



COMUNICACIÓN

LA GANADERÍA DE VACUNO DE CARNE

Isabel Bardají Azcárate
Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias
E.T.S. Ingenieros Agrónomos
Universidad Politécnica de Madrid

La regulación del sector de la ganadería de vacuno de carne es una de las más complejas dentro de los mercados agrarios. Gran parte de la complejidad se debe tanto a la existencia de diversos sistemas de producción (no solo entre los distintos países comunitarios sino también en el interior de cada uno de ellos) como a las fuertes interrelaciones que se dan con otros sectores agrarios, algunos de ellos muy regulados, como los cereales o el sector lácteo, y otros más liberalizados, como el sector porcino o de carne de aves. Todo ello ha contribuido a que coexistan en la regulación un amplio abanico de instrumentos y de subvenciones directas, algunas de ellas con efectos perturbadores sobre el correcto funcionamiento de los mercados.

Además, desde hace años, el sector atraviesa una crisis caracterizada por una pérdida creciente de confianza por parte del consumidor que se ha visto agravada por la enfermedad de las vacas locas. Es muy posible que esta crisis induzca una profunda reconversión que transforme el sector desde una orientación predominante hacia la cantidad hasta un sector más orientado a la demanda, con producciones de mayor calidad, no solo desde el punto de vista de la salud pública y la seguridad alimentaria, sino también de productos de calidad homogénea, estable en el tiempo y diferenciados. Para ello, es necesario que la política de regulación apoye este proceso y no interfiera, paralizando o frenando el proceso de reconversión.

La producción de carne de vacuno en España

Hasta 1999, en que se alcanzaron las 678 mil t., la producción española de carne de vacuno mostraba una significativa tendencia al crecimiento que se frenó en el año 2000 debido a las

crisis de las vacas locas. En los últimos años parece que se ha recuperado el mercado y en el 2001 la producción se estimaba cercana a las 648 mil t., casi el 8.5 % de la Unión Europea, lo que representa aproximadamente el 7% de la producción final agraria española. Además, y a pesar de las dificultades por las que atraviesa el mercado de carnes, España ha mantenido su posición exportadora, concentrada en el resto de países comunitarios. En el año 2000, las exportaciones de carne de vacuno superaron las 132 mil toneladas, frente a unas importaciones de casi 71 mil toneladas. En animales vivos las importaciones superan las exportaciones, destacando la compra de animales para su cebo a Francia (MERCASA, 2002).

Las características propias de la ganadería de vacuno junto con las limitaciones climatológicas de nuestro país, han condicionado el desarrollo de un modelo ganadero específico, distinto del de la Europa húmeda, donde la abundancia de pastos facilita la alimentación directa del ganado. De esta forma, mientras que en la Europa húmeda son frecuentes las explotaciones de ciclo cerrado, en nuestro país tradicionalmente, las dos fases de cría y cebo se dan en explotaciones diferentes y en distintas localizaciones geográficas.

El sector del cebo en España es un sector muy competitivo en costes y modernizado. La Encuesta de Estructuras Agrarias del INE recoge 4.600 explotaciones de cebo, de las que unas 200 tienen una dimensión económica superior a las 40 UDE, y unas 80 superarían las 1000 plazas.

El **sector de cría** suministra los terneros para su cebo. Estos proceden de la cabaña lechera o de explotaciones especializadas con vacas de aptitud cárnica o vacas nodrizas. De los aproximadamente 3 millones de vacas que existen actualmente en nuestro país, 1,2 millones son vacas que se ordeñan, frente a 1,9 millones de vacas nodrizas que no se ordeñan. Esta estructura ha sufrido una importante variación entre 1991 y 2001. En este periodo mientras que el número de vacas lecheras descendió un 23%, las vacas nodrizas aumentaron un 56% (MAPYA, 2002). Aunque este proceso es común en todos los países de la Unión Europea, y la proporción de carne procedente de la cabaña de vacas nodrizas es creciente, España es el único donde el número de vacas nodrizas supera al de vacas lecheras. A finales del 2001, en España la proporción era de 1,6 vacas nodrizas por 1 vaca lechera, mientras que en Francia esta proporción era de 1:1, en el Reino Unido de 0,76:1, en Italia de 0,29:1 y en Alemania de 0,18:1 (MAPYA, 2002).

Además en España, la localización geográfica de las explotaciones lácteas es muy distinta de la de vacas nodrizas. Las explotaciones lecheras se sitúan fundamentalmente en Galicia y en

la cornisa cantábrica donde se encuentran el 61% de las vacas lecheras del país. Son explotaciones con un tamaño medio cercano a las 12 vacas por explotación, en su mayoría de raza frisona, que se mantienen en régimen de estabulación.

Las explotaciones de vacas nodrizas, vacas de razas de aptitud cárnica destinadas a la producción de terneros, se localizan en las zonas de montaña y en las dehesas. Castilla y León, Extremadura, Galicia y Asturias, es donde se detecta una mayor presencia de estas explotaciones, con casi el 70 % de la cabaña. Son animales rústicos que se mantienen en el campo alimentándose de pastos naturales, aunque en ocasiones y debido a las limitaciones climatológicas es necesario complementar la alimentación con piensos. En algunas zonas se sigue practicando la trashumancia, trasladando al ganado en los meses de invierno desde las zonas más altas de montaña a zonas más cálidas. Las explotaciones de vacas nodrizas son de tamaño ligeramente superior al de las explotaciones lecheras (en 1997 el tamaño medio era de 16 vacas nodrizas por explotación (Eurostat, 2000)), menos modernizadas y situadas, muchas de ellas, en zonas desfavorecidas.

La dependencia de las explotaciones de ganado vacuno de la tierra es, como se ha podido observar, muy diferente. Tan solo las explotaciones de vacas nodrizas mantienen esta dependencia, y en este sentido podrían denominarse extensivas, aunque en muchas ocasiones sea necesario recurrir a su alimentación con piensos. Tanto las explotaciones de vacas lecheras como los cebaderos son en su gran parte explotaciones intensivas, en régimen de estabulación.

Esta estructura de la producción en España hace que se produzca un importante movimiento de ganado vivo desde las explotaciones de cría a las de cebo, ya que aunque existen explotaciones mixtas de cría y cebo, son más numerosas las explotaciones especializadas en una de las dos fases. Anualmente se comercializan más de dos millones de cabezas de terneros vivos con este fin, en su mayor parte directamente en las mismas explotaciones a tratantes y comerciantes, o a integradores de cebo.

La regulación comunitaria en el sector de la carne de vacuno.-

La regulación del mercado de la carne de vacuno afecta a las dos fases: cría y cebo, y desde finales de la década de los ochenta se ha basado en dos elementos:

- Un régimen de apoyo directo al mercado basado en compras de intervención, ayudas al almacenamiento privado de carne congelada y un sistema de protección frente al exterior.

- Un sistema de primas directas concedidas a la cabeza de ganado, vaca nodriza o ternero.

En línea con la reforma emprendida en 1992, la política ganadera va cambiando progresivamente su orientación, disminuyendo la importancia del primer elemento, las compras de intervención y la protección frente al exterior, y aumentando el segundo, las primas directas al ganado, que quedaron incluidas en la denominada “caja azul” es decir no sometidas a reducciones en el marco de los compromisos de disminución del apoyo a la agricultura acordados en la Ronda Uruguay.

En los primeros años posteriores a la reforma la evolución del mercado permitía ser optimista y considerar viable la eliminación de la intervención como instrumento básico en la ordenación del sector. Sin embargo la aparición de la crisis de las vacas locas vuelve a hacer necesario este recurso, que de excepcional ha pasado a convertirse en habitual desde entonces.

El descenso de precios aprobado en la reforma del 92 se compensó con un aumento de las primas directas. Para el ganado de vacuno existen dos primas fundamentales, la concedida a la vaca nodriza y la especial al ternero macho mayor de 10 meses, ambas concedidas por cabeza y sometidas a limitaciones cuantitativas.

Las limitaciones a la **prima a la vaca nodriza** están establecidas por explotación ganadera, cobrándose en función del número de derechos que dispone cada ganadero, mientras que para las primas a los terneros el límite es nacional y su superación implica una penalización proporcional en la cuantía percibida. En España ambos límites están establecidos por debajo de los efectivos reales. En la actualidad, frente a una cabaña de 1.830.000 vacas nodrizas se dispone de cerca de 1.440.000 derechos, menos del 80% de las necesidades. Este elevado desfase hace que la única posibilidad real para el ganadero de aumentar su explotación y disponer de un número mayor de derechos sea el recurrir al mercado y adquirir derechos, ya que además desde 1997, como consecuencia de la crisis de las vacas locas, esta suspendida la posibilidad de asignar derechos con cargo a la Reserva nacional.

Para los terneros las primas concedidas son también claramente insuficientes frente a la producción real. En el 2001, las solicitudes para percibir la prima ascendieron a 1.023.327 frente a un límite de 713.999 cabezas, lo que dio lugar a una penalización del 30,2% (además en el 2002 y en el 2003 de forma temporal los límites se verán reducidos a 643.525 derechos).

Una de las novedades más importantes introducida en la reforma del 92 fue el apoyo a la ganadería basada en el aprovechamiento directo de los recursos pastables, mediante el

establecimiento de unas densidades ganaderas máximas, expresadas en unidades ganaderas (UG) por hectárea de forraje o pastos, a las que se condicionan las subvenciones a la vaca nodriza y la especial a los bovinos machos.

Además y con el objetivo inicial de compensar a las explotaciones extensivas, que no se veían favorecidas por el descenso de los precios de los cereales que beneficiaba a las explotaciones más intensivas, se introdujo una prima suplementaria (complemento de extensificación) en aquellos casos en que las densidades fuesen inferiores a determinados niveles. Progresivamente se ha ido incorporando al objetivo de esta prima el apoyo a una ganadería sostenible, ligada a la tierra y con efectos beneficiosos sobre la conservación de la naturaleza.

En 1999, la Unión Europea aprueba la denominada Agenda 2000, que incluye una reforma de la regulación del sector del vacuno de carne, y que en esencia representa una continuación de la política existente hasta entonces, aunque con algunas novedades.

Se continúa con la disminución de la importancia del apoyo directo al mercado que es sustituido por subvenciones directas. Se aprueban reducciones en los precios de intervención y se considera la posibilidad de eliminar la intervención para el año 2002, en que sería sustituida por un régimen de ayudas al almacenamiento privado y por un instrumento de red de seguridad, que implica las compras de intervención en situaciones de crisis graves a unos precios muy inferiores a los actuales de intervención, con objetivo más de estabilización de precios que de sostenimiento. Como se ha mencionado la aparición de la crisis de las vacas locas aplazó esta decisión.

Junto con la disminución de precios acordada en la Agenda 2000 se aprueban incrementos en las primas directas y en los límites nacionales, tanto para las vacas nodrizas como para los bovinos machos (que dos años después volverían a ser reducidos dentro de las medidas tomadas para equilibrar el mercado), aunque aun por debajo de la cabaña española, manteniéndose los requisitos de carga ganadera necesarios para poder percibir ambas primas y endureciéndose los relativos al complemento de extensificación, al tener que contabilizar todo el ganado realmente presente en la explotación.

En la Agenda 2000, y como compensación por la reducción de precios, se aprueba una nueva prima, la prima al sacrificio, pagada a todos los animales en el momento del sacrificio, y se establecen las denominadas "dotaciones nacionales", por las que se facilitan a los Estados miembros unas cantidades monetarias con las que pueden apoyar al sector mediante pagos

adicionales que atiendan a las características específicas de los sistemas de producción nacionales.

Para la nueva prima al sacrificio existen dos modalidades, al sacrificio de animales adultos y al de terneros (de edad inferior a 7 meses), en ambos casos sujetas a límites nacionales, que implican una penalización proporcional en la cuantía unitaria en caso de superación. En el primer año de aplicación de esta prima no hubo penalización en la cuantía de esta prima al no superarse los límites establecidos. Sin embargo, en el 2001 la penalización ha sido del 2,11%.

En relación a la dotación nacional, en España, dadas las competencias autonómicas en la gestión de la política agraria, se ha repartido entre la Comunidades Autónomas que mantienen las competencias en cuanto a su concesión aunque sometiéndose a un marco común recientemente aprobado (RD 138/2002 de 8 de Febrero) que presenta un indudable interés por cuanto representa la introducción de criterios distintos de los horizontales o sectoriales en la concesión de las subvenciones. El marco común nacional aprobado, además de las posibles modalidades, establece que los pagos adicionales se deben conceder en base a las cabezas de ganado (la regulación comunitaria abría la posibilidad de conceder pagos por hectárea) y una cuantía máxima en 100 euros.

En definitiva, el sector del vacuno de carne dispone en la actualidad del siguiente conjunto de primas:

- A la vaca nodriza
- Especial a los terneros machos
- Complemento de extensificación
- Al sacrificio
- Prima con cargo a la dotación nacional

Además de los instrumentos relativos a la intervención del mercado y a la protección frente al exterior.

Los efectos del sistema de primas

En cuanto a los efectos producidos por este complejo sistema de primas hay que tener en cuenta, previamente, que debido a las características productivas de nuestro sector cárnico estas primas son percibidas en una proporción considerable en explotaciones ganaderas diferentes, bien se dediquen a la cría o al cebo.

El aumento sustancial de las primas que tuvo lugar en la reforma del 92 ha tenido varios efectos (Atance y otros, 2000). En primer lugar, al ser el precio del ternero vivo uno de los factores críticos para la rentabilidad de las explotaciones de cebo, se distorsionó el mercado de animales vivos, muy dinámico en nuestro país, así como la propia estrategia empresarial en que machos y hembras se cebaban tradicionalmente, al percibirse la prima únicamente por los bovinos machos. Pero además, la prima especial ha provocado un cierto aumento del cebo en las explotaciones tradicionalmente dedicadas a la cría. Sin embargo, las dificultades que tienen estas explotaciones para completar el ciclo, debido a la escasez de pastos, inexistencia de adecuadas estructuras de comercialización en las zonas de cría, y ausencia de una cultura empresarial para el cebo ha provocado también, en muchas ocasiones, una retención de los terneros en las explotaciones únicamente el tiempo necesario para percibir las primas, vendiendo posteriormente el ternero a otras explotaciones, a una edad superior, para su finalización en explotaciones de cebo, distorsionando también el movimiento tradicional de ganado.

En cuanto al apoyo a la extensificación, el requisito en principio, dejaba fuera a las explotaciones sin tierra donde los animales son alimentados exclusivamente con pienso, y por tanto a la mayor parte (por no decir toda) la producción española de carne de vacuno. Únicamente las explotaciones con vacas nodrizas tendrían en nuestro país esta consideración de extensivas, y más aun de super extensivas si tenemos en cuenta que la densidad requerida para el cobro de la prima en el 2003 es de 1.8 UG/ha y que en las zonas tradicionales de explotaciones de vacas nodrizas densidades de 0.4 e incluso de 0.15 son normales, dada la pobreza de nuestros pastos. Estas diferencias hacen que en realidad el complemento de extensificación introduzca un incentivo adicional en las explotaciones extensivas a aumentar la carga ganadera hasta los límites exigibles.

De hecho, los requisitos de extensificación no han impedido a ninguna explotación ganadera percibir las primas debido en gran parte a ser unos requisitos muy alejados de la realidad productiva de nuestro país. En España, casi el 90% de los animales que reciben primas reciben también el complemento de extensificación, lo que representa la proporción más elevada de la Unión Europea (Tribunal de Cuentas, 2002). Pero además, tampoco la reglamentación comunitaria recoge adecuadamente el apoyo a la producción extensiva, al incluir en el cálculo de las densidades ganaderas tan solo en número de animales con derecho a percibir prima y no el total de animales presentes en la explotación. Tan solo después de la reforma de la Agenda 2000, se consideran todos los animales aunque tan solo para la percepción del complemento de extensificación. Recientemente un informe del Tribunal de Cuentas ha puesto

de manifiesto como este complemento de extensificación ha sido realmente un apoyo adicional a las rentas de las explotaciones extensivas, no representando un incentivo adicional a la ganadería extensiva, ni tampoco al fomento de sistemas más extensivos en las explotaciones intensivas (Tribunal de Cuentas, 2002).

La rentabilidad de las explotaciones ganaderas de vacuno y las ayudas directas.-

Hace tres años llevamos a cabo en la ETSIA de Madrid una investigación dirigida a establecer los posibles efectos de una modificación en el sistema de ayudas sobre la agricultura y ganadería española ¹. Lamentablemente no tomamos en consideración una alternativa similar a la propuesta realizada actualmente por la Comisión, aunque sí otras alternativas que incluían ayudas más o menos desconectadas de la producción, y algunos de los resultados obtenidos pueden ser esclarecedores actualmente.

Dentro del sector del vacuno, nuestro objetivo era el de comparar la respuesta de dos sistemas de producción de gran importancia en nuestro país y muy diferentes, como ya se ha mencionado. Los sistemas denominados extensivos, esto es con vacas nodrizas y los cebaderos intensivos, ambos sistemas receptores de primas. El estudio partió del análisis de tres comarcas muy características: las zonas extensivas de El Barco de Ávila, y la Sierra de Aracena en Huelva, y como zona intensiva la comarca de la Litera en Huesca. Para los tres casos dispusimos de los listados completos de las solicitudes de ayuda, que incluían tanto el número de cabezas como la superficie forrajera declarada, lo que nos permitió realizar una caracterización de las distintas explotaciones tipo existentes en cada zona. Por medio de un trabajo de campo establecimos los sistemas de producción y especificamos distintos modelos de optimización que nos permitieron establecer la respuesta de las explotaciones antes distintos escenarios de política. De ellos resultan relevantes, la que consideramos situación actual, esto es la derivada de la Agenda 2000, los efectos de una ayuda a la ha de superficie forrajera, instrumento que podría considerarse más desconectado que la prima a la cabeza y por el que ha existido una presión considerable en ciertos países europeos, y la situación ante una total eliminación del apoyo.

Sin ser exhaustiva sí me gustaría destacar algunas conclusiones de este trabajo:

- La divergencia entre la realidad y lo declarado por los ganaderos al solicitar las primas es muy superior para el sector del cebo que en el de las vacas nodrizas. Las

explotaciones de cebo normalmente declaran el mismo número de animales cebados que coincide con el máximo para el que pueden solicitar primas (90 por cartilla ganadera) y que en general es muy inferior al de los animales que realmente ceban. Además la superficie declarada normalmente coincide casi exactamente con la exigida por el requisito de densidad ganadera, e incluso en muchos casos con la del complemento de extensificación. Por el contrario, en las explotaciones con vacas nodrizas se solicitan primas por el número de vacas para el que se tiene derecho, lo que suele ser inferior al número real pero muy diferente entre ganaderos, y además normalmente declaran las superficies forrajeras realmente utilizadas y por tanto muy por encima de la requerida por la densidad mínima (debido a ello, por ejemplo, las densidades calculadas en las dos zonas estudiadas a partir de los listados de solicitudes fueron de 0,42 en El Barco de Ávila y de 0,2 en la Sierra de Aracena). Estas diferencias en las condiciones de las primas hacen que las explotaciones de cebo reciban un apoyo más uniforme e independiente de su dimensión mientras que el recibido por las explotaciones de cría si guarda una cierta relación con su estructura.

- Por otra parte, la dependencia que muestran las explotaciones de ganado de vacuno del sistema de primas es muy diferente. Según nuestros cálculos, con las cuantías introducidas en la Agenda 2000, las primas representaban entre el 7 y el 14% de los costes y el 50% de las ganancias en las explotaciones intensivas. Por el contrario en las explotaciones con vacas nodrizas, las primas cubrían entre el 80 y el 90% de los costes variables y representaban entre el 250 y el 500 % de las ganancias de la explotación, esto es con su desaparición se entra en resultados claramente negativos.
- Al considerar la respuesta de un instrumento más desconectado, como la prima por hectárea forrajera concedida únicamente a las zonas extensivas, la respuesta óptima fue el abandono de la actividad en estas zonas al eliminar la condicionalidad al mantenimiento de una mínima densidad ganadera para la percepción de la prima. Es decir, la respuesta óptima ante una desconexión total del instrumento de apoyo con la actividad ganadera fue en todos los casos el abandono de la actividad en las explotaciones de cría.

¹ Proyecto SEC-97/1213 de la CICYT *Sistemas Alternativos de Ayudas Directas a la Agricultura*

- Finalmente, bajo un escenario de ausencia de ayudas únicamente las explotaciones de cebo mantenían rentabilidades positivas, aunque obviamente en menor grado, lo que refleja su viabilidad en un escenario menos sostenido aunque evidentemente con precios estables y manteniendo la protección en frontera.

Estos resultados permiten deducir como el sistema actual de primas al ganado vacuno de carne ha inducido efectos contrarios al logro del objetivo explícito de apoyo a la competitividad. El sector del cebo español es un sector muy competitivo con clara vocación de mercado y con capacidad exportadora y en el que las primas actuales a los terneros inciden poco en sus resultados económicos. Sin embargo, estas primas han distorsionando gravemente el mercado de ganado vivo, los precios y los flujos comerciales, y fomentado la retención de ganado en las explotaciones con el objetivo único de percibir la prima, sin apoyar realmente la introducción del cebo a través de medidas como el apoyo a la comercialización o a la concentración de la oferta.

Frente a este sector las explotaciones de vacas nodrizas muestran una fuerte dependencia de las primas directas hasta el punto de que su eliminación pondría en peligro su viabilidad en muchas comarcas. La contribución de estas explotaciones a la conservación de la naturaleza, al equilibrio territorial y al sostenimiento de rentas en zonas desfavorecidas justifica la existencia de un apoyo público, pero no a costa de distorsionar el mercado de animales vivos con destino al cebo. Una política basada únicamente en primas directas a las vacas nodrizas complementadas con una red de seguridad que evitase desplomes en los precios de la carne, junto con una adecuada protección en frontera, parece más adecuada para lograr los objetivos de apoyo a la competitividad e integración de objetivos ambientales y sociales en el sostenimiento de rentas (Atance y otros, 2000). Sin embargo, en lugar de ir avanzando en esta dirección la política comunitaria del sector del vacuno de carne parece ir aumentando progresivamente su complejidad. A este hecho no es ajeno la diversidad de sistemas productivos existentes en Europa con distintos intereses. Una simplificación del sistema con una única prima a la vaca nodriza perjudicaría a los países donde estas explotaciones apenas tienen importancia y donde los terneros para cebo proceden en su mayoría de las explotaciones lecheras.

En definitiva, la actual política comunitaria de regulación del sector es extremadamente compleja y no contribuye a lograr los objetivos de competitividad, defensa de la multifuncionalidad y seguridad alimentaria que dice perseguir. Además tampoco parece satisfacer a los productores. Resulta ilustrativo en este sentido observar los resultados que

hemos obtenido en otra reciente investigación sobre la integración de la producción de carne de vacuno en el sistema agroalimentario ². Una de las primeras etapas fue la de desarrollar un informe Delphi en el que 47 expertos sectoriales fueron encuestados sobre distintos aspectos y perspectivas del mercado de carne de vacuno (Atance I. y otros, 2002). alguna de las preguntas estaba relacionada con la idoneidad de distintos instrumentos de apoyo, aunque tampoco se incluyó explícitamente la ayuda a la explotación propuesta actualmente por la Comisión en la revisión intermedia (Comisión Europea, 2002). De los resultados obtenidos sobre la valoración que los distintos expertos dieron sobre la idoneidad de los distintos instrumentos, se pueden realizar las siguientes observaciones:

- Los instrumentos valorados como más adecuados son los relacionados con el sostenimiento del mercado, restituciones a la exportación y entre las primas las concedidas al sacrificio y a la vaca nodriza.
- Las ayudas al almacenamiento privado son consideradas poco adecuadas, quizá debido a que requieren la congelación de la carne y por tanto implican una depreciación del producto.
- Entre las primas son valoradas como poco adecuadas las concedidas con cargo a las dotaciones nacionales, quizá porque hasta el momento no han constituido un apoyo diferenciado del resto de primas, las primas a los machos y el complemento de extensificación, probablemente debido a su alejamiento de las condiciones reales de los sistemas productivos.

Cuando los expertos fueron cuestionados sobre la idoneidad de políticas alternativas únicamente fueron calificadas como bastante adecuadas, las siguientes alternativas:

1º: Primas a las vacas nodrizas y a los terneros machos progresivamente mayores al inscribirse en programas de control de calidad y/o etiquetado facultativo

2º: Prima única a la vaca nodriza junto con red de seguridad en precios y adecuada protección en frontera

Por el contrario se obtuvo un rechazo a las primas por hectárea propuestas en algunos foros como alternativa al sistema actual. También resulta significativo como en todos los casos

² Este estudio constituye la primera etapa del proyecto de investigación *Integración en el Sistema Agroalimentario de las Producciones Ganaderas Extensivas*. Proyecto AGL 2000/1365 del Plan Nacional de I+D (CICYT)

cualquier política es preferible a la ausencia de política, esto es a una situación definida como mercado con precios libres y sin ayudas.

La desconexión del apoyo

Recientemente, la Comisión ha realizado una propuesta que implica un cambio sustancial en el escenario descrito hasta ahora (Comisión Europea, 2002) . En esencia plantea la sustitución de todas las ayudas concedidas a los productos por una ayuda única por explotación, calculada a partir de todas las ayudas directas que el agricultor percibe en los distintos regímenes. Para la ganadería implicaría la desaparición de todas las primas a las cabezas de ovino y caprino, de vacas nodrizas y de bovinos machos, e incluso la prevista a las vacas lecheras. Estas ayudas quedarían condicionadas al cumplimiento de determinadas condiciones en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, bienestar animal y seguridad en el trabajo. Además, y con el objetivo de permitir la transferibilidad de las primas, el montante total de las ayudas que percibiría cada explotación sería dividido en derechos, siendo el valor de cada derecho igual al montante total de ayudas dividido por el número total de hectáreas elegibles.

Aunque es relativamente pronto para hacer una valoración completa de los posibles efectos de esta propuesta, sí me gustaría realizar algunas reflexiones en relación a los posibles efectos para el sector del vacuno.

En primer lugar, el reglamento plantea calcular la ayuda única a percibir por cada explotación ganadera a partir de las primas recibidas como media en el período 2000/02 por vacas nodrizas, terneros y extensificación (el resto se integraría en derechos de pagos especiales). A partir de esta montante y dividiendo por el número de hectáreas se calcula el número de derechos. Estos derechos tienen el objetivo de facilitar la transferencia, ya que para percibir las ayudas es necesario disponer de las hectáreas a que dieron lugar el pago, y en ningún caso se condiciona la percepción del pago al mantenimiento de las vacas nodrizas sino a la posesión de una superficie similar a la que en su día dio origen al pago.

Teniendo en cuenta la realidad de la ganadería de vacuno de carne en nuestro país, este sistema daría lugar, en las zonas de cebo a derechos con valores muy similares y a una distribución del apoyo homogénea sin relación con la estructura productiva. Frente a esto, en las zonas con vacas nodrizas, la prima única si guardaría una cierta relación con la estructura productiva, aunque el valor de los derechos sería muy diferente entre explotaciones dentro de cada zona.

Al no requerirse el mantenimiento de la actividad ganadera, un instrumento condicionado únicamente a la posesión de una superficie elegible, induciría el abandono en las zonas con explotaciones de vacas nodrizas, y en particular en las zonas de montaña, con estructuras de producción más desfavorables.

El abandono de la actividad en estas zonas podría dar lugar o bien el mantenimiento de los derechos de primas como ayudas directas a las rentas en estas zonas o bien a que estos derechos se constituyesen como una reserva para su transferencia a otras zonas susceptibles de algún aprovechamiento agrario, pero que no dispusiesen de derechos al no haberse beneficiado de ayudas en el pasado. Estos remanentes de superficie o bien proceden de otros sectores o del mismo sector ganadero, en aquellas zonas donde se haya declarado menos superficie que la realmente utilizada, como puede ser el caso de las dehesas. En las zonas de montaña la importancia de los pastos comunales puede restringir esta posibilidad, independientemente de la viabilidad de las explotaciones.

En definitiva, creo que el riesgo mayor de la política propuesta es el riesgo de abandono. La desvinculación de la actividad ganadera generaría desmotivación y por tanto riesgo de abandono, particularmente en las zonas más desfavorecidas y marginales. En la ganadería estas ayudas pondrían en peligro el mantenimiento de la ganadería de montaña y de los sistemas extensivos tradicionales de pastoreo y trashumancia de gran importancia en la conservación del medio natural y el desarrollo rural. El descenso de la cabaña de vacas nodrizas afectaría también al sector del cebo al desaparecer una fuente importante de terneros en nuestro país, lo que probablemente induciría un aumento de las importaciones de ganado vivo.

Referencias bibliográficas

- Atance I., Bardají I., y Tió C. (2000): *Los efectos de diversos escenarios de ayudas agrícolas en la Unión Europea*. Información Comercial Española, núm. 783: 101-118
- Atance I., I. Bardají, A. Gómez, B. Iraizoz, M. Rapún y C. Tió (2002): *Exploring the insertion of extensive cattle production into food chains*. Congreso Europeo de Economía Agraria, Zaragoza, agosto, 2002.
- Comisión Europea, 2002: *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común*. COM (2002) 394 final.
- Eurostat (2000): *Farm Structure. Historical Result. Surveys from 1966/67 to 1997*, última versión Octubre, 2000. Luxemburgo
- Mapya 2002: *Encuestas Ganaderas 2000*. Boletín Mensual de Estadística Agraria 7-8, julio/agosto 2002
- Tribunal de Cuentas (2002): Informe especial 5/2002 relativo a las Primas de extensificación y al esquema de subvenciones en la OCM de carne de vacuno