
LAS CUOTAS LECHERAS A DEBATE

Tomás García Azcárate
Luís Castro Pérez*

La instauración —en 1984— de cuotas lecheras ha representado un claro punto de inflexión frente a las anteriores medidas, mucho menos coercitivas, adoptadas por la Comunidad en su paulatino y lento intento de reformar la política agraria común y de hacerla social y presupuestariamente aceptable. La iniciativa —surgida en el Congreso de Kiel de la Asociación Europea de Economistas Agrarios (septiembre de 1984)— de dedicar a este tema un número monográfico de la *European Review of Agricultural Economics* (ERAE) debe ser, pues, bien recibida.

Las cuotas lecheras en la Comunidad consisten, en esencia, en una restricción cuantitativa a la producción lechera de cada Estado miembro. Se prevén dos modalidades de aplicación, conocidas como «fórmula A» y «fórmula B».

En la fórmula A se fijan cantidades de referencia para cada agricultor. La producción obtenida por encima de dicha referencia debe pagar una super-tasa equivalente al 75 % del precio indicativo de la leche. Con la fórmula B, la cantidad de referencia se fija para las centrales o industrias lácteas. Cualquier cantidad comparada por éstas que supere dicha cantidad de referencia suge una penalización del 100 % del precio indicativo de la leche.

El primer artículo corresponde a Alison Burrell, del Departamento de Economía Agraria de Wye College (Reino Unido), acerca de la incertidumbre del precio percibido por el ganadero bajo el sistema de cuotas lecheras y se centra en la modalidad B, cuotas por industria.

En efecto, el ganadero desconoce hasta el final del año si la industria con la que trabaja ha superado su cantidad de referencia. El precio marginal percibido por un ganadero que aumenta su producción no es el resultado exclusivo de sus decisiones; también incide la resultante de todas las decisiones adoptadas por el resto de los ganaderos que entregan leche a la misma industria. El autor aborda las consecuencias de esta situación sobre el volu-

(*) Doctor Ingeniero Agrónomo y Licenciado en Ciencias Económicas, respectivamente.
— Agricultura y Sociedad n.º 42 (Enero-Marzo 1987)

men de producción del ganadero y sobre el precio marginal, el esperado por un lado y el final percibido por otro.

La incertidumbre en dicho precio marginal —para la producción fuera de cuota— es analizada en base a una distribución simple de probabilidades. Aunque las probabilidades subjetivas del precio esperado difieran de un productor a otro, se retiene la hipótesis razonable de que sean pocos los que teman padecer toda la penalización. En cuanto a la penalización esperada dependerá de la información disponible acerca de cómo han reaccionado los restantes ganaderos. En estas condiciones, un ganadero racional tiende a corto plazo a producir por a de su cuota, dependiendo la cantidad en exceso de su aversión al riesgo y de sus expectativas subjetivas. Se producen, entonces, oscilaciones anuales cíclicas entorno a la cantidad de referencia de la industria. Uno de los factores que amortigua o amplía la magnitud del ciclo es la calidad (y rapidez con que se disponen) de las informaciones acerca de cómo —en este mismo año— está evolucionando la producción acopiada por la industria.

CUOTAS LECHERAS Y AJUSTE OPTIMO DE PRODUCCION POR EL GANADERO

Svend Rasmussen y A. Hjortshj Nielsen, del Instituto de Economía de la Real Universidad de Veterinaria y Agricultura de Copenhage (Dinamarca), estudian el proceso de ajuste del ganadero a la cuota que le ha sido asignada. Recurren a un modelo neoclásico de la teoría de la producción que requiere dos etapas: en una primera se considera constante la función de producción de cada vaca y en una segunda se procede a levantar esta restricción.

En el modelo se tiene en cuenta la producción conjunta de leche y carne y se dividen los costes en tres grupos: costes fijos, costes que varían con el tamaño del rebaño (servicios veterinarios, trabajo, intereses del capital ganadero...) y coste de la alimentación, variable con el tamaño de la cabaña y de la intensidad productiva deseada. La función objetivo es lineal y persigue maximizar la ganancia, sometida a la restricción de la cuota, asumiéndose que el óptimo productivo es mayor que dicha cuota.

Entre sus conclusiones, podríamos destacar que «el óptimo productivo con cuota es el punto en el que el coste medio de producción se iguala al coste marginal». El ajuste deberá realizarse reduciendo el número de cabezas o reduciendo la productividad por cabeza. A corto plazo, el ajuste se realizaría modificando la alimentación del ganado, pero a más largo plazo se produciría una reducción de la cabaña. Este proceso de ajuste sería, sin embargo, fuertemente dependiente de la relación existente entre costes fijos y costes variables y muy especialmente del coste del factor trabajo. Además, grandes diferencias de rendimientos entre vacas podrían provocar, incluso a corto plazo, la eliminación de las menos productivas.

El artículo es interesante, aunque su conclusión relativa a la igualdad de los costes medios marginales parece excesivamente particular: no se cumple si la función de producción no es lineal con respecto al número de cabezas. Por último, y sin entrar en el detalle del análisis empírico realizado, uno de sus resultados no es satisfactorio: han estimado funciones de producción con rendimientos crecientes a escala en el factor pienso.

UN MODELO PARA EL SECTOR AGRARIO COMUNITARIO

Mediante un modelo global para el sector agrario comunitario Knud Jorgen Munk, del Instituto de Economía de la Universidad de Aarhus (Dinamarca) aborda las consecuencias de las cuotas y de los precios sobre la producción y la renta agraria. El autor presenta tres niveles de agregación que realiza utilizando CES. De este modo consigue reducir el número de elasticidades de sustitución, desde 1.081 a 60, y hacer más operativo el modelo.

Podríamos destacar las conclusiones siguientes: una reducción de la producción lechera en un 5 % necesitaría —sin cuotas lecheras y sin modificar la cuota de azúcar— una disminución del precio de la leche en un 7,2 % y de la remolacha en una 1,6 %; esta misma reducción de producción de leche induciría un aumento de la producción de cereales (+1,6 %) y una disminución de la demanda (1,4 %); en cuanto al efecto sobre la renta, éste sería nulo.

El modelo también sirve para hacer proyecciones de futuro, siempre que se expliciten en los cambios esperados en la productividad y la disponibilidad de los factores productivos, así como en los precios relativos y en las cuotas o contingentes.

Nos encontramos ante un intento globalizador interesante, todavía inacabado e incompleto como indica el propio autor. Se explicitan claramente limitaciones tales como que la estimación de los parámetros del modelo es una combinación de métodos econométricos y opiniones de expertos. El carácter explícito de las limitaciones subjetivas de los parámetros utilizados, es una virtud escasamente presente en este tipo de trabajos.

CONSECUENCIAS PRESUPUESTARIAS Y FINANCIERAS DE LAS CUOTAS LECHERAS

Kenneth J., Thomson y Lionel J. Hubbard —del Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Newcastle (Reino Unido)— analizan las consecuencias de las cuotas lecheras sobre el presupuesto del FEOGA, sobre la renta de los agricultores y sobre los contribuyentes. Recurren a un modelo previamente utilizado para analizar la política agraria común y

completado con la incidencia de las cuotas lecheras. Como las ecuaciones están basadas en los precios de los distintos productos, se utiliza un «Precio —Equivalente— Cuota» (QEP) que corresponde al precio que hubiera sido necesario fijar para conseguir una disminución equivalente de la producción. La diferencia entre el QEP y el precio comunitario puede considerarse como la renta de situación inherente a la política de cuotas.

De sus conclusiones se destacan una disminución del autoabastecimiento en leche y productos lácteos, así como a medio plazo en carne de vacuno y un aumento de la producción de cereales. La instauración de cuotas lecheras no haría disminuir *en términos absolutos* el gasto comunitario en el sector lácteo, pero se rompería la actual tendencia al crecimiento. En 5 años, el gasto con cuotas sería un 40 % menor que el que se hubiera producido sin cuotas. Aunque se induciría un incremento del gasto en el mercado cerealista, el ahorro realizado con respecto a la situación sin cuotas compensaría con creces la pérdida de renta de los ganaderos de leche y de la industria correspondiente.

Este breve artículo se basa en un modelo con todas las virtudes y las limitaciones (explicitadas por los autores) de la sencillez. Ha sido construido para facilitar resultados en base a una extrapolación de las tendencias actuales. La utilización del QEP es ingeniosa pero plantea la necesidad de construir nuevos modelos pensados específicamente para incorporar directamente restricciones cuantitativas.

LA CUOTA LECHERA EN ITALIA

Antonio Cioffi y Franscesio Polverini —de la Universidad de Nápoles— junto con Carlo Perone-Pacífico y Alessandro Sorrentino —de la Universidad de Toscana— analizan las previsibles consecuencias de la instauración de cuotas en el sector lechero italiano. Para ello utilizan un modelo econométrico elaborado con anterioridad, suministrando informaciones de gran interés para el lector español sobre la situación en aquel país. Italia era un país autosuficiente en leche antes del Mercado Común; hoy es estructuralmente deficitario. Esta situación no es debida a un hundimiento de la producción, que a pesar de condiciones de producción comparativamente difíciles ha aumentado a ritmo creciente, sino a un alza muy significativa del consumo. Las importaciones van encaminadas a cubrir las necesidades del consumo directo, desviando la producción local hacia las industrias y sólo subsidiariamente hacia el consumidor. El coste de transporte desde las zonas de producción a las de transformación explica en una gran medida el crecimiento del coste de producción del queso italiano, crecimiento que —hasta ahora— ha podido ser trasladado hacia el consumidor.

Como consecuencia de las cuotas lecheras, se consolida el carácter deficitario del mercado italiano, carácter que se hubiera visto agravado si éstas

se hubieran instaurado cuatro años antes. La aportación italiana a la reducción de los gastos del FEOGA-garantía no proviene de una disminución de las inexistentes compras de intervención sino de una mayor contribución a la disminución de excedentes.

Se trata, pues, de un artículo documentado y sugestivo aunque pueden señalarse algunos puntos susceptibles de profundización. Como señalan los autores, la extrapolación de los resultados del ejercicio 1980 a los años en que el sistema de cuotas está vigente nos parece un poco excesiva. Desgraciadamente, una mayor comprensión del modelo requeriría disponer de unos trabajos citados en bibliografía, lo que obliga a dar *a priori* por buena toda la información suministrada.

CUOTAS LECHERAS Y CABAÑA VACUNA

Chris Ioannidis, del Departamento de Economía y de Historia Económica de la Politécnica de Portsmouth (Reino Unido), aborda cuáles pueden ser las consecuencias de las cuotas lecheras sobre la cabaña vacuina y su composición. Para ello utiliza un modelo econométrico trimestral del mercado europeo de la carne de vacuno puesto a punto con anterioridad. Esto le obliga a asimilar el efecto reductor de producción de la cuota lechera al de una disminución del precio percibido por el ganadero. Los autores son conscientes de que cuota y disminución del precio no son dos medidas equivalentes. La segunda, por ejemplo, generaría vía disminución de los precios al consumo un incremento de la demanda. Tampoco parece plenamente satisfactorio —al menos con la información suministrada en el artículo— el análisis del mercado de carne de vacuno sin incluir las ecuaciones necesarias para reflejar el comportamiento del mercado de productos lácteos.

Se presentan cuatro posibles escenarios futuros: una disminución continuada del precio real percibido por el ganadero (mantenimiento de una política de cuotas prolongada y severa); una disminución anual del 1 % durante 5 años más; una disminución del 10 % en términos reales durante 2 años volviendo después los precios a su nivel anterior (las cuotas son un fenómeno pasajero y efímero) y una disminución del precio de la leche en un 10 % simultánea con una subida del 10 % del precio de los cereales.

Entre las conclusiones podríamos destacar que es imperativo para la Comunidad el dejar claro que no se trata de una medida temporal; por el contrario, en menos de 5 años los excedentes volverían a acumularse de nuevo. En los dos años siguientes a las cuotas, el número de novillos para engorde subiría un 1-1,5 % mientras la cabaña de vacas lecheras disminuiría en un 2 ó 3 %. Esto significaría de la evolución de los rendimientos. En una perspectiva a más largo plazo, parece que serían necesarios estímulos adicionales a la reducción de la producción lechera.

LAS CUOTAS LECHERAS EN GRAN BRETAÑA

Paul Bingley, Michael Burton y John Strak —del Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Manchester (Reino Unido)— abordan cuáles podrían ser las consecuencias inter e intrasectoriales de la implantación de las cuotas en el sector ganadero e industrial relacionado con la producción lechera. Utilizan para este fin un modelo compuesto anteriormente a partir de una serie de ecuaciones realistas que, puestas a funcionar conjuntamente, permiten realizar previsiones de las posibles reacciones de los ganaderos ante la imposición de cuotas. De nuevo, para estimar los efectos de la instauración de cuotas sobre el mercado de la carne de vacuno, deben introducir un precio equivalente cuota.

Los resultados del modelo se confrontan con los primeros resultados disponibles. Todo parece indicar que los ganaderos han ajustado su cuota a corto plazo *a priori* mediante la reducción de los rendimientos aunque también se ha producido una disminución de la cabaña lechera. Esta reacción creará, sin duda, problemas de subutilización de la capacidad instalada en las industrias suministradoras del ganadero y en las industrias lecheras, en detrimento del empleo. El modelo parece haberse aproximado bastante a la realidad aunque los propios autores señalen que todavía puede mejorarse sustancialmente.

POLITICAS ALTERNATIVAS A LAS CUOTAS LECHERAS

Arie J. Oskam, del Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Agricultura de Wageningen (Países Bajos), analiza las consecuencias de la instauración de cuotas lecheras, comparándolas con tres políticas alternativas: una política restrictiva de precios unida a importantes tasas de corresponsabilidad; un descenso significativo del precio de la leche acompañado con ayudas directas a ganaderos y, por último, el mantenimiento de la política actual. Para las dos primeras políticas alternativas, se ha considerado que su coste presupuestario sería idéntico al de la política aprobada de cuotas. El trabajo prosigue con un análisis de lo que habría sucedido si se hubiera producido un cambio en la política lechera comunitaria en 1977, para culminar con el estudio del caso de los Países Bajos.

El modelo utilizado se basa en funciones de oferta y demanda formuladas en base a los resultados de anteriores investigaciones. No parece evidente, sin embargo, que la función de costes marginales sea la inversa de la función de oferta con los mismos retardos temporales. Tampoco aparece claramente la incidencia positiva sobre las rentas de los ganaderos resultado de la disminución del precio de algunos medios de producción como consecuencia de la disminución de su demanda. Todo parece indicar, pues, que las pérdidas de renta estimadas están sobrevaloradas.

Hechas estas anotaciones metodológicas, algunos resultados nos parecen interesantes:

- Con las cuotas lecheras se controla rápidamente el presupuesto del FEOGA y se aseguran mayores rentas a los ganaderos.
- Los consumidores prefieren reducciones drásticas de precios.
- En una situación tan desequilibrada, el control de la producción se vuelve prioritario frente a una mejor asignación de recursos.
- La instauración de cuotas en 1977 hubiera asegurado a los ganaderos mayores rentas que las actuales y menores costes presupuestarios.
- Visto el potencial productivo y las características estructurales de la cabaña lechera holandesa, una disminución del precio percibido (o unas cuotas) tiene efectos muy significativos sobre la renta de los productores y la renta nacional. Está claro que los beneficios de la reforma de la PAC para los Países Bajos vendrán de otros sectores productivos.

LAS CUOTAS LECHERAS EN LOS PAISES BAJOS

Leen B. Van Der Giessen y Jaap H. Post —del Instituto de Economía Agraria de la Haya (Países Bajos) investigan las consecuencias micro y macroeconómicas de las cuotas lecheras en los Países Bajos. Para ello, además de tomar nota de los primeros cambios producidos, recurren al análisis *input-output*.

A nivel microeconómico, incrementar los rendimientos sigue siendo rentable. En gran medida la reducción de la producción se ha conseguido mediante la disminución del número de vacas lecheras. Únicamente cuando el consumo de alimentos concentrados en verano es excesivamente elevado con respecto a los rendimientos lecheros, se produce una pequeña disminución del consumo, más relacionada con una mayor eficiencia de la alimentación que con una estrategia de búsqueda de menores rendimientos unitarios.

Las rentas de las explotaciones con una cierta base de tierra —y menor coste de la alimentación— se han visto menos afectadas. Globalmente el menor consumo de alimentos concentrados y la disminución de su precio han permitido compensar prácticamente los menores ingresos realizados. De cara al futuro, la mejora del nivel de renta vendrá más bien condicionada por una mejora de la eficiencia productiva: alimentación, ensilado, atención veterinaria... La consigna para la gestión de las futuras granjas lecheras podría ser «no más, sino mejor».

A nivel macroeconómico, debe distinguirse entre el corto plazo (hasta dos años) y el largo plazo en el que puede alcanzarse un nuevo equilibrio. A

corto plazo, los autores realizan una serie de predicciones y concluyen que la renta lechera va a disminuir y que se perderán 3.200 puestos de trabajo directos, sin tener en cuenta las pérdidas indirectas —algunas considerables— en las empresas de construcción, maquinaria agrícola...

A más largo plazo, las posibilidades de ajuste se multiplican. Cabe pensar en una intensificación productiva unida a una mayor reducción de la cabaña, o en el desarrollo de vacas de aptitud mixta leche-carne. En el primer caso, las consecuencias para la industria de piensos compuestos serían menores que en el segundo. Las tierras liberadas —mayores en el primer caso— podrían orientarse hacia la producción de carne de vacuno y de ovino, así como de cultivos herbáceos u hortícolas. En cuanto al cebo de terneros, éste se verá afectado por la disminución de terneros disponibles. La mano de obra liberada (total o parcialmente) en las explotaciones lecheras podría orientarse —en una limitada medida— hacia la producción porcina o aviar; aumentaría la necesidad de puestos de trabajo fuera del sector agrario.

A largo plazo, las consecuencias negativas sobre la renta y el empleo en la agricultura, la industria de piensos compuestos, la construcción, los mataderos... serían menos graves que en un futuro inmediato.

Este es un artículo multifacético y documentado que integra los primeros datos disponibles sobre la respuesta dada por los ganaderos holandeses. Las hipótesis de trabajo son plausibles pero arbitrarias con lo que no cabe valorar el funcionamiento de los métodos econométricos utilizados.

UN ARTICULO DE POLITICA FICCION

Michael Burton —del Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Manchester (Reino Unido)— ha intentado elaborar una función de preferencia política del Consejo de Ministros con respecto al sector lácteo. El intento es elogiado aunque los resultados no alcancen la precisión deseada. Una de las causas es, sin duda, la no incorporación (señalada por el autor en sus conclusiones) del problema presupuestario en los factores que influyen en las decisiones del Consejo de Ministros. Para cualquier conocedor de la problemática europea, más que de un simple olvido, se trata de un error metodológico de fondo que pone en entredicho la seriedad de la aportación realizada. Queda por determinar, por último, el interés de una aproximación similar, a partir del momento que el Consejo de Ministros está sometido a todo tipo de presiones, a los rigores de los calendarios electorales nacionales y a una composición (personal y política) fluctuante a lo largo del tiempo.

LAS CUOTAS EN SUIZA

El número de la ERAE culmina —acertadamente— con un artículo de Peter Rieder —Instituto de Economía Agraria del Instituto Federal de Tec-

nología en Zurich— sobre la experiencia de las cuotas lecheras en Suiza, instauradas en 1977 por motivos presupuestarios. Concebidas inicialmente como una medida temporal, se han transformado ya en un instrumento «normal» de la política agraria suiza.

¿Cuál ha sido el resultado? Las cuotas no han conseguido disminuir el gasto presupuestario ni controlar las producciones. Las causas, según el autor, podrían ser las presiones de las organizaciones de productores, de la industria lechera y de los ganaderos de montaña a través del Parlamento. Se aumentaron las cuotas asignadas a la montaña sin disminuirlas en la llanura y se incrementaron sustancialmente los precios. Se han producido, sin embargo, adaptaciones: en los valles, se han desarrollado las plantaciones frutales, la ganadería porcina, la remolacha, la colza, los cultivos forrajeros... así como el ganado vacuno de carne; en la montaña, además del incremento en la producción láctea, también ha aumentado la producción de carne de vacuno como forma de revalorizar los recursos forrajeros.

UN NUMERO ILUSTRATIVO

Este número de la ERAE salió a la luz a finales de 1985: ésto es un inconveniente y una ventaja al mismo tiempo.

Es un *inconveniente* porque las premuras de tiempo han limitado el análisis de las múltiples consecuencias de la implantación de cuotas lecheras. Además no se disponía aún de datos reales suficientes para conocer cómo han reaccionado los agentes económicos: ganaderos, industriales...

En cuanto a los trabajos reseñados, en nuestra opinión debe siempre pretenderse una relación entre esfuerzo metodológico y científico realizado y los resultados obtenidos. Desgraciadamente, no todos los trabajos parecen cumplirla. Además, tal y como viene siendo habitual en los trabajos que incluyen estimaciones econométricas de los modelos propuestos, no es norma presentar en anejos la información fundamental para realizar una evaluación —aunque sea somera— de la estimación efectuada. Como es sabido, el coeficiente de correlación múltiple y el estadístico no son, ni mucho menos, suficientes para este propósito.

Por otro lado, no siempre está clara la relación entre los modelos propuestos y la teoría económica disponible. Como tampoco está clara la validez de unos modelos concebidos para funcionar con variables-precio, trabajando con variables-cantidades aunque sea a través del «precio-equivalente-cuota». La necesidad de proseguir investigaciones para dotar a los economistas agrarios de instrumentos de análisis que incorporen de una manera natural las restricciones cuantitativas, se hace aún más acuciante a medida que se avanza en el camino de la reforma de la PAC. Además, deberían incluirse otros aspectos importantes y realistas tales como la existencia de costes de ajuste

asociados a la reducción del tamaño de las explotaciones. La omisión de estos costes en los modelos presentados en este número de la ERAE, ha sesgado probablemente a la baja las predicciones realizadas a cerca de la evolución de la producción lechera.

Pero también es una *ventaja* ya que disponemos de unos análisis *a priori* que, confrontados unos años después con los hechos realmente acontecidos, pueden ser ricos en enseñanzas. Por último, demasiadas decisiones de esta envergadura se adoptan bajo presiones políticas o presupuestarias, sin un análisis, *en la medida de lo posible*, de las consecuencias previsibles sobre el conjunto de la economía, el empleo, la balanza de pagos... Este número —y esta iniciativa— de la ERAE demuestra una vez más que existen metodologías y modelos que pueden aportar luz sobre estos aspectos y que deberían incorporarse al acervo informativo de las instancias decisorias.

UNOS PRIMEROS RESULTADOS

Disponemos ya de las primeras informaciones (véase bibliografía adjunta) de fuentes principalmente comunitarias para adelantar ya algunos elementos de respuesta e iniciar la mencionada contrastación.

Esta nota se estructurará en torno a los siguientes puntos: la eficacia del sistema de cuotas; las causas que explicarían su deterioro y las diferentes propuestas de reforma existentes.

Tal y como se señalaba en la ERAE, la instauración de las cuotas lecheras ha provocado en la campaña 84/85, una disminución de las entregas a las centrales lecheras, cuantificadas en 5 millones de toneladas (un 5 % aproximadamente de la producción comunitaria). Sólo dos Estados miembros superaron su cantidad de referencia, Holanda en 142.000 toneladas e Irlanda en 1.000 toneladas.

Pero en la campaña 85/86 (y los datos disponibles a finales de 1986 sobre la campaña 86/87 confirman esta tendencia) se ha producido una superación sistemática de las cuotas fijadas, por todos los Estados miembros de la CEE-10 menos Grecia (Cuadro 1), con un exceso de producción total de casi 900.000 toneladas.

No sólo no se han respetado, pues, las cantidades asignadas sino que, al haberse fijado por motivos políticos las cuotas por encima del consumo comunitario, tampoco se han aliviado los problemas de excedentes y, por lo tanto, el coste presupuestario de la gestión del mercado lácteo. Según comunica la Comisión (CCE-1986 b), la oferta ha superado en 1985 la demanda en aproximadamente 8 millones de toneladas, en más de 12 millones si no se tienen en cuenta las ventas especiales de mantequilla subvencionada procedentes de los organismos de intervención. Estos se han hecho cargo, durante los nueve primeros meses del año 1986, del 35 % de la producción de man-

CUADRO 1

Estimación de la superación de cuota por estados miembros de la CEE-10
(miles de Tm.)

Campana Estados miembros	Cuota	84/85		Cuota	85/86	
		Producción	Exceso		Producción	Exceso
Bélgica	3.163	3.071	-92	3.161	3.202	+41
Dinamarca	4.932	4.912	-20	4.882	4.884	+2
Alemania	23.487	23.466	-21	23.423	23.719	+296
Grecia	472	440	-32	467	450	-17
Francia	25.585	25.516	-69	25.494	27.744	+250
Irlanda	5.583	5.584	+1	5.583	5.587	+4
Italia	8.798	8.760	-38	8.798	8.831	+33
Luxemburgo	293	291	-2	290	294	+4
Holanda	12.052	12.194	+142	11.979	12.252	+273
Reino Unido	15.552	15.305	-247	15.395	15.404	+9
CEE-10	99.917	99.539	-378	99.472	100.334	+89 4

Fuente: C.C.E.- 1986 b.

tequilla y el 31 % de la leche en polvo desnatada. Para conseguir restablecer el equilibrio del mercado, sería necesario —según un informe del Parlamento Europeo— una reducción del 8 % de las cuotas actuales. Pero la continuidad en una política restrictiva de la producción —*indispensable si se pretende de verdad afrontar el saneamiento y la reforma de la política agraria comunitaria*— agudiza las contradicciones existentes en el seno del sector lechero comunitario, entre las ganaderías con base de tierra y las ganaderías intensivas, entre las regiones de agricultura de montaña o desfavorecidas y las regiones portuarias... y, en último término, entre Estados miembros.

Una de las críticas más importantes realizadas al mecanismo de cuotas, consiste en que congelaría la distribución productiva y espacial de las producciones. Esta crítica es, en gran medida, válida en lo que se refiere a la distribución entre Estados miembros, pero no aparece tan evidente en otros niveles. Tal y como puede comprobarse en los cuadros 2 y 3, la evolución de la estructura productiva de la ganadería lechera en la Comunidad Europea (en su composición anterior al 1 de enero de 1986) durante el trienio 1981-1983, ha proseguido a pesar de la instauración de las cuotas. Incluso puede afirmarse que el proceso de concentración de la producción y de desaparición de explotaciones marginales se ha acelerado: el tamaño medio de las ganaderías comunitarias era de 14 vacas en 1981, 16 en 1983 y 18 en 1985; el volumen de entrega media, a las centrales lecheras, se ha incrementado en el último bienio en un 13 % de media, con cifras de más del 26 % en el caso italiano o francés (o del 19 % en el caso irlandés), con la única nota negativa de Holanda (-1,9 %).

CUADRO 2

Evolución de la estructura productiva de la ganadería lechera de la CEE-10

Tamaño de la cabaña	Número de ganaderos (miles)			Evolución porcentual (%)	
	1981	1983	1985	1983/81	1985/83
1- 2	421,0	346,0	261,7	-17,8	-24,4
3- 4	243,9	208,6	145,6	-14,5	-30,2
5- 9	317,3	289,7	235,5	-8,7	-18,7
10-14	219,3	201,7	170,3	-8,0	-15,6
15-19	152,7	141,7	126,7	-7,2	-11,0
20-29	185,1	187,6	180,1	+1,4	-4,0
30-39	91,0	93,3	100,5	+2,5	+7,7
40-49	50,7	56,1	58,7	+10,1	+4,6
50-59	28,3	32,3	34,8	+14,1	+7,7
60-69	39,5	47,1	48,5	+19,2	+3,0
100	14,8	16,6	16,3	+12,2	-1,8
Total	1.763,4	1.621,3	1.378,5	-8,1	-16,8

Fuente: C.E.E. - 1986 b.

CUADRO 3

Evolución media de las entregas a las centrales lecheras por Estados Miembros de la CEE-10 (000 Tm.)

	1981	1983	1985	1983/81	1985/83
Alemania	53.451	63.384	64.074	+18,6	+1,1
Francia	54.758	61.184	77.417	+11,7	+26,5
Italia	16.690	19.413	24.602	+16,3	+26,7
Holanda	176.652	203.370	199.560	+15,1	-1,9
Bélgica	58.166	65.816	71.339	+13,2	+8,4
Luxemburgo....	93.571	13.200	127.826	+21,0	+12,9
Reino Unido....	252.249	287.449	294.650	+9,6	+2,5
Irlanda	49.131	61.889	73.984	+26,0	+19,6
Dinamarca	122.456	147.239	154.057	+20,2	+4,6
Grecia	5.016	5.827	6.267	+16,2	+7,6
CEE-10	54.619	64.014	72.356	+17,2	+13,0

Fuente: C.C.E. - 1986 b.

SUPERAR LA CUOTA COMO ESTRATEGIA

Alison Burrel (1985) llegaba —en el ya mencionado número de la ERAE— a la conclusión que, si existe posibilidad de trasvase de cuotas o compensación entre productores, la elección racional del ganadero sería el superar su cuota. En efecto, el grado de penalización esperado por el productor no sería el 100 % o el 75 % del precio indicativo (según las fórmulas elegidas) sino bastante menor, en función del grado de superación global de las entregas, con lo que su efecto-disuasión, se vería sensiblemente aminorado.

De esta forma, en la campaña 85/86, las penalizaciones efectivas han sido del 16 % en lugar del 75 % en el caso de la fórmula A y claramente inferior al 50 % (a veces incluso en torno al 25-30 % del precio indicativo en algún Estado miembro) en el caso de la fórmula B.

El trasvase de cuotas y la compensación entre productores, serían los responsables directos de la aparición de 3,6 millones de toneladas de leche sobre el mercado (CCE-1986 b).

Estos datos demuestran que los productores han adaptado su estrategia a la nueva situación y normativa, orientándose a elevar sus entregas a las centrales lecheras, al ser su coste marginal menor que el precio percibido, penalización descontada. Cabe preguntarse entonces, cómo los ganaderos han realizado el proceso de ajuste, cuáles son las modificaciones que se han aportado a la asignación de recursos en el seno de la explotación.

Una primera constatación ya ha sido expuesta: las medidas nacionales para incentivar la retirada de productores (y la consiguiente liberación de cuota) han acelerado incluso el paulatino proceso de desaparición de explotaciones marginales. En cuanto a la respuesta del ganadero, Rasmusen S. y Hjortshj Nielsen A. (1985), insistían en que en gran medida dependía de la estructura de precios relativos. Lo que no podían, evidentemente, prever es el abaratamiento de la alimentación para el ganado en un 16,1 % en términos constantes entre 1983 y 1985. Como la baja del precio percibido por el ganadero fue en el mismo período del 9,2 %, y sin tener en cuenta los beneficios inherentes a la mejora de la productividad, la relación precio percibido-precio pagado ha experimentado una sensible mejora, a pesar de la (en Ecu) restrictiva política de precios comunitaria.

LAS PROPUESTAS DE LA COMISION

Esta situación en el mercado lácteo no podría proseguir. En una cierta medida, los plazos para reformar el acervo comunitario no serían tan apremiantes si se pudiera encontrar una vía de saneamiento de este mercado. La Comisión realizó unas propuestas encaminadas a endurecer el mecanismo,

entre las que destacaba una nueva disminución de las cuotas asignadas, la desaparición de la fórmula B (cuota por industria) dejando únicamente la fórmula A (cuota por productor).

Estas propuestas se enfrentaron a fuertes resistencias, no sólo en el Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias (COPA), de la Comunidad Europea, sino en el propio Consejo de Ministros. Esta oposición se sustentaba —y se sustenta aún—, evidentemente, en la presión de los productores directamente afectados, pero también en un conjunto de factores que no pueden fácilmente despreciarse. Cada vez es más difícil avanzar en el camino de la reforma de la PAC mediante propuestas «técnicas» (o presuntamente «técnicas») sino que son necesarias orientaciones políticas claras, desde las instancias decisorias, sobre todo el Consejo.

La Comisión inició hace tiempo un proceso de reflexión sobre la PAC, concretado últimamente en el «libro verde» y documentos complementarios. Sin embargo esta visión de conjunto —no sólo necesaria sino imprescindible— parece desvanecerse cuando se abordan, en lo concreto, reformas en las Organizaciones Comunes de Mercado. No debe olvidarse que, además del problema lácteo aún lejos de resolverse, están ya sobre el tapete los mercados de cereales y de grasas y aceites vegetales, incluido el aceite de oliva. En nuestra opinión, varias son las preguntas claves a las cuales debe responderse implícita o explícitamente:

1. Si deben adoptarse medidas restrictivas de la producción (por ejemplo cuotas), ¿debe propugnarse una reducción lineal o progresiva a medida que aumente la capacidad productiva? Responder a esta pregunta es en parte definir la prioridad social o productivista de la reforma iniciada.

2. ¿Debe favorecerse a los productores más competitivos, aún a expensas de que se sustenten en importaciones de materias primas? Esta pregunta cobra especial importancia en los productos ganaderos, en los que se ha desarrollado una moderna ganadería estabulada consumidora de piensos compuestos importados, que compiten a menudo ventajosamente con explotaciones con cierta base de tierra.

3. ¿Puede seriamente emprenderse la reforma de la PAC, sin renegociar en el GATT el conjunto de la protección en frontera de la agricultura europea? Pero, cabe preguntarse si existe la voluntad política en la Comunidad de redefinir las relaciones agrarias con los Estados Unidos (véase García Azcárate, 1986).

4. ¿Qué hacer con los nuevos Estados miembros —y en especial España— que no han podido participar de las décadas productivistas de la PAC y hoy son deficitarios en leche y productos lácteos?

5. ¿Qué tratamiento debe reservarse a las zonas de agricultura de montaña? ¿Y a las zonas desfavorecidas? La inexistencia de criterios comparativos comunitarios nos induce a preguntarnos si, en un contexto de una

Comunidad a 12, son realmente desfavorecidas todas y cada una de las regiones actualmente catalogadas como tales en la Comunidad.

6. ¿Debe evitarse o legalizarse la aparición de un mercado (negro o blanco) de cuotas, o que el derecho a cuota se repercuta en el precio de la tierra, o que los agricultores mejor dotados en un principio adquieran cuotas a productores con menor capacidad de resistencia o adaptación?

Bibliografía

BURREL, A. (1985): *Price uncertainty under E.C. mille quotas*. European Review of Agricultural Economics, XII-IV.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1986a): *Mesures urgentes dans le secteur laitier (Communication de la Commission au Conseil)*. COM (86) 510 f.

CCE (1986b): *Rapport au Conseil concernant l'application du régime de prélèvement dans le secteur laitier*. COM (86) 645 f.

GARCÍA ÁZCARATE, T. (1986): «Reflexiones sobre el "libro verde" y la crisis de la política agraria común», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 136

Question écrite n.º 2.871/75 sur la situation des laiteries à la suite de l'instauration du régime des quotas laitiers. JOCE-C306/5, du 1-12-86.

Question écrite n.º 3.048/85 sur les banques de quotas laitiers. JOCE-C306/7, du 1-12-86.

RASMUSSEN, S., y HJORTSHJ NIELSEN, A. (1985): *The impact of quotas on the optimal adjustment of milk production at the farm level*. European Review of Agricultural Economics, XII-IV.

WOLTJER, E (1986): *Proyecto de dictamen suplementario sobre la aplicación del sistema de cuotas lecheras en la Comunidad*. P.E.-109.397.