

Las cuotas lecheras en España: Análisis estructural comparado de los efectos de su gestión.

Victoriano Calcedo Ordóñez¹

Departamento de Economía. Universidad de Cantabria

RESUMEN: La reestructuración que acompaña al régimen de cuotas en España, que pudo tener un sesgo más propio, sigue en sus resultados pautas de otros países de la UE. La trayectoria del proceso es similar a la de Alemania o Francia. Sin embargo, en cuanto al patrón para la gestión de las cuotas se ha venido inclinando hacia el esquema flexible del Reino Unido y Holanda, incluso regionalizando *de facto* el tráfico de cuotas, pues las transacciones entre CC.AA. están sometidas a fuertes limitaciones administrativas.

En España el sistema de estado ha propiciado un escenario como el francés o el alemán, pero obtenido de esa gestión liberal de las cuotas según los modelos británico y holandés. Más que la desvinculación de cuota y tierra, han jugado los intereses de las CC.AA., para las que su territorio es una circunscripción cerrada de la que no debe salir cuota para evitar las pérdidas de patrimonio lechero por la deslocalización de la producción debida a las diferencias de competitividad entre ellas.

PALABRAS CLAVE: Producción de Leche, Cuotas lácteas

CÓDIGOS JEL: Q13, Q18

Dairy quotas in Spain: a structural analysis and comparison of management effects.

SUMMARY: The structural change linked to the quota regime has had the same results as in other EC countries. The process is similar to the one in Germany or France. However, the pattern of quota management in Spain is closer to the flexible model in United Kingdom and The Netherlands. On the other hand, the quotas are shared out *de facto* amongst Autonomous Regions, as quota transactions between them are subject to strong administration limits.

More than the separation between quota and land, the interests of Autonomous Regions have taken part as these consider their territory as a locked district, from which no quota can be left out in order to avoid any loss in their wealth.

KEYWORDS: Milk Production, Milk quotas

1. Introducción

A la implantación de las cuotas lácteas en 1984 (Cuadro 1), Francia, Alemania, Holanda y Reino Unido absorbían el 75% de la producción de leche comunitaria (UE-12)². Las explotaciones lecheras de los dos primeros EE.MM. eran de 6 a 7 veces más

¹ Victoriano Calcedo Ordóñez. c/ Sol, 42, 6º, F39003-Santander

² Para el período de cuotas 2001-02 la cantidad global garantizada en la UE-15 ascendió a 118.894.678 toneladas (117.491.416 de leche de venta a compradores y 1.403.262 de leche de venta directa). Los cuatro EE.MM. señalados suman el 65,4% del total (66% si solo se considera la leche de venta a compradores). Al fin del período 2000-01, el número de explotaciones lecheras de la UE-15 habría sido de 590.925, con una cantidad de referencia media de 165.145 kilos. Las explotaciones con cuota media más alta serían, por este orden, las de Dinamarca (420.283 kilos), Reino Unido (409.659), Holanda (310.537), Suecia (230.000), Luxemburgo (220.000); Alemania (189.679), Francia (180.272), Bélgica (175.000) e Irlanda (165.000); las explotaciones de los demás EE.MM. quedarían por debajo. Recibido en noviembre 2001. Aceptado en marzo 2002.

numerosas que las de los dos segundos, en tanto que las cantidades totales de leche entregadas a la industria eran apenas dos veces las recogidas por estos. Holanda y Reino Unido poseían en 1984 explotaciones grandes con rendimientos unitarios por vaca altos, mientras Francia y Alemania las tenían de dimensión y rendimientos inferiores, si bien la producción media por vaca en Alemania superaba la francesa. Holanda y Reino Unido habían sufrido desde bastante antes de 1984 un proceso de reestructuración que condujo a menos explotaciones y más competitivas.

La posición española en 1984 (cuadros 1 y 2), dentro de su inferioridad, se alineaba más con las de Alemania y Francia: Alto número de productores, sólo el 10% de las explotaciones agrarias dedicadas a leche, entregas por productor menores de 20.000 kilos, la leche representaba el 9,2% de la PFA, el comercio exterior carecía de importancia, salvo las importaciones exigidas por la demanda, el 85% de las explotaciones retenía menos de 10 vacas, el número medio de vacas por explotación (7) era la mitad del alemán, a su vez el más bajo de los cuatro EE.MM., y el rendimiento medio por vaca estaba 500 litros por debajo del francés, el más modesto de los cuatro mismos EE.MM.

La particular situación española a raíz de la integración en 1986, poco diferente de la de 1984, condicionará el primer intento de aplicación del régimen de cuotas, saldado con un estrepitoso fracaso en cuya base se hallaba la insuficiencia de la cantidad global garantizada a España por el Tratado de Adhesión. En 1987 los ganaderos y las industrias declaraban la producción obtenida en 1983, 1984 y 1985. En 1988 el MAPA asignaba las cuotas, provisionales, a los productores, pero carecieron de eficacia hasta 1992 con su tácita connivencia. La oscura etapa vivida dividió a los productores entre partidarios del respeto de la cuota y partidarios de aprovechar la confusión forzando la producción, éstos beneficiarios por su audacia en la asignación de 1992.

El impacto de la gestión de las cuotas en el sector³ ha merecido poca atención en España. El presente trabajo intenta obtener alguna explicación al respecto, ante la experiencia marcada por la evolución del sector de los cuatro socios comunitarios más calificados por su producción de leche⁴, pero solo serán abordados la territorialización y el mercado de cuotas, los efectos de la gestión de estas sobre las explotaciones lecheras

³ La aportación de la leche a la Producción Final Agraria (PFA) española en el avance de 2001 (MAPA) llegó a 405.000 millones (6,9% de la PFA).

⁴ El libro "L'agriculture européenne et les droits à produire", de D. Barthélemy y J. David (Éditeurs. INRA), en la parte dedicada a las cuotas lecheras, ha constituido un referente básico para el diseño y redacción del trabajo (texto y cuadros). Las referencias numéricas y los hechos recogidos hasta 1996-97 proceden del libro.

y las repercusiones del régimen de la tasa suplementaria sobre la producción en las regiones.

2. La territorialización y el mercado de cuotas⁵

En puridad, las cuotas lácteas comunitarias no son susceptibles de territorialización, pero sí al aplicarlas en las regiones de EE.MM., con las consiguientes implicaciones estructurales, territoriales, e incluso políticas. A continuación se recogen los conceptos básicos que operan en cada E.M. considerado.

Alemania

El precedente de la virtual regionalización de las cuotas en España hay que buscarlo en la República Federal Alemana. El Gobierno alemán, amparado en el artº 8 del Reglamento 3950/92, del Consejo, pretendió extender al territorio federal la posibilidad de autorizar transferencias de cuota sin tierra para mejorar la estructura productiva y favorecer así la concentración de la producción y de la industria láctea. Los gobiernos de los *länder*, competentes en política agraria, interpretaron las cuotas como parte de su patrimonio agrario de producción, se posicionaron contra cualquier intento de deslocalización productiva y reclamaron el control de las transferencias de cuota dentro de su ámbito.

En Alemania la flexibilidad en la transferencia de cuota sin explotación supuso la concentración de la producción dentro de cada land en las zonas de explotaciones mejor dimensionadas, sistemas de producción más intensivos y mayores cargas por hectárea. Consecuentemente, perdieron peso las zonas de montaña y desfavorecidas. Y el mercado de compra y arriendo de cuotas se desbocó hasta alcanzar precios por kilo especulativos (2 marcos por kilo en venta, unas 170 pesetas, y 0,2 marcos por kilo en arriendo, 17 pesetas más o menos). Habrá que esperar un tiempo al resultado del establecimiento en 2000 de un sistema de subastas de cuotas lácteas a nivel regional (land)⁶, siguiendo un esquema parecido al danés o al canadiense, como exclusivo procedimiento de vender o comprar cuotas, para eliminar esa especulación en el

⁵ A título orientativo, el precio de la cuota en el mercado de la UE-15 viene oscilando entre 0,4 y 2 € por kilo según E.M., salvo caso de contingencias especiales, como las últimas sanitarias (EEB y fiebre aftosa) en el R.U.

⁶ El sistema, basado en la realización de subastas a nivel de cada *land*, mediante organismos creados a tal fin, comenzó su vigencia el 1º de octubre de 2000. La normativa impone penalizaciones de reducción de cuota por altos precios de salida y peaje por las transacciones (5% se destina a la reserva nacional). Ya no se permiten cesiones ni arrendamientos de cuota. Se mantiene el mecanismo de las transferencias en casos de venta de cuota con explotación, herencias y cuando tienen lugar entre familiares. Al final del período 2000-01 se habrían pagado hasta 126 pesetas/kg, con mayor demanda que oferta. Comprar y vender cuota en el mercado libre fue también establecido por Suecia (dos regiones) en abril de 2000.

mercado al mismo tiempo que se favorece a los productores activos contra los que vivían de los arriendos de explotación con cuota. El Gobierno alemán en 2002 ha apostado por la eliminación del régimen (al inicio del período 2001-02 el número de explotaciones se redujo a 121.900).

España

En España lo sucedido viene marcado por pautas análogas. No faltan las implicaciones políticas, ni las dificultades relativas a un modelo de estado que atribuye a las CC.AA. (Constitución y Estatutos) las competencias en materia de agricultura. El incremento de la cuota española en 550.000 toneladas (Agenda 2000) se distribuyó en su día entre las CC.AA. No privaron al repartir criterios objetivos de índole agrario, territorial, socio-económico o de especialización. Jugó más la reivindicación pura y dura que da por intangible la situación. De ahí la rígida proporcionalidad resultante. Y ello sin contar con que los criterios de asignación dentro de cada C.A. difirieron entre sí.

Además, si en Alemania desde 1984 a 1996 entre el 40% y el 50% de las cuotas cambiaron de titular, en España del período 1994-95 al 1998-99, un tercio del precedente, lo hicieron el 33%. El 94% de este porcentaje tuvo lugar dentro de C.A. y sólo el 6% fuera. Los precios del kilo de cuota de transferencia permanente subieron en la recta final del período 1999-2000 a 90 pesetas (0,54 €, dos veces el precio de la leche al productor) y los de alquiler a 12 pesetas (0,07 €; en el período 1993-94, 40 y 3 a 6 pesetas por kilo, 0,24 € y entre 0,02 y 0,4 €, respectivamente). En el período 2001-02 cayeron a 60-65 pesetas (0,38 €) y 6 pesetas (0,04€), paralelamente a la disminución de los precios de la leche desde el segundo semestre de 2001. Estos precios impiden el acceso de nuevos productores, en particular jóvenes (inversión de arranque no menor de los 6-10 millones de pesetas, 36.061-60.101 €).

Es indudable que en España, al tropezar siempre con la insuficiencia de la cantidad global garantizada, a pesar de los sucesivos incrementos, siempre por debajo del potencial productivo real, el régimen de cuotas penalizó a los ganaderos comprometidos en el desarrollo de la producción, salvo los más audaces, estos inducidos por algunas Administraciones Autonómicas cuyo mensaje era el de que las cuotas no serían reales a medio plazo y que nunca se pagaría tasa suplementaria por superarlas.

Los planes oficiales de cese de la producción y las asignaciones desde la reserva nacional no permitieron satisfacer la demanda de cuota. La apertura autorizada por la reforma de 1992 determinó el modelo español de gestión, puesto en marcha en el

período de cuotas 1992-93 con la implantación formal del sistema, que pasó de la gratuidad inherente a una administración centralizada del régimen a la permisividad del referido artº 8 y sus mecanismos de transferencia permanente y cesión temporal de cuotas sin explotación, a través de un mercado de cuotas protagonizado por los Gobiernos autónomos dentro de su ámbito, relegando las transferencias entre CC.AA., que se reservó el MAPA, a un lugar secundario y en todo caso mediatizado por aquellos.

En resumen, quedó consagrada en la práctica la regionalización de las cuotas, que hace dificultosas las transferencias entre CC.AA., a sabiendas de que siempre hay regiones con cuota no utilizada y regiones con una fuerte demanda que dentro de ella tira de los precios al alza. Este mercado de cuotas, protagonista esencial de la reestructuración, hasta ahora ha favorecido más a quienes disponen de financiación y ha puesto en dificultad a los que precisan cuota para alcanzar la viabilidad. El avance del número de explotaciones activas al comenzar el período 2001-02 habría quedado en 43.500.

Holanda

En Holanda la transferencia permanente de cuota sólo representa por campaña durante los últimos períodos de cuota el 2% de la cuota global y el arrendamiento el 5%. Venden y arriendan unos 8.000 productores y compran o alquilan 14.000. El precio del litro de cuota en venta durante el período 1997-98 escaló a 3,6 florines (272 pesetas, 1,63 €), 4,7 veces el precio del litro de leche al productor. El precio del litro en alquiler fue en 1999 de 0,30 a 0,35 florines por kilo (unas 25 pesetas, 0,15 €). La demanda de cuota sigue siendo fuerte y el mercado es considerado como el mecanismo más eficiente de acceso a ella. En este E.M. quedaban solo unos 28.000 productores en el período de cuotas 2000-01.

Reino Unido

El Reino Unido, con 27.231 productores de leche al finalizar el período 2000-01 (más 6.000 no activos, que arriendan cuota a los activos), no dispuso planes de cese de la actividad, ni tuvieron éxito los de financiación comunitaria, ni adoptó una política de reestructuración de la producción. La reestructuración se confió al mercado de cuotas, que abarcó entre los períodos 1995-96 y 2000-01 4,3 millones de toneladas de leche de transferencias permanentes a cargo de casi 102.400 explotaciones y una cifra anual de 10.000 a 14.000 cesiones temporales de 1,2 a 1,4 millones de toneladas de leche. El precio de venta de un litro de cuota no “usada”, que subió a 65,71 peniques en el

período 1995-96, cayó hasta el de 1998-99, a 36 peniques, unas 100 pesetas (0,60 €), y en el período 1999-2000, a 32,2 peniques, quedando reducido en los de 2000-01 y 2001-02 a 18,15 y 16,17 peniques (49 y 44 pesetas, 0,29 y 0,26 €), respectivamente, por la crisis sanitaria (EEB y fiebre aftosa).

Supuso tiempo atrás hasta 2,9 veces el precio del litro al productor, pero actualmente, en paralelo con la caída de los precios de la leche al productor por la fortaleza de la libra esterlina, precio de la cuota y precio de la leche en origen prácticamente equivalen, sin duda por las graves incidencias en sanidad animal y las inciertas expectativas del régimen de cuotas. El de alquiler sufrió semejantes vicisitudes. Los valores correspondientes a los períodos 1999-00, 2000-01 y 2001-02 acusan la referida crisis (6,42, 2,24 y 0,85 peniques por litro)⁷.

3. El efecto de la gestión de las cuotas sobre las explotaciones lecheras

Básicamente el nudo de la cuestión radica en las transferencias de cuotas. ¿Gestión dirigida y restrictiva equivale a mantenimiento de las pequeñas y medianas explotaciones y a una cierta congelación del mapa productivo y gestión liberal y flexible al crecimiento de las mayores en dimensión? ¿Dónde colocar a España?

Cada uno de los cuatro EE.MM. abordó la implantación del régimen de cuotas en un clima más o menos dominado por la reestructuración. La reducción del número de explotaciones de leche fue entre 1971 y 1983 más de dos veces superior al del conjunto de las explotaciones agrarias. Esa proporción rondan las cifras del lapso 1983-98. En España, tanto en 1984 como en 1992, sucedía algo parecido. También entre 1972 y 1982 desaparecían más deprisa las explotaciones lecheras que todas las agrarias, y de 1983 a 1998 vino aconteciendo lo mismo (Cuadros 3, 4 y 5). La producción de leche tenía lugar en hatos de dimensión modesta (en España sin componente agrícola o sobre praderas y pastos), con la abundante mano de obra de las explotaciones familiares.

El desarrollo tecnológico de los sesenta y setenta (en España la liberalización de los sesenta y la reglamentación de centrales lecheras de 1952 y 1966)⁸, aunque sobre una base distinta en los cuatro EE.MM. y en España, supuso un cambio en las condiciones de producción, transformación y comercialización de la leche con notables economías de escala en las explotaciones en desarrollo.

⁷ Una libra esterlina en marzo de 2002 equivale a 271,2 pesetas (1,63 €).

⁸ A los fines de este trabajo puede simplificarse la trayectoria de los acontecimientos señalando que los sesenta implicaron la liberalización, los setenta el salto tecnológico y los ochenta la especialización de la producción lechera.

Entre 1971 y 1984, los trece años que precedieron a la aplicación del régimen de cuotas, se contraponen una vez más la situación de Holanda y Reino Unido a la de Francia y Alemania: recogida de leche por explotación triple o quintuple, dimensiones claramente mayores, caída del número de los hatos de menos de 50 vacas y progreso de los de más de 50 en los primeros respecto de los segundos, en los que subía el número de explotaciones de 20 a 50 vacas. Las entregas de leche crecían en los cuatro EE.MM., sobre todo en Holanda (3,7% anual medio), gracias al aumento del número de vacas, mientras en los otros tres EE.MM. este parámetro se estabilizaba. El rendimiento medio lechero por vaca subía en los cuatro entre 1,4% y 1,9%, siempre encabezado por el de Holanda, ya el primero en 1971. Alemania y Francia partían en 1971 de estructuras modestas (90% de las explotaciones con menos de 20 vacas), que mejoraban con la reestructuración. En 1983 las explotaciones de menos de 20 vacas representaban 3/4 de todas las lecheras en Alemania y unos 2/3 en Francia. El rendimiento medio en Francia era el menor del grupo. Los hatos de más de 50 vacas sumaban el 10% del censo en Alemania y el 14% en Francia, contra el 63% en Holanda y el 76% en el Reino Unido (Cuadros 6, 7 y 8).

En este escenario, España, todavía no en la UE-12, sufre una reducción del número de explotaciones en línea con la de los cuatro EE.MM., sostiene estabilizado el censo de vacas lecheras, da un salto en las entregas a la industria de acuerdo con el despliegue del consumo, eleva el rendimiento por vaca en porcentaje medio anual superior, pero el valor de 1984 queda todavía a 500 litros del promedio francés, las entregas por explotación crecen, pero sólo llegan en 1984 a 2/3 de las de Francia o Alemania en 1971, y el número de vacas por explotación, 7, apenas roza la cifra alemana o francesa de 1971, y en 1984, aunque subió por año más del 10%, es la mitad de la media de estos últimos EE.MM.

En 1992, al ser implantadas las cuotas en España, merece también ser contrastada la situación con la de los cuatro EE.MM. E interesa el seguimiento de lo acaecido desde 1984 y hasta hoy (Cuadro 9).

Francia

Francia, que optó por un criterio estricto en cuanto a la ligazón de cuota y tierra y decidió un sistema de gestión administrada a nivel de los departamentos, se caracterizó entre 1984 y 1998 por una reestructuración muy rápida (Cuadros 10 y 11). El impacto de bloqueo de una acelerada evolución anterior a las cuotas fue equilibrado

con planes de abandono de la producción, así que el proceso de desaparición de pequeñas explotaciones acentuó su velocidad.

Francia es la demostración de que una gestión administrada y planes de abandono cada año capacitan para una reestructuración controlada e, incluso, sirven para dirigir un modelo de desarrollo, el de la llamada explotación media (30 a 50 vacas). En 1992 quedaban todavía unas 200.000 explotaciones y casi 5 millones de vacas lecheras, los hatos tenían una dimensión media de 25 vacas, el rendimiento unitario superaba por vez primera los 5.000 kilos (igual a 1992 el de Alemania) y los niveles de producción por explotación casi duplicaban (127.000 kilos) los de 1984, superando los de Alemania.

Entre 1992 y 1996 siguió cayendo (-5,5% medio por año) el número de explotaciones y menos fuertemente el de vacas (-1,5%), el número de vacas por hato bordeó las 30, el rendimiento por vaca subió a casi 5.400 (1,3% medio anual) y la producción por explotación (cuota) mantuvo un crecimiento hasta cerca de los 160.000 kilos (5,6% medio anual). De 1996 a 1998 la situación evolucionó bajo patrones parecidos: en 1998 quedaban 145.000 explotaciones (-4% medio / año) y el número de vacas no llegaba a 4,5 millones (-2,1% medio anual), pero resultaban positivos el aumento del número medio de vacas por explotación (supera las 30, 6,9% medio por año), la producción por explotación (por encima de los 170.000 kilos, +3,8% medio / año) y el rendimiento medio por vaca, que superaba los 5.600 kilos (2,6% medio / año). Los datos a 2000 confirman ambas facetas del cambio Permanecen unas 135.000 explotaciones⁹ y sigue estable la concentración de explotaciones y vacas en el estrato de 30 a 49 vacas.

Desde el punto de vista estructural, de 1983 a 1995 las explotaciones con menos de 20 vacas disminuyeron a razón de 13,3% medio anual, en particular de 1989 a 1995 (-15,7%), mientras progresaron las de más de 50 vacas, si bien al final de la etapa mantuvieron su hegemonía esas explotaciones de 30 a 49 vacas. La evolución de la estructura productiva registró en 1998, junto a la desaparición masiva de las explotaciones con menos de 20 vacas (en porcentaje menos de la mitad que en 1983 con sólo el 10% del número de vacas) y al afianzamiento del estrato de 30 a 49 vacas, que copaba un tercio del número de explotaciones y más del 40% del número de vacas, un claro progreso de los hatos de 50 y más vacas, que sumaban el 14% del número de

⁹ Según la ONILAIT, en 1° de abril de 2000 figuraban en su registro 125.983 explotaciones, el 18,7% menos que en el período 1995-96 (cuota media de 188.500 kilos).

explotaciones y la tercera parte del número de vacas lecheras. Y el signo apenas se modifica de 1998 a 2000.

De 1992 a 1996 los productores con cuota de más de 200.000 kilos pasaron de agrupar un tercio de la recogida total al 52%, con la particularidad de que aquellos que entregaban más de 400.000 kilos sumaron sólo el 11% de la recogida total, hecho que sugiere que el núcleo de la producción lechera lo constituían los hatos de 30-35 vacas con 200.000-250.000 kilos entregados a compradores. Para el período 2000-01, el número de explotaciones con cuota inferior a 60.000 kilos, el que más tributo paga en el proceso de concentración, se habría reducido a 16.000, en tanto el estrato con más de 300.000 kilos habría progresado a 18.000. El estrato de 180.000 a 240.000 permanece estable y los superiores crecen todos. Es interesante destacar el aumento de las formas societarias de explotación.

Alemania

Alemania se vio afectada entre 1984 y 1998 (Cuadros 12 y 13) por la reunificación alemana de 1990, con aumento de la cantidad global de referencia y de la producción lechera. De 1984 a 1988, mediante un esquema de gestión administrada de cuotas, hubo reestructuración, pero más contenida que en Francia. A partir de 1992, una gestión de las cuotas liberal cambió el ritmo a rápido. En 1992 quedaban aún unas 275.000 explotaciones y casi 5,6 millones de vacas lecheras, los hatos tenían una dimensión media de 20 vacas, el rendimiento unitario se aproximaba a los 5.000 kilos y los niveles de producción por explotación crecieron (hasta los 100.000 kilos), pero no alcanzaron a duplicar los de 1984.

Entre 1992 y 1996 siguió decreciendo (-6,6% medio por año) el número de explotaciones y menos intensamente el de vacas (-1,8%), el número de vacas por hato se alzó a 25 (5,1% medio por año), el rendimiento por vaca subió a 5.527 kilos (2,7% medio anual) y la producción por explotación mostró un fuerte crecimiento hasta cerca de los 140.000 kilos (8,9% medio anual). Entre 1996 y 1998 la trayectoria evolucionó con la misma tendencia: Quedaban 185.000 explotaciones (-5,6% medio por año) y el número de vacas cedió posiciones levemente hasta 5,1 millones (-0,4% medio anual), pero aumentó hasta 28 el número medio de vacas por explotación (6% medio por año), la producción por explotación subió hasta los 153.000 kilos (2,7% medio por año), y el rendimiento medio por vaca, sobre los 5.500 kilos ya en 1992, se alzó hasta los 5.622 kilos (1,7% medio por año). Los datos de 1999 y 2000 respaldan el mantenimiento de la

tendencia negativa del número de explotaciones y vacas (-5,3% medio por año de 1998 a 2000) y al progreso de los rendimientos por vaca, 6.000 kilos (5,8% de 1998 a 1999).

Bajo el prisma estructural, de 1983 a 1995 las explotaciones con menos de 20 vacas disminuyeron el 7,7% medio anual, sobre todo de 1989 a 1995 (-9,4%), mientras progresaron las de más de 50 vacas (4,9% medio anual). La reestructuración menos viva que la de Francia se debió a la menor importancia de los planes de cese de la actividad lechera y a que desde 1990 el Gobierno Federal abandonó el esquema de liberación de cuotas por compra. Pero parece fuera de duda que en el caso alemán la reestructuración se ha inclinado a favor de las explotaciones de más de 50 vacas.

La evolución de la estructura indicó en 1998, junto a la desaparición de las explotaciones con menos de 20 vacas y a la estabilización de los estratos de 20 a 29 y de 30 a 49, entre ambos más de un tercio del número de explotaciones y el 41% del número de vacas, que existía un claro progreso de los hatos de 50 y más vacas (11% de las explotaciones y el 41% del número de vacas lecheras).

Holanda

Holanda presenta un perfil muy particular de su sector productor entre 1984 y 1998 (Cuadros 14 y 15). Creó muy pronto las condiciones para un mercado de cuotas desvinculado de la tierra. De 1984 a fin de la década hubo una desaceleración en la concentración de la producción, manifiesta con un menor porcentaje medio anual de descenso del número de explotaciones de menos de 20 vacas y con una caída del número de explotaciones de 50 y más vacas. Este fenómeno implicó que si en 1983 el 63% de las vacas lecheras radicaban en hatos de más de 50 vacas, en 1989 el porcentaje bajó al 53%, en tanto progresaba la participación de los hatos de 30 a 49 vacas, que subió del 22% al 30%, denotando el crecimiento de la importancia relativa de las explotaciones de dimensión media.

Ante la rebaja de la producción lechera impuesta por las cuotas, este dio la batalla de la productividad, recortando el efectivo de vacas y forzando su rendimiento medio para reducir costes. La adaptación al régimen de la tasa fue después rápida en cuanto se establecieron las posibilidades de comprar o alquilar cuota en el mercado libre durante los últimos ochenta, lo que conllevó el relanzamiento de la reestructuración, si bien la concentración de la producción no llegó a alcanzar el ritmo previo a 1984. Holanda es un ejemplo de cómo una gestión liberal de las cuotas permite sostener la tendencia a la concentración de la producción lechera en las explotaciones grandes, pero sin excesos, aun contando con que el sistema de cuotas lleva implícita una cierta

resistencia al cese de los pequeños productores (buenos precios de la leche ligados a las cuotas en el país, no desde 1998, y causa probable de que la reestructuración sostuviera la cadencia hasta 2001.

En 1992 quedaban unas 40.000 explotaciones y 1,8 millones de vacas lecheras (un tercio menos que en 1984), los hatos tenían una dimensión media de 39 vacas, el rendimiento unitario se acercaba a los 6.000 kilos y los niveles de producción por explotación (227.000 kilos) superaban en algo más de 10% los de 1984 (201.000), rebasando holgadamente los de Francia y Alemania. Entre 1992 y 1996 siguió descendiendo (-4,4% medio por año) el número de explotaciones y menos fuertemente el de vacas (-1,4%), el número de vacas por hato se elevó hasta las 44, el rendimiento por vaca excedió los 6.000 (1,6% medio anual) y la producción por explotación mantuvo un incremento anual medio de 4,8% , que la instaló en torno a los 275.000 kilos.

De 1996 a 1998 la situación amparó la recuperación del proceso concentrador: Permanecían unas 37.000 explotaciones (-3,5% anual medio), el número de vacas perdió más de 100.000 (se cifró en 1,6 millones, -3,8% medio anual), se conservó el número medio de vacas por explotación (44), se acreció la producción por explotación (295.000 kilos, 3,9% medio por año) y el rendimiento medio por vaca sobrepasó los 6.900 kilos, (6% medio por año). Los avances de 1999 y 2000 sugieren menos hatos (31.179 en 1999), cada vez menos vacas (-2,2% de 1998 a 2000), bajando de la barrera de 1,6 millones, pero un salto a 50 del número de vacas por explotación.

En cuanto a estructuras, de 1983 a 1995 las explotaciones con menos de 20 vacas disminuyeron a un 5,9% medio anual, sobre todo de 1989 a 1995 (-10,3%), en tanto progresaron las de más de 50 vacas aunque en los doce años cayeran (-2,4% medio por año). La evolución de la estructura productiva registra en 1998, de una parte, la estabilización del número de explotaciones con menos de 20 vacas (en porcentaje siete puntos por debajo del valor de 1983 y cuentan sólo con el 4% del número de vacas) y la consolidación del estrato de 30 a 49 vacas, que concentra el 29% del número de explotaciones, pero sólo el 26% del número de vacas y con tendencia a decrecer, y, de otra, un claro progreso de los hatos de 50 y más vacas, que agregan el 38% del número de explotaciones y casi dos tercios del número de vacas lecheras. De 1992 a 1996 los productores con cuota mayor de 400.000 kilos han pasado de reunir el 35% de la cantidad de referencia al 47%, en tanto los que poseen cuotas menores de 200.000 kilos pierden significación. La cuota media bordea hoy los 400.000 kilos por explotación.

Reino Unido

El Reino Unido instrumenta las cuotas cuando el sector afronta una dura reestructuración (Cuadros 16 y 17). Si de 1971 a 1983 el número de explotaciones se redujo a un ritmo de 5,1% medio por año, con reflejo sobre las menores de 30 vacas en beneficio de las de 70 y más, entre 1984 y 1988, sin dejar de operar esa reestructuración, actúa más despacio (-2,7% medio anual).

La implantación de las cuotas no implicó entre 1984 y 1998 ni reducción de la producción ni aminoración del número de vacas por explotación. Ese período fue el más activo en cuanto a la concentración de la producción. Los hatos menores de 20 vacas, el 13% del total en 1998, van a menos con lentitud, mientras los de 20 a 50 se mantienen a duras penas (30% de las explotaciones y 14% de las vacas) y los de 50 y más aguantan su participación porcentual afianzada casi desde 1989.

En el estrato de 100 y más vacas están integrados desde 1989 al menos el 20% de los hatos lecheros, con tendencia a ascender, y no menos del 45% de las vacas, así mismo porcentaje con tendencia alcista. La temprana operatividad del mercado de cuotas dio y sigue dando gran flexibilidad a los cambios estructurales. Las estadísticas oficiales elevan esos porcentajes en el 2000, el primero a 28,6% en Inglaterra y Gales, 41,3% en Escocia y solo 11,7% en Irlanda del Norte, y el segundo a 54,8%, 64,2% y 29,8% en cada región, respectivamente.

En 1992 permanecían activas 42.000 explotaciones, con un censo de 2,6 millones de vacas lecheras (50.000 menos que en 1988), los hatos tenían una dimensión media de 66 vacas, el rendimiento unitario se acercaba a los 5.300 kilos y los niveles de producción por explotación habían engrosado (hasta 350.000 kilos) en un 25% los de 1984. Entre 1992 y 1996 siguió bajando (-3,3% medio por año) el número de explotaciones y menos el de vacas (-1,4%), el número de vacas por hato ascendió a las 72 (2% anual medio), el rendimiento aumentó a 5.618 kilos (1,5% medio anual) y la producción por explotación sostuvo un crecimiento hasta los 403.000 kilos (3,6% medio anual; 50.000 kilos más que en 1992).

De 1996 a 1998 la situación sufrió pocos cambios: En 1998 quedaban 36.000 explotaciones (disminución del 0,6% anual medio) y el número de vacas descendió a menos de 2,5 millones (-2,6% medio anual), el número medio de vacas por explotación cedió por debajo de las 70 (69, perdió el 2,1% medio anual), la producción por explotación (403.000 kilos) apenas se modificó, frente a un incremento del 3,8% medio por año entre 1992 y 1996, y el rendimiento por vaca saltó ya la barrera de los 6.000

kilos. Hasta 2000 el sector lácteo atraviesa uno de sus peores momentos, subrayado por los abandonos de la producción y el declive del número de vacas, levemente por encima de 2,3 millones (-1,2% medio por año de 1998 a 2000). Se deduce de datos del DEFRA (*Department for Environment, Food & Rural Affairs*) que en 2001 el número de titulares de cuota quedaba en 33.095, el de vacas apenas superaba 2,2 millones, el rendimiento unitario se situaba en torno a los 6.000 kilos, y el número de vacas por explotación, excluidos los hatos con menos de 10 vacas, había alcanzado 80. Durante el período de cuotas 2000-01 se habrían vendido a 280.000 toneladas por debajo de los 14,4 millones de cuota.

En el período de cuotas 1995-96 los productores con cuota mayor de 500.000 kilos concentraron el 52% de la cantidad global de referencia, mientras los titulares de cuotas menores de 200.000 apenas llegaron al 13%. Al igual que con otros parámetros, esta situación pervivía poco alterada desde el período de cuotas 1988-89. Las incidencias sanitarias durante 2000 y 2001 tienen que haber ejercido un fuerte efecto sobre este cuadro. Para el período 2000-01, en plena situación problemática, los productores con cuota inferior a 200.000 kilos, 34,2%, retenían el 8,9% de la leche de venta a compradores, en tanto aquellos con más de 500.000 kilos, 29,6%, concentraban el 63,1%.

España

España entre 1984 y 1988 perdió explotaciones a un ritmo anual medio del 4,6%, vacas en el 1,3%, leche de venta a compradores (-2,8%) y rendimiento por vaca (-1,1%); sólo aumentaron el número de vacas (3,2%) y las cantidades de leche vendida por explotación (2,5%), datos que si por una parte indicaban que la reestructuración seguía, por otra, al coincidir con la fallida implantación de las cuotas, hay que acoger con cautela dado el maquillaje de las estadísticas oficiales.

De 1987 a 1991 se instrumentaron y aplicaron los tres primeros planes de abandono, que permitieron el cese en la actividad de unos 11.000 productores y la liberación de unas 220.000 toneladas de leche. El verdadero empujón a la reestructuración se desarrolló entre 1988 y 1992 (Cuadros 5 y 9). En este último año la situación del régimen de cuotas haría crisis. A últimos de diciembre, según las pautas de la reforma de la PAC, las cuotas se implantaron.

Durante la etapa 1988-92 casi se duplica (-8,2%) el porcentaje anual medio de descenso del número de explotaciones de la etapa 1984-88 y prosigue el declive del efectivo de vacas lecheras (-3,7% anual medio). La variación en todos los demás

parámetros es al alza, con ascensos anuales medios superiores al 5%, destacando el del número de vacas por explotación (7,5%) y el de la cantidad de leche vendida por hato (14,8%).

En 1992 quedaban todavía unas 148.000 explotaciones y 1,5 millones de vacas lecheras, los hatos tenían una dimensión media de 10 vacas, el rendimiento unitario se aproximaba a los 4.000 kilos y la producción de leche por explotación rebasaba los 40.000 kilos, duplicando la de 1980. Entre 1992 y 1996 se mantuvo atenuada la tendencia, pues siguió cayendo (-5,6% medio por año) el número de explotaciones y también fuertemente el de vacas (-3,9%), el número de vacas por hato bordeó las 11,5 (3,5%), el rendimiento por vaca desbordó los 4.700 kilos (4,7% medio anual) y la producción por explotación conservó el intenso crecimiento al sobrepasar los 53.000 kilos (6,9% medio anual).

A estos años corresponde la ejecución de los dos programas (4º y 5º) más importantes de abandono de la producción para regularizar la situación desde el período 1992-93 (23.000 productores liberaron más de 850.000 toneladas). Entre 1996 y 2000 el proceso de concentración de la producción se acentúa por la crisis de precios presente desde 1999, que superada en otoño de 2000, luego ha vuelto en la segunda mitad de 2001. En 2000 quedaban 62.000 explotaciones (-11,5% anual medio) y el número de vacas no llegaba a 1,3 millones, aunque propendía a estabilizarse (-0,9% medio anual). Resultan inequívocos el aumento del número medio de vacas por explotación (supera las 20, 21% medio por año), la producción por explotación, ya en el entorno de los 100.000 kilos, 22,3% medio por año, y el rendimiento medio por vaca, que roza los 5.000 kilos en 1999 (1,6%).

También en este transcurso se articularon nuevos programas de abandono (6º, 7º, 8º y 9º; 10º y el 11º (abierto en junio de 2001), con importantes subidas en el precio a la leche liberada), pero sus resultados fueron discretos, pues la compensación por kilo de cuota fijado por el MAPA era inferior al precio de mercado; absorbieron unas 230.000 toneladas de 10.800 ganaderos. Ya se anuncia, y con modificaciones el 12º (2002-03). El mecanismo de reparto de las cantidades de cuota desde la reserva nacional dejó de ser gratuito para ser pagado por el demandante, de modo que la cantidad liberada iba a parar al llamado fondo nacional coordinado de cuotas y se distribuía según la proporción decidida por el MAPA en una fracción a vender al mismo precio medio de compra a los cesantes (hoy la mitad de la cantidad liberada) y otra a asignar gratuitamente como cantidad suplementaria (la otra mitad).

Respecto a estructura, entre 1980 y 1997 las explotaciones menores de 20 vacas disminuyeron a razón de 4,2% medio anual, sobre todo de 1989 a 1997, mientras progresaron los demás estratos, más los de mayor dimensión, aunque las explotaciones de 50 a 99 vacas destacan por la tasa anual media (8,9%).

La evolución de la estructura productiva en 1998, con la desaparición progresiva de las explotaciones con menos de 20 vacas, añadida de la consolidación de los estratos de 20 a 29 y 30 a 49, registró un progreso de los hatos de 50 y más, que juntando menos del 3% del número de explotaciones aglutinaban ya el 21% del número de vacas lecheras.

Al iniciarse el período de cuotas 2001-02, con sólo 53.355 explotaciones, el 13,3% de los productores con cuotas superiores a los 200.000 kilos retienen el 52,7% de la cuota. Los que poseen más de 300.000 kilos son sólo el 6,7% (4,7% en el período 2000-01) y copan el 38,5% de esa cuota. Los productores con cuotas menores de 75.000 kilos eran aún el 58,6% del total, pero representaban tan sólo el 15,6% de la referencia nacional de leche. El núcleo intermedio, con 75.000 a 200.000 kilos de cuota, reunía en dicho momento el 28,1% de los productores y el 31,5% de la cuota española. Acusa signos de debilidad, según acredita la disminución de productores y el estancamiento de la cuota que poseen.

En resumen, aceptando que la convergencia con los cuatro incluidos en esta revisión está todavía lejana y tomando como base el año 1988, se aprecia que la trayectoria española (1988-98) lleva un camino similar al de Alemania o Francia (1984-98), aun cuando la reestructuración en Francia fuera más intensa. En estos dos EE.MM. se redujo desde 1984 drásticamente el número de explotaciones con menos de 20 vacas (disminución del 50% al 80%) y con fuerza el de hatos de 20 a 29 vacas (34% y 53%, respectivamente) Eso en España, que arranca de posiciones de dimensión más débiles, no sucedió, pues este estrato en diez años progresó el 55%. Pero mientras que en ambos EE.MM. el estrato de 30 a 49 vacas viene resistiendo y en España de 1988 a 1998 subió casi 120%, los estratos superiores progresan con superior intensidad en Alemania que en Francia. España, sobre todo el estrato de 40 a 99 vacas, partiendo de cifras minúsculas en 1988, muestra en 1998 una fuerte progresión, de entidad paralela a la alemana (109% y 101% de aumento, respectivamente). Sin embargo, España se ha venido inclinando al esquema liberal en la gestión de las cuotas, como Reino Unido y Holanda, primero, y Alemania desde 1993, incluso regionalizando las transacciones definitivas de cuota, sometidas a fuertes limitaciones administrativas.

4. Las cuotas lecheras y las CC.AA.

Otra faceta del régimen de cuotas es examinar su efecto en la distribución regional de la producción en España, si es que lo ha habido, estableciendo comparaciones tres de los cuatro EE.MM., pues Holanda no mostró cambios sustantivos.

Francia

La introducción de las cuotas lecheras en Francia detuvo el desarrollo de la producción en el Oeste francés (Bretaña y País del Loira (absorbe hoy 25% de la recogida) y lo impulsó en las zonas de montaña (Auvergne y Rhône-Alpes), favorecidas por la asignación de cantidades gratuitas desde la reserva nacional, bien alimentada con planes públicos de abandono. En el Oeste la reestructuración afectó a las explotaciones de menos de 20 vacas, acreciendo simultáneamente el número de hatos de más de 50. En las áreas de montaña las pequeñas explotaciones resistieron mejor, creció el número de las incluidas en el estrato de 30 a 39 vacas y la cuota media por explotación aumentó con el fuerte salto del número de vacas, pero permaneció siendo menor que la de las explotaciones de llanura.

En 1º de abril de 2000, aun constatando que el número de explotaciones sigue cayendo y que progresa la cuota media por explotación, desde el punto de vista espacial las zonas de montaña (19% de las explotaciones, cuota media de 130.000 kilos, claramente menor que la media francesa de 190.000 kilos) prosiguen siendo algo menos afectadas por la concentración de explotaciones, las de llanura (64%, cuota media de casi 210.000 kilos) se colocan en las medias generales y las desfavorecidas (17%, cuota media de 190.000 kilos) acusan más los efectos de la concentración. En conjunto, Francia ha mantenido relativamente estables las zonas de producción de 1984, con atención a las zonas de montaña, pues los departamentos han actuado como ámbitos cerrados, aunque encada uno la reestructuración no se detiene.

Alemania

En Alemania las fronteras entre los *länder* actuaron desde 1993 como barreras al trasiego de cantidades de referencia de los menos a los más especializados. La producción se concentra en Baviera (36,4% de las vacas del país, pero con predominio de las explotaciones de menos de 20 vacas) y en el norte (Schleswig-Holstein, de mejor estructura, más de 40 vacas por hato, y Baja Sajonia, 30,5% de las vacas). Ambas zonas han mejorado su posición respecto de los demás *länder*. La pérdida de cuotas por los planes de cese de 1984 a 1990 ha recaído más que proporcionalmente en los *länder*

menos vocacionalmente lecheros. Dentro de ellos sí tuvo y tiene lugar una reestructuración que afecta a las explotaciones peor dimensionadas para beneficiar a las mayores y gana ritmo a partir de la reforma de la PAC (1992), puerta abierta al mercado de cuotas.

Reino Unido

El libre mercado de cuotas permitió el desplazamiento de la producción entre regiones, hasta 1994 en el marco de cada *Milk Marketing Board* y luego sin limitaciones territoriales, y generó un sólido efecto sobre la especialización productiva de las regiones, que ha canalizado las transferencias de cuotas hacia Gales e Irlanda del Norte en detrimento de las demás, que a su vez han aprovechado el mercado de cuotas para reorientar la producción hacia los cultivos herbáceos y la carne (vacuno y ovino).

En conjunto, las zonas más favorecidas por la transferencia de cuotas han sido el Oeste de Inglaterra, País de Gales e Irlanda del Norte. Desde 1995 la transferencia ha beneficiado a Irlanda del Norte y perjudicado a las otras dos áreas y Escocia. En 1984, a la implantación de las cuotas, Este y Sudeste de Inglaterra reunían un tercio del total de explotaciones de más de 100 vacas (1,7 millones de toneladas de leche) y Gales e Irlanda del Norte agrupaban más del 50% y casi el 40%, respectivamente, de las de menos de 20 vacas (1,5 y 1,3 millones de toneladas de leche, respectivamente). Hasta 1996 las dos primeras regiones han perdido un parte importante de sus explotaciones (el 3% medio por año) y un porcentaje parecido en leche, lo primero sin distinción de dimensión. Por el contrario, Irlanda del Norte ha visto elevarse deprisa el número de explotaciones de más de 100 vacas, modificándose su perfil productivo, antes de explotaciones pequeñas, y ganando cuota en un 2,2% medio por año de 1989 a 1996, en tanto en el Reino Unido prosigue durante el mismo lapso la concentración de explotaciones, puesta de manifiesto por el ritmo de crecimiento del número de vacas por explotación, el descenso del número de las explotaciones de menos de 70 vacas y la recuperación del aumento de explotaciones de más de 100. El mal momento ulterior del sector lechero británico ha inducido un retroceso a los valores en 1999 y 2000. El empuje de Irlanda del N. ha sido reconocido en la Agenda 2000 (cantidad específica de cuota atribuida al R.U. para ella). Según el balance de la cuota para el período 1997-98, Inglaterra perdió 62,6 millones de litros y Gales 20,7, que ganaron Escocia, 17,9 millones, y sobre todo Irlanda del Norte, 65,3. Para el período 2000-01 esos porcentajes supusieron nuevas pérdidas para Inglaterra (67,7 millones de litros) y Gales (18,9), que ganaron Escocia (12,6) y, sobre todo, Irlanda del Norte (74). La tendencia se mantiene.

España

En España el modelo de estado ha propiciado un escenario como el francés o el alemán, pero resultado de una gestión liberal de las cuotas según los modelos británico y holandés. En el fondo, más que la desvinculación de cuota y tierra, lo que ha jugado han sido los intereses de las CC.AA., que consideran su territorio como una circunscripción cerrada de la que no debía salir cuota para evitar pérdidas de patrimonio lácteo.¹⁰ Así puede ser explicada la vieja polarización de la producción, fuertemente regionalizada, cuyos dos polos, que exigían políticas diferentes, no las tuvieron nunca. En el cuadrante noroeste, la España húmeda (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) más Castilla y León, con una parte esencial de las explotaciones, las vacas y la leche, estructuralmente deficiente. El resto de España, los otros tres cuadrantes al nordeste y al sur, en general, con la excepción de Extremadura, de mejor estructura media, a nivel o por encima de Francia o Alemania en cuota media por explotación.

La implantación de las cuotas en el período 1992-93, que fortaleció la concentración y la reestructuración, reforzó el antagonismo. Desde entonces, las cuotas han depurado estructuralmente la producción láctea, no sin alto coste social. Excepto en el noroeste, la cuota media de los productores de cada C.A. está más cerca de la holandesa que de la francesa o la alemana. Pero allí, aun avanzando la concentración, sólo en Cantabria y País Vasco la cuota media por explotación pasa de los 100.000 kilos. Se puede afirmar que desde 1993 la España húmeda no ha perdido peso en la producción lechera. Al comienzo del período de cuotas 2000-01 la España húmeda en sentido estricto, sin Castilla y León, copaba el 77,6% de las explotaciones españolas (46.786 de 60.269), el 54,8% de la cantidad de leche garantizada al país y el 62% de las vacas lecheras (más de 800.000 de un total de 1,3 millones). Estas cifras se repiten más o menos al iniciarse el período 2001-02 (74% de las explotaciones y 55,3% de la leche con cuota). Fueron 72,6%, 52,6% y 61,2%, respectivamente, en 1993.

El reparto de la cantidad específica atribuida a España por la reforma de la OCM en la Agenda 2000 ha mejorado las posiciones y acentuado la concentración en las cuatro CC.AA.; estas mantendrán por tiempo su condición de núcleo duro de la producción nacional. La renuencia de los productores a solicitar la nueva cuota sorprendió a las Administraciones. Sólo la pidieron menos de la mitad de quienes

¹⁰ Últimamente, los ganaderos de las CC.AA. de la cornisa cantábrica se muestran descontentos con la regionalización de las cuotas mantenida por los Gobiernos autonómicos. Aquellos demandan libertad para negociar la venta de sus cantidades de referencia sea cual sea su destino, esto es, dentro o fuera de su C.A.

poseían cantidad de referencia, ya que los demás no quisieron verse comprometidos por los requisitos establecidos. Este cuadro delata que se acerca una nueva avalancha de abandonos de hoy a 2005.

5. Conclusiones

A) Sobre los modelos de gestión

1) Las cuotas lácteas comunitarias no son susceptibles de territorialización, pero sí al aplicarlas en las regiones de los EE.MM. Así, un marco regulador único ofrece resultados finales diferentes según E.M., con las consiguientes implicaciones estructurales, sociales, territoriales, e, incluso, políticas.

2) La transferencia de cuotas es el factor clave de tales implicaciones. ¿Gestión dirigida y restrictiva, como la de Francia o la de Alemania hasta 1992, equivale a mantenimiento de las pequeñas y medianas explotaciones y a una cierta congelación del mapa productivo? ¿Gestión liberal y flexible, como las de Holanda y Reino Unido, conlleva un fuerte impulso de la concentración de explotaciones y el crecimiento de las mayores en dimensión? ¿Dónde colocar a España?

B) Efectos de los modelos sobre el ritmo y las características de la reestructuración

1) Francia es demostración de que una gestión administrada, centralizada, y planes anuales de abandono capacitan para una intensa reestructuración, pero controlada. Incluso sirven para dirigir hacia un modelo de desarrollo, el de la explotación media (30 a 50 vacas).

2) Alemania desde 1990 abandonó el esquema de la liberación de cuotas por compra y liberalizó las transferencias dentro de cada *land*. Las subastas de cuota suponen una opción para su mercado. La reestructuración se ha acelerado desde 1992 e inclinado hacia explotaciones de más de 50 vacas.

3) Holanda es el modelo de cómo una gestión liberal de las cuotas permite sostener la tendencia a la concentración de la producción en las explotaciones grandes, aunque haya conllevado resistencia al cese de los pequeños productores, por los altos precios de la leche en el país.

4) El Reino Unido ha encomendado la reestructuración al mercado de cuotas. Con 100 y más vacas están integrados desde 1989 al menos el 20% de los hatos lecheros (en ascenso), y no menos del 45% de las vacas, así mismo con tendencia alcista. La temprana operatividad del mercado de cuotas sigue dando gran flexibilidad a los cambios estructurales.

5) La reestructuración que acompaña al régimen de cuotas en España se sirve de pautas de unos y otros. Su trayectoria desde 1984 mantuvo un comportamiento similar al de Alemania o Francia, y con ellos se alinea (gran número de ganaderos y de dimensiones de explotación modestas), pero la política desde 1992 de aprovechar los resquicios de tolerancia de la normativa comunitaria, y sus efectos sobre el sector productor (concentración incontrolada y veloz) se acercan más, a pesar de la divergencia estructural, a los de Holanda y Reino Unido. Quedó consagrada la regionalización de las cuotas. El mercado de cuotas, es el protagonista de la reestructuración. De la magnitud de esta da fe el avance del número de explotaciones activas al comenzar el período 2001-02, reducidas a 43.500.

C) Impacto sobre la distribución regional de la producción

1) Francia ha mantenido hasta hoy estables las zonas de producción de leche de 1984. Los departamentos productores tradicionales (Bretaña, País del Loira y Baja Normandía), que progresaban con vigor en 1984, estabilizaron sus entregas. Es notable el esfuerzo y resultados de una política favorable a las áreas de montaña.

2) Alemania se ha valido de las fronteras interestatales para no permitir un deterioro significativo del patrimonio lechero del *land*. En el interior de cada uno sí tuvo y tiene lugar la reestructuración de las explotaciones peor dimensionadas para beneficiar a las mayores, más rápida desde 1992. La apertura al mercado de cuotas resultó fortalecida con las subastas regionales establecidas en el 2000.

3) El Reino Unido aprovechó el sólido efecto de las cuotas sobre la especialización productiva regional, que ha canalizado las transferencias a Gales e Irlanda del N en detrimento de las demás zonas, que a su vez han utilizado el mercado de cuotas para reorientar su producción agraria. Los más favorecidos han sido el O de Inglaterra, País de Gales e Irlanda del N. Desde 1995, solo Irlanda del N.

4) En España el modelo de estado ha propiciado un escenario como el francés o el alemán, pero resultado de una gestión liberal de las cuotas según los modelos británico y holandés. Han privado los intereses de las CC.AA., a favor de considerar su territorio como un coto cerrado del que no debía salir cuota para evitar pérdidas de patrimonio lechero. Así puede ser una vez más reexplicada la polarización de la producción lechera, fuertemente regionalizada en la España húmeda. Es certero afirmar que desde 1993 la España húmeda no ha perdido significativamente peso en la producción láctea española. Y que mantendrá por tiempo su condición de núcleo duro de la misma.

Bibliografía

- Barthélemy, D. 1999 a). “En Allemagne, la sucesión de deux orientations”. En “*L’agriculture européenne et les droits à produire. Les quotas laitiers*”, D. Barthélemy et J. David, Editeurs. INRA. P 38-55.
- Barthélemy, D. 1999 b). “La gestion administrée française: en faveur de l’exploitation moyenne”. En “*L’agriculture européenne et les droits à produire. Les quotas laitiers*”, D. Barthélemy et J. David, Editeurs. INRA. P 56-80.
- Barthélemy, D., Boinon, J.P. 1999. “L’approche libérale britannique”. En “*L’agriculture européenne et les droits à produire. Les quotas laitiers*”, D. Barthélemy et J. David, Editeurs. INRA. P 93-112.
- Barthélemy, D., Boinon, J.P., Wavreski, P. 1999. “L’impact des gestions nationales sur les exploitations laitières”. En “*L’agriculture européenne et les droits à produire. Les quotas laitiers*”, D. Barthélemy et J. David, Editeurs. INRA. P 113-140.
- Calcedo Ordóñez, V. 1999. “Los cambios en las OCM de la leche y los productos lácteos y la carne de vacuno según la reforma de la PAC en el acuerdo sobre la Agenda 2000”. *Cuadernos de Información Económica*, 144-145, 10-21.
- EFAC. 2002. “The future of european milk quotas: a view from european farmers” (Denmark, France, Germany, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom). *Statistics and original report compiled by GFA-RACE Partners Limited for European Federation of Agricultural Consultancy (EFAC)*. 30 p.
- European Commission. 2002. “Agriculture in the European Union. Statistical and economic information 2001”. *Internet*.
- Foro Agrario. 2000. *La reforma de la PAC de la Agenda 2000 y la agricultura española*. Ed. Mundi Prensa. Madrid. 398 p.
- Hoetjes, B., Boinon, J.P. 1999. “Une intensification laitière coûteuse aux Pays-Bas”. En “*L’agriculture européenne et les droits à produire. Les quotas laitiers*”, D. Barthélemy et J. David, Editeurs. INRA. P 81-92.
- Institute de l’Élevage. 2001. “La filière laitière en Espagne. Un développement sans garde-fous”. *Dossier Economie de l’Élevage*, Juillet 2001. 43 p.
- ONILAIT. *Rapports annuels* (hasta 2000).
- Sineiro García, F. 2001. “El caso del sector lácteo. Los criterios de asignación de cantidades de referencia como parte de una política de reestructuración sectorial”. Documento para el Foro Agrario (2). 17 páginas (fotocopiado).

Sineiro García, F. y Valdés Pazos, B. 2001. "Evolución del mercado y la estructura productiva del sector lácteo español desde la integración en la CEE". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, v. 1, 1, 125-148.

CUADRO 1
Situación de la producción lechera española en 1984 y comparación con los cuatro EE.MM.

	España 1984	España 1980	Alemania 1984	Francia 1984	R.U. 1984	Holanda 1984
Producción, 000 t	6.392	6.067	34.880	27.700	16.188	12.763
Entregas, 000 t.	4.787	4.503	31.596	26.123	15.767	12.465
Número productores	270.000	307.763	397.200	427.400	58.400	63.500
% expts leche/total expts	10	s.d.	53	40	24	51
Entregas kg/ Productor	17.730	14.631	61.000	61.000	269.000	195.000
Leche en PFA (%)	9,2	s.d.	25,4	17,2	19,8	26,5
V. Lecheras	1.877.000	1.836.413	5.735.000	7.195.000	3.429.000	2.521.000

Fuente: CNIEL.

CUADRO 2
Estructuras de la producción lechera española en 1984 y comparación con los cuatro EE.MM.

Explotaciones/ talla, %	España 1984	España 1980	Alemania	Francia	Reino Unido	Holanda
<10 vacas		84,7	46	37	12	17
10-50		14,9	52	59	42	50
Más de 50		0,4	2	4	46	33
Nº medio vacas/explotación.	7	6	14	17	56	40
Rendimiento/vaca lechera	3.411	3.304	4.530	3.850	4.721	5.063

Fuente: CNIEL.

CUADRO 3
Evolución (% anual) de disminución del número de explotaciones entre 1971 y 1983

	Alemania	Francia	Holanda	R. Unido	España
Explotaciones lecheras	-4,8	-5,4	-4,9	-5,2	-6,5
Total explotaciones	-2,4	-1,6	-1,8	-1,3	-0,7

Nota: España, entre 1972 y 1982 para todas las explotaciones y entre 1972 y 1984 para las lecheras. Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Para España, elaboración propia con datos del MAPA.

CUADRO 4

Evolución (% anual) de disminución del número de explotaciones entre 1984 y 1998

	Alemania	Francia	Holanda	R. Unido	España
Explotaciones lecheras	-3,8	-4,7	-2,9	-2,7	-4,1
Total explotaciones	-2,2	-2,8	-1,6	-0,8	-2,4

Fuente: EUROSTAT.

CUADRO 5
Características de la evolución de la producción lechera española

	Años						Variación anual %			
	1980	1984	1988	1992	1996	2000	1984-88	1988-92	1992-96	1996-00
Nº explotaciones, 000	308	270	220	148	115	62	-4,6	-8,2	-5,6	-11,5
Nº vacas lecheras, 000	1.836	1.877	1.783	1.516	1.281	1.236	-1,3	-3,7	-3,9	-0,9
Nº medio vacas/explot.	6,0	7,0	7,9	10,0	11,4	21,0	3,2	7,5	3,5	21,0
Producción lechera, 000 t	6.067	6.392	5.738	6.143	6.084	6.213	-3,0	5,1	-0,2	0,7
Leche recogida industria	4.503	4.787	4.377	5.435	5.418	5.527	-2,8	6,0	-0,1	0,5
Producción lechera/explot.	19.698	23.675	26.080	41.507	52.904	100.000	2,5	14,8	6,9	22,3
Rendimiento/vaca, kg	3.304	3.411	3.257	3.976	4.717	4.943	-1,1	5,5	4,7	1,6

Fuente: Elaboración propia y con datos CNIEL.

CUADRO 6
Características y evolución de la producción láctea en España y los cuatro EE.MM. 1971-1984

	Alemania			Francia			Holanda			Reino Unido			España		
	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1972	1984	Var/Año %
Explots 000	713,4	397,2	-4,4	815,6	427,4	-4,8	116,6	63,5	-4,6	109,5	58,4	-4,7	638,0	270,0	-4,8
Vacas 000	5.480	5.735	0,4	7.280	7.195	-0,1	1.896	2.521	2,2	3.244	3.429	0,4	1.837	1.877	0,2
Entregas 000 t	17.994	23.982	2,2	19.241	27.700	2,8	7.910	12.763	3,7	12.601	16.188	1,9	1.390	4.787	20,7
Rendº/vaca, l	3.856	4.866	1,8	3.191	3.858	1,5	4.440	5.334	1,4	4.003	5.131	1,9	2.413	3.312	3,1
Entregas/ex p. l	25.223	60.378	6,9	23.591	64.810	8,1	67.839	200.992	8,7	115.078	277.192	7,0	2.179	17.214	61,1
Vacas/Explot	8	14	5,0	9	17	5,0	16	40	7,1	30	59	5,4	2,9	7	11,8

Fuente: Barthélemy, Boiron y Wavreski (1999). Para España, elaboración propia con

	Alemania			Francia			Holanda			Reino Unido			España		
	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %
Número v. lecheras	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %	1971	1984	Var/Año %
De 1 a 19	94,7	75,9	-6,5	91,8	65,0	-8,1	67,9	28,9	-	46,1	21,0	-			
De 20 a 49	5,2	22,0	7,4	7,9	31,1	6,0	30,4	37,9	-3,2	36,3	31,7	-6,3			
Más de 50	0,2	2,1	18,6	0,3	3,9	18,8	1,7	33,2	21,7	17,6	47,3	2,9			
Conjunto	100,0	100,0	-4,8	100,0	100,0	-5,4	100,0	100,0	-4,9	100,0	100,0	-5,2	100,0	100,0	-4,8

datos CNIEL.

CUADRO 7

Explotaciones lecheras por estratos de dimensión %

Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Para España, elaboración propia con datos CNIEL.

CUADRO 8

Evolución del número de explotaciones por estratos de dimensión (%). 1984 a 1996 y 1998

Nº vacas lecheras	España a,1996	España a,1998	Alemania, 1996	Alemania, 1998	Francia, 1996	Francia, 1998	Holanda, 1996	Holanda, 1998	R.U. 1996	R.U. 1998
De 1 a 9	-62,2	-68,7	-67,4	-74,4	-87,3	-89,6	-54,7	-56,6	-63,2	-66,2
De 10 a 19	-37,2	-41,1	-52,7	-59,6	-75,5	-79,9	-50,0	-56,4	-58,5	-50,9
De 20 a 29	-10,4	55,2	-25,8	-33,8	-49,8	-52,5	-49,5	-54,7	-48,5	-51,1
De 30 a 49	87,5	118,8	10,4	7,3	-3,4	-6,5	-21,9	-25,3	-42,6	-40,3
De 50 a 99	81,8	109,1	73,2	101,2	25,6	25,6	-26,0	-30,9	-27,2	-27,2
100 y más	50,0	50,0	750,0	875,0	140,0	140,0	-40,0	-46,7	-6,9	-13,8
Conjunto	-54,3	-57,8	-47,3	-53,2	-62,9	-65,9	-36,9	-41,1	-37,2	-37,8

Nota: España, de 1988 a 1996 y 1998. Fuente: EUROSTAT.

CUADRO 9

Distribución de las explotaciones y de las vacas lecheras en España %

Nº vacas leche	Distribución de la explotaciones lecheras %									
	1980		1983	1989		1995		1997		
	Explotaciones	Vacas		Explotaciones	Vacas	Explotaciones	Vacas	Explotaciones	Vacas	
De 1 a 19	06,7	81,3	s.d	93,8	71,7	87,2	49,2	80,8	39,1	
20-29	1,9	7,3	s.d	3,7	11,3	5,2	11,5	9,8	18,7	
30-49	1,0	6,0	s.d	1,7	7,6	5,2	18,1	6,6	20,8	
50-99	0,3	3,1	s.d	0,8	9,4	1,7	11,1	2,2	11,3	
Más de 100	01	2,3	s.d	0,0	0,0	0,5	10,2	0,6	10,1	
Conjunto	100,0	100,0	s.d	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: INE, MAPA y CNIEL.

CUADRO 10

Características de la evolución de la producción lechera de Francia

	1984	1988	1992	1996	1998	1999	2000
Nº explotaciones, 000	427,4	291,4	199,0	158,6	145,8	141,2	134,7
Nº vacas lecheras, 000	7.195	5.841	4.968	4.672	4.476	4.416	4.407
Nº medio vacas/explot.	17	20	25	29	31	31	33
Prod. Lechera, 000 t	27.700	26.606	25.315	25.083	24.793	24.167	24.149.
Leche recogida industria	26.123	24.086	23.045	23.208	23.031	23.123	22.580.
Prod. Lechera/explot.	64.810	91.304	127.21	158.15	170.04	172.00	179.40
			1	3	8	0	0.
Rendimiento/vaca, kg	3.850	4.555	5.096	5.369	5.622	5.612	5.660.

Nota: 129.600 explotaciones y 4.424.000 vacas en 2001.

Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Desde 1996, elaboración propia con base CNIEL.

CUADRO 11

Distribución de las explotaciones y de las vacas lecheras en Francia %

Nº v.lecheras	Distribución de la explotaciones lecheras %											
	1983		1989		1995		1997		2000		2001	
	Expl ot	Vaca s	Expl ot	Vaca s	Expl ot	Vaca s	Expl ot	Vaca s	Expl ot	Vaca s	Expl ot	Vaca s
De 1 a 19	67	35	54	24	33	12	29	10	26	9	24	8
20-29	17	24	21	24	23	20	23	19	22	17	21	15
30-49	12	27	20	35	32	40	33	41	35	40	37	41
50-99	4	13	5	29	12	26	13	28	16	31	17	33
Más de 100	0	1,0	0	1,0	1	3	1	3	1	3	1	3
Conjunto	100	100,0	100	100,0	100	100,0	100	100,0	100	100	100	100

Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Desde 1995, elaboración propia con datos CNIEL.

CUADRO 12

Características de la evolución de la producción lechera de Alemania

	Años					Variación anual %			
	1984	1988	1992	1996	1998	1984-88	1988-92	1992-96	1996-98
Nº explotaciones, 000	397,2	337,3	275,0	209,5	185,9	-4,0	-5,0	-6,6	-5,6
Nº vacas lecheras, 000	5.735	5.074	5.632	5.229	5.193	-3,0	2,6	-1,8	-0,4
Nº medio vacas/explot.	14	15	20	25	28	1,0	8,0	5,1	6,0
Producción lechera, 000 t	34.880	31.930	27.991	28.900	28.378	-2,1	-3,1	0,8	-0,9
Leche recogida industria	31.596	29.208	25.605	27.180	26.940	-1,9	-3,1	2	-0,4
Producción lechera/explot.	87.815	94.665	101.785	137.947	152.652	2,0	1,9	8,9	2,7
Rendimiento/vaca, kg	4.530	4.725	4.970	5.527	5.622	1,1	1,3	2,7	1,7

Nota: Producción y recogida, desde 1984, de la Alemania unificada. En 1999 y 2000, respectivamente: Recogida 26.783 y 26.984 miles de t. (0,1% por año sobre 1998); número de vacas 4,833 y 4,644 millones (en 2000, -5,3% medio por año sobre 1998); rendimiento por vaca 5.950 y 6.146 kilos (4,7% por año entre 1998 y 2000). Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Desde 1996, elaboración propia con datos CNIEL.

CUADRO 13

Distribución de las explotaciones y de las vacas lecheras en Alemania %

Nº v. lecheras	Distribución de la explotaciones lecheras %									
	1980		1983		1989		1995		1997	
	Explo t	Vacas	Explo t	Vacas	Explo t	Vacas	Explo t	Vacas	Explo t	Vacas
De 1 a 19			76	46	68	37	55	20	51	17
20-29			14	24	17	25	20	20	20	17
30-49			8	21	11	25	17	25	18	24
50-99			2	9	3	11	7	17	9	21
Más de 100			0	1	0	1	2	19	2	21
Conjunto			100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Desde 1995, elaboración propia con

datos de CNIEL.

CUADRO 14
Características de la evolución de la producción lechera de Holanda

	Años					Variación anual %			
	1984	1988	1992	1996	1998	1984-88	1988-92	1992-96	1996-98
Nº explotaciones, 000	63,5	57,4	48,0	40,1	37,3	-2,5	-4,4	-4,4	-3,5
Nº vacas lecheras, 000	2.521	2.038	1.881	1.777	1.643	-5,2	-2,0	-1,4	-3,8
Nº medio vacas/explot.	40	36	39	44	44	-2,8	2,5	3,1	0,0
Producción lechera, 000 t	12.763	11.406	10.901	10.970	10.995	-2,8	-1,1	0,2	0,1
Leche recogida industria	12.465	11.024	10.503	10.759	10.470	-2,9	-1,2	0,6	-1,3
Producción lechera/explot.	200.99 2	198.71 1	227.10 4	273.56 6	294.77 2	-0,3	3,4	4,8	3,9
Rendimiento/vacag	5.063	5.597	5.795	6.173	6.908	2,5	0,9	1,6	6,0

Nota: En 1999 y 2000, respectivamente: Recogida 10.554 y 10.551 miles de t. (0,34 % por año sobre 1998); número de vacas 1,6 y 1,570 millones (en 2000, -2,2% medio por año sobre 1998); vacas por hatos 50 y 55. Recogida de leche por explotación, 396.762 kilos en 2000. Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Desde 1996, elaboración propia con datos CNIEL y Veevro.

CUADRO 15
Distribución de las explotaciones y de las vacas lecheras en Holanda %

Nº vacas lecheras	Distribución de la explotaciones lecheras %							
	1983		1989		1995		1997	
	Explot s	Vacas	Explot s	Vacas	Explot s	Vacas	Explot s	Vacas
De 1 a 19	28	6	30	7	22	7	21	4
20-29	16	9	15	10	12	10	12	6
30-49	23	22	28	30	28	30	29	26
50-99	28	48	24	43	33	43	34	51
Más de 100	5	15	3	10	4	10	4	13
Conjunto	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Desde 1995, elaboración propia con datos CNIEL.

CUADRO 16
Características de la evolución de la producción lechera del Reino Unido

	Años					Variación anual %			
	1984	1988	1992	1996	1998	1984-88	1988-92	1992-96	1996-98
Nº explotaciones, 000	58,4	48,3	42,0	36,7	36,3	-4,3	-3,3	-3,2	-0,6
Nº vacas lecheras, 000	3.429	3.044	2.779	2.631	2.496	-2,8	-2,2	-1,3	-2,6

Nº medio vacas/explot.	59	63	66	72	69	1,7	1,2	2,3	-2,1
Producción lechera, 000 t	16.188	15.120	14.701	14.780	14.637	-1,6	-0,7	0,1	-0,5
Leche recogida industria	15.767	14.437	13.884	14.058	14.063	-2,1	1,0	0,3	0,0
Producción lechera/explot.	277.19 2	313.04 3	350.02 4	402.72 5	403.22 3	3,2	3,0	3,8	0,1
Rendimiento/vaca, kg	4.721	4.967	5.290	5.618	6.076	1,3	1,6	1,6	4,1

Nota: En 1999 y 2000, respectivamente: Recogida 14.457 y 13.930 miles de t. (-0,45% sobre 1998); número de vacas 2,480 y 2,438 millones (en 2000, -1,2% medio por año sobre 1998). Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Desde 1996, elaboración propia con datos CNIEL.

CUADRO 17

Distribución de las explotaciones y de las vacas lecheras en el Reino Unido %

Nº vacas lecheras	Distribución de la explotaciones lecheras %							
	1983		1989		1995		1997	
	Explots	Vacas	Explots	Vacas	Explots	Vacas	Explots	Vacas
De 1 a 19	20	3	Vacas	2	13	2	13	2
20-29	12	5	9	3	9	3	9	3
30-49	22	15	22	13	20	11	21	12
50-99	31	38	34	36	36	36	36	37
Más de 100	15	38	20	45	22	48	21	46
Conjunto	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Barthélemy, Boinon y Wavreski (1999). Desde 1995, elaboración propia con datos CNIEL.