

## MODELO ESPAÑOL DE PRODUCCION LECHERA

### LA EXPLOTACION FAMILIAR EN LA CORNISA CANTABRICA

■ FRANCISCO SINEIRO GARCIA

PROFESOR ASOCIADO DE ECONOMIA AGRARIA. ESCUELA POLITECNICA SUPERIOR DE LUGO. UNIVERSIDAD DE SANTIAGO

**P**ara disponer de un análisis completo sobre la realidad actual del sector lácteo español, en todas sus fases y facetas, parece necesario reflexionar de manera específica y detallada sobre algunos de los problemas que afectan a las explotaciones familiares que se dedican a la producción de leche en la cornisa cantábrica, en la que se incluyen Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco, que en parte también pueden ser extensivos a las situadas en zonas limítrofes de Castilla y León. La discusión se centra en los problemas de la producción, pero no por ello se consideran aislados de los que afectan al conjunto de la organización e industrialización de los productos lácteos.

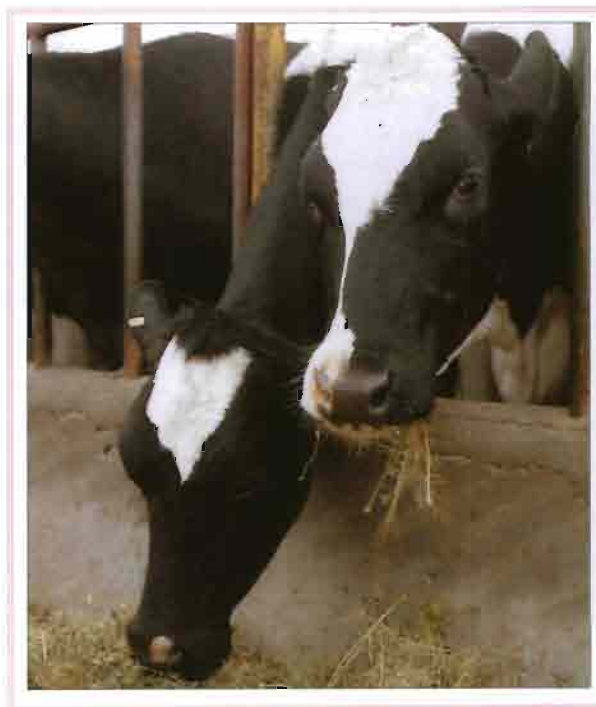
La producción de leche de vacuno es la base de la agricultura en la cornisa cantábrica, aportando el 39% de su Producción Final, que se eleva hasta el 52,1% si le añadimos la correspondiente a la cría y carne de bovino, a la que está asociada en la mayoría las explotaciones. Además de esta gran dependencia económica, hay que señalar su fuerte peso social, con unas 107.000 explotaciones que vendían leche a las industrias en 1992, que equivale al 32% del total de las explotaciones agrícolas de la cornisa.

La dependencia económica de estas explotaciones en los ingresos procedentes de la leche es variable: sólo en una quinta parte de ellas supera los dos millones de pesetas anuales, pero incluso en la mayoría de las restantes son imprescindibles para complementar sus rentas familiares con otras producciones agrarias, trabajos fuera de las explotaciones y pensiones percibidas por algún miembro de la familia. Estamos, sobre todo en el caso de comarcas del interior en Galicia, con una producción que es en gran medida la base de su economía productiva local.

Por todo lo expuesto es comprensible que se considere que la producción de leche tiene un papel de soporte y vertebración de la agricultura de la cornisa.

#### DIVERSIFICACION Y MODERNIZACION

Este papel principal de la producción de leche en la agricultura no es original de la cornisa cantábrica, es más bien el modelo común en buena parte de las zonas húmedas europeas; pero las diferencias están en la menor diversificación de nuestra agricultura y en el retraso y limitaciones con que se ha dado el proceso de modernización.



La alta dependencia en la leche de la producción agraria de la cornisa, que aporta el 39% de la producción final, es la mayor a nivel comunitario, que tiene un valor medio del 17,3%. En la UE, sólo hay un país que se acerque a esta situación, Irlanda, con el 35,5%, y otros tres (Alemania, Holanda y Dinamarca) y diez regiones más que rondan o superan el 25%. Las diferencias son debidas a que, además de contar con importantes producciones de leche, han desarrollado la ganadería intensiva, como en el caso de Dinamarca, buena parte de Alemania y la Bretaña francesa; una combinación con la ganadería y agricultura intensiva, como en Holanda, o con los grandes cultivos como se da en la mayoría de las regiones atlánticas francesas.

Esta menor diversificación productiva de la cornisa no es debida a sus mayores limitaciones climáticas, sino que tiene entre sus causas el tamaño reducido de las explotaciones, que les llevan a refugiarse en la leche, por aportar un mayor margen por unidad de superficie que la producción de carne, y a las dificultades impuestas por la parcelación, y a veces por la topografía, en los cultivos agrícolas.

Pero también hay que referirse a la ausencia de estructuras comerciales organizadas, que limitaron un mayor desarrollo de la hortofruticultura o la ganadería intensiva, en la que podemos recurrir a un buen ejemplo local: buena parte del desarrollo de la ganadería intensiva en Galicia se debe a la organización aportada por COREN, que surge en Orense, siendo la provincia gallega con menor potencial productivo agrario.

El retraso en el proceso de modernización se podría explicar de una manera simple afirmando que se ha dado con unos veinte o treinta años de retraso con relación al grueso de la agricultura europea. Este retraso hay que relacionarlo con varias causas.

- El tardío crecimiento de la demanda local, debido al lento desarrollo de la industria e incluso del establecimiento de rutas de recogida, que comenzó aún en los años setenta en varias comarcas del interior de Galicia.

- La falta de suficiente apoyo técnico y de ayudas a la mejora de las explotaciones, que no se generalizan (salvo el precedente importante, pero muy limitado en número, de la Agencia de Desarrollo Ganadero) hasta comienzos de los años ochenta con el Reglamento Estructural de la Producción de Leche, que en forma de pequeñas subvenciones a mejoras puntuales permitió acceder a la mejora de sus instalaciones y equipos a un buen número de explotaciones.

- La influencia del 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 de leche en algunas zonas del centro, sur y este de la península, 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 e 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 impulso a 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 un mapa productivo más acorde con el potencial productivo para la producción de leche.

### APLICACION DE LAS CUOTAS

En estas condiciones se produce la necesaria integración en la Unión Europea, con unas negociaciones difíciles y complejas, que dan paso a una competencia directa con unas estructuras productivas, industriales y organizativas más desarrolladas, frente al elevado grado de aislamiento comercial previo de nuestro mercado interno, y que también traen aparejadas el estableci-

miento de las cuotas como un mecanismo de doble efecto de limitación a la producción y de protección a los precios.

Ambos procesos de liberalización de los intercambios y de aplicación de las cuotas precisaban de unos periodos de adaptación. El primero venía ya regulado en el Tratado de Adhesión, que establecía un período transitorio con unas cantidades máximas de importación para la leche, mantequilla y quesos (cantidades objetivo) en los primeros cuatro años, así como el llamado mecanismo complementario de intercambios, que podría tener una duración de otros seis años hasta la liberalización total de los mismos.

La aplicación de cuotas, según el Tratado de Adhesión, sería inmediata, pero la sensibilidad política del Ministro de Agricultura en ese momento, Carlos Romero, llevó a retrasarla en el tiempo para facilitar también un período de adaptación menos traumático y que permitiera, además, impulsar y acelerar mejoras en instalaciones, equipamiento y ganado en las explotaciones, que serían muy difíciles de llevar bajo un marco estricto de aplicación de cuotas.

Así, se llegó al año 1992 cuando las negociaciones mantenidas con la UE, siendo Pedro Solbes Ministro de Agricultura, condujeron, en el lado positivo, a una ampliación de la cuota de industria en 650.000 toneladas, y, en el negativo, a una reducción equivalente en la producción, sin repercusión directa en los ganaderos al amortizarse por medio de un plan de abandonos voluntarios, aunque sí en la industria y en nuestra balanza comercial, al reducirse en esa cantidad nuestra oferta interna. Ello permitió la asignación de unas



cuotas ampliadas sobre la base de las producciones de la campaña 1991-92, y a su aplicación efectiva por primera vez en la de 1993-94, que llevó a un excedente de unas 32.000 toneladas, después de una amplia compensación interna debido a estar pendiente de asignación una reserva de unas 350.000 toneladas procedentes de un plan de abandono.

### SITUACION ACTUAL DE LAS EXPLOTACIONES

Las explotaciones de leche de la cornisa han descendido desde unas 214.000 que había en 1980 a unas 107.000 en 1992, pudiendo estimarse en unas 95.000 las que están entregando leche en este año, que equivaldrían a sólo el 44% de las existentes en 1980. Ello se ha debido a un abandono de la actividad sobre todo por parte de las más pequeñas debido en buena medida a factores internos (edad avanzada y falta de sucesión), acelerados por factores externos como el régimen fiscal e implantación del IVA, la incertidumbre derivada de la aplicación de las cuotas, la desaparición de gran parte de los intermediarios que recogían a los pequeños productores y a las crecientes exigencias de refrigeración y calidad de la leche.

De ellos sólo una parte muy reducida se ha acogido a los programas voluntarios de abandono con compensación económica. Al mismo tiempo, un elevado número de explotaciones ha realizado diversas mejoras en la superficie forrajera, en sus instalaciones y en el ganado que le han permitido aumentar su capacidad productiva. Como resultado de estos cambios la estructura productiva de las explotaciones se podría esquematizar en tres grupos:

- En un extremo, un 60% de pequeñas explotaciones con entregas de leche inferiores a los 20.000 litros anuales, que en general tendrían menos de 6-8 vacas, que abarcan sólo el 15% de la producción.
- En el otro, un 8% de las explotaciones con entregas superiores a los 80.000 litros, en general con más de unas 20 vacas, que aportan el 35% de la producción.
- En el medio, el 32% restante con entregas entre 20 y 80.000 litros que contribuyen con el 50% de la producción.

En su evolución futura parece que habrá un fuerte descenso en el número de las explotaciones, sobre todo en las más pequeñas, y un ligero aumento en el de las mayores. El descenso de las explotaciones estará ligado en gran medida al efecto edad; así, casi el 40% de las explotaciones gallegas se consideran sin sucesión asegurada (no tienen ningún miembro con edad inferior a los 55 años), que se eleva a más del 50% para las más pequeñas. El aumento de las explotaciones más grandes se derivaría del incremento de la producción en parte de las explotaciones intermedias, que ya tienen comenzado el proceso de modernización y cuentan con superficie e instalaciones que les permiten incrementar su capacidad productiva.

Las condiciones de producción y calidad de la leche, aunque con necesidades de seguir mejorando, ha cambiado notablemente. Así, para Galicia se estima que un 85% de la leche recogida por la industria es refrigerada en origen y que un 60% tiene calidad A (menos de 100.000 gérmenes), que se compara con el 70% para Francia en 1992.

En la actualidad, con las nuevas asignaciones de cuotas complementarias, procedentes del reparto de la Reserva Nacional creada con cargo al Plan de Abandono de 1993, la relación entre cuotas y producción parece ser bastante equilibrada en la cornisa, excepto en Galicia, donde se puede dar un desfase de unas 50.000 toneladas sobre las entregas de la última campaña, pero que puede superar las 100.000 en las explotaciones excedentes de cuota a las que las asignaciones complementarias no les cubrirían sus producciones actuales.

Esta diferencia en la situación de Galicia se debe a su mayor volumen de producción (que supera 1,7 millones de toneladas con relación a los 1,2 millones del resto) y a un mayor retraso en el proceso de modernización que lleva a una mayor tensión en el crecimiento de la producción, a razón de unas 60.000 toneladas anuales desde 1980.

Este desfase es también consecuencia de la aplicación de unos criterios muy discutibles tanto en la asignación de las cuotas en la campaña 1991/92 (con la ampliación de las 650.000 toneladas) y de las complementarias de este año procedentes de la Reserva Nacional. En el primer caso se utilizó el único criterio de asignar un 90% del incremento entre los años 1987 y 1991, o del 80% de la producción a los ganaderos que no tenían Declaración en 1987, cuando se pudieron aplicar criterios más solidarios que tuviesen en cuenta las condiciones socioeconómicas de las explotaciones. En el segundo caso parecen haberse incluido en parte criterios territoriales en función de la cantidad aportada al programa de abandono.

Los ganaderos de leche han vivido con una fuerte preocupación estos años posteriores a la integración en la Unión Europea, debido sobre todo a la tensión generada por la aplicación de las cuotas, que ha situado a otros factores no menos importantes, como los precios y su participación en la comercialización y transformación



de sus productos, en un segundo plano. La aplicación de las cuotas, todavía con algunos aspectos por resolver, no ha tenido el traumatismo que muchos pronosticaron en 1987 y que ahora suavizan y ha sido compatible con un moderado aumento de la producción.

### MEDIDAS DE ORIENTACION Y ORGANIZACION

Quisiera precisamente acabar el artículo con unas reflexiones sobre medidas ligadas a la producción y su organización, así como la evolución de los intercambios.

Entiendo que es necesario arbitrar medidas de orientación de la producción con base en la racionalidad, que persigue la mejora de su competitividad, pero también desde la solidaridad de atender a unos condicionantes y necesidades sociales muy diferentes, y conociendo el papel de la producción de leche en la agricultura y el mundo rural de la cornisa, contemplando 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 también pueden precisar pequeños complementos de cuota, pero necesitan también medidas dirigidas a la diversificación y complemento de sus rentas con otras actividades.

La filosofía de querer regular sólo las transferencias de cuotas y promover el simple funcionamiento de un mercado de cuotas parece estar superándose afortunadamente para las explotaciones que por estar en el tramo de las producciones intermedias más necesitan de incrementar su capacidad productiva y que estarían en inferioridad de condiciones para adquirir cuotas en el mercado. Es importante que el marco de estos programas de abandono sea el conjunto del Estado, porque

sino sería difícil cubrir los desfases y necesidades más amplias de la cornisa cantábrica con las simples transferencias internas de estas Comunidades Autónomas.

Debe de quedar claro que 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 6 millones de toneladas, que equivalen al 24% de la cuota francesa.

Los avances registrados a comienzos de los años noventa con el establecimiento de los Laboratorios Interprofesionales Lácteos 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 han dejado sin desarrollar otros cometidos 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, entre otros, 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.

La evolución de la balanza comercial en productos lácteos se ha mantenido con un déficit inferior a los 30.000 millones de pesetas hasta 1991, pero desde 1992 ha aumentado considerablemente hasta alcanzar los 75.000 millones en 1994, con unas importaciones elevadas en quesos y leches, coincidiendo con la amortización de las cantidades rescatadas de los programas de abandono y de la suspensión adelantada en ese año del mecanismo complementario de los intercambios. Este déficit viene a representar en equivalente leche una cantidad en el entorno del 15% de nuestra producción global de leche de vacuno, ovino y caprino. Esta es una situación que nos debe llevar a reclamar un aumento de nuestra cuota global, que compense parte de este déficit, aún reconociendo todas las dificultades de este objetivo. No considero que es asumible el poner un control estricto en nuestra producción de leche en una zona tan sensible en su economía como la cornisa cantábrica, que además percibe una pequeña proporción de los fondos del Feoga, para estar al tiempo pagando ese elevado déficit comercial. El texto de una proposición aprobada por todos los grupos en el Congreso el pasado año viene a expresar esa misma voluntad. □

