



El régimen de cuotas ha supuesto una aceleración del ritmo de disminución del número de explotaciones.

# Balance de la política de cuotas lecheras

Alberto M. Berga Monge (\*). Ana Cid Delgado. Julio Tovar Andrada (\*\*)

Es bien conocido el problema de los excedentes de derivados lácteos particularmente de los sometidos a régimen de intervención (mantequilla y leche desnatada en polvo), lo cual se refleja en los enormes gastos del FEOGA-Garantía para la financiación de restituciones o las ayudas al almacenamiento.

Este panorama obligó a las autoridades comunitarias a arbitrar un conjunto de medidas tendentes a reconducir la situación.

Entre otras medidas, cabe destacar en un primer momento el establecimiento de la tasa de corresponsabilidad, que grava la producción ganadera que supera un determinado umbral de referencia con el fin de imputar el coste de colocación de los excedentes lácteos a los propios productores, y cuyo

importe varía anualmente, en 1991 suponía el 1,5% del precio indicativo. Este mecanismo desaparecerá con la creación del mercado interior.

Las medidas que principalmente han contribuido, no obstante, a la restauración del equilibrio en el mercado ha sido la política de primas e indemnizaciones a los ganaderos para el abandono de la producción y, fundamentalmente, la implantación en 1984 de las cuotas lecheras, previstas para

**Cuadro I**  
**Entregas de leche en la CEE. Comparación con las cuotas lecheras**

País	1984-1985			1989-1990		
	Cuota	Entrega	Diferencia	Cuota	Entrega	Diferencia
Bélgica	3.163	3.089	-74	2.982	3.050	+68
Dinamarca	4.932	5.034	+102	4.523	4.524	+1
R.F.A.	23.487	24.304	+817	21.834	21.834	0
Grecia	472	454	-18	563	540	+4
Francia	25.585	26.123	+538	23.864	23.900	+36
Irlanda	5.280	5.581	-301	5.267	5.270	+3
Italia	8.798	8.282	-516	8.138	8.300	+162
Luxemburgo	268	293	+25	270	250	-20
Holanda	12.052	12.465	+413	11.120	11.121	+1
Reino Unido	15.487	15.767	+280	14.400	14.400	0

(\*) Consultor.

(\*\*) Profesor Titular. Universidad de Extremadura.

# *enernúcleos*

TECNOLOGIA BY-PASS  
A SU SERVICIO

4

PROTEINAS BY-PASS  
VITAMINAS BY-PASS  
GRASA BY-PASS  
BUFFER

*en*

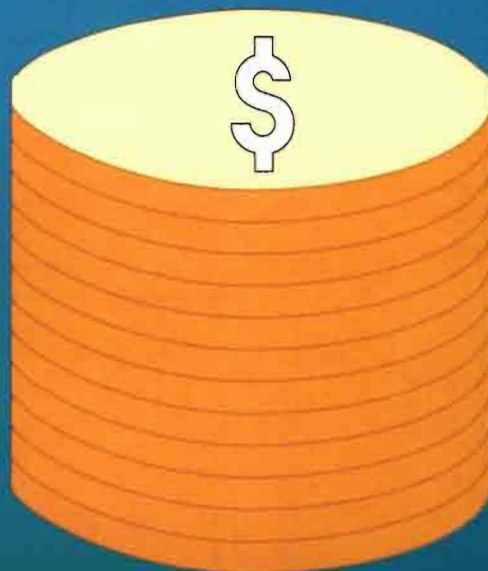
1

ENERMIX  
ENERLAC  
ENERCOR  
ENEROVE

TERNEROS  
VACAS  
CORDEROS  
OVEJAS



=



?

Vd. decide

 **Relasa**  
INGREDIENTES Y LACTEOS

Fábrica y Oficinas:  
Estación Seseña - 45224 - Seseña (Toledo) ESPAÑA  
Tfno.: (34) (1) 893 63 05 - Fax: 893 63 61 - Télex: 46892

**Cuadro II**

**Cantidad garantizada de entregas de leche a la industria. Campañas 1989-90 y 1991-92**

País	Miles de t
Bélgica	3.089,7
Dinamarca	4.735,5
R.F.A.	22.519,0
Grecia	555,5
Francia	24.708,6
Irlanda	5.121,6
Italia	8.534,0
Luxemburgo	257,0
Holanda	11.619,6
Reino Unido	14.869,6
España	4.664,0
<b>Total CEE-11</b>	<b>100.674,5</b>

un período inicial de 5 años que fueron prorrogados durante tres más y que constituían, en el próximo futuro, la base de la política agrícola común para el sector lácteo.

En relación con el sistema de cuotas, estas consisten en la fijación de unas cantidades de referencia asignadas individualmente a los agentes económicos correspondientes, consideradas compatibles con el funcionamiento de la organización de mercados (cuadro I).

Estas cantidades de referencia lo son de dos tipos:

- Cantidades globales garantizadas en las entregas de leche del productor a industria láctea. Asignándose bien al productor (fórmula A) o a la industria (fórmula B) (cuadro II).
- Cantidades de referencia asignada al productor sobre sus ventas directas al consumidor. Campaña 1991-92. (cuadro III).

Aún suponiendo, al ser aplicadas individualmente, un sistema de rigidez la normativa comunitaria ha dotado de flexibilidad al mercado al permitir una cierta movilidad de la cuota a fin de ajustar los objetivos de oferta y demanda con los procesos de reestructuración del sector.

En el presente artículo se analizan las consecuencias de este sistema estabilizador, las cuotas lecheras, para lo que se consideran los aspectos:

- Número y tamaño de las explotaciones.
- Estructura de la población.
- Incidencia de la alimentación.

- Rendimientos.
- Cuotas lecheras y producción cárnica.

No obstante lo anterior, las cuotas lecheras suponen un cambio radical en la política del sector lácteo que para algunos autores (Hairry y Perraud, 1988) no tiene, en sí misma, capacidad para resolver los problemas del sector.

Cuando estas líneas se escriben, Navidad de 1991, es bien conocida la propuesta de reforma de la P.A.C. (informe Mac Sharry) que supone una reducción adicional de las cuotas de un 3%. Igualmente, en estas fechas, se empieza a conocer la exigencia comunitaria de que España debería sacrificar 450.000 vacas por un exceso de producción sobre las cuota asignada. El 30 de diciembre el Consejo de Ministros aprueba el R.D. 1888/91 por el que se establece el plan de reordenación del sector lácteo y la Orden, de misma fecha, por la que se instrumenta un Plan de abandono voluntario definitivo de la producción lechera. Llegan las vacas flacas, en un marco de leche excedentaria pero pobre distribución.

**NUMERO Y TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES**

En cuanto a la reducción del censo, la cabaña comunitaria venía creciendo progresivamente hasta 1983 que alcanzó un máximo de 25,9 millones de vacas descendiendo hasta 22,9 millones en 1987, a consecuencia de la política de contingentación siendo, en 1989, el censo de 21,7 millones, esta tendencia a la baja parece haber desa-

**Cuadro III**

**Cantidad de referencia de las ventas directas del productor al consumidor. Campaña 1991-92**

País	Miles de t
Bélgica	380,8
Dinamarca	0,9
R.F.A.	93,1
Grecia	44,6
España	527,5
Francia	747,7
Irlanda	15,5
Italia	1.082,5
Luxemburgo	0,9
Países Bajos	92,1
Reino Unido	383,5

parecido en 1990 (1% en 1990 con respecto al año anterior).

A consecuencia de todo esto, entre 1984 y 1989, la producción de leche ha pasado a ser de 92 millones de toneladas, o lo que es lo mismo, un 11,3% en relación a 1984. En un escenario sin cuotas, según las tendencias observadas, la Comunidad hubiera pasado a producir 121 millones de t en 1989.

La tendencia a la disminución del número de explotaciones lecheras en la CEE, en el período 1973-1985 habían desaparecido en la CEE-10 el 43% de las mismas (cuadro IV), es consecuencia de la evolución normal de este sector impulsado por tendencias naturales a la modernización, incrementos en la productividad e incremento de la eficacia económica. El régimen de cuotas ha supuesto una aceleración del ritmo de disminución del número de explotaciones (Clerc, 1986).

En los dos primeros años de aplica-

**Cuadro IV**

**Disminución (%) de las explotaciones lácteas en la CEE-10 (1973-1985)**

País		
Bélgica	47	31
Dinamarca	55	53
Alemania	41	22
Grecia (1981-85)	22	29
Francia	53	9,1
Irlanda	46	33,8
Italia	44	42,8
Luxemburgo	60	28
Holanda	38	13,8
Reino Unido	38	22,1
CEE-10	43	23,5

**Cuadro V**

**Evolución del censo de animales y explotaciones en Francia, según dimensión (1984-1988)**

Tamaño (n.º vacas)	Evolución % rebaños	Evolución % vacas
1-9	-14,8	-15,1
10-19	-11,8	-11,4
20-29	-3,7	-3,6
30-39	+1,6	+1,6
+40	-1,7	-2,2
<b>Total</b>	<b>-9,1</b>	<b>-15,5</b>

ción del sistema de cuotas 100.000 ganaderos, en la CEE-10, renunciaron a su derecho a producir 4,2 millones de t de leche, correspondiendo 53.000 ganaderos a Francia y 30.000 a Alemania. En el Reino Unido la reestructuración del sector había comenzado 20 años antes pasando de 165.000 productores en 1965 a 50.000 en 1984 (Burrell, 1988).

Hay que indicar no obstante, que en el actual contexto de las economías europeas, las empresas más viables tienen una dinámica de crecimiento que choca con el régimen de cuotas y les obliga a obtener cantidades de referencia adicionales a través del nuevo mercado de cuotas lecheras; incluso cuando no ha sido posible aumentar las cantidades de referencia, se ha incrementado la eficacia productiva (Thamling, 1985).

La respuesta del ganadero depende en gran medida de la estructura de los precios relativos (Rasusen y Hjortshj, 1985); lo que no pudieron prever fue el abaratamiento de la alimentación animal que fue de un 16% en términos constantes entre 1983 y 1985.

El proceso de concentración ha originado un incremento en el tamaño medio de la explotación, tamaño medio que varía en función de los distintos países, mínima en 1987 de 3 vacas en Grecia y Portugal y 63,2 vacas en el Reino Unido.

La disminución de las explotaciones es más acusada en aquellas que disponen de menos de 15 vacas la disminución ha sido de un 37%. Sólo a partir de 30 vacas ha crecido el número de explotaciones.

Esto se debe, en cierta medida, a la necesidad de las explotaciones viables económicamente en quitar cuota a las explotaciones pequeñas a fin de poder seguir creciendo.

La presión de cuota adicional ha sido mayor entre los ganaderos de rebaños medianos mientras que el cese de la producción ha sido más frecuente para los pequeños productores, tónica que se observa en los distintos países (Hairy y Prost, 1989; Walter-Jorgese, 1989; Kirke, 1989) como se observa en las cuadros V y VI para el caso de Francia y Reino Unido.

**ESTRUCTURA DE LA POBLACION**

Otro hecho que ha impulsado la disminución en el número de explotaciones ha sido la actual estructura de la población dedicada a la agricultura.

La población activa agraria ha perdido más de una cuarta parte en los últimos doce años, para la CEE-10. En España la tendencia es más acusada, habiendo disminuido en un 40% en el período 1973-1987, aunque en 1986 se observó una pequeña estabilidad debido a la situación económica general.

Más significativo aún es la estructura de edad de esta población; el envejecimiento es un fenómeno que se produce en todos los países miembros con mayor o menor intensidad.

Para la República Federal Alemana se estima que en el año 2000 habrá una disminución del 24-39% del número

**Cuadro VI**

**Evolución del censo de vacuno de leche en Inglaterra según dimensión (1983-89)**

Tamaño n.º vacas	Evolución % vacas
3-19	-34,1
20-39	-33,5
40-59	-12,5
60-99	+1,1
+100	+5

ro de agricultores respecto a 1980, producido exclusivamente por la falta de sucesor frente a las explotaciones (Chiltz, 1987).

Para Francia, el éxodo rural en el período 1980-1999, se estima en un 3% por lo que se espera una reducción en el número de explotaciones de la mitad de las existentes en 1987.

En los países de la CEE-12 se puede comparar con los existentes en la CEE-9, ligeramente agravada la situación ya que los países mediterráneos tienen un estrato de empresarios agrarios de edad superior a los 65 años más elevado (Thiede, 1987).

La combinación edad/perspectivas de sucesión, diferencia notablemente los tipos de reconversión; así el tamaño de la explotación según la Superficie Agrícola Util y perspectivas de sucesión se encuentran muy ligadas: 80 ha de media para agricultores de menos de 50 años y de más de 50 teniendo sucesor y 36 ha de media para agricultores de más de 50 años con sucesor incierto o ausente (Butault, 1986).

Los ganaderos menores de 36 años han abandonado su producción lechera y adoptaron sistemas cerealícolas cuando disponían de grandes superficies (más de 100 ha) o con ganadería cuando su superficie era menor (40 ha).

Los ganaderos de 35-50 años se han especializado según su dimensión en cereales o bovino de carne pero de una forma menos intensiva que los agricultores jóvenes.

Con pequeñas superficies, los ganaderos de más de 50 años sin sucesor adoptaron sistemas cerealistas; los ganaderos privilegiados, la cría de reproductores.

Las medidas adoptadas de cese de la producción nos demuestran que los sistemas extensivos para bovino de carne no constituyen más que la transición para las explotaciones lecheras especializadas poco preparadas a la conversión cerealista (Coujard, 1986).

**INCIDENCIA DE LA ALIMENTACION**

La aplicación de las cuotas ha tenido su incidencia en la evolución de los sistemas de producción lechera. Las explotaciones lecheras para mantenerse deben poner un cuidado especial

en las técnicas de alimentación del ganado (Ruffio, 1986).

Para limitar sus producciones de leche, los ganaderos se orientan hacia dos tipos de soluciones (Houle y Pille, 1985; Darre y Lordez, 1985):

– Disminuir las compras de concentrados a fin de descender el rendimiento lechero por vaca, reduciendo las cargas variables. Pero reducir el rendimiento no parece muy viable económicamente; hay que mantener el rendimiento a menor precio. Se corrigen estas diferencias mejorando el valor alimenticio de la ración base diversificando los forrajes: introduciendo leguminosas (trébol blanco, alfalfa, trébol violeta) para compensar la carencia de proteínas utilizando ensilado de maíz para su productividad y su riqueza en energía.

– Reducir la dimensión del rebaño. Esta opción es adoptada por las explotaciones empeñadas en el proceso de intensificación de su producción y que esperan un cierto régimen de beneficio.

También se limitan las cantidades de leche liberadas incrementando el autoconsumo por parte de los terneros que se venderán por carne o enfocándolo hacia la cría de novillos para sementales o cualquier otra producción animal que valore las fuentes forrajeras de la explotación.

Así el margen bruto de una explotación lechera especializada disminuye menos si la reducción del volumen de leche producida se realiza disminuyendo el número de vacas mejor que el rendimiento lechero (Goffinet, 1985).

Años	Tasa anual
1978-77	1,3
1979-78	3,1
1980-79	1,5
1981-80	2,4
1982-81	3,4
1983-82	1,8
1984-83	3,8
1985-84	1,9
1986-85	3,8
1987-86	1,9
1988-87	2,2
1989-88	1,8

En condiciones de producción sin restricción, la intensificación lechera a nivel de compra de concentrados, permite mejorar los resultados económicos; el sistema asociado hierba (ray-grass inglés) con maíz es el más productivo con superioridad sobre los sistemas herbáceos y los sistemas compuestos de leguminosas.

A pesar de la imposición de las cuotas se intensifican los sistemas de producción láctea diversificando las producciones para asegurar el desarrollo de las explotaciones lácteas.

Se puede indicar que los sistemas de alimentación para el ganado lechero no son definitivos ni concluyentes. El trigo como única sustitución a la leche no es suficiente para estudiar las alternativas posibles a las cuotas: las superficies liberadas pueden ser utilizadas por otras producciones vegetales o animales. No olvidemos que el incremento de la media económica es resul-

tado de la mejora genética y de una alimentación racional.

## RENDIMIENTOS

Los rendimientos por vaca han mostrado una tendencia permanente al alza, exceptuando el año de implantación del régimen de cuota. La interpretación más generalizada tiende a atribuir esta retracción a la disminución del consumo de piensos que en ese año tenía precios muy elevados (cuadro VII).

A partir de 1982 los rendimientos crecieron en la Comunidad con una tasa anual muy próxima al 3%. Los incrementos de productividad más importantes en el período 1982-86 corresponden a Francia, Portugal, Dinamarca y España.

En el año 1984-85 los productores disminuyeron su producción de leche por vaca para no excederse a las cuotas impuestas. A partir del año 198-86, el rendimiento volvió a su nivel normal con un incremento sustancial del contenido graso desde el verano de 1985 (Tollens, 1989) (cuadro VIII).

La progresión de los rendimientos lecheros permite, como se ha indicado mejorar significativamente los resultados económicos de los sistemas de producción intensivos (Bonnafous, 1987).

Analizando el sistema de cuotas se observa que el número de vacas tiene que disminuir cuando la intensidad de la producción aumenta gracias a una mejora genética y a un equilibrio de la ración alimentaria; económicamente es mejor alimentar dos vacas de 6.000 l que 3 de 4.000 l.

Así con la introducción del sistema de cuotas se detuvieron los rendimientos a corto plazo pero se han incrementado una vez asentado el sistema (Frawley y Fingleton, 1987; Davis, 1988; Langbehn y Jurgensen, 1984; Hairy *et al.* 1987).

## RECONVERSION

La rentabilidad de las explotaciones lecheras depende del sistema de manejo así como de los precios de los medios de producción y de las produccio-

País	1982	1989
Alemania	4.649	4.925
Francia	3.848	4.967
Italia	3.469	3.587
Holanda	5.230	5.669
Bélgica	3.910	4.205
Luxemburgo	4.206	4.672
Reino Unido	5.099	5.195
Irlanda	3.601	3.640
Dinamarca	5.160	6.254
Grecia	3.089	2.876
España	3.125	3.128
Portugal	3.011	3.930

nes. El precio de la leche ha sido más o menos estable y el precio del ternero ha descendido. Los precios del componente alimentario y cereales han descendido desde 1984 mientras que los precios de la energía y fertilizantes no han bajado hasta enero de 1986, como media general de la CEE-12 (Tollens, 1989).

En estas condiciones las reconversiones no se han hecho esperar:

Los terneros cebados se han incrementado en Alemania, Bélgica e Irlanda pero en el Reino Unido, Irlanda y Holanda ha crecido principalmente el censo de ovejas. El sector del cerdo se ha beneficiado al incrementar su número de cabezas sin olvidar, no obstante, los efectos del ciclo de este animal.

Los estudios de Guibaud y Colson (1988) referidos a las zonas francesas de La Vendée y Mayenne permiten observar la evolución de los sistemas de producción:

Mayor intensificación lechera es la opción elegida por la mayor parte de los ganaderos que todavía no han alcanzado sus objetivos de producción, o bien por aquellos que adoptan una política de crecimiento a pesar de todo. Suelen ser ganaderos con una pequeña superficie y que no pueden optar por vacuno de carne o cereales debido a la insuficiencia de tierra.

Diversificación hacia los productos vegetales, son productores de leche muy intensificados con buena calidad de tierra. Incrementan las superficies dedicadas a leguminosas y gramíneas y en menor medida experimentan una regresión de la superficie de ray-grass italiano.

Desarrollo de la carne de bovino, característico de los rebaños mixtos, limitado generalmente al engorde de terneros nacidos en la propia explotación, bajo la forma de añojos lecheros o cruzados e incluso hembras cruzadas. Tratan de obtener, estos ganaderos, mejores rentas con sus superficies que las que pudieran obtener con una producción cerealista (Darre y Lordez, 1985).

La reconversión hacia la agricultura es más frecuente en explotaciones de más de 50 ha, los ganaderos suelen ser de edad avanzada y sin sucesor; se benefician de una prima por su reconversión.

Si abandonan totalmente la producción lechera tienden a un sistema bipolar cereal-carne (55%) y más raramente hacia la carne (29%) o los cereales (Butault, 1986).

### CUOTAS LECHERAS Y PRODUCCION CARNICA

Los aspectos anteriormente expuestos permiten observar una reducción en el censo de vacas lecheras, más o menos drástico, lo que conllevará una incidencia en la producción de carne de vacuno. En este sentido no hay que olvidar que más de las dos terceras partes de los animales sacrificados tienen su origen en la producción láctea.

En un primer momento se observará un incremento de la producción motivada por el sacrificio de los animales procedentes de las explotaciones cesantes, para posteriormente existir una reducción de la producción hasta que se alcance un nuevo equilibrio en el mercado motivado por la reconversión de explotaciones hacia el vacuno de carne.

A fin de paliar la disminución de la producción cárnica, será necesario incrementar el peso de las canales. Dos argumentos existen a favor de tal medida. Por un lado permitirá, a los productores de carne, compensar el precio de partida de los animales, que constituyen entre el 30-40% de los costes de producción, y que en condiciones de demanda sufrirá un incremento en el precio. Por el lado de los productores de leche el incremento del peso de los animales permitirá mejorar la conformación de las canales de vacas Holstein sin comprometer su nivel de producción.

### BIBLIOGRAFIA

BONNAFOUS, P. 1987. L'incidence des quotas sur l'évolution des systèmes intensifs de production laitière. INRA. Grignon.  
 BURRELL, A. 1988. Une application nationale de la politique communautaire: les choix britanniques. C.E.S.R. N.º 7. INRA.  
 BURRELL, A. 1989. Milk quotas in the European Community. CAB International. Wilingford, U.K.  
 BUTAULT, J. P. 1986. Les perforances comparées des systèmes de production du lait en Europe. Econ. Ruf. N.º 174. pp. 18-24.  
 C.E.S.R. 1988. Quotas laitières. Strategies natio-

nales. Effects sur les producteurs. Le marché des quotas. CESR n.º 7.  
 CLERC, O. 1986. L'Europe verte malade de ses excédents. Le monde diplomatique.  
 COUJARD, J.L. et al. 1986. Les quotas laitiers en Lorraine. Zone de collecte de Lorraine-Lait et de l'ULPL. Un bilan de la première capagne.  
 DARRE, J; LORDEZ, L. 1985. Etude des répercussions des quotas laitiers sur les systèmes de production en Lorraine. INRA-ESR.  
 DAVIS, J. 1988. Comunicación personal.  
 DILLEN, M. 1990. Milk quotas. Their effects on a agriculture in the European Community. Eurostat 2 vols.  
 FRAWLEY, J.; FINGLETON, W.A. 1987. Milk quotas: producer responses in different countries, An Foras Taluntais Situation and Outlook Bull. N.º 13.  
 GOFFINET, R. 1985. Problématique de production laitière suite à l'instauration des quotas. IES Bruselas.  
 GUILBAUD, J.; COLSON, F. 1988. Les quotas laitiers et les explotations laitières en periode d'installation et de modernisation 1983-1987. INRA, Nantes.  
 HAIRY, D.; PERRAUD, D. 1988. Crise laitière et quotas: l'évolution de la politique laitière en France et dans la Communauté. C.E.S.R. n.º 7.  
 HAIRY, D.; PERRAUD, D.; DESBROSSES, B. 1987. Dairy quotas in Western France. Results after one year. Ins. Nat. Agr.  
 HAIRY, D.; PROST, M. 1989. Milk quotas in France: problems of management. In Burrell, A. (ed) «Milk quotas in the European Community» CAB International.  
 KIRKE, A.W. 1989. The influence of milk supply quotas on dairy far performance in Northern Ireland. In Burrella, A. (ed) op. cit.  
 KRAUBLICH, H.; LUTTERBAC 1985. Adapting EEC cattle breeding programmes to market realities. CCE Rep. EUR 10057 EN.  
 LANGBEHN, C.; JURGENSEN, H.C. 1984. Milcherzeugung nach der quotenrelung, DLG-Mitteilungen H7.  
 LANGFRITS, H.J.; WALTER, A. 1988. Aelkevotering i EF: tilpasing i Danmark. Rep. 37, Statens Jordbrugsokonoiske Institut.  
 NATION UNIES-FAO 1991. Le marché du lait et des produits laitiers. Rev. Agr. pour l'Europe n.º 33 New York.  
 SCHILTZ, S. 1987. La structure par âge de la main-oeuvre agricole et son importance quant a la developpement des structures de l'agricultures en RFA.  
 RASUSSEN, S.; HJORTSHJ, A. 1986. The impact of quotas on the optimal adjustment of milk production at the farm level. Eur. Rev. Agr. Econ. 12 (4).  
 THAMLING, C.H. 1985. Los costes de producción de leche en el ganado bovino. En Buxadé, C. (Cord.) Vacuno de leche. Eds. ONE.  
 THIEDE, G. 1987. Land, Agrarwirtschaft und Gesellschaft. Sonderheft. 1 Sept.  
 TOLLENS, E. 1988. The effects of the milk quotas on Community agricultures. Agra Europe Special Report 41.  
 WALTER-JORGENSEN, A. 1989. The impact of milk quotas in Denmark. In Burrell, A. (ed) op. cit.