

El futuro de la producción de leche en España

▼ VICTORIANO CALCEDO ORDOÑEZ. CATEDRÁTICO DE UNIVERSIDAD. EXCEDENTE DE LA UCM.

Análisis de la situación actual de la producción de leche en España y reflexiones sobre el futuro

De cara al año 2000 se prevé un incremento de la producción láctea y un descenso de los precios

Como cada campaña llegado el momento del balance de producción, también ahora ha vuelto a la actualidad el sector lechero, en los planos nacional y regional, con profusión de referencias informativas de diverso origen (político, sindical, de las administraciones públicas) y en todos los medios de difusión, tomando como base el problema del pago de la tasa suplementaria (régimen comunitario de cuotas lecheras) por la superación de la cantidad global española en la campaña 1995-96, e, indirectamente, replanteando la cuestión de fondo, la insuficiencia de dicha cantidad.

Con ser importante que los productores lleguen a pagar la tasa suplementaria, que se negocie con la Comisión Europea atenuar el efecto reduciendo su importe o que finalmente éste se detraiga de la cuenta de los fondos comunitarios, la cuestión obedece a un reiterativo planteamiento de coyuntura temporal, que tiende a situar en segundo plano otros factores determinantes del futuro de la producción de leche en España.

Que la cuota española impida actualmente el pleno desarrollo del potencial lechero nacional y que la permanente reivindicación por incrementarla se mantenga, no puede ni debe servir para rehuir u olvidar las inciertas perspectivas que se ciernen sobre el más o menos inmediato futuro y que obligan a defender simultáneamente lo que se tiene ahora, esto es, una producción que cubre cuatro quintas partes del consumo nacional, obtenida en más del 50% en las cuatro Comunidades Autónomas de la España húmeda (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco).

Una llamada de atención, a modo de recordatorio de la situación, siempre es oportuna, aunque se preste sólo atención a unos pocos puntos del complejo sistema lechero nacional.

La calidad de la leche no progresa

A pesar de su inexcusable prioridad y no obstante lo importante del avance conseguido hasta ahora, no parece perfilarse en el tiempo una decidida apuesta por mejorar la calidad higiénica de la leche.

La entrada en vigor a plazo fijo de las normativas comunitarias sobre el problema se contempla con demasiada pasividad, actitud poco compatible con la perentoriedad impuesta por el año que hay por delante.

Que, por ejemplo, en Cantabria, Cataluña y Galicia sus respectivos Laboratorios Interprofesionales atestigüen que la leche con los requisitos exigidos (menos de 100.000 gérmenes y de 400.000 células somáticas por mililitro) la entreguen hoy sólo en torno a un tercio de las explotaciones de cada CC.AA. es preocupante.

Los expertos señalan que en el fondo del problema, como un elemento muy influyente, está la competencia entre compradores por la recogida, que induce al productor a relajar la disciplina del manejo y reducir sus costes por compras fuera de la explotación, porque tiene vendida la leche. No conviene olvidar, sin embargo, el probable papel indirectamente desestimulante del sistema de pago de la leche aplicado en la actualidad, dominado por las cuantiosas primas de volumen pagadas por los compradores, lo que a primera vista sugeriría que la calidad higiénica

en sí misma no es lo más importante.

Cambios de estructura productiva

La estructura productiva ha mejorado considerablemente en todas las CC.AA. al mismo tiempo que abandonan las explotaciones que van quedando en la marginalidad y cede el censo de vacas de ordeño. Los titulares de cuota en disposición de abandonar, sea cual sea el motivo, parecen ahora más propensos a vender su cantidad de referencia a otros productores que a ser acogidos en un programa de abandono de la actividad con indemnización.

Incluso en la España húmeda, donde la insuficiencia estructural es comparativamente más severa en promedio que la de las demás CC.AA. españolas, se está perfilando claramente el núcleo «duro» competitivo de la producción futura.

Por ejemplo, en Asturias y Galicia el número de productores con cuota superior a los 100.000 kg, que suponen el 10% y 7% respectivamente, absorben en cada región un tercio del total de leche de venta a compradores; en Cantabria, el 17% cubre casi la mitad de la recogida de la industria.

Pero ese progreso es insuficiente; la concentración de explotaciones tiene que ir más lejos, siguiendo la evolución de otros países de la órbita comunitaria y foráneos. Aquí está el caso de Dinamarca que entre 1985 y 1995 ha duplicado la cuota media de sus 15.000 explotaciones actuales (de 150.000 kg que tenían los 30.000 productores de 1985 a 300.000) y proyecta volver a duplicarla en el año 2005 porque desaparecerán de nuevo la mitad de los productores, reducidos entonces a 7.000.

La experiencia española en la aplicación del régimen de cuotas

España, tras casi cinco periodos de aplicación real del régimen de la tasa suplementaria, ha adquirido una cierta experiencia, que debería permitir a la Administración reconducir determinados aspectos de aquél.

Se ha adoptado un esquema basado en la linealidad al asignar su cantidad de referencia a los productores y en la práctica se está aceptando la tácita territorialización de las cuotas de los productores por CC.AA, esquema que aspiran a consolidar definitivamente algunas CC.AA. como el País Vasco (invocando la necesidad de asegurar la ligazón territorial entre producción e industria).

Ese esquema se está revelando incapaz de dar respuesta al fuerte despliegue del potencial lechero de Galicia, agravado por la segura recuperación de los de Asturias, Cantabria y Castilla y León en la presente campaña 1996-97, ante cuyo supuesto puede esperarse una creciente dificultad para aplicar las compensaciones interregionales en el futuro inmediato.

El MAPA, al optar por dar valor mercantil al derecho a producir materializado en la cuota y autorizar su transferencia entre productores sin vinculación con la tierra, aunque esa clase de transferencia tenga lugar básicamente dentro de cada CC.AA, ha visto cómo se desequilibraba la situación en favor del mercado como mecanismo de reestructuración a costa de la redistribución de cantidades de referencia desde la Reserva Nacional, como acredita el mediocre resultado del último programa de abandono de la producción (el VII).

Para las CC.AA. vocacionales de la España húmeda, este escenario plantea la clara insuficiencia a medio plazo de las posibilidades de reestructuración interna, en el marco territorial de cada una de ellas, sin el recurso a cuota de otras regiones o por incremento de la global española.

Por ejemplo, en el caso de Cantabria, cuya estructura productiva es considerablemente mejor que las de Asturias, Galicia y País Vasco, en la hipótesis de que la asignación de cuota a los productores de la región se mantuviera hasta el 2005 en los 475 millones de kilos aproximadamente de hoy, la caída del número de explotaciones en el 5% anual medio durante los 10 años hasta reducir las a unas 3.000 supondría que su cuota media pasaría de unos 80.000 kilos a 160.000, cuantía que se estima en el límite mínimo para competir.

Pero si este mismo cálculo se extiende a Galicia y sus más o menos 50.000 explotaciones reales disminuyeran hasta 25.000



durante idéntico periodo, la cuota media crecería sólo de 40.000 a 80.000 kilos, cifra notoriamente insuficiente.

La experiencia española sobre el funcionamiento del régimen de la tasa suplementaria, comparativamente con la de otros países de la UE, puede haber sido adquirida con rapidez, pero presenta todavía numerosos puntos oscuros en la gestión, la actitud y el comportamiento de productores y compradores, que se conocen en el ámbito del sector lácteo y deben ser clarificados.

Tampoco la información oficial es lo puntual, amplia y fluida que en otros países (véanse las de campaña del Reino Unido o Francia, por ejemplo), muy probablemente por las implicaciones regionales de la cuestión.

Que exista leche «negra» (no contabilizada formalmente en la recogida) que la metodología de las compensaciones tolere desviaciones de importancia muy desigual entre productores, al estar presidida por la estricta proporcionalidad sin excepción ni modulación alguna, y que diferencias sustanciales en la superación de la cantidad de referencia no acarreen consecuencias, pero planteen agravios comparativos entre regiones y explotaciones, son ejemplos de signo negativo en la metodología aplicativa del sistema de cuotas y, por tanto, a corregir.

En España en este momento el crédito que le merece al productor medio el funcionamiento del sistema de la tasa suplementaria o de cuotas es bajo.

Dejando aparte el insólito caso de que hayan seguido vendiendo leche un conjunto relativamente importante de productores acogidos a programas de abandono y de que la industria acepte leche de productores sin cuota, hechos comprobados en la campaña 1995-96, existe la sensación

de que el núcleo de productores con cuota que han venido optando por el riesgo calculado para beneficiarse de las compensaciones es en el país desproporcionadamente importante frente al de productores responsables, que creen en el sistema y se esfuerzan por respetarlo, pero ven que ahora, como en 1992, cuando se asignaron las cuotas, su prudencia es aprovechada intencionadamente por los productores menos aprensivos, para los que en la práctica no existen realmente las cuotas y son los que salen ganando (obtienen más ingresos por la leche, acrecientan su capacidad inversora para acomodarse al futuro), mientras ellos se sienten defraudados una y otra vez.

De ahí que fuera recomendable, aún sin rebosamiento de la cantidad global garantizada a España, recurrir ya desde ahora al cobro de la tasa en caso de superación de la cantidad individual de referencia, incluso modulando para discriminar más a los más infractores, sobre todo si son titulares de cuotas altas. Los fondos obtenidos, sumados a los de origen comunitario, servirían para financiar más programas de abandono de la actividad, complementados por los fondos que pudieran aportar las comunidades autónomas en aplicación de programas de idéntica finalidad.

La campaña 1995-96, primer problema serio

La campaña 1995-96 ha presentado el primer problema serio de superación de cuotas en España. Un 2% de la cantidad global garantizada (126.000 t) y unos 10.000 productores, que en principio tendrían que ser penalizados con 7.400 millones de pesetas, constituyen cifras inquietantes.

tantes y dato anticipado de mayores problemas si se cumplieran las previsiones que se adelantan en el período de cuotas 1996-97 según las estimaciones de producción adelantadas ya por algunas CC.AA.

Según las referencias ofrecidas por expertos solventes de las CC.AA. de la España húmeda el desarrollo de la producción en sucesivas campañas no es fácil que pueda ser contenido para que se ajuste a la cantidad global de leche garantizada a España.

La manifiesta insuficiencia de la cuota española que no se corresponde con el potencial de producción ni con la demanda del consumo del país, exige la reivindicación permanente ante la Comisión Europea y el Consejo de Ministros del millón de toneladas más de cuota, pero hay que reconocer la enorme dificultad de conseguirlo que deriva del vigente Acuerdo del GATT y el evidente sobredimensionamiento de la cuota europea.

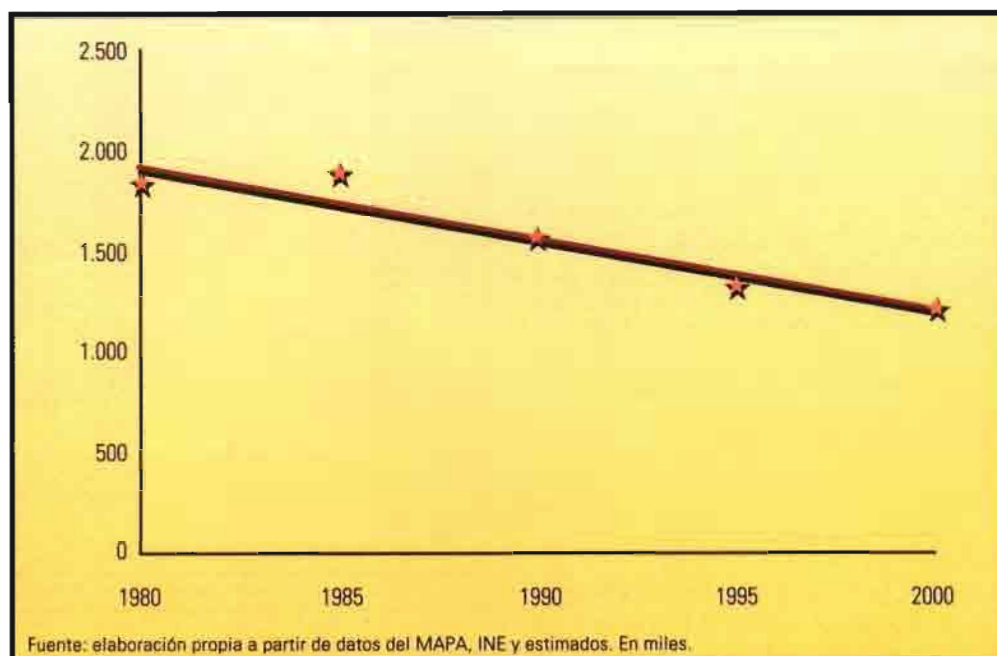
Entre tanto, la dura defensa de los derechos de producir de sus productores por parte de la mayoría de las CC.AA., que reduce las transferencias interregionales entre productores a cuantías poco menos que testimoniales, no contribuye a racionalizar la situación ni parece el mejor medio de asignar recursos, crear explotaciones viables y fomentar la competitividad.

Por principio se tiene que confiar en la reciente firma del protocolo de constitución de la Interprofesional del Sector Lácteo y el desarrollo de su contenido en plazo inmediato; es esperanzadora la constitución de la Mesa Nacional de la Leche con la representación de todas las partes interesadas, incluida la Administración Central, pero debe participar desde el principio, considerándolo como objetivo prioritario, en la mejora del funcionamiento del régimen de la tasa suplementaria.

Prepararse para el futuro

Hay que insistir, finalmente, en definir con aproximación y acierto el modelo productivo de cara al año 2000, desde cuyo año el escenario razonable en el plano internacional, según los analistas más solventes, pasa, bien por el incremento del comercio mundial de lácteos y el paralelo mantenimiento o alza de los precios (la OCDE apuesta por un incremento del 20% en los precios internacionales de los lácteos), bien por el incremento de producción mundial y el descenso del precio de la leche.

La última alternativa parece la más probable a la vista de los incrementos productivos registrados los últimos años (por



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAPA, INE y estimados. En miles.

Tendencia del número de vacas lecheras en España.

ejemplo, de EE.UU., Australia y Nueva Zelanda).

La producción de leche de EE.UU. sostiene un crecimiento constante a precio competitivo (30-35 ptas./kg al productor, si bien lejos de las 15 a 20 ptas./kg en Australia y Nueva Zelanda); la Ley Federal de Reforma y Mejora de la Agricultura de 1996 augura a partir de 1999 un más fuerte despliegue productivo con un mayor componente exportador, una vez que se acallen los ecos de diversidad de opinión sobre el futuro que ha suscitado la referida Ley entre los productores ante la desaparición desde aquel año del dispositivo protector (apoyo de precio a la leche destinada a transformación y regulación del mercado) de que han venido disfrutando ininterrumpidamente desde hace más de sesenta años.

Si ese fuera el escenario, la UE tendrá que asumirlo siempre que aspire a mantener su nivel de competitividad y su hegemonía exportadora, pero forzosamente ello le acarreará tensiones sociales y políticas en las regiones que se retrasen en la reestructuración y queden en la marginalidad –en España presumiblemente las menos vocacionalmente dotadas para la producción de leche– coste que será obligado pagar a cambio de una mayor apertura al mercado exterior y una aproximación de los altos precios de la leche en la UE a los más bajos del mercado mundial.

Convendría ir preparándose para entrar en un período, más o menos del 2000 al 2005, quizás el 2010, con cuotas flexibles (se debate intensamente ya hoy en casi todos los países de la UE bajo qué fórmula), menores precios de la leche, explo-

taciones progresivamente competitivas, pagos compensatorios temporales, apoyos de precio e intervención reducidos a la mínima expresión, ayudas a las estructuras en aumento y programas medioambientales cada vez más reglamentados. Para ulteriormente casi todos coinciden en la abolición de las cuotas.

El año 2005 podría marcar el lanzamiento del potencial productivo de España en el plano que le corresponde, para la cobertura del consumo interno y la participación en la expansión del comercio mundial, dentro de la UE, como potencia lechera media que es. Entonces, después de una fase transitoria, que habría que saber aprovechar bien, fundamentalmente en la recomposición, por concentración de explotaciones y de empresas compradoras, de un sector productivo y una industria transformadora estructuralmente mejores que ahora y competitivos, se terminarían de recuperar los niveles productivos de los primeros Noventa (el millón de toneladas tan reivindicado) antes de la aplicación de las cuotas, y se podría sobrepasarlos después, dando así cauce a las malogradas expectativas de los ganaderos españoles, y, sobre todo, de la España húmeda.

Todos los indicios apuntan a que un amplio grupo de países, unos 40, de Asia, Hispanoamérica, Norte de África, Este de Europa e incluso la antigua Unión Soviética, se están enganchando al tren del sólido desarrollo económico, ciertamente con diferencias de grado, lo que ineludiblemente repercutirá en su demanda alimenticia de productos lácteos, que sin duda atenderá y de manera competitiva la Unión Europea. ■