LOS AZAROSOS AVATARES DEL SECTOR LECHERO ESPAÑOL

Victoriano Calcedo Ordóñez
Departamento de Economía
Universidad de Cantabria

1. Introducción

El sector lechero de la UE, el primero sometido a medidas de limitación de la oferta en 1984 mediante la implantación de un régimen de cuotas, apenas resultó afectado por la reforma de la Política Agraria Común (PAC) de 1992. Ulteriormente, a consecuencia de las negociaciones y luego compromisos del GATT y ante la perspectiva de la ampliación comunitaria hacia el centro y este europeos (los diez países PECO), se ha cuestionado la Organización Común de Mercado (OCM) de la leche y los productos lácteos, lo que ha dado lugar a un intenso debate entre los agentes del sistema lechero comunitario sobre las opciones de futuro de la referida OCM, en consonancia con la extraordinaria importancia económica del sector como conjunto y en la mayor parte de los países miembros. Téngase en cuenta que la UE es el mayor productor de leche del mundo (26% del total mundial).

En el acuerdo global sobre los precios agrarios y medidas conexas para la campaña 1996-97 concluido en Bruselas el 24 de julio de 1996, el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE-15, recordando que el régimen de cuotas, una de las piezas clave de la OCM, llegará a su fin en el año 2000, acogió favorablemente *"la intención de la Comisión de presentar propuestas en el transcurso de 1997 en lo relativo al futuro del régimen de la leche"*,

pidiendo expresamente que le fueran presentadas las implicaciones de toda la gama de acciones posibles.

A partir de esa fecha se han sucedido reflexiones, análisis y tomas de posición sobre el porvenir de la política lechera europea, tanto en el plano de la producción (grupo de leche del COPA y COGECA, órganos de carácter consultivo, que reúnen a los representantes especializados de las Organizaciones Profesionales Agrarias y las Cooperativas), como de la transformación (Asociación de la Industria Láctea Europea). Lógicamente tampoco han faltado los procedentes de las administraciones de los estados miembros, en el caso español las propuestas de los Consejeros de Agricultura de las Comunidades Autónomas de la España húmeda (principalmente Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco), en línea con la postura mantenida por el Ministerio de Agricultura (MAPA).

La misma Comisión Europea, de acuerdo con su plan de trabajo para 1997, se ha venido ocupando del asunto en dos documentos. En abril, dentro de la serie CAP 2000, apareció el titulado *"Perspectivas a largo plazo. Mercados de granos, carne y leche"*. El mismo mes y en idéntica serie otro dedicado en exclusiva bajo el título *"Situación y perspectivas del sector lechero"*, que constituía un estudio sobre su evolución entre 1973 y 1996, a la vez que una

puesta al día ante los nuevos retos que se le avecinan a la PAC, según ya anticipaba el documento sobre la estrategia política en la agricultura presentado por la Comisión en diciembre de 1995 en Madrid, bajo la presidencia española del Consejo Europeo.

Finalmente, tal y como se le había solicitado, la Comisión ha hecho público el 15 de julio de 1997 en Estrasburgo y Bruselas el documento denominado *Agenda 2000*, en cuyo Volumen I, que contiene la Comunicación "Por una Unión más fuerte y más grande", la primera parte está dedicada a las políticas comunitarias. El capítulo tercero corresponde a la PAC y en él figuran las propuestas de reforma de los sectores productivos, de las que aquí sólo se hará referencia a la de la leche y los productos lácteos.

2. La OCM de la leche y los productos lácteos

La normativa básica data de 1968 (Reg (CEE) 804/68) y ha sido revisada numerosas veces hasta hoy. Afecta a la leche en todas sus formas y a la mayoría de los productos lácteos. Su esquema integra medidas de apoyo al mercado y un sistema de cuotas o cantidades de referencia (leche de venta a compradores y de venta directa al consumidor).

El apoyo al mercado se lleva a cabo mediante la regulación de la protección en frontera, las compras de intervención, las medidas especiales y las restituciones (subvenciones) a la exportación. Para cada campaña (1º de julio a 30 de junio) son aprobados los precios institucionales; de una parte, el indicativo para leche (3,7% de materia grasa) vendida a la industria, tanto el precio definido como el deseable a percibir por el productor, de otra, los de intervención para la mantequilla y la leche desnatada en polvo, que se pagan por una y otra, supuesto un estándar de calidad, cuando son ofrecidos a la intervención.

La protección en frontera se ejerce actualmente de acuerdo con los compromisos del GATT, vigentes desde julio de 1995. Las importaciones tradicionales han sido respetadas (acceso corriente) y las derivadas del proceso liberalizador (acceso mínimo) oscilan del 3% del consumo interior durante la campaña 1985-86 en 1995 al 5% que alcanzarán en el año 2000. Los conocidos *prélevements* han

sido sustituidos por tarifas arancelarias fijas que deben reducirse el 36% en cada producto entre julio de 1985 y julio de 2000 (el 20% para la leche desnatada en polvo). Está prevista una cláusula de salvaguardia en determinadas circunstancias. En todo caso existe el riesgo de protección insuficiente si bajaran fuertemente los precios en el mercado mundial o hubiera una intensa fluctuación monetaria.

El sistema de intervención, que abarcaba hasta 1994 también a ciertos tipos italianos de quesos, funciona a través de compras públicas y de ayudas al almacenamiento privado; de las primeras, las de mantequilla tienen un tope de 180.000 toneladas por campaña y se suspenden si el precio de mercado es inferior al 92% del precio de intervención; las de leche desnatada en polvo no pueden superar las 109.000 toneladas y están restringidas al periodo comprendido entre el 1º de marzo y el 31 de agosto. Durante la década de los noventa los *stocks* en productos de intervención alcanzaron sus niveles más bajos en 1995.

Las medidas especiales se materializan en subvenciones a la mantequilla y grasas lácteas (utilización en pastelería y heladería, cesiones a organizaciones de beneficencia o sin lucro, apoyo al consumo doméstico para competir con la margarina) y leche desnatada en polvo (fabricación de productos lácteos y caseína y utilización en alimentación animal). Se aplican a unos 11 millones de toneladas de equivalentes leche, representando la subvención media por kilo un tercio del precio de mercado (1996). Estas medidas, junto con los gastos por almacenamiento privado, coparon ese año el 47,8% de los gastos presupuestarios de la OCM.

Las restituciones (subvenciones) a la exportación (mantequilla, leche desnatada en polvo, queso y otros productos lácteos), que abrieron mercados a la UE en el mundo a base de precios por encima de los internacionales y constituyeron un medio para drenar los excedentes, están hoy limitadas por los acuerdos del GATT y habrán de disminuir el 36% en valor y el 21% en cantidad desde 1995 al 2000. Tras dos años de vigencia de estos acuerdos, comienza a ser sentido su efecto. Respecto a 1995, se estima en 2 millones menos de toneladas de equivalente leche los que se exportarán en el 2000. La Comisión ante la aplicación de dichos acuerdos está procediendo a rebajar las restituciones (excepto en la mantequilla)

para limitar las exportaciones y así mantener los precios en el mercado interior, previniendo alzas fuertes de éstos. Además, ha reducido la ayuda al almacenamiento privado de quesos y restringido las facilidades de financiación y ha elevado al 50% el porcentaje de leche desnatada en polvo a incorporar en alimentos para animales (sobre todo terneros), que antes era el 35%. Las restituciones supusieron en 1996 el 42,5% del gasto comunitario en la OCM. La UE es el mayor exportador de productos lácteos del mundo, aunque últimamente cede terreno(1). El régimen de la tasa suplementaria, conocido en el sector con la denominación de régimen de cuotas lecheras, se implantó como sistema de limitación de la oferta en lugar de optar por el recorte brutal del precio de la leche al productor. Su vigencia está prevista hasta marzo del 2000. Basado en la asignación de cantidades de referencia por explotación dentro de cada estado miembro, al que se le reconoce una cantidad global garantizada, su propósito era y es contener el crecimiento de la producción, reducir el gasto de intervención y permitir el ajuste y reestructuración controlados del sector. Las cantidades de referencia se distribuyen en leche de venta a compradores y de venta directa. La tasa suplementaria, el 115% del precio indicativo de la leche, es disuasoria y se aplica a cualquier cantidad en exceso sobre la cuota individual si se sobrepasa la cantidad global garantizada a un país miembro, a cuyo fin, dentro de él, es factible compensar entre explotaciones excesos con déficit, tanto a nivel de la industria transformadora que recoge la leche como a nivel de país. La reserva nacional agrupa las cuotas cuyo derecho a producir no se ejerce y las liberadas por los programas de cese definitivo de la producción; éstas pueden ser reasignadas según criterios aprobados por la Comisión. Cada cantidad de referencia tiene también un porcentaje de grasa de la leche de referencia, que opera penalizándola cuando excede del porcentaje atribuido.

Los cambios introducidos por la reforma de la OCM en 1992 implicaron que los industriales fueran responsables del cobro de la tasa (deducida de los pagos de la leche al productor) al mismo tiempo que se consolidaba la reglamentación de aspectos concretos del régimen, como la transferencia entre tipos de cuota a petición del productor, la regulación del arriendo de cuotas por campaña lechera, la flexibilización de la transferencia de cuotas entre par-

ticulares (desvinculación de cuota y tierra por razones de reestructuración) y el mayor criterio de exigencia en el seguimiento y control de la aplicación del régimen. Para la campaña lechera 1996-97 han seguido congelados los precios institucionales y las cantidades de referencia, quedando desestimada por la Comisión la petición española de un millón más de toneladas en la siguiente (1997-98), argumentando razones de mercado único y rechazando la valoración española del desequilibrio entre producción y consumo como justificación para obtener más cuota. La cantidad global de referencia española en 1996-97 fue 5.566.950.000 millones de kilos (4,74% del total de la UE), 5.438.118.000 de venta a compradores (4,71%) y 128.832.000 de venta directa (6,73%).

La reforma de 1992 supuso una revisión formal de toda la reglamentación, cuyas modificaciones fortalecieron las competencias de los estados miembros y ampliaron su margen de maniobra, normalmente ejercido, respecto del manejo de la cuota (transferencias temporales o permanentes, gestión de la reserva nacional, compensaciones de excesos de cuota con déficit), lo que ha dado lugar a notorias diferencias de la normativa entre países. A él recurrió el gobierno español para ordenar el mercado de cuotas, aspecto decisivo de la política nacional lechera, ya sin fácil retorno a otras posiciones eclécticas. Al permitir la transferencia permanente de cuota sin tierra dentro de cada Comunidad Autónoma sin establecer categorías de productores e invocando simplemente razones de reestructuración, España quedó alineada entre los países con mercado de cuotas (Reino Unido y Holanda) y no con aquellos otros dispuestos a no dar valor mercantil a la cuota o a que lo tenga controlado, en los que priva la redistribución administrativa del 100% de la cuota de quienes cesan en la actividad a quienes permanecen y reúnen determinados requisitos de prioridad (Francia y Dinamarca).

El precio de la cuota y el volumen de su mercado dependen del precio de la leche, del nivel adicional de la tasa y de las disposiciones reguladoras de los estados; de ahí que las consecuencias económicas de la regulación de la transferencia difieran de un estado miembro a otro. En general, el productor defiende el régimen de cuotas; independientemente de haberle garantizado en los últimos doce años la

obtención de unos precios aceptables para la leche, se ha encontrado con el valor de un activo, el derecho a producir o cuota, cuando vende o arrienda su cantidad individual de referencia; además, el alto valor de la cuota en el mercado se extiende a otros activos como la tierra; en estas circunstancias no debe extrañar la prudencia de la Comisión a la hora de considerar la supresión del régimen.

En la UE el valor de la cuota en el mercado para su transferencia definitiva ha crecido más deprisa que el precio de la leche. Las explotaciones eficientes son las que han recurrido a comprar más cuota. En España prevalece la transferencia de cuota entre particulares sobre la cesión temporal o arriendo (exclusivamente por una campaña) y los precios, aunque resulta difícil cifrarlos, llegan actualmente a 55-60 pesetas/kg. y 3-5 pesetas/kg., respectivamente(2). Las cuotas más caras conllevan costes fijos (compraventa) o variables (arriendo) mayores, contrarios a la competitividad, sobre todo para jóvenes de primera instalación o productores que pretenden ampliar su producción. Es que con el sostén de la PAC a los precios de la leche y a los márgenes de explotación altos se han integrado en el valor de las cuotas importantes plusvalías vinculadas a los derechos de producción. Este planteamiento se hará paulatinamente más importante en el tiempo, porque la demanda de cuota, al afectar a cuantías de leche cada vez de mayor entidad, se intensificará en paralelo con la inevitable concentración de la producción en explotaciones progresivamente de mayor dimensión y de superior nivel tecnológico.

Es admitido por los expertos que el régimen de cuotas ha logrado sus objetivos, deteniendo el incremento de producción, con resultados conducentes a un equilibrio, ciertamente frágil, de la oferta y la demanda de productos lácteos de la UE-15, en el que juegan demasiado los apoyos al mercado interno (a 11 millones de toneladas de equivalente leche) y excedentes estructurales (entre 9 y 9,5 millones de toneladas más, que deben ser exportados o almacenados)

El coste presupuestario de la OCM de la leche y productos lácteos para la UE-15 alcanzó 3.582 millones de ecus en 1996 (4593,9 en 1980 para UE-9), representando sólo el 9,2% del gasto presupuestario de la PAC a través del FEOGA-Garantía (40,7% en 1980)

España, que es deficitaria en leche y lácteos (tasa de cobertura del consumo en torno al 80%), apenas participa de ese gasto (1,1% en 1995 y 1,2% en 1996; sólo el 1,2% en el capítulo de restituciones a la exportación).

La aplicación de la OCM en España se ha efectuado sin incidencias salvo en lo relativo al régimen de la tasa suplementaria, que realmente no se implantó hasta 1992. La normativa se ultimó en 1994, pero los problemas de gestión del régimen han inducido modificaciones de alcance. El gobierno español ha hecho uso de las prerrogativas concedidas por la Comisión para instrumentar todos los aspectos del referido régimen. Ya está consensuado con las CC.AA. un esquema de retenciones mínimas obligatorias al productor a través de la industria compradora en cuanto éste supere su cantidad individual de referencia, con el objetivo de evitar los problemas que suscita el pago de la penalización cuando el país supera la cantidad global garantizada, y pendiente de serlo una nueva regulación de la figura del primer comprador, punto en el que se tropieza con los mayores obstáculos a la hora del seguimiento y control del régimen para convertirlo en ágil y eficiente, pues en España hay 831 y bastantes con números ínfimos de explotaciones (400 recogen leche a menos de 15 productores), cuyo interés por la gestión no existe. Está también a punto la creación de un "banco" de cuotas, a financiar con créditos cuyo interés abonarían el MAPA y las CC.AA., para facilitar la compra de cuota en condiciones favorables de financiación al productor deseoso de ampliación, quien devolvería el principal sin intereses en varios años. Hay que reconocer que con las cuotas se está produciendo un proceso de ajuste (salida de productores por jubilación y falta de competitividad) y reestructuración que lleva a menor número de explotaciones, mayores, con menos vacas de más rendimiento unitario, más cuota por explotación (proceso calificado de concentración) y mejores precios percibidos al vender un producto de más calidad higiénica y de composición, calidades homologadas con la reglamentación comunitaria, obligatoria a partir del 1º de enero de 1998 para la comercialización en el mercado único europeo. En fin, se aprecia que el MAPA, aparte de propiciar la competitividad del sector, no precisamente con los necesarios recursos financieros a causa de las exigencias presupuestarias de austeridad, está buscando la colaboración de los agentes interesados con la administra-

ción, quizás en el convencimiento de que el régimen de cuotas no es sólo la tasa suplementaria sino que contiene otros elementos cuya regulación y gestión son mejorables o modificables. Los programas oficiales de abandono definitivo e indemnizado de la producción lechera han alcanzado en España durante los últimos diez años a 40.641 productores, con un coste de algo más de 73.000 millones de pesetas para 1.280 millones de kilos de leche liberados para su reasignación ulterior por medio de la reserva nacional a los productores que permanecen. En mi opinión, no han sido ni constantes ni suficientes los esfuerzos económicos, sobre todo en etapas expansivas de la economía, para impulsar más lejos la reestructuración a través del cese. Tampoco ha habido coordinación bastante en el plano nacional, como lo atestiguan los resultados regionales de los programas de abandono, de respuesta desigual. La contribución de tales programas a la reestructuración no ha podido ser más que muy modesta.

La campaña de 1995-96 se saldó con pago de la tasa por un exceso sobre cuota de 126.000 toneladas (2,3% de la cuota global española, penalización de 7.400 millones de pesetas) y la de 1996-97 parece seguir el mismo camino, aunque el MAPA no está de acuerdo con la cifra adelantada por la Comisión, 68.000 toneladas (1,2%), a las que correspondería una penalización de 4.000 millones de pesetas.

3. Las razones de un cambio de la OCM

La reforma de la PAC de 1992 dió respuesta a los desequilibrios del mercado (afrontar el crecimiento de los excedentes, controlar el gasto del FEOGA) al sustituir el régimen de intervención de precios garantizados por un sistema de pagos compensatorios directos a los productores y establecer límites a la producción. Este escenario fue en el fondo de aplicación muy restringida a la leche, aunque disminuyeron los apoyos al sector respecto de otras producciones que recibieron ayudas. Además, se acentuaron los desequilibrios regionales en cuanto a la recepción de subvenciones directas de explotación, con la correlativa repercusión en las rentas (ofrece pocas dudas la insatisfactoria posición de las Comunidades Autónomas de la España húmeda, que no recibieron pagos compensatorios por la producción de leche).

Este cuadro está cambiando, como lo acreditan determinados hechos, básicamente:

- 1) El seguimiento de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, cuyo impacto sobre los productos lácteos ya es patente; 2) La nueva ronda de negociaciones de la OMC en 1999, que reforzará la liberalización del comercio mundial con más rebajas arancelarias, más contingentes de importación, y menos subvenciones para el mercado interior y para exportar (restituciones), que reforzarán el impacto citado; 3) La ampliación de la UE al centro y oeste europeos (PECO), ya que no es viable extender sin más el esquema comunitario de apoyo a la agricultura por sus dificultades presupuestarias. La leche tiene una presencia importante en la PFA de los países candidatos; 4) La concepción renovada del desarrollo rural, con un enfoque multifuncional para la nueva PAC, que intenta replantear la función del productor incorporando sus responsabilidades medioambientales, y que habrá que retribuir de alguna manera (cobertura del territorio, conservación del medio natural); 5) La conveniencia de simplificar y flexibilizar aún más la reglamentación comunitaria; 6) La necesidad de acelerar la concentración y la competitividad de la industria transformadora del ramo.

No debería parecer extraño que la Comisión pretenda adelantarse a lo que se le viene encima y abogue por estar convenientemente preparada para afrontar en condiciones favorables los retos negociadores pendientes.

4. Alternativas para la reforma de la OCM

La posición de los países miembros hasta la presentación de las propuestas de la Comisión respecto al problema de las cuotas y la presencia hegemónica en el mercado mundial, que son los más debatidos, mostraba tres opciones: el *statu quo* con matizaciones, el desmantelamiento de las cuotas con compensaciones y el llamado sistema del doble precio de la leche (un precio para el mercado interior y otro para el mercado exterior, en función del mercado internacional, para competir en él) España se inclina, como se verá más adelante, por el mantenimiento del régimen de cuotas con adaptaciones, porque garantiza las rentas de los productores. Alemania, Austria, Finlandia, Holanda e Irlanda estarían en una posición similar. Dinamarca, Reino Unido y Suecia apos-

tarían por la supresión gradual de las cuotas, compensando por ello a los productores. Francia se inclinaría por el esquema del doble precio, que compartirían Luxemburgo y Portugal; Italia lo aceptaría también, aunque recientemente se ha enganchado a los países que eligen el desmantelamiento.

5. Rasgos esenciales del sector lácteo español

La producción total de leche en 1995 ascendió a 5.750 millones de toneladas (4,7% de la UE-12) y absorbió el 19,7% de la Producción Final Ganadera y el 8,5% de la Producción Final Agraria (PFA), esta última algo menos de la mitad que en la UE-15. Su valor en origen no baja de 300.000 millones de pesetas por año. Es el segundo sector ganadero por su importancia (el primero, el porcino) y el tercero entre todos los agrarios por su aportación a la PFA. Su contribución a la producción de carne es decisiva, ya que el 50% de los terneros recriados y cebados para carne proceden de los hatos lecheros. El sector de vacuno de leche, cuyo potencial de producción es notable, se ha convertido hoy en un gran consumidor de cereales y sustitutivos, pastos y forrajes, y productos de importación (tortas de soja y otras oleaginosas, gluten de maíz, semilla de algodón) y un habitual demandante de inversiones y servicios.

La producción de leche en España está muy regionalizada. En las cuatro Comunidades Autónomas (CC.AA.) de la España húmeda (Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco), donde en comarcas y áreas importantes, incluso casi completa la C.A. de Cantabria, apenas es económicamente viable otra alternativa productiva que la leche, radica el 70% de las explotaciones españolas (ciertamente en promedio las de peor estructura productiva), el 61% de las vacas lecheras y el 62% de la leche de venta a compradores. En Asturias la leche cubre el 40% de la PFA y en Cantabria casi el 50%. Puede estimarse sin grave riesgo de error que de las 90.000 explotaciones que permanecen produciendo en 1997, unas 65.000 están en esas CC.AA. Resulta curioso que el documento de la Comisión de abril de 1997 sobre el sector lácteo aluda a la distribución regional de la producción, sin que aparezcan las CC.AA. de la España húmeda entre las regiones comunitarias especializadas. ¿Habrán quizás que atribuir el hecho a la debilidad de las referencias

oficiales expresas en las estadísticas hacia Bruselas? Baste registrar que se citan las tres primeras francesas y los tres *länder* alemanes más caracterizados, el sudoeste del Reino Unido, el oeste austríaco, más dos regiones italianas, en casi todos los casos especificando los nombres, independientemente de señalar como áreas lecheras los tres países miembros, Dinamarca, Holanda e Irlanda, especializados por excelencia.

En 1984, punto de referencia para considerar la evolución desde la adhesión española a la UE, esas cifras de producción, participación teórica en la UE10 y aportación a la PFA fueron 6.392, 5,4% y 9,2%, respectivamente. España ha perdido entre esos años un porcentaje de producción (10%, casi el doble que la UE-12) semejante al de los países grandes productores (Alemania, Holanda, Dinamarca) y algo más de la mitad que el Reino Unido.

El número de vacas lecheras en 1995 fue de 1,293 millones (5,9% de la UE-12), que representaba el 23% del censo bovino. En 1984 las cifras eran 1,877, 7% y 38,1%, respectivamente. Por tanto, en el tiempo transcurrido España ha perdido el 31,1% de sus vacas lecheras (7,4% más que la UE-12 y 7% más que la UE-15). Esa disminución de censo es equivalente a la de los países de economía lechera desarrollada.

El rendimiento medio de leche por vaca, que mejora, en 1996 se sitúa en 4.500 kilos, aproximadamente 1.000 kilos por debajo de la media comunitaria (ésta, 5.458 kilos en 1996, viene aumentando 110 kilos por vaca y año, el 2% anual medio). Las entregas de leche a la industria se alzaron ese año a 5,296 millones de toneladas, en torno al 90% de la producida. En 1984 la recogida ascendió a 4,787 millones de toneladas, el 75% del total producido.

El consumo de leche líquida en España bordea hoy los 110 kilos por habitante y año (superior a la media de la UE15) y el de quesos los 8 kilos. El total en equivalentes leche no baja seguramente de los 190 kilos per capita. El país copa el 10,6% del consumo total comunitario de leche y lácteos.

Los precios al productor pagados en España en 1996 son más bajos que los de la UE-15 (iguales que los de Austria y superiores a los de Portugal; 27,28 ecus por 100 kilos, equiva-

lentes a 45,30 pesetas kilo; 30,82 ecus en la UE-15, equivalentes a 51,20 pesetas kilo). Durante los últimos 20 años los precios nominales al productor han evolucionado favorablemente en los países del Sur de la UE, precisamente aquellos con la inflación más alta. Puede asegurarse que en España, como en la UE, los precios a la producción y los ingresos de los productores se ajustan en cierto modo a la evolución del precio indicativo, precio institucional derivado de los de intervención de mantequilla y leche desnatada en polvo.

La estructura productiva en 1997 no puede ser valorada por carecer de datos actualizados. En 1993 España retenía el 14,6% de las explotaciones de la UE-12, dando una media de 9 vacas por explotación; el 70% de ellas manejaba menos de 10 vacas, pero apenas cubría el 25% del efectivo de vacas lecheras. Ello quiere significar que cada vez es más patente la dicotomía entre explotación pequeña y explotación grande. Entre 1987 y 1993 desaparecieron 103.000 explotaciones, en general pequeñas, por lo que el promedio de vacas por explotación sólo pasó de 7 a 9. Desde 1993 a 1997 la concentración de explotaciones ha proseguido forjando cambios estructurales con la desaparición de otras 40.000; todavía hay margen para que no se detenga, en el acelerado ritmo impuesto por la economía de escala y el desarrollo tecnológico.

La estructura de la industria es todavía atomizada y de dimensión reducida. En 1994 había 836 establecimientos, de los que el 90% recibían el 21,2% de la leche entregada. Casi el 77% elaboraban menos de 5 millones de kilos por establecimiento y el 8% de la leche total. La industria española está sometida a un duro proceso de concentración para crear empresas de dimensiones competitivas (400 millones de kilos por año sería una dimensión aceptablemente suficiente), iniciado en los años setenta y acelerado desde 1984-85 en la expectativa, realidad en 1992, de la aplicación del régimen de cuotas. Hoy puede ratificarse que menos del 10% de las empresas recogen casi el 85% de la leche de venta a compradores. La mayor capacidad de proceso industrial está en las regiones tradicionalmente productoras, las cuatro CC.AA. de la España húmeda más la provincia de León. La industria española produce el 12% del total de leche líquida y productos lácteos frescos de la UE-15.

6. La posición del gobierno español ante la OCM de la leche y los productos lácteos

Ante la idea de reformar la PAC para cualquier sector productivo el gobierno español parece venir inclinándose a favor de la profundización en la dirección marcada en 1992 e insistiendo en el mantenimiento de la directriz agraria de financiación más allá de 1999 (período 2000-2006) en que termina la actual. La posición es contraria a la del Comisario Fischler, preocupado la peligrosidad de los excedentes y la reducción de los apoyos, que en todo caso deberían asegurar, bajo la forma que sea, las rentas de los productores. La ministra teme la solapada renacionalización en que puede traducirse la disminución del apoyo a la agricultura, defiende los Fondos de Cohesión, se pronuncia por que prosigan funcionando las dos secciones del FEOGA (Garantía y Orientación) en vez del Fondo Único avalado por Fischler, y es particularmente crítica con la idea de diversificar las actividades en el medio rural facilitando el abandono paulatino de la agricultura tradicional y, por tanto, nada proclive a la concepción del desarrollo rural defendida por la Declaración de Cork (Irlanda) en noviembre de 1996, posicionamientos los más con algún modo de repercusión sobre la producción de leche.

En la faceta concreta que interesa aquí, es bien sencillo diseñar los objetivos que cualquier reforma de la OCM habría de afianzar. Se resumirían en producción e industria láctea competitivas y rentables, entidad sectorial para asegurar la ocupación del territorio (mantenimiento de los recursos de praderas y pastos, conservación del medio natural), prioridad de la empresa familiar, y apoyos a las rentas en caso de reducción de precios o incidencias que los impongan y a la modernización de ambos agentes del sistema lechero (producción y transformación). En semejante dirección van fundamentalmente las directrices gubernamentales. En los aspectos estrictamente productivo y de comercialización estas líneas generales coinciden sustancialmente con las aspiraciones de las Organizaciones Profesionales Agrarias y Cooperativas comunitarias y españolas, que propugnan mantener un número realista de productores que reciban sus rentas prioritariamente del mercado, defienden un equilibrio estable de oferta y demanda maximizando los ingresos provenientes del mercado interno, son partidarios de no ceder posiciones

en el mercado exterior y aprovechar en lo posible el marco del GATT (no sin resaltar las dificultades que habrá de enfrentar la UE para sostener sus mercados interno y externo ante las fluctuaciones e inestabilidad en el mercado mundial esperadas para los próximos años), piden a los gobiernos que ofrezcan recursos presupuestarios suficientes para garantizar la gestión del mercado y la renta de los productores, aceptan la adaptación estructural para progresar en la competitividad, reclaman protección para los productores asentados en áreas de montaña y desfavorecidas, cuyas cuotas lecheras y rentas corren peligro de una fuerte erosión, y reclaman que se eviten cambios de la PAC en otros productos que influyan negativamente sobre la OCM de la leche y viceversa.

Algunos documentos y pronunciamientos públicos de representantes del MAPA y de las Consejerías de Agricultura de las CC.AA. de la España húmeda anteriores a la reciente propuesta de la Comisión, que se expondrá después, suministran la base de la posición, que podría perfilarse, salvo errores personales de apreciación, básicamente así:

1. Mantenimiento del régimen de cuotas con algunas modificaciones, incluso aceptando recortes de precio en los productos de intervención(3).
2. Aumento de 1 millón más de toneladas de leche en la cantidad global garantizada a España(4).
3. Tasa suplementaria variable en función de la cobertura del autoabastecimiento del estado miembro.
4. Flexibilización de la gestión, potenciando la participación de las CC.AA. en el régimen. Los gobiernos autonómicos están a favor de la territorialización de la cuota, al igual que la industria(5).
5. Tratamiento individualizado de la OCM(6).

7. El sector lácteo europeo en el horizonte del medio y largo plazo

Los análisis de la Comisión se refieren al periodo comprendido entre 1996 y 2005, y se fundamentan en la continuación del régimen de cuotas y en el equilibrio de cantidades de re-

gencia y entregas a compradores (la venta directa cada vez tiene menos entidad). Sobre ese supuesto se vaticina: a) Una disminución de la producción(7); b) Entregas a compradores del 93,5% al 94% de la leche producida(8); c) Caída sostenida del efectivo de vacas lecheras(9); d) Aumento del rendimiento unitario del 1,75% anual medio(10); e) Retracción de la demanda interna expresada en equivalentes leche entera(11); f) Excedentes anuales comprendidos entre 9 y 9,5 millones de toneladas, a exportar o almacenar.

Si bien es cierto que desde 1985 la oferta está bajo control, las restricciones a la intervención se han mostrado eficaces y los precios al productor han detenido su carrera, con lo que se ha logrado un mejor balance de mercado y un fuerte descenso del gasto presupuestario, no es factible orillar los excedentes estructurales (a exportar o mantener en *stocks*) y el consumo interno subsidiado. Los acuerdos del GATT aminorarán el margen de maniobra de la UE para exportar, al mismo tiempo que el acceso al mercado (importaciones) crecerá (más cantidad de productos y menor protección arancelaria). En quesos se asume que las importaciones aumentarán (de 90.000 toneladas en 1996 a 194.000 en 2005) y que la disminución de las exportaciones con restitución será compensada sólo parcialmente con exportaciones no subsidiadas. En mantequilla hay mejores perspectivas porque las importaciones crecerán ligeramente y sobra margen exportador, pero en la segunda mitad del periodo (2000 a 2005) habrá que exportar 300.000 toneladas por año para que los *stocks* de intervención sigan bajos, cuando hay dudas serias de que el mercado mundial pueda absorber más de 250.000 toneladas; en leche desnatada en polvo aumentarán las importaciones (de 50.000 toneladas a 92.000) y las exportaciones disminuirán (316.000 toneladas en 1997 contra 273.000 en 2005), de manera que los *stocks* de intervención propenderán al aumento a medida que los acuerdos del GATT sobre exportaciones con restitución sean vinculantes. El conjunto denominado "otros productos lácteos" (productos frescos, nata, leche concentrada y otras leches en polvo) recibe una presión de estos acuerdos parecida a la de los quesos, pues el volumen de exportaciones subsidiadas tiene que descender de 1,185 millones de toneladas a 958.100 entre 1995-96 y 2000-01, lo que supone en equivalentes de leche entera 1,2 millones de toneladas.

El mercado comunitario de leche y productos lácteos de la UE va a estar sometido a tensiones en sus precios derivadas de un mayor acceso de terceros a su mercado y de las limitaciones a la exportación subvencionada, escenario en el que aquellos países miembros de vocación exportadora presionarán dentro del mercado único para colocar sus productos a otros países miembros, como España, que es deficitaria, en las cuantías que no puedan exportar a terceros. Esta situación va a coincidir con una clara expansión del mercado mundial, cuyos principales beneficiarios serán Australia y Nueva Zelanda y en menor grado EE.UU. (cuyos costes de producción son más baratos; países que no aplican cuotas), en la que las posibilidades de crecimiento de las exportaciones comunitarias parece limitado, previéndose pérdidas de mercado en casi todos los productos lácteos. La diferencia de los precios comunitarios y los de los países competidores se estima que seguirá siendo amplia a pesar de la tendencia al acercamiento(12).

8. Las propuestas de la Comisión (julio de 1997)

Finalmente, centrando el comentario en la propuesta para la leche y los productos lácteos, la esencia de su contenido se sintetiza así:

a) Una vez analizadas las alternativas existentes, se dan por desechadas determinadas "soluciones radicales", que no se consideran justificadas ante la previsible evolución del mercado, como la reducción drástica de precios institucionales y la supresión rápida del régimen de cuotas, lo que no excluye su abolición progresiva en el futuro.

b) Tampoco encuentra argumentos para la reducción lineal de las cantidades globales de referencia garantizadas hasta ahora a los estados miembros.

c) Rechaza igualmente un sistema de precios y cuotas dobles (para los mercados interno y exterior, por incompatible con los Acuerdos del GATT).

d) Se advierte a los productores que deben tomar conciencia de que el régimen de cuotas no es eterno y de que existen, según se ha indicado, serios factores de incertidumbre para

el sector en el largo plazo, ya que los productos lácteos podrían verse notablemente afectados por los nuevos acuerdos que deriven de las próximas negociaciones comerciales en el marco de la OMC (1999). Este llamamiento, con su mención a las "rigideces intrínsecas" del régimen, puede interpretarse como preparación de la abolición, en el sentido de que más allá del 2006 lo probable es que las cuotas sean suprimidas

e) La Comisión elige una aproximación cauta a la valoración del estado de situación del sector en la UE-15 y en el mundo, proponiendo: 1) La prórroga del régimen de cuotas hasta el año 2006; 2) La profundización en la flexibilidad y simplificación de la actual Organización Común de Mercado (OCM) de la leche y los productos lácteos; 3) La reducción paulatina de los precios de apoyo, el 10% en promedio, sobre el total de los productos hasta el 2006; 4) La introducción de una ayuda nueva anual, ajustada al rendimiento medio de las vacas, por un total de 145 ecus. Como se propone, asimismo, en la reforma de la OCM de la carne de vacuno, que a las vacas lecheras se atribuya una ayuda de 70 ecus, por cada vaca lechera el productor obtendría una prima total de 215 ecus, exactamente la misma que las vacas que nunca se ordeñan. La propuesta de reforma de la PAC incluye un techo máximo de ayudas por productor, sin determinar.

Desde el punto de vista de los intereses de la producción española de leche, estas propuestas, carentes todavía de detalle, podrían de entrada ser calificadas como de mínimos, puesto que mantienen el régimen de cuotas (sobre el que existe indudable consenso entre los agentes del sector), el ajuste de precios resulta asumible y la prima conlleva una aportación de 45.000 millones de pesetas de ayudas directas a las explotaciones (36.000 pesetas por vaca aproximadamente a la cotización actual del ecu)(13). Sin embargo, en mi opinión, las propuestas suscitan serias reservas, pues si bien el cuadro perfilado parece cerrar ciertamente la puerta a futuros recortes lineales de cuota, implícitamente, al no modificar en principio las cantidades globales de referencia garantizadas a los estados miembros, bloquea la posibilidad de los aumentos de cuota, en cuya demanda tan insistentes estaban España, Grecia e Italia y tan terminantemente en su negativa a concederla se ha posicionado la Comisión invocando el estricto argumento del

mercado único. Resulta casi quimérico que a la Comisión, conocidos sus planteamientos recientes, expuestos reiteradamente en idéntico sentido, se le ocurra entrar en el escabroso tema de la redistribución de las cuotas entre estados miembros. ¿De verdad cree alguien que un estado miembro va a ceder cuota para que la recoja otro, que recibe de aquél la parte de productos lácteos que demanda la cobertura del déficit de su consumo interior?; lo más que hará el primero será acatar una reducción lineal generalizada. Evidentemente las Comunidades Autónomas de la España húmeda (Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco), que conforman la columna vertebral de la producción lechera española, no van a poder desplegar su potencial productivo para aprovechar sus ventajas comparativas y competir, porque no van a tener asequible mucha más cuota que la hoy disponible. La tácita regionalización de las cuotas que rige en España implica reducir el proceso de ajuste y reestructuración del sector a los recursos de las disponibilidades de cuota dentro de cada Comunidad Autónoma, operación que se saldará con un fuerte coste social porque la concentración de explotaciones va a colocar buen número en la marginalidad y hará desaparecer probablemente en algunas CC.AA. un número desproporcionado de ellas, poniendo en peligro una buena cobertura del territorio.

En mi opinión, el proceso de ajuste y reestructuración para la consecución de un número de explotaciones suficiente y de dimensiones competitivas (cantidad individual de referencia no inferior a los 150.000–200.000 kilos por explotación mientras persistan las cuotas) con el exclusivo recurso a las disponibilidades del mercado de compraventa de estos derechos para producir dentro de cada C.A. no favorece al *núcleo básico* de la producción lechera nacional, ubicado en la España húmeda. A falta de más cuota global concedida por las instituciones comunitarias, que va a ser casi imposible alcanzar por redistribución entre estados miembros, hay que reiterar una y otra vez que el hecho de que cada Comunidad Autónoma gestione la cuota de sus productores, esto es, la territorialización o regionalización de la cuota, no es el mejor camino para que las explotaciones norteñas desarrollen su contenido potencial. Las CC.AA. de la España húmeda necesitan cuota de otras Comunidades Autónomas que carecen de sus ventajas competitivas para enfrentar el inquietante futuro

que ya se presagia en estos postreros años antes del cambio de siglo y de milenio.

NOTAS

(1) La UE sumaba en 1987 el 55% de las exportaciones mundiales; dicho porcentaje ha caído al 45% aproximadamente en 1996. Entre la UE, Nueva Zelanda, Australia y EE.UU. acumulan más o menos el 80% de las exportaciones mundiales. Hay que recordar que el comercio mundial sólo abarca el 6% de la producción mundial, que es estimada en 537 millones de toneladas por la FAO (1996).

(2) Los precios fueron 172 y 44 pesetas en el Reino Unido en septiembre de 1996, al cambio de la libra en pesetas durante julio de 1997. Se estima que el sector productor español estaría gastando estas últimas campañas en torno a 25.000 millones de pesetas para adquirir cuota en el mercado (unas 450.000–500.000 toneladas a 55–60 pesetas por kilo), del que, como poco, debe decirse que es anárquico y falto de transparencia.

(3) Entre esas modificaciones, eximir de la corrección por materia grasa a los productores que mejoren el porcentaje de su explotación sin pasar del 3,7%, que es el patrón comunitario; no penalizar con la tasa suplementaria más que cuando se sobrepase la suma de leche de venta a compradores y de venta directa; franquicia de superación para las explotaciones con cuotas menores de 50.000 kilos.

(4) Es menos del 1% de la cantidad garantizada a la UE–15 (115.577.000 toneladas en la campaña 1996–97). Se trataría de conseguir una redistribución entre países de la cuota global comunitaria.

(5) En mi opinión, no se debería perder de vista la carga dispersora de la política lechera nacional que a la larga llevaría consigo la gestión de la cantidad de referencia por región, si no se arbitrarán las correspondientes medidas de coordinación.

(6) Se trataría de soslayar la clásica teoría de los acuerdos de compromiso de conjunto, especialmente peligrosa, dado que España tiene otros dos frentes abiertos, las OCM del aceite y del vino, de extraordinaria importancia socio-económica.

(7) Producción: 121,6 millones de tm. en la UE–15 en 1996, 120,4 en 1998, 119,4 en 2001 y 118,1 en 2005.

(8) Entregas de leche: 113,8 millones de toneladas en 1996, 112,4 en 1998, 111,8 en 2001 y 111 en 2005.

(9) Número de vacas lecheras: 22,1 millones en 1996, 21,1 en 1998, 19,9 en 2001 y 18,4 en 2005.

(10) Rendimiento/vaca: 5.411 kilos/vaca y año en 1996, 5.602 en 1998, 5.902 en 2001 y 6.326 en 2005.

(11) Consumo interno: Descenderá de 111,8 millones de toneladas en 1996 a 111,5 en 1998, 110,4 en 2001 y 108,7 en 2005; bajará en mantequilla y alimentación animal, aunque ascenderá en quesos y productos lácteos frescos.

(12) Al menos la aproximación a los precios de EE.UU. debería intentarse, a sabiendas de que dadas las diferencias estructurales entre la UE–15 y EE.UU. no es factible que todos los productores comunitarios puedan mantenerse en el sector con precios medios norteamericanos. Para dar una idea de tales diferencias de precio, a una cotización del ecu de 166 pesetas,

un kilo de leche al productor en 1996 se pagó en la UE-15 a 49,50 pesetas por kilo, en EE.UU. a 39,70, en Australia a 31,90 y en Nueva Zelanda a 29,40. Esa aproximación al precio de EE.UU. requeriría un recorte del 20% del precio comunitario.

(13) Recuérdese que la atribución de una prima por vaca lechera ya fue intentada por la Comisión en la reforma de la OCM de la leche y los productos lácteos de 1992, pero rechazada por el Consejo de Ministros.

BIBLIOGRAFÍA

- ANEL (1997), "Una nueva OCM para el sector lácteo", 33 p.
- Calcedo Ordóñez, V. (1997), "¿Qué futuro tiene la producción de leche en la UE?", *Cámara Cantabria*, 55, 6-15.
- Calcedo Ordóñez, V. 1996, "El régimen de cuotas lecheras. Análisis y balance de su aplicación en las Comunidades Autónomas de la España húmeda", en *La vocación ganadera del norte de España*, Editor Rafael Domínguez Martín. MAPA, Serie Estudios, nº 133, 395-428.
- Commission Européenne (1997), "Agenda 2000". Volume I. Communication: Pour une Union plus forte et plus large. Doc/97/6. 97 p.
- Commission Européenne (1997), Agenda 2000. Volume II. Communication: Le renforcement de la strategie pre-adhesion, doc/97/7, 89 p.
- Consejerías de Agricultura de Asturias, Cantabria, Galicia y País Vasco (1997), "Una nueva OCM para el sector lácteo". Líneas básicas indicativas de la posición de la Cornisa Cantábrica ante la reforma de la OCM del sector lácteo comunitario. 7 p.
- COPA-COGECA (1996), "Reflexiones del grupo leche del COPA-COGECA sobre el porvenir de la política lechera europea", *Documento de Trabajo* (proyecto), 10 p.
- EDA (1996), "Evaluación de las soluciones para una futura gestión del aprovisionamiento de leche en la UE", *Revista Española de Lechería*, 77, 20-25.
- European Commission (1997), "Situation and Outlook. Dairy Sector", *Working Documents*, Directorate General for Agriculture. 60 p.
- European Commission (1997), "Long term prospects. Grains, Milk and Meat Markets", *Working Documents*, Directorate General for Agriculture. 88 p.
- Madders, W.W. (1996), "Pressures for change in market system of milk and the future of EU milk policy", *Annual Dairy Seminar COPA-COGECA* (Finland, 22-23, October 1996), 8 p.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (1997), *Reordenación del sector lácteo español*, Fotocopiado, 37 p.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) (1997), "La posición española ante la OCM láctea", *Mundo Ganadero*, 91, 6.
- National Dairy Council (1997), *Dairy Facts and Figures*, 1996 Edition. 244 p. (Londres).
- ONILAIT, (1996), *Rapport Annuel 1995*, 104 p.
- ONILAIT, (1996), *Rapport Annuel 1996*, 116 p.
- Palacio, L. de (1997), "Aportaciones al debate sobre el futuro de la PAC", en *Una nueva política agraria para una nueva Europa*, Fundación de Estudios Rurales (UPA), 8-9.
- Sheehy, S.J. (1996), "Opciones para una política lechera en la próxima ronda de negociaciones comerciales (1999)", *Revista Española de Lechería*, 80, 33-36.