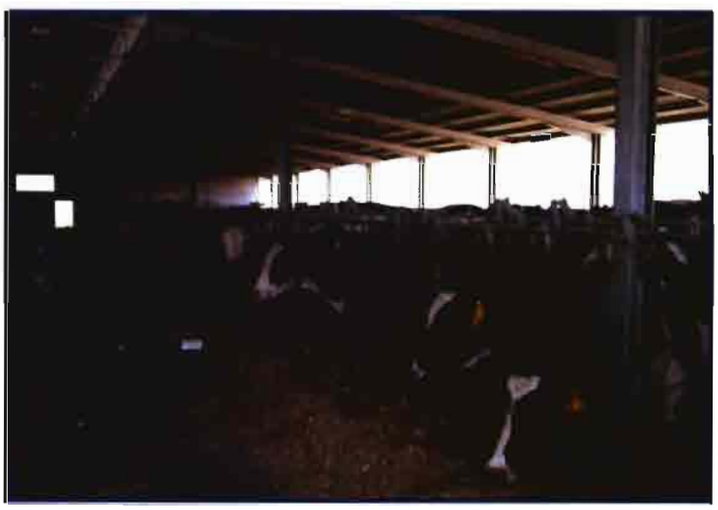
Reestructuración del sector productor de leche en España

VICTORIANO CALCEDO ORDÓÑEZ.
DPTO. DE ECONOMIA. UNIVERSIDAD DE CANTABRIA.

Desde mediados de marzo vienen apareciendo en los medios de comunicación especializados referencias a que el Ministerio de Agricultura última el lanzamiento de un plan de reestructuración del sector lácteo, que ya había sido anunciado a raíz del cambio de gobierno tras las elecciones de marzo de 2004 por los nuevos responsables de la política agraria. Se decía que su objetivo era apoyar a las explotaciones dispuestas a permanecer ante el nuevo escenario de la reforma de la PAC de 2003 (MTR) y evitar las tensiones en el mercado de cuotas causadas por las transferencias de las mismas entre CC.AA. En realidad ese plan tendría mucho que ver con la revisión del sistema de gestión de la cuota láctea. El tiempo ha venido a decir que uno y otra no son la misma cosa, aunque ambos lo compongan. Tras la aprobación por el Consejo de Ministros del 18 de marzo del Real Decreto 313/215, que modifica otro Real Decreto, el 347/2003, por el que se regula el sistema de gestión de la cuota láctea, el MAPA ha hecho pública una nota sobre el referido plan.

Literalmente explica que "el plan incluirá un nuevo sistema de gestión de la cuota láctea que permitirá poner a disposición de los ganaderos cuota a precios más bajos sin que se apliquen peajes. El nuevo sistema aportará transparencia, eliminando intermediaciones innecesarias, y reducirá los costes para el ganadero".

El Real Decreto 313/205, por tanto, lo que hace es preparar el sistema de gestión del régimen de cuotas para la puesta en aplicación, por parte del MAPA, de un futuro plan integral de reestructuración del sector productor de leche, por el que se quiere ofrecer a los ganaderos cuota láctea a precios asequibles, de modo que puedan mejorar su viabilidad económica para afrontar el reto que les plantea la última reforma de la PAC.



El plan se fundamentará en el papel de la Reserva Nacional como herramienta clave para la corrección de los desequilibrios generados con el sistema actual de gestión de cuotas, vistos los escasos resultados obtenidos por los últimos programas de abandono y las consecuencias de un mercado libre de cuotas dentro de cada Comunidad Autónoma y, aunque, con limitaciones, entre CC.AA.

Véanse los **cuadros I y II,** que recogen una aproximación a todos los programas de abandono de la producción de leche desarrollados en España desde 1987 a 1992 y de 1993 a 2005, respectivamente. Los programas 4º y 5º, los más importantes del conjunto, liberaron más 850.000 de toneladas de cuota de unos 23.000 ganaderos. Así mismo, que los programas entre 2000 y 2004 han movilizado poca leche, dado el restringido aliciente de la indemnización por el cese. Ya en 2005 el panorama ha sido más optimista y parece que el MAPA, para el programa correspondiente al período 2005-2006, pretende mantener las aceptables condiciones de acercamiento del precio del kg de cuota pagado en el abandono a lo que ha sido hasta hace bien poco el precio del mercado de cuotas.

La base de una Reserva Nacional fuerte no puede ser otra que la retención de toda la cuota reasignada desde ella (salvo la del reparto de la Agenda 2000), opción elegida por el MAPA, y la puesta en práctica de ambiciosos pero controlados programas de abandono de la producción. De ahí que los puntos centrales que contemplará el plan tendrán que ser los relativos a la

CUADRO I. Planes de abandono de la producción de leche en España (de 1987 a 1992).

Plan	1º	2º	3º	4º	S. 1º	S. 2º	Total
Ceses nº	3.232	2.674	5.131	17.864	3.867	2.607	35.375
T liberadas	87.600	42.500	86.000	569.300	124.800	79,5	989.700

Notas: S: Suspensión temporal de la producción lechera. Fuente: Elaboración personal con datos del MAPA.

CUADRO II. Últimos planes de abandono de la producción de leche en España (de 1993 a 2005).

Plan	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	12º	13º	14º	Total
Coste en millones (€)	112.137	1,803	14,530	27,046	16,227	16,606	15,025	8,296	4,235	25,000	240,905
Ceses (nº)	4.861	374	2.032	3.395	2.520	1.143	1.000	714	298	-	16.337
t liberadas	284.160	5.260	56.979	73.680	51.300	46.000	41.620	31.667	10.513	35.000	626.719
Euros/kg	0,391	0,319	0,240/0,270	0,301/0,361	0,301/0,361	0,331/0,397	0,331/0,397	0,150/0,400	0,150/0,480	0,150/0,840	-
Regulación	OM 30/7/93	OM 28/12/93	RD 154/96	RD 1486/98	OM 9/9/99	OM 26/9/00	OM 8/6/01	OM 17/4/02	OM APA 3/6/03	OM APA 4/8/04	-
Finalización	1998	1993/94	2002	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	-
Duración en años	5	1	7	1	1	1	1	1	1	1	-

Fuente: Elaboración propia. Notas: No considerados planes de CC.AA. por unas 150.000 t más, por lo menos. Coste en euros calculado desde el 12º.
Para el 14º, habrían sido liberadas 58.000 t, por lo que su coste no podría ser inferior a 35-40 millones de euros.
Hay algunas discordancias entre valores relacionados, atribuibles a las fuentes. Los valores totales deben tomarse como una aproximación.

gestión de la Reserva Nacional, el abandono, el Fondo Coordinado de cuotas y las condiciones de las transferencias de cuota.

A la espera del plan de reestructuración prometido, hay que resaltar que la modificación decidida supone un cambio radical en el esquema de gestión de las cuotas, ya que a partir del 9 de abril en que se cierra la ventanilla para su transferencia, deja de haber mercado (veremos si definitivamente no lo habrá o puede haberlo ocasionalmente), quedando en manos del MAPA el proceso de gestión a través de la liberación de cuota mediante programas de abandono y administración de la Reserva Nacional. Es como si se pasara del esquema liberal de gestión (cuyo prototipo serían los aplicados en Reino Unido y Holanda) al esquema administrativo (el modelo francés).

Estamos, consiguientemente, en un momento crucial, simultáneo con la aplicación de la reforma de la PAC a medio término (MTR de junio de 2003), que como es sabido modificó la normativa comunitaria de la leche y los productos lácteos. La inclusión de la prima láctea en el pago único en 2006 va a condicionar el mercado de cuotas del período 2005-2006, muy afectado por los compromisos que tienen pendientes los ganaderos que recibieron asignación del incremento de la Agenda 2000 a través de la Reserva Nacional; a esta carga obedeció la apertura de solicitudes de transferencia entre el 1 y el 8 de abril de 2005 que recogió el RD 313/2005. El desacoplamiento de la prima láctea en la UE-15 va a influir fuertemente en la evolución futura del sector, tanto a nivel de España como en el plano comunitario. Tal desacoplamiento supone la posibilidad de percibir las ayudas sin producir leche (vender la cuota una vez conseguido el derecho al Pago Único). Cada ganadero se verá abocado a considerar esta posibilidad en función de su edad, expectativas de sucesión, decisiones empresariales pendientes e inversiones, y de la evolución de los mercados de la leche, piensos, forra-

CUADRO III. Evolución del número de explotaciones por CC.AA. entre los períodos 1992-93 y 2004-05.

	Explots 92/93*	Explots 04/05	Tª anual acumulada	Variación %
Andalucía	5.462	1.249	-12,6	-77,1
Aragón	969	165	-14,9	-83,0
Asturias	21.215	5.166	-12,1	-75,6
Baleares	704	332	-6,6	-52,8
Cantabria	9.033	3.383	-8,5	-62,5
Castilla-La Mancha	1.820	511	-10,9	-71,9
Castilla y León	19.490	4.273	-12,9	-78,1
Cataluña	4.084	1.350	-9,6	-66,9
Extremadura	2.436	272	-18,1	-88,8
Galicia	68.745	20.524	-10,4	-70,1
Madrid	662	157	-12,3	-76,3
Murcia	207	41	-13,7	-80,2
Navarra	1.450	402	-11,0	-72,3
País Vasco	4.789	1.091	-12,6	-77,2
La Rioja	137	37	-11,2	-73,0
C. Valenciana	248	52	-13,2	-79,0
España	141.451	39.005	-11,1	-72,4

*Al fin del período. Los demás períodos, a su comienzo. Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA.

CUADRO IV. Evolución de la cantidad global garantizada a España entre 1992-93 y 2004-05 (miles de toneladas).

Leche cuota	VI	VD	Total cuota	Número de productores	Cuota media/ explotación (kg)	Base 100=1992/93
1992/93*	4.458	517	4.975	141.451	35.171	100,0
1993/94	5.200	367	5.567	137.330	40.537	115,3
1994/95	5.223	344	5.567	131.400	42.367	120,5
1995/96	5.223	141	5.564	122.985	45.241	128,6
1996/97	5.438	129	5.567	96.167	57.889	164,6
1997/98	5.452	115	5.567	90.867	61.265	174,2
1998/99	5.458	109	5.567	77.864	71.496	203,3
1999/00	5.470	97	5.567	68.664	81.076	230,5
2000/01	5.829	88	5.917	60.269	98.177	279,1
2001/02	6.036	81	6.117	53.124	115.146	327,4
2002/03	6.040	77	6.117	49.013	124.804	354,8
2003/04	6.040	77	6.117	44.723	136.775	388,9
2004-05	6.072	45	6.117	39.005	156.826	445,9

* Al final del período; en los demás períodos, al comienzo. Fuente: Elaboración propia. Datos del MAPA.

jes, cuota y ganado (terneros y ganado de reposición), aunque desde el 9 de abril de 2005 sólo acogiéndose a los programas nacionales de abandono de la producción. La dispar estructura productiva del sector lácteo español a nivel de explotación y la acusada regionalización de la producción en las CC.AA. de la Cornisa Cantábrica hacen muy dificultoso aventurar opinión sobre el impacto del desacoplamiento, que muy bien pudiera reforzar la tendencia al abandono de la producción en estas CC.AA., las más débiles del Estado desde el punto de vista estructural.

El momento es, pues, propicio para examinar la situación del sector productor a partir de los datos más recientes, que pronto se verán revisados tras la conclusión del período de cuotas 2004-2005. Tendremos un punto de partida para estudiar el efecto de la nueva regulación nacional y de la reforma de la PAC. Los parámetros que se consideran son los mismos que en trabajos precedentes sobre el tema (*MG* nº 167, junio de 2004), número de explotaciones y cuota media por explotación. Idéntico comentario merecen los tiempos elegidos (períodos de cuotas entre el 1992-1993, comienzo de la aplicación real de las cuotas lácteas en España, y el 2004-2005; inicios de los períodos 2003-2004 y 2004-2005).

La evolución de la estructura productiva en las CC.AA.

El cambio estructural durante los 11 años considerados **(Cuadro III)** en el número de explotaciones presenta una tasa anual acumulativa para España del –11,1%. Las CC.AA, muestran un comportamiento diverso: 10 ofrecen tasas superiores a esa media (Extremadura la tasa más alta, –18,1%, con Aragón, –14,9%, seguidas de Murcia y C. Valenciana, –13,7% y –13,2%, respectivamente; las otras seis, en el entorno del –12% al –13%), las demás no la alcanzan (Baleares la mínima, –6,6%; Cantabria y Cataluña, –8,5% y –9,6%, respectivamente). La variación total hace más patente la pérdida de explotaciones (–88,8% en Extremadura, –83% en Aragón, –80,2% en Murcia, porcentajes más altos; –52,8% en Baleares, –62,5% en Cantabria, –66,9% en Cataluña, porcentajes más bajos); las diez restantes entre –70% y –80%.

CUADRO V. Evolución del número de explotaciones y de la cantidad de leche por explotación (kg) según CC.AA. entre los períodos 1997-98 y 2004-05.

	Número de explotaciones		Cuota media/explotación	
	Tasa anual acumulativa %	Variación %	Tasa anual acumulativa %	Variación %
Andalucía	-11,4	-57,1	14,1	151,0
Aragón	-12,8	-61,6	16,7	193,9
Asturias	-12,6	-61,1	15,3	171,3
Baleares	-8,1	-44,6	7,1	61,6
Cantabria	-8,7	-47,0	11,2	109,7
Castilla-La Man.	-9,4	-50,0	14,3	154,9
Castilla y León	-12,2	-59,9	16,0	183,1
Cataluña	-8,6	-46,7	11,2	109,8
Extremadura	-15,7	-69,7	17,6	210,4
Galicia	-11,2	-56,6	14,7	160,8
Madrid	-10,6	-54,4	9,3	86,0
Murcia	-10,5	-53,9	19,8	253,3
Navarra	-11,7	-58,2	15,7	177,7
País Vasco	-14,7	-67,2	17,9	216,2
La Rioja	-8,9	-47,9	9,4	87,7
C. Valenciana	-12,1	-59,4	16,2	185,7
España	-11,4	-57,1	14,5	157,8

Al comienzo de cada período de cuotas. Leche=VD+VI. Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA.

CUADRO VI. Evolución del número de explotaciones y de la cuota por explotación (kg) entre los comienzos de los períodos 2003-04 y 2004-05.

CC.AA.	Explots 1º 03-04	Explots 1º 04-05	Variación (%)	Leche/Explot 1º. 03-04	Leche/Explot 1º. 04-05	Variación (%)
Andalucía	1.415	1.249	-11,73	328.138	371.169	13,11
Aragón	192	165	-14,06	461.949	557.653	20,72
Asturias	5.859	5.166	-11,83	112.600	127.566	13,29
Baleares	349	332	-4,87	284.164	302.899	6,59
Cantabria	3.747	3.383	-9,71	138.581	153.582	10,83
C. Mancha	589	511	-13,24	331.544	379.947	14,60
C. y León	4.940	4.273	-13,50	168.824	194.500	15,21
Cataluña	1.527	1.350	-11,59	401.356	449.490	11,99
Extremadura	306	272	-11,11	131.730	150.346	14,13
Galicia	23.622	20.524	-13,11	82.521	91.138	10,44
Madrid	174	157	-9,77	492.256	550.320	11,80
Murcia	48	41	-14,58	652.732	756.599	15,91
Navarra	461	402	-12,80	386.777	439.208	13,56
País Vasco	1.390	1.091	-21,51	174.781	238.478	36,44
La Rioja	42	37	-11,90	413.870	481.606	16,37
C. Valencia	62	52	-16,13	743.187	885.565	19,16
España	44.723	39.005	-12,79	135.604	153.730	13,37

1º: inicio del período de cuotas. Fuente: Elaboración propia con datos del MAPA.

Muy al contrario, la cuota media de leche por explotación **(Cuadro IV)** se ha multiplicado por casi 4,5 en los once años. Se duplicó en el período 1997-1998, lo volvió a repetir en el correspondiente a 2002-2003 y mantiene su crecimiento. Por CC.AA., a la altura del período 1997-1998 bordeaba los 150.000 kilos o los superaba en todas ellas, excepto las de la España húmeda (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco, más Castilla y León y Extremadura).

¿Qué ha sucedido desde el período 1997-1998?

Durante la etapa considerada, como permitían adelantar los datos publicados aquí anteriormente, podría haber habido distinto ritmo en la desaparición de explotaciones. Por ello se dividió en dos fracciones, períodos 1992-93 a 1997-1998 y 1997-1998 a 2004-2005. Pues bien, entre los períodos 1992-1993 y 1997-1998 se siguieron destruyendo explotaciones en España a una tasa anual acumulativa menor que entre los períodos 1997-1998 y 2004-2005 (para España, –8,5% y –11,4%, respectivamente; variación, –35,8% y –57,1%). El **cuadro V** complementa la información. Por CC.AA., salvo Baleares, Cataluña, Cantabria, Rioja y Castilla-La Mancha, que no llegaron a la tasa del –10%, todas las demás sobrepasaron este porcentaje; Madrid y Murcia mantuvieron valores parejos a la media nacional, el resto superaron el porcentaje medio, destacando los muy altos de Extremadura y País Vasco.

CUADRO VII. Distribución de las cuotas lácteas por estratos al final del período 2003-04.

Estratos cuota (kg)	Nº ganaderos	% total	Diferencia 03-04/02-03	Cuota (t)	% total	Diferencia cuota 03-04/02-03
<25.000	7.811	19,9	-2.793	96.980	1,6	-30.976
25.001-50.000	5.856	14,9	-1.375	216.306	3,6	-49.658
50.001-75.000	4.609	11,8	-815	284.221	4,7	-50.373
75.001-200.000	12.617	32,2	-1.203	1.593.483	26,3	-138.997
200.001-300.000	3.663	9,3	17	889.330	14,7	8.912
>300.001	4.640	11,8	431	2.985.985	49,2	315.914
Total	39.196	100,0	-5.738	6.066.305	100,0	54.823

Fuente: MAPA.

El incremento de la cuota media española por explotación entre los períodos 1997-98 y 2004-05 creció a una tasa anual acumulativa del 14,5% (variación +157,8%); se multiplicó por 2,6 dicha cuota media, con la particularidad de escasas excepciones entre las CC. AA. a abultados aumentos de dos dígitos. El cuadro dibujado para las CC.AA. en el período 2003-2004 se mantiene. Al comienzo del período de cuotas 2004-2005 la cuota media por explotación bordea los 900.000 kg en la Comunidad Valenciana, los 760.000 en Murcia, se acerca a los 500.000 kilos o los supera en Aragón, Cataluña, Madrid y Rioja, está entre 200.000 y 450.000 en Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Navarra y País Vasco, quedando por debajo de 200.000 en Asturias, Cantabria, Extremadura y Galicia (ésta, sin alcanzar aún los 100.000 kilos).

Cambios entre inicio de los dos últimos períodos

El **cuadro VI** confronta los datos del inicio del período de cuotas 2003-2004 con los mismos del período 2004-2005 para seguir el dinamismo de la reestructuración en el marco de los doce meses: la variación del número de explotaciones fue del –12,8%, en tanto la cuota media por explotación se incrementó un 13,4%; las CC.AA. se situaron más o menos por mitades encima y debajo de la media (9 y 8, respectivamente). Todas las CC.AA. perdieron explotaciones (5.718 en total). Reiterando lo ya afirmado con anterioridad, salvo las CC.AA. de la España húmeda, y Castilla y León, que forman el núcleo duro de la producción láctea española, más Extremadura, la cuota media por explotación de todas las demás CC.AA., es superior a los 300.000 kilos y por su dimensión potencialmente competitiva con la de la UE-15.

Estratificación de la cuota

El **cuadro VII** resume la distribución de las cuotas por estratos en España al final del período 2003-2004 y la contrasta con la distribución al final del período 2002-2003. Destaca el hecho de que los estratos menores de 200.001 kg pierden número de explotaciones y cuota láctea al cierre de campaña en el período 2003-2004 respecto del período 2002-2003. Al final del período 2003-2004 el 21,1% de los productores (8.303) englobaban el 63,9% de la cantidad global de referencia atribuida a España. De la información sobre tales valores por CC.AA. se deduce que en general puede confirmarse la afirmación precedente. El número de explotaciones con más de 300.000 kg de cuota aumenta en todas las CC.AA., como la leche que comercializan dentro de cuota. ■

