarían mejor acogida en programas de jubilación anticipada, que a cambio de una mayor compensación liberara cuotas y tierras.

El problema está en la baja respuesta a ese programa, excepto en Asturias, que indica un bajo esfuerzo divulgador por los otros Gobiernos autónomos.

Las normas de transferencia de cuotas entre ganaderos están desligadas de la tierra dentro de la comunidad autónoma,

COLISIN[®]

Ampicilina + Colistina



*Antibioterapia eficaz
al servicio de la sanidad animal*



SYVA
Laboratorios

Av. Párroco Pablo Díez, 49-57
24010 León - España
Telf. 987/ 80 08 00

permitiendo su adquisición en un mercado de cuotas.

En mi opinión, lo que debiera ser un mecanismo complementario de ajuste a través de estas adquisiciones privadas puede convertirse en la vía principal de transferencias de cuotas si no se establecen programas de abandono para la Reserva Nacional a través del Ministerio de Agricultura o las comunidades autónomas. En ese caso, estaríamos en una situación en buena parte contradictoria, al tener un mercado regulado por las cuotas dentro del que dominaría un mercado privado de transferencias de las mismas, que beneficiaría a los que están en mejores condiciones de adquirirlas en función de su menor coste de producción y mejor situación financiera, que no coincide con las necesidades de un sector que ha de proseguir su reestructuración dentro de un contexto de contingenciación de la producción.

La reestructuración de las explotaciones

Las explotaciones de leche de la cornisa han tenido una considerable transformación, habiendo descendido en un 52%, desde unas 214.000 existentes en 1980 a unas 102.000 en 1993, al tiempo que la producción entregada a la industria se elevaba desde unos 2,00 millones de toneladas en 1980 a unos 2,35 en 1985 y a unos 2,93 en 1993, con un aumento del 46% sobre 1980.

Ello se ha debido a un abandono de la actividad, sobre todo, por parte de las más pequeñas, ligado en buena medida a factores internos (edad avanzada y falta de sucesión), acelerados por otros externos, como la incertidumbre derivada de la aplicación de las cuotas, las crecientes exigencias de refrigeración y calidad de la leche y la desaparición de gran parte de los intermediarios que recogían a los pequeños productores.

Al mismo tiempo, un elevado número de explotaciones han realizado diversas mejoras en la superficie forrajera, instalaciones y ganado, que les han permitido aumentar su capacidad productiva.

Estos cambios están reflejados en la **figura 1** con relación a la situación de Galicia en los años 1982-1992: las explotaciones de más de 9 vacas han pasado de unas 9.100 a 15.200, debido sobre todo a la mejora del estrato intermedio de 5-9 vacas, mientras que el abandono de la producción ha afectado al 39% de las de 1-4 vacas. Las explotaciones de más de 9 vacas poseen el 56% del censo, teniendo instalación de ordeño y refrigeración en



En 1993 se contabilizaban 102.000 explotaciones de leche en la cornisa.

más del 90%. Una parte de las explotaciones intermedias de 5-9 vacas también tienen incorporadas algunas mejoras, como el ordeño y la refrigeración, del que disponen la mitad de las explotaciones, que son las que en general también cuentan con una mayor base territorial.

La estructura productiva de las explotaciones de la cornisa se podría esquematizar en tres grupos:

- En un extremo, el 62% de pequeñas explotaciones, con entregas de leche inferiores a los 20.000 l anuales, que en general tendrían menos de 6-8 vacas, que abarcan sólo el 16% de la producción.

- En el otro, un 7% de las explotaciones, con entregas superiores a los 80.000 l, en general con más de unas 20 vacas, que aportan el 37% de la producción.

- En el medio, el 31% restante, con entregas entre 20.000 y 80.000 l, que contribuyen con el 47% de la producción.

Dentro de este conjunto, las estructuras de Cantabria son más favorables: el tramo de más de 80.000 comprende el 19% de las mismas, que aportan el 55% de la producción, y las de menos de 20.000 l se reducen al 35%, con una producción de sólo el 6%.

En su evolución futura es previsible que continúe o incluso se intensifique el descenso en el número de las explotaciones, sobre todo en las más pequeñas, ligado a los factores de edad y falta de sucesión.

El 40% de las explotaciones gallegas se consideran sin sucesión asegurada, por no tener ningún miembro con edad inferior a los 55 años, elevándose a más del 50% para las más pequeñas. Al mismo tiempo,

se prevé también un aumento de las explotaciones más grandes, que se derivaría del incremento de la producción en parte de las intermedias, que ya tienen comenzado el proceso de modernización y cuentan con superficie e instalaciones que les permiten incrementar su capacidad productiva.

Las medidas de reestructuración debieran contemplar al menos tres cambios necesarios:

- Mejorar la competitividad de las explotaciones más profesionalizadas en la producción de leche.

- Reforzar la situación de las explotaciones con vocación de permanecer en una situación de pluriactividad, compaginando la producción de leche con otras actividades.

- Facilitar la reorientación de la producción o el cese de actividad a las explotaciones con tendencia al abandono de la producción de leche.

Para las explotaciones del primer grupo es importante el acceso a complementos de cuota, junto a otras medidas de mejora en la eficiencia de la producción y en su gestión. Las del segundo, que también pueden precisar pequeños complementos de cuota, necesitan medidas dirigidas a la diversificación y complemento de sus rentas con otras actividades.

Se considera necesario eliminar las medidas que, directa o indirectamente, supongan una territorialización de las cuotas, pues si no serían difíciles de cubrir los desfases y necesidades más amplias de la cornisa cantábrica con las simples transferencias internas de estas comunidades autónomas.

Después del establecimiento de medidas de regulación de la producción, como las cuotas, los programas de orientación de las producciones no sólo deben incluir medidas de fomento o mejora, sino el acceso a los propios derechos de producción.

Esta filosofía está incluida en los programas franceses de reordenación de la producción, que han contado con programas de abandono en todas las campañas posteriores al establecimiento de las cuotas y que han abarcado en las nueve primeras unos seis millones de toneladas, que equivalen al 24% de la cuota francesa.

La evolución de los precios

La tensión generada por la aplicación de las cuotas ha situado en un segundo plano el problema de los precios y la participación de los ganaderos en la comercialización y transformación de los productos.

El precio de la leche de Galicia ha tenido tres etapas diferenciadas en su evolución: una inicial de precios elevados desde final del 87 a comienzos del 90, que se ha visto favorecida por una situación favorable del mercado internacional; una etapa de bajos precios entre 1990 y finales del 93, y de nuevo un alza, que continúa en la actualidad, cuyo comienzo coincide con el recorte en la producción para el ajuste de la cuota a través de la amortización del abandono de 650.000 t.

La etapa de bajos precios se trató de justificar por la necesidad de alineamiento con los vigentes en Francia, por ser fuente alternativa de suministro de la leche, que parece un argumento con una base débil. De una parte, las importaciones de leche son limitadas e inferiores a los productos lácteos. De otra, la experiencia comunitaria permite ver que países también limítrofes mantienen considerables diferencias en los precios al ganadero, teniendo Francia unos precios sustancialmente inferiores a los de sus limítrofes Alemania, Holanda e Italia, puesto que el precio está más relacionado con los productos elaborados y la organización de las relaciones entre producción e industria.

El segundo elemento importante en la ordenación de la producción es el desarrollo de las interprofesionales, que permita unas relaciones más directas y estables entre la producción e industria, incluyendo también los acuerdos de precios.

Los avances registrados a comienzos de los noventa, con el establecimiento de los laboratorios interprofesionales lácteos en

La ganadería de leche no va a reducir su peso cuantitativo en la agricultura de la cornisa

las distintas comunidades de la cornisa, han cubierto bien una parte básica de su cometido, como es el de la realización de los análisis para la determinación de la calidad de la leche, pero no han avanzado en otros asuntos del desarrollo interprofesional: la negociación colectiva de precios, acuerdos en medidas de racionalización de las recogidas, programas de mejora de la calidad y de reducción de la estacionalización en la producción, que parecen básicos para una mejora en las relaciones producción-industria o la colaboración en puntos de interés común.

Incluso, en el caso de los precios se ha producido una vuelta atrás después de unos acuerdos que se mantuvieron, con ciertos problemas, entre los años 1987-89. La determinación unilateral de precios por la industria no es una buena vía para el futuro, ni permite una cierta planificación a medio plazo, que es necesaria para ambas partes.

En Galicia, el precio entre ganaderos llega a variar para un mismo mes en un 22% entre ganaderos con entregas inferiores a los 24.000 l al año y los de más de 120.000, situándose para los primeros un 14,3% por debajo de la media, y para los segundos un 7,6% por encima, mientras que la leche no refrigerada es pagada a un precio inferior en un 24,5% a la me-

dia, al incluir sólo un precio base más reducido.

Como se puede observar en la **figura 2**, las diferencias en el precio de la leche refrigerada son debidas, sobre todo, a las primas no ligadas a la calidad (composición más bacteriológica), relacionadas en general con el volumen, que se sitúan en los últimos meses en el entorno del 13% del precio total, equivaliendo a 4-6 veces los pagos por calidad y constituyendo el principal factor de variación del precio entre las épocas de precios bajos y altos, con mayor variación que en el precio base.

Conclusiones

El balance de los diez años transcurridos desde la integración debe considerarse bastante más positivo que las negras predicciones que eran dominantes en los primeros años.

Se ha consolidado una producción superior en un 25% a la de 1985, al tiempo que ha continuado el proceso de mejora y reestructuración de las explotaciones.

La evolución de los precios, pese a la baja del período 1990-93, no ha sido desfavorable en su conjunto, aunque deba señalarse la discrecionalidad en el precio practicado por las industrias a través de primas no ligadas a la calidad.

Pero, al mismo tiempo, es necesario señalar algunas incertidumbres y dificultades para los próximos años.

Las limitaciones cuantitativas en otras producciones, a través de los derechos de primas, establecidas en la reforma de la PAC, condicionan las posibilidades de diversificación. Por ello, la ganadería de leche no va a reducir su peso cuantitativo en la agricultura de la cornisa.

Es preciso seguir con el proceso de modernización de las explotaciones que permita su viabilidad económica y refuerce su competitividad. Las posibilidades de transferencias internas de cuota dentro de la cornisa son limitadas. Ello lleva a justificar la no territorialización de la cuota no aceptando la fijación del actual mapa productivo de la leche en España y a que se necesite contar con una ampliación de la cuota específica, en un plazo no superior a los dos años, para poder seguir con este proceso de modernización.

Los problemas estructurales, ligados a la sucesión en las explotaciones y a su limitada dimensión territorial, pueden ser frenos importantes en la mejora del tamaño económico de las explotaciones de leche, que precisan de medidas estructurales complementarias a la ley de modernización, a desarrollar desde las comunidades autónomas. ■

