



COMUNICACIÓN

LA GANADERIA DE VACUNO DE LECHE ANTE LA REFORMA INTERMEDIA DE LA PAC

Francisco Sineiro García, Escola Politécnica Superior Lugo. Universidad de Santiago.

La exposición está orientada a aportar información que sirva de base para valorar la situación actual y perspectivas de la producción de vacuno de leche y los problemas pendientes con relación a las propuestas de la reforma intermedia de la PAC. A pesar de los fuertes lazos existentes con la producción de la carne de vacuno, no se hace ninguna referencia a la misma por ser objeto de otra intervención separada.

Los aspectos a considerar son la situación del mercado de productos lácteos, la producción de leche y la gestión de las cuotas, la economía de su producción, las propuestas de la reforma intermedia y los componentes estructurales, territoriales y ambientales de la producción de leche en España.

1. El mercado de los productos lácteos en España

El consumo de productos lácteos asciende en España a unos 8,1 millones de toneladas de equivalente leche, siendo abastecido en el 87% con su producción interna (cuadro 1).

Cuadro1. Estimación de la producción leche de vaca con base al consumo alimentario y al saldo del comercio exterior para España en 1999 (en equivalente leche)

	Miles toneladas
Consumo leche y productos lácteos	8.068
Saldo comercio exterior	-996
Producción total leches resultante	7.072
Producción leche vaca resultante	6.476

(elaborado sobre MAPA, 2000 y 2001; MINHAC, 2002)

El consumo ha crecido a una tasa anual del 1,2% en la última década. Ha estado basado en una fuerte expansión de los productos frescos, ya que el incremento en los quesos ha sido muy escaso, el de

la leche líquida ha permanecido estabilizado y se ha reducido para el resto de productos (cuadro 2). Otras estimaciones, como las basadas en el consumo aparente, registran incluso valores algo más elevados para ese período con el 2,3% anual para el conjunto de la leche y productos lácteos, que vienen a superar en 1,5 puntos a la media de la UE-12 (CNIEL, 2002)

Cuadro 2 .Productos lácteos consumidos en España (en % s.cantidades y valor del consumo en equivalente leche en 1999 y TAV del período 1989-99)

	Consumo		
	%s.cantidad	%s.valor	TAV 1989-99
Leche líquida	60,7	38,9	0,2
Quesos	22,1	25,0	0,8
Prod.lácteos frescos	14,5	31,3	9,5
Resto productos	2,6	4,8	-6,2
Total	100,0	100,0	1,2

(elaborado sobre MAPA, 2000a,b)

Las previsiones de la Comisión sobre el consumo de productos lácteos en el período 2002-2008 estiman un crecimiento del 1,1% anual para los quesos, del 2,8% para los productos frescos y un descenso en el resto (CE, 2002).

La leche líquida absorbe el 61% de la leche utilizada, pero equivale sólo al 39% del valor, debido al bajo precio unitario de buena parte de esa producción, mientras que el valor de los productos lácteos frescos duplica el peso relativo de la cantidad consumida (cuadro 2).

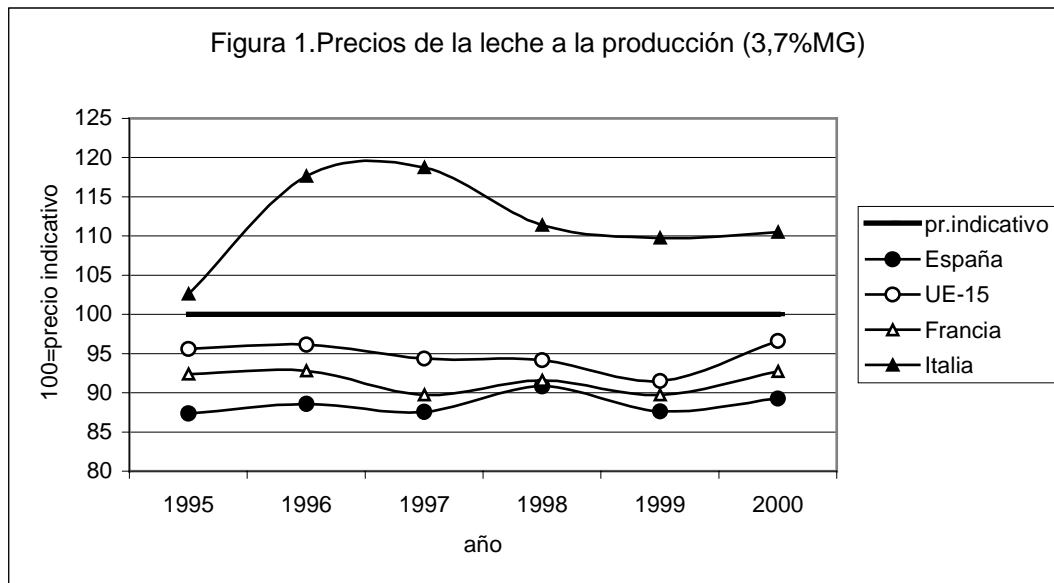
El bajo consumo de mantequilla y el descenso en el de leche entera lleva a un excedente de grasas lácteas, que en parte es exportado y en otra dependiente de las ventas a la intervención, que han sido equivalentes al 21% de las realizadas en el conjunto de la UE-15 en las últimas cinco campañas (CNIEL, 2002).

Cuadro 3. Comercio exterior productos lácteos (en valor en millones € y en miles toneladas equivalentes leche).

años	saldo (mill.€)	miles t equivalente leche
1995	-411,1	-1.068
1996	-420,4	-1.006
1997	-469,6	-1.069
1998	-501,7	-1.104
1999	-486,9	-996
2000	-514,2	-1.040
2001	-526,3	-1.179

(Fuente: MINHAC, 2002).

El déficit del comercio exterior en productos lácteos ha oscilado entre 1,0 a 1,1 millones de toneladas de equivalente leche en los últimos años, compensándose el crecimiento de las importaciones con un fuerte incremento en las exportaciones que han más que duplicado su volumen de unos 0,4 a 1,1 millones de toneladas (cuadro 3). En términos de valor el déficit se ha incrementado en el 28% ascendiendo a 526 millones de € en el 2001, debido al mayor valor de los productos importados (MINHAC, 2002).



El precio de la leche a los productores en España se ha situado a unos niveles equivalentes al 87-90 % del precio indicativo, esto es, a unos 3 a 8 puntos porcentuales por debajo de la media para el conjunto de la UE-15 (figura 1). Al contrario que en otros Países Europeos no existen en España ni negociación, ni acuerdos de precios entre industrias y ganaderos (Santiso, 1998). Además, hay una considerable variación en el precio pagado a los productores, debido sobre todo a primas no ligadas a la calidad y proporcionales sobre todo al tamaño de las entregas, que equivalen al 22% del precio final medio (IGE, 2002)

El precio de la leche desnatada en polvo en el mercado comunitario es casi similar al de USA, mientras que es aún un 30% superior al de Nueva Zelanda. En la mantequilla sigue habiendo un elevado diferencial de precios que es equivalente al 10% para USA y alcanza el 45% con Nueva Zelanda (CE, 2002). Con relación al precio de la leche al productor la media ponderada pagada por las principales empresas UE-15 era inferior en un 13% al existente en USA, mientras que el recibido por los ganaderos neozelandeses se situaba en el 57% de la media comunitaria (LTO, 2002)

2. La producción de leche y la gestión de las cuotas

El establecimiento de las cuotas y los cambios introducidos en las compras en intervención han reducido de modo drástico el nivel de excedentes y el gasto presupuestario de la OCM de productos lácteos, que en los últimos años se ha situado en el 5% del FEOGA, mientras que equivalía a más del 20% hasta finales de los ochenta (CE, 2002).

Por el contrario, el efecto de las cuotas en el sostenimiento de los precios es considerablemente más débil, tanto en lo que se refiere a su comportamiento global como en las diferencias existentes en los mercados nacionales (Burrell, 1997).

La existencia de los derechos de cuotas interfiere con las políticas públicas de ordenación sectorial, pues los procesos de modernización tecnológica de las explotaciones, así como la incorporación de jóvenes quedan muy condicionados a las disponibilidades de derechos de producción adicionales.

Los distintos Estados Miembros han aplicado los reglamentos de cuotas en sus territorios del modo que mejor convenía a sus intereses económicos, a sus principios jurídicos y a sus valores culturales y sociales, originándose considerables diferencias entre ellos (Barthélemy et al, 1999). De modo esquemático se pueden distinguir dos modelos extremos. El primero, basado en la liberalización de las transacciones de cuota, que se ha aplicado en Gran Bretaña y Holanda. El segundo, que ha sido desarrollado sobre todo por Francia, se ha caracterizado por la importancia de los planes de abandono, que han adquirido una cantidad equivalente a la cuarta parte de su referencia nacional entre los años 1984 a 1997, que ha permitido una reestructuración muy activa a favor de la explotación media (Barthélemy et al, 2001).

La evidencia empírica confirma una relación estrecha entre el valor de la cuota en el mercado y la capitalización de sus rentas en los Países donde existen pocas restricciones como es el caso de Gran Bretaña y Holanda, mientras que no lo refleja en aquéllos que tienen restricciones administrativas a ese mercado por medio de descuentos en las cuotas, limitaciones geográficas o una ligazón con la tierra, aunque en este caso esa misma capitalización esté implícita en el valor de la tierra de un modo menos transparente (OECD, 1998). Con el objeto de lograr una mayor transparencia se han establecido mercados de subasta de cuotas primero en Canadá (Gouin, 1999) y posteriormente en algunos Estados de la UE como en Alemania.

En la experiencia de aquellos Países con un período amplio de vigencia del sistema de cuotas, como es el caso de Canadá, el precio relativo de la cuota con el de la leche tiende a incrementarse con el tiempo por haber una mayor demanda de ganaderos que quieren expansionar su producción que de los que ofertan la venta de sus derechos (Gouin, 1999).

La cantidad de referencia asignada a España, que estaba basada en la producción oficial existente en el momento de la integración en la CEE, ha ocasionado desde el comienzo considerables tensiones en la producción, debido a estar gran parte de las explotaciones en pleno proceso de

modernización con el consiguiente desarrollo de la producción. Los incrementos obtenidos en la cantidad de referencia, en especial los derivados de los acuerdos de 1992 y 1999, así como los trasvases de ventas directas a industria han llevado a su incremento en un 29% entre las campañas que comenzaban en los años 1986 a 2001, mientras que para el conjunto de la UE-12 se reducía en el 6% durante ese mismo período (CNIEL, 2002). Sin embargo, sigue habiendo un déficit de cuota con relación a la producción de leche existente. El volumen de este déficit para el año 2001 puede estimarse en unas 700 mil toneladas con base al balance de aprovisionamiento realizado sobre el avance de resultados del panel de consumo del MAPA, los resultados de la encuesta láctea y del comercio exterior (Alimarket, 2002; MAPA, 2002; MINHAC, 2002.) Este déficit es debido a la insuficiencia de la ampliación del año 1999 para atender el desfase existente en ese momento y a los criterios de su reparto que han llevado a amparar nuevos crecimientos de la producción al tiempo que quedaba sin cuota parte de la producción ya existente.

No se dispone de estudios globales sobre la distribución del déficit de cuotas por tipos de explotaciones. En el caso de Galicia se puede estimar con base a los resultados de la encuesta de bovino que las explotaciones con mayor déficit de cuota son las que disponen de 10 a 160 mil kg de cuota, agrupando en conjunto al 81% de los casos y al 83% del déficit. La mayor parte de estas explotaciones estaban en proceso de mejora habiendo realizado una inversión media anual de 8.440€, que en un 14% era dedicada a la adquisición de cuota. Por ello conforman un grupo de explotaciones de tipo medio que precisan esa producción para asegurar su viabilidad económica en la producción de leche y que debiera ser prioritario en los programas de asignación de cuotas.

El modelo de gestión de cuotas en España ha estado relativamente administrado y centralizado al comienzo, pero después ha derivado hacia su cuasi liberalización y regionalización (Calcedo, 2002a; Sineiro, 2001). En la práctica hay un mercado de cuotas desligado de la tierra dentro de cada Comunidad Autónoma, que tiene algunas restricciones para las transferencias entre ellas. La ampliación de la cuota derivada de los Acuerdos de la Agenda 2000 ha sido regionalizada y distribuida de modo casi proporcional a las cantidades de referencia existentes en cada una de ellas. Los programas de abandono reasignan también de modo regionalizado las cantidades obtenidas, siendo estas asignaciones atribuidas en los últimos años a un precio equivalente a la mitad de su adquisición, mientras que antes eran gratuitas.

Dejando al margen las transferencias ligadas a las explotaciones, que en su mayoría son cambios de titular entre miembros de la familia, el mercado de compraventa y de cesiones temporales de cuota abarcó en la última campaña unas 89 y 55 mil toneladas respectivamente, que en conjunto equivalen al 2,4% de la cantidad de referencia de España.

Las explotaciones que venden cuota se sitúan sobre todo en los estratos de menor tamaño, mientras que las adquirientes son las más grandes. El 50% de la cuota vendida procedía de las explotaciones con cuota inferior a los 75 mil Kg., mientras que las que superan los 200 mil Kg. vendían sólo el 23% de la cuota y adquirirían el 65% (MAPA, 2002). El precio relativo de la cuota con la leche se ha mantenido a niveles de 1,0

a 1,2 en la mayor parte de las campañas, pero últimamente se ha elevado hasta valores de 2,0 a 2,2.

Cuadro 4. Explotaciones beneficiarias de cuota del plan de abandono. Campaña 2001/02 (en % s.total)

T. Cuota/explotación	Número	Cuota
<75	19,6	14,6
75-200	47,3	41,4
>200	33,1	44,0
total	100	100,0

(Fuente: MAPA, 2002)

Las explotaciones que están en mejores condiciones de adquirir cuota en el mercado son aquéllas que obtienen un mayor margen unitario en la producción de leche y las que están en mejor posición financiera para realizar la inversión por estar desarrolladas, que en general coinciden con las de mayor tamaño; mientras que las que tienen más dificultades son las de jóvenes que se instalan en la agricultura y las explotaciones en proceso de modernización. Por ello deberían revisarse los criterios de asignación en las cuotas procedentes de los programas de abandono, que debieran estar asociados a los programas de reordenación de la producción, que no parece no parece ser el caso según se deduce de los resultados de la última campaña cuando el 44% de la cuota asignada fue destinada a las explotaciones con más de 200 mil Kg. de cuota (cuadro 4).

Cuadro 5. Evolución de las explotaciones con cuota (campañas 1992/93 a final de 2001/02)

nº explot (miles)	92/93	01/02	TAV (%)
C. Cantábrica*	103,8	38,2	-10,4
R.España*	37,7	11,1	-12,7
Total	141,5	49,4	-11,0
Cuota (t)	92/93	01/02	TAV (%)
C. Cantábrica*	2.682,0	3.300,0	2,3
R.España*	2.262,1	2.687,9	2,0
Total	4.944,1	5.987,9	2,2
Cuota/expl (t/ex)	92/93	01/02	TAV (%)
C. Cantábrica*	25,8	86,3	14,2
R.España*	60,1	241,6	16,7
Total	35,0	121,3	14,8

(Fuente: MAPA, 1994, 2002)

(*)Cornisa Cantábrica comprende Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco, incluyendo en Resto de España las otras Comunidades Autónomas.

El desarrollo de los planes de abandono en el futuro puede estar limitado por la cantidad ofertada de cuota o por su presupuesto debido a la previsible elevación del precio de la cuota en el mercado. Por ello sería interesante abastecer la Reserva Nacional por otras vías con las cuotas liberadas en los programas de cese anticipado o con el establecimiento de descuentos más elevados en algunos tipos de transferencia de cuotas.

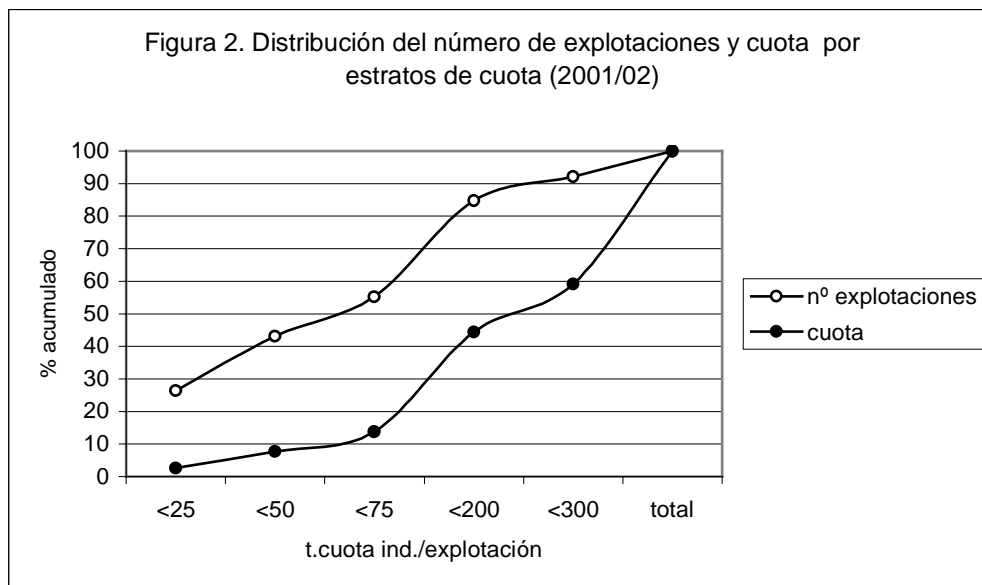
El número de ganaderos con cuota se ha reducido en España a una tasa anual del 11,0% en el período de las últimas nueve campañas, que ha posibilitado un fuerte crecimiento en la cuota media del 14,8% anual por el efecto combinado de ese descenso en los ganaderos y el incremento en la cuota disponible, habiendo al final de la campaña 2001/02 un total de 49,4 mil productores con una cuota media de 121,3 toneladas. Esta política de regionalización no ha favorecido la corrección de los desequilibrios estructurales existentes entre la Cornisa Cantábrica y el Resto de España (cuadro 5).

Cuadro 6. Explotaciones con cuota según estrato (miles t)

	Miles explot.		Variación (%)
	1992-93	fin2001/02	(01-02)/(92-93)
<75	129,6	27,1	20,9
>75	15,4	21,9	142,5
total	145,0	49,0	33,8

(Fuente: MAPA, 1994, 2002)

El descenso ha sido particularmente elevado en el estrato de explotaciones con menos de 75 toneladas de cuota, de las que sólo permanecen en la actividad el 21% de las existentes en 1992, mientras que las superiores a ese estrato se han incrementado en un 43% (cuadro 6).



Como consecuencia de los abandonos/ventas de cuota y la reasignación y/o compra se ha llegado a un grado notable de concentración en la producción: el 8% de las explotaciones con más de 300 toneladas disponen del 41% de la cuota, mientras que en el otro extremo el 43% con menos de 50 toneladas tienen sólo el 8% de la cuota (figura 2).

3. La economía de la producción de leche

Las condiciones en que desarrollan su actividad las explotaciones de leche en España son muy variadas con relación al sistema de alimentación, al tamaño, al grado de especialización y a la situación geográfica. En este apartado tan sólo se pretende aportar alguna información global sobre la economía de la producción de las explotaciones de leche, utilizando para ello la información derivada de un estudio realizado por el INIA en 1998 en diferentes Comunidades Autónomas (López Garrido et al, 1999). Los resultados económicos se han corregido con la variación de los índices de precios percibidos y pagados por los agricultores con el objeto de ajustarlos a las condiciones más próximas del año 2000 (MAPA, 2002).

Para simplificar su presentación se exponen en dos grupos: el primero constituido por los resultados ponderados de las explotaciones de Asturias, Cantabria y Galicia, bajo la denominación "Cornisa Cantábrica" (C. Cantábrica) y el segundo por los de las restantes Comunidades incluidas en el estudio que son Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, y Valencia, como "Resto España" (R. España).

1. Cuadro 7. Características productivas de explotaciones de leche en C. Cantábrica y Resto de España

	C. Cantábrica	Resto España
Sup.explotación (ha)	13,5	49,0
Sup.pastos+forrajes (% s.sup.total)	93,5	38,0
Sup. Soporte leche (%s.sup.total)	93,5	55,3
Producción/explotación (miles l)	92,7	327,4
Vacas leche (nº)	20,2	62,5
Leche/vaca (miles l)	5,13	5,46
Pienso vacas (kg)/l.leche	0,38	0,57

(Fuente: López Garrido et al, 1998)

(*)C. Cantábrica: Galicia, Asturias y Cantabria

Resto: Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña y Valencia.

Valores ponderados con relación al número de explotaciones en cada CCAA.

Las explotaciones de la Cornisa Cantábrica forman un grupo muy dependiente en la producción de leche, a la que dedican el 94% de la superficie, que está basado en el aprovechamiento de pastos y forrajes como se refleja en el menor consumo de concentrado por litro de leche producido, mientras que en el grupo Resto de España la actividad de leche ocupa el 55% de la superficie. Las explotaciones de la Cornisa tienen un tamaño muy inferior a las del Resto de España, al incluirse un grupo más numeroso de explotaciones de pequeñas explotaciones, aunque en ambos casos están incluidos todos los estratos de tamaño (cuadro 7).

Cuadro 8. Resultados económicos en €/l.leche según estratos de producción (en toneladas leche/explotación).

€/l.leche	16-36t	36-68t	68-120t	120-212t	212-460t
Ingresos	0,30	0,30	0,32	0,34	0,33
Coste Variable	0,15	0,14	0,16	0,17	0,18
Coste Fijo	0,09	0,07	0,06	0,05	0,05
Coste de Oportunidad	0,27	0,17	0,11	0,07	0,05
Margen Neto	0,06	0,09	0,11	0,11	0,10
Umbral rentabilidad (sin Coste Oportunidad)	0,19	0,17	0,16	0,17	0,18

(Fuente: López Garrido et al, 1998)

Los resultados económicos por litro de leche producido varían con el tamaño de la explotación, existiendo una variabilidad del 53% con relación a la media en el margen neto, que registra las diferencias entre los ingresos y los costes de los insumos adquiridos más las amortizaciones. Las diferencias son más elevadas cuando se consideran los costes de oportunidad de los factores propios, que gravan sobre todo el trabajo familiar aportado en las explotaciones de menor tamaño. Los umbrales de rentabilidad en el precio del litro de leche para no incurrir en pérdidas se sitúan entre los 0,16 a 0,19 €/l cuando no se incluyen los costes de oportunidad (cuadro 8). Para obtener un margen neto de 12.000€ por explotación sería necesario producir unas 109 toneladas de leche.

Las diferencias en los resultados económicos entre las explotaciones de la Cornisa Cantábrica y el Resto de España en ese estudio eran muy reducidas cuando se comparaban los estratos de similar tamaño.

4.Las propuestas de la reforma intermedia de la PAC en la OCM de la leche y productos lácteos.

El informe sobre las cuotas lácteas, publicado como documento de trabajo por la Comisión, contemplaba como una de las posibles alternativas una situación casi similar a la propuesta finalmente realizada (CCE, 2002, 2003), que interesa tomar como referencia para analizar su impacto en las previsiones de precios (cuadro 9).

Cuadro 9. Propuestas de reforma y evolución de precios de la alternativa “repetición del enfoque de la Agenda 2000” (en % de variación de 2014/15 sobre 2000/01)

2. Propuestas	%s. 2000/01
Cuota	3
Precio intervención mantequilla	-30
Precio intervención leche desnatada polvo	-20
%Compensación por pagos directos	58
3. Previsiones precios 2014/15	%s.precios 2000/01
Leche	84,4
Queso	95,1
Productos lácteos frescos	101,3
Leche desnatada en polvo	79,3
Mantequilla	80,7

(Fuente:CCE, 2002).

La previsión de precios de la campaña 2014/15 sobre la situación inicial de 2000/01 llevaría a una reducción del 15,6% en el de la leche, siendo el descenso más elevado para la mantequilla y leche desnatada en polvo y muy reducido para el queso, mientras que tendría un ligero incremento para los productos lácteos frescos (cuadro 9). Además existirán diferencias entre los EEMM, que en el caso de la leche estarán previsiblemente relacionadas con los productos elaborados y la organización de la producción. Así, para el caso de Irlanda se estima que se seguirá manteniendo el diferencial de precios existente del -11% con relación a la medida de la UE-15 (Hennessy, 2002).

Cuadro 10. Propuestas de reducción de los precios institucionales de la leche y productos lácteos en la reforma intermedia de la PAC (en % s.precios 2003/04)

Campañas	% Reducción s.2003/04		
	Precio indicativo	Precios intervención	
	Leche	Mantequilla	Leche Des.Polvo
2004/2005	5,7	7,0	3,5
2005/2006	11,3	13,9	7,0
2006/2007	17,0	20,9	10,5
2007/2008	22,7	27,9	13,9
2008 a 2014	28,3	34,8	17,4

(CCE, 2003)

La reducción en los precios institucionales de la OCM propuesta por la Comisión es especialmente severa en la mantequilla alcanzando el 35%, que duplicaría al de la leche desnatada en polvo (cuadro 10). Este mayor descenso en la mantequilla junto con un endurecimiento en las condiciones de su intervención, que queda sujeto a una limitación cuantitativa, de modo similar al existente para la LDP, puede afectar más a algunos mercados como el español, por su carácter excedentario en materias grasas lácteas, que se refleja en un mayor recurso a las ventas a intervención y en su dependencia en el mercado exterior.

Las propuestas de la Comisión para compensar esa reducción en los precios comprenden el establecimiento de un pago directo, que se incluiría en el cálculo de la ayuda por explotación, y una subida lineal del 2% en las cantidades de referencia de todos los Estados Miembros, que se añadiría a la ya aprobada en la Agenda 2000 y que está pendiente de ejecución para los EEMM que no recibieron un incremento específico (todos excepto España, Italia, Irlanda y Grecia).

Cuadro 11. Propuestas de pagos directos y descenso precio indicativo en la reforma intermedia de la PAC: en €/t. cuota (en % s.precios 2003/04)

Campañas	Pagos directos(*)			Descenso Pr.indicativo	Diferencia Ayuda-desc.precio	% compensación
	General	Nacional	Total			
2004/2005	5,75	2,60	8,35	17,60	9,25	52,6
2005/2006	11,49	5,20	16,69	35,10	18,41	52,5
2006/2007	17,24	7,80	25,04	52,70	27,66	52,5
2007/2008	22,99	10,40	33,39	70,20	36,81	52,4
2008 a 2014	28,74	12,90	41,64	87,70	46,06	52,5

(CCE, 2003)

(*): base de cálculo propuesta para el cálculo de la ayuda por explotación: €/1000 kg de cuota existente en 1999/00; para ayuda nacional se toma como importe el sobre nacional dividido por la cuota.

Los pagos propuestos contemplan dos partes: una general y uniforme para el conjunto de la UE con base a la cuota disponible en 1999; la segunda incluida en forma de un sobre nacional, proporcional a su cantidad de referencia, pero aplicable por cada EEMM dentro de varios criterios posibles. El nivel

del pago propuesto por kilo de cuota, incluyendo los dos pagos general y nacional, equivale a una compensación del 53% del descenso propuesto para el precio indicativo (cuadro 11).

Cuadro 12. Propuestas de variación en las cantidades de referencia en la reforma intermedia

	Cantidad referencia		Incremento (miles t.)	% Incremento	
	(miles t.)	(miles t.)			
Campañas	2003/04	2008/09	03/04 a 08/09	(06/07)/(03/04)	(08/09)/(06/07)
España	6.116,9	6.239,3	122,3	0,0	2,0
Italia+Grecia+Irlanda	16.626,3	16.958,9	332,5	0,0	2,0
Resto EEMM	96.151,7	99.543,5	3.391,8	1,5	2,0
Total UE-15	118.895,0	122.741,7	3.846,7	1,2	2,0

(CCE, 2003)

La ampliación de la cantidad de referencia, que será completamente efectiva a partir de la campaña 2008/09, equivale al 3,2% del total para la UE-15, del que el 1,2% corresponde a la ampliación para los 11 EEMM con el incremento pendiente de ejecutar y que se realizará en las tres próximas campañas (cuadro 12).

Estas propuestas de reducción del precio, con compensación parcial por medio de los pagos directos y del ligero incremento en las cantidades de referencia, llevan implícita una contradicción con la base del sistema de control de la producción por las cuotas a cambio de obtener un mayor precio.

Los efectos de esta reducción de precios en las cuentas de resultados de las explotaciones van a depender de diversas variables como los sistemas de producción, el nivel de eficiencia, el tamaño, la localización, así como de su capacidad de adaptación. En un estudio realizado recientemente en Francia el efecto de una reducción no compensada en el precio de la leche del 10% originaba un descenso medio del 23% en el resultado ordinario de las explotaciones, que variaba además en función del grado de especialización y de sus resultados económicos, reduciéndose hasta 12-16% en las que tenían una mejor gestión y ampliándose hasta el 50-60% en las de gestión deficiente (Chatellier, 2001). Otros estudios realizados en Irlanda también resultan en reducciones más que proporcionales de la renta como consecuencia de descensos en los precios. Se estimaba además como inviable la expansión en la producción de leche necesaria para el mantenimiento de rentas porque precisaría de unos incrementos elevados que son imposibles de alcanzar con el nivel de transferencia de cuotas que es previsible que se realice entre productores, por lo que se destacaba la importancia de la mejora de la productividad para compensar vía costes parte de la reducción en los ingresos (Donnellan et al, 2002).

El impacto de la reducción de los ingresos por la venta de leche en la renta de las explotaciones va a depender de los ingresos obtenidos por otras actividades, de las subvenciones corrientes percibidas, del incremento en la producción de leche y de la reducción de costes, bien por la vía de un descenso en el precio de los principales insumos o de mejoras en la productividad.

En el caso de producción y tecnología constantes, esto es, sin incremento en la producción ni mejoras en la productividad, el impacto de las propuestas de la Comisión con una reducción del 28% en el precio indicativo, no compensada en un 13,5% con el nivel de ayudas propuesto, llevaría a un descenso en el margen neto por litro del 30% con base a la estructura de costes extraída del cuadro 8 para explotaciones de tamaño medio-grande, que se reduciría hasta el 26% al considerar el impacto de una ampliación lineal del 2% en la cuota.

5.Los componentes estructurales, territoriales y ambientales de la producción de leche en España

La producción de leche en España contiene dos problemas de base estructural y territorial, que están interrelacionados: hay un elevado número de explotaciones con una limitada capacidad competitiva debido a su tamaño reducido, que en su mayoría están situadas en las Comunidades de la Cornisa Cantábrica (Calcedo, 2002b; Sineiro y Valdés, 2001). En efecto el 77% de las explotaciones y el 55% de la cuota están en la Cornisa Cantábrica, que a su vez concentra el 85% de las que disponen de menos de 75 mil Kg. (MAPA, 2002; cuadro 5 y figura 2)

La producción de leche tiene un papel clave en la agricultura de la España Húmeda, que administrativamente podemos identificar con las Comunidades de la Cornisa Cantábrica (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco), pero que en la práctica podemos ampliar a otras zonas de montaña con clima húmedo, donde el vacuno de carne y leche son la base de su agricultura. La fuerte dependencia de la agricultura de la Cornisa en la producción de leche queda reflejada en su contribución del 39,0% a la PFA, que se eleva hasta el 42,1% cuando incluimos además la carne de vacuno con relaciones muy estrechas con la leche, y en el hecho de que el 39,5% de sus explotaciones tengan vacas de leche (CCE, 2002; INE, 1999).

Buena parte de las explotaciones tienen un tamaño reducido, que les sitúa por debajo del umbral de viabilidad económica en la producción de leche, aunque parte de ellas pueden complementar sus ingresos con otras producciones. El problema está localizado sobre todo en la Cornisa, donde las posibilidades de diversificación a otras producciones están muy limitadas para los cultivos por la topografía y el pequeño tamaño de las parcelas y para el vacuno de carne por las limitaciones en la disponibilidad de derechos de producción de vacas nodrizas. A pesar de las mejoras realizadas en las dos últimas décadas en la estructura productiva de las explotaciones y en el incremento de su producción, actualmente el 62% de las explotaciones disponen de una cuota inferior a 75 mil Kg., aunque este porcentaje pueda ser algo más reducido en términos de producción por el déficit de cuota existente en parte de ellas, como se ha mencionado anteriormente.

El ajuste a la cuota en las explotaciones de los Estados Miembros de la CEE-9 en los años posteriores a su establecimiento ha dependido en gran medida en su diversificación productiva, en especial a carne de vacuno y cultivos herbáceos, mientras que en el caso de España esta vía ha estado muy limitada por establecerse los derechos de producción en estas actividades con la reforma de 1992, ocurrida antes de la propia aplicación real de las cuotas.

Las vías de mejora de las explotaciones de leche se han basado en la expansión de la producción y en su intensificación con elevación de los rendimientos y de las densidades ganaderas por unidad de superficie disponible, que han llevado aparejada una progresiva dependencia en los alimentos concentrados (Barbeyto, 1997; Resch, 2002). El recurso a la intensificación territorial en la Cornisa es debido en gran parte a las dificultades existentes para la disponibilidad de superficie adicional, a causa de los altos precios de la tierra y las dificultades para establecer arrendamientos estables, que lleva a una reducida transferencia de tierras entre las explotaciones que cesan y permanecen en su actividad, aunque en los últimos años se aprecia un fenómeno creciente de arrendamientos informales (Rodríguez Vila, 2002).

El proceso de intensificación ha llevado a que en el caso de Galicia el 31% de las explotaciones de leche tengan una carga ganadera superior a 2,5 UGM/ha (IGE, 1998). Estos niveles de densidades ganaderas pueden crear problemas en los requisitos de condicionalidad de las ayudas comunitarias, aunque sea discutible la validez técnica y ambiental de parámetros tomados con los mismos valores para territorios que difieren considerablemente en condiciones climáticas. La relación entre densidad ganadera e impacto ambiental se basa en la capacidad de absorción por los cultivos del volumen de nutrientes generados por los animales, en especial del nitrógeno, que es dependiente del período vegetativo, por lo que los niveles de carga exigibles debieran adecuarse a las condiciones climáticas y no ser establecidos de modo uniforme.

Por último interesa considerar el papel de las explotaciones de leche en el medio rural por ser la principal actividad agraria en gran parte del territorio de la Cornisa y zonas aledañas. Así, en el caso de Galicia tan sólo el 25% de las explotaciones tienen viabilidad económica aún en el caso de situar su umbral a un nivel equivalente de 8 UDEs (9,6 mil €); mientras que si consideramos los ingresos de las explotaciones procedentes de actividades extra-agrarias o de la percepción de pensiones por algún miembro de la familia del titular otro 20% alcanzarían el umbral equivalente a las 8 UDEs. Además, aún hay otro 33% de explotaciones que sin alcanzar ese umbral económico pueden permanecer en la actividad ante la ausencia de otras alternativas. Estos resultados ponen en evidencia las elevadas necesidades existentes en la creación de actividades y generación de rentas complementarias en ese medio rural, al tiempo que lleva a considerar la necesidad de incluir esta problemática no sólo en medidas de desarrollo rural, sino en las que competen a las políticas de

producciones para impulsar la mejora de las explotaciones pluriactivas, tal como se ha propuesto para las explotaciones de vacuno en Irlanda (Agrifood 2010).

6. Los problemas pendientes con la reforma intermedia

Parece necesario impulsar una mayor transparencia en el mercado por medio de negociaciones de precios, que incluyan la valoración efectiva de los parámetros de calidad, y la cooperación en la cadena productiva con el reforzamiento de la organización interprofesional.

El déficit de cuota existente, derivado de una producción superior a la cantidad de referencia disponible, genera fuertes tensiones en la producción, unas vías de mercado paralelo y una situación injusta para las explotaciones que siendo en teoría prioritarias para la asignación de la ampliación procedente de los acuerdos de la Agenda 2000, han quedado marginadas por los acuerdos de distribución y por su regionalización casi proporcional a la producción existente. Al tiempo que es necesario proceder al control de las cuotas, hay que establecer medidas especiales que permitan ayudar a resolver la situación de las explotaciones con desfases entre producción y cuotas, a unos niveles necesarios para asegurar su viabilidad, que en la mayoría de los casos son el resultado de planes de mejora que han recibido el apoyo de financiación pública. Esta situación es especialmente sensible en Comunidades de la Cornisa y adyacentes, donde la producción de leche conforma la base de su agricultura. Parece difícil poder resolver el desfase de cuotas en estas explotaciones si no se consigue un incremento específico en la cantidad de referencia o que la ampliación propuesta por la Comisión, equivalente al 2% de la cantidad de referencia no sea distribuida de modo lineal a la producción de todos los EEMM.

En la gestión de las cuotas parece conveniente que la asignación de la Reserva Nacional o del Fondo de Cuotas vaya ligado a las políticas de reordenación sectorial, dando prioridad a las explotaciones en proceso de modernización y tamaño medio, por ser las que están en desventaja para su adquisición en el mercado de cuotas.

Las propuestas de la Comisión afectan a las bases del sistema de cuotas, pudiendo ser consideradas como un comienzo de desmantelamiento parcial de las cuotas por la vía de reducción de los precios institucionales y por la ampliación lineal de las cantidades de referencia a todos los EEMM, que es más una medida compensatoria al descenso de precios que a la gestión del mercado.

Es necesario establecer mecanismos de amortiguación para reducir el impacto en la renta de las explotaciones de las propuestas de la Comisión con la reducción de los precios institucionales, que debieran referirse a los siguientes aspectos:

-los precios percibidos por la leche por medio de la mejora de la organización del mercado y de los productos elaborados para tratar de que la reducción en los precios del mercado español no se sitúe por encima de la media en la UE, tal como sucedió en los últimos años.

-las ayudas percibidas, tratando de elevar el nivel de las subvenciones que en el caso de España equivalen a 0,01€/l, mientras que en explotaciones de leche en Francia alcanzan los 0,07€/l, siendo las diferencias debidas un mayor importe en las superficies de cultivo dedicadas al maíz forrajero, al de las indemnizaciones compensatorias y al impacto de medidas agroambientales (Chatellier, 2001).

-el nivel de producción, que va a ser muy dependiente de la posibilidad de lograr ampliaciones específicas de la cuota a España y otros EEMM, al igual que en las anteriores dos reformas de la PAC, pues la vía de la reestructuración interna va a ser muy limitada, así como la posibilidad de la diversificación de la producción a otras actividades.

-la mejora del margen unitario en la producción, que está ligado al apoyo de las innovaciones tecnológicas y a la racionalización de costes por la mejora en la gestión.

REFERENCIAS

ALIMARKET, 2002. *Sector lácteo*. Anuario Alimarket.

BARBEYTO F., 1997. *Programa de xestión de vacún de leite en Galicia 1980-1996. Evolución técnica no manexo das explotacións*. Consellería de Agricultura

BARTHÉLEMY D., BOINON J-P., WAVRESKY P., 1999. *L'impact des gestions nationales sur les exploitations laitières*. En *L'agriculture européenne et les droits à produire*. D. Barthélemy et J.David (éd.), p.113-139. INRA. Paris.

BARTHÉLEMY D., BOINON J-P, 2001. *La gestion des quotas laitiers dans quatre pays membres de l'Union européenne: objectifs marchands versus objectifs non marchands*. En *Quelle politique laitière pour l'Union Européenne?*. Département d'Economie et de Sociologie Rurales. INRA.

BURRELL A., 1997. *Economic aspects of milk production in the EU*. Statistical document 5D. Eurostat. European Communities, Luxembourg.

CALCEDO ORDOÑEZ V., 2002a. *Las cuotas lecheras en España: análisis estructural comparado de los efectos de su gestión*. *Economía Agraria y Recursos Naturales*: 2(2), 27-52.

CALCEDO ORDOÑEZ V., 2002b. *La organización común de mercado (OCM) de la leche y productos lácteos en la reforma de la PAC según la Agenda 2000 y la producción láctea española*. *Información Técnica Económica Agraria*, 98ª, nº1, 5-38.

CHATELLIER V., 2001. *L'hétérogénéité des exploitations laitières françaises et leurs écarts de performances économiques: des situations contrastées dans une hypothèse de baisse du prix du lait*. En *Quelle politique laitière pour l'Union Européenne?*. Département d'Economie et de Sociologie Rurales. INRA.

CNIEL, 2002. *L'économie laitière en chiffres*. Centre National Interprofessionnel de l'économie laitière. Paris

COLMAN D., BURTON M.P., RIGBY D.S., FRANKS J.R., 1998. *Economic evaluation of the milk quota system*. The Manchester University.

COM.CE, 2002. Informe sobre las cuotas lecheras. Documento de trabajo de la Comisión. SCE(2002) 789 final.

3.1.1 DONNELLAN T, FINGLETON W., 2001. *Economic analysis of policy changes in the Dairy Sector. Report project No.4431. Teagasc.*

GOUIN D-M., 1999. *La mise en place d'une bourse d'échange des quotas laitiers au Québec.* En L'agriculture européenne et les droits à produire. D. Barthélemy et J.David (éd.), p. 330-339. INRA. Paris

HENNESSY T., 2002. *Planning for a future in Irish dairy farming.* Rural Economy Research Centre. Teagasc.

INE, 1999. *Encuesta de estructura de las explotaciones agrícolas 1997.*

INSTITUTO GALEGO ESTATISTICA, 2002. *Prezos Agrarios.Leite.*. Xunta de Galicia

LOPEZ GARRIDO ET AL, 1999. *Estudio comparativo de los costes de producción de leche en diferentes Comunidades Autónomas Españolas.* INIA.

LTO,2002. *International comparison of producer prices for milk.2001 prices.* Dutch Dairy Borad. LTO Nederland.

MAPA, 2000.*La alimentación en España.* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

MAPA, 2001-02.*Producción anual y destinos de la leche en las industrias lácteas.* Años 1999, 2001.Boletín Mensual Estadística.

MAPA, 2002. *Anuario de Estadística Agroalimentaria 2000.*

MAPA, 2002. *Gestión de cuota láctea. Informe de estadísticas período 2001/02.*

MIN. HAC, 2002. *Estadísticas comercio exterior.* Años 1995 a 2001 Dirección General Aduanas.

OECD, 1998. *Farm assets values and agricultural support. In Adjustment in OECD agriculture; reforming farm land policies, p.55-83.*

RESCH ZAFRA C., 2002. *Economía de la alimentación en el vacuno de leche en Galicia.* Tesis Doctoral. Escola Politécnica Superior Lugo. Universidad de Santiago.

RODRIGUEZ VILA S., 2002. *Características sociais e resultados técnico-económicos dunha mostra de explotacións de vacún de leite na Comarca de Bergantiños (A Coruña).* Escola Politécnica Superior Lugo.Universidad de Santiago.

SANTISO BLANCO J.,1998. *Factores determinantes de la formación del precio de la leche a los productores en varios EEMM.*Curso Xestión Vacuno Leite. Programa Adapt. Escola Politécnica Superior. Lugo.

SINEIRO GARCIA F., 2001. *El caso del sector lácteo. Los criterios de asignación de cantidades de referencia como parte de una política de reestructuración sectorial.* En La política Agraria en la España Autónoma. Aspectos competenciales. Foro Agrario . Ed.Mundi Prensa.

SINEIRO GARCIA F., VALDES PAÇOS B., 2001. *Evolución del mercado y de la estructura productiva del sector lácteo español desde la integración en la CEE.* Revista Economía Agraria y Recursos Naturales, 1, 125-148.