

---

*Victoriano Calcedo Ordóñez (\*)*

---

*El futuro de las cuotas lecheras  
en la CE y la experiencia  
de seis años*

Desde la aparición de un trabajo nuestro sobre el mismo asunto (1) en estas páginas, hace ya año y medio, no ha decaído en la Europa Comunitaria el interés por el problema de la limitación de la producción lechera, ni el afán de análisis de investigadores y expertos para deducir lecciones de seis años de experiencia y proyectar posibilidades de futuro. El trabajo que sigue intenta hacer asequibles los distintos puntos de vista aparecidos últimamente desde supuestos de preocupación económica y social. El eje del texto lo constituye un libro recientemente publicado sobre las cuotas lecheras en la CE (2).

## 1. JUSTIFICACIÓN

La investigación europea es muy sensible a los nuevos planteamientos de la producción lechera. En este sentido, el

---

(\*) Veterinario. Santander.

(1) Calcedo Ordóñez, V. 1989. Cuotas lecheras: del conflicto al silencio. A propósito de un análisis de la situación comunitaria. *Agricultura y Sociedad*, 50, pp. 197-214.

(2) Burrell, A. M. 1989. Milk quotas in the European Community. CAB International. U.K.

— *Agricultura y Sociedad*, n.º 57 (octubre-diciembre, 1990).

---

protagonismo del sistema de cuotas parece claro por su efecto notorio tras seis años de aplicación; ese sistema constituye un obstáculo más con el que hay que contar en el proceso de cambio científico y tecnológico que sacude a la agricultura hacia un desequilibrio en favor de la oferta tan suficientemente fuerte como para intentar en todo momento prever sus consecuencias.

Los economistas europeos creen que semejante situación arrastra inevitablemente a menores precios y que el ajuste exigido en términos de número de explotaciones y dimensión de éstas va a ser tan rápido como brusco. Aun con ello resulta inevitable que las medidas sobre la oferta, de las que el sistema de cuotas es buen ejemplo, jueguen un importante papel en el futuro siempre que se asuman los resultados de la experiencia y no se incurra en las rigideces de su foslización.

En España persiste el desinterés por el análisis del factor cuota lechera, probablemente a causa de la indefinición provisional en que hasta ahora nos hemos mantenido respecto a la aplicación. Así como el sector lechero en general está en el primer plano de la preocupación de científicos y expertos españoles, de las cuotas lecheras se habla poco y desacertadamente. Entre tanto, la evolución en el campo es vertiginosa y anárquica, ligada al empujón de las fuerzas del mercado y a la iniciativa de las Comunidades Autónomas, éstas impacientes ante su problema en un ejemplo de visión localista y descoordinada de verdad inquietante. Por su parte el MAPA ha venido postergando en el tiempo, una decisión definitiva sobre la aplicación del régimen de cuotas y no termina de abordar un programa específico de reestructuración. El estado y la actitud del sector al comenzar el verano de 1990 parecería indicar que se está a punto de acontecimientos. Lo difícilmente sostenible para la Administración Central de retrasar el ajuste de la aplicación del régimen de cuotas y el desarrollo de la reglamentación comunitaria pendiente, aventuran una pronta y resolutoria salida.

---

---

## 2. APLICACIÓN

### 2.1. El modelo francés

Nadie puede negar que Francia tuvo bastante claros sus objetivos en la aplicación del régimen de cuotas, ya desde el principio de su vigencia. Se propuso permitir un crecimiento de la producción a aquellos ganaderos que estaban en fase expansiva, a costa de los que abandonarían la actividad lechera; en otras palabras, asegurar la mayor flexibilidad posible en la transferencia de las cuotas, dentro del máximo respeto de la normativa comunitaria. Pero además se intentó mantener el ritmo de instalación de jóvenes y atribuirles cantidades en consonancia con las exigencias de dimensión de las explotaciones viables, al tiempo que se pretendía simultáneamente proteger a las áreas de praderas, de vocación ganadera, especialmente en las áreas de montaña. Se comprende que estos objetivos hayan tenido que superar importantes conflictos de intereses, sobre todo en el ámbito regional. Independientemente de aprovechar las posibilidades de todo tipo ofrecidas por la reglamentación comunitaria, el mecanismo más importante puesto en marcha para lograr los objetivos fue la implantación de medidas socio-estructurales diseñadas para liberar tanto volumen de leche como exigían el recorte impuesto por la fijación de la cantidad global garantizada y las disponibilidades en cada momento de la reserva nacional. Financiando con fondos nacionales el abandono permanente de la producción de leche, quedaba clara la voluntad política de aprovecharse de un mal, la limitación de la producción, para promover o acelerar un bien, la reestructuración del sector.

Cuando se examina el funcionamiento del mecanismo explicativo del régimen de cuotas, se aprecia que cada país ha ido buscando en los primeros años el modelo más ajustado a su situación y necesidades, intentando en todo caso conciliar las prioridades en conflicto, siempre dentro del respeto de la normativa comunitaria. Quizás pueda sernos útil en España reflexionar sobre el modelo francés, pues apenas hemos dado unos pasos iniciales, sin abordar el fondo de las

---

cuestiones suscitadas por un correcto régimen de cuotas adaptado a las necesidades españolas. Las preocupaciones de los ganaderos españoles, surgidas después de la atribución provisional de cuotas, siguen dando lugar a múltiples consultas que por ahora carecen de respuesta, si bien es claro que en su momento no podrán tener otra que la deducida de la experiencia de otros Estados miembros con problemas similares a los nuestros, sobre todo aquellos países que, como nosotros ahora, tenían muchos pequeños productores cuando comenzaron a aplicar el régimen de cuotas.

Es por ello que a continuación me extiendo en una explicación de los frentes que la Administración francesa tuvo en cuenta a la hora de desarrollar su normativa propia en cumplimiento de los Reglamentos comunitarios. Como principios generales, era necesario, de acuerdo con Hairy y Prost (1989):

- Atribuir cuota justa a los ganaderos perjudicados por la regulación general, sin conceder derechos injustificados para acrecentar la producción.
  - Atribuir cuota a los ganaderos titulares de proyectos de desarrollo, pero sin liberarles de la servidumbre de la limitación productiva, que en la medida adecuada debían sentir como los demás.
  - Mantener la dinámica de nuevas instalaciones de jóvenes, pero vigilando con rigor que no se crearan explotaciones inviables.
  - Ofrecer garantías a las áreas verdes, que no podían producir básicamente más que leche, particularmente en zonas de montaña.
  - Evitar la congelación de la estructura productiva de las explotaciones y de las cuotas, con la prudencia exigida para no empujar en exceso el declive de las zonas marginales.
  - Aplicar las penalizaciones con rigor como medio de mantener la credibilidad del sistema, tratando al mismo tiempo de soslayar la bancarrota de explotaciones viables si accidentalmente desbordaban la cuota.
-

---

He aquí un catálogo de principios muy aprovechable en nuestra situación, tan pronto como asome el esperado ajuste de las cuotas lecheras de España. No es perfecto pero ofrece base suficiente a la reflexión para fundamentar las actuaciones, dada esa cierta semejanza de los problemas españoles y franceses.

Las complicaciones no acaban, después de atribuir las cuotas individuales. Para ratificarlo vayan dos nuevos ejemplos de problemas:

- 1) Según la ONILAIT el exceso de producción sobre la cantidad global garantizada a Francia se ha convertido ya en crónico y forma parte del cálculo económico de las explotaciones. Yo añado que tal planteamiento será cada vez menos sostenible.
- 2) La penalización por materia grasa en el cómputo de la cuota lechera de cada ganadero está creando en Francia nuevas dificultades ya que la información sobre la aplicación no ha sido transmitida oportuna y adecuadamente a los productores. Al parecer se adoptarán medidas para que éstos no paguen la penalización que no esperaban. Francia tendría que satisfacer unos 150 millones de francos franceses en 1990 a causa de la penalización por materia grasa durante la campaña 1989-90. ¿Cómo se solucionará la cuestión?

Entre los programas de cese de la actividad lechera de financiación nacional puestos en práctica durante los últimos cinco años por los distintos países miembros destacan los de Francia, desarrollados de acuerdo por el sector y la Administración y unánimemente valorados como de buenos resultados. Su justificación está en el indudable atraso de la estructura productiva nacional en comparación con la de países miembros más competitivos y en la necesidad de contener el serio endeudamiento de las explotaciones lecheras, extremos que sirvieron de base para elegir programas de financiación pública diseñados con un triple objetivo (Hairy y Prost, 1989):

---

- Ofertar el abandono de la actividad lechera a los productores de mayor edad y menores ingresos, generalmente titulares de explotaciones de menor tamaño.
- Liberar cuota para permitir el crecimiento razonable de la producción en las explotaciones con plan de desarrollo y suavizar en el conjunto del sector el recorte inicial impuesto al comenzar su vigencia las cuotas.
- Reestructurar las áreas de recogida de la leche.

Las razones para desechar en Francia un mercado de cuotas como el de otros países (U.K. por ejemplo), tienen relación con la directriz que ha mantenido este país en materia de abandonos. Por principio era incompatible el primer programa de cese con el hecho de que el binomio cuota-tierra pudiera comercializarse. Mala imagen revelaba el concepto de cuota, un capital intangible, mal definido, como símbolo de un liberalismo nada aceptable en estos tiempos y menos en el sector lechero. El efecto del costo suplementario del capital cuota venía a ser un artificio más para obstaculizar el ya de por sí difícil problema de la nueva instalación de jóvenes y el incremento productivo de los ganaderos responsables de proyectos de desarrollo. Corolario del efecto conjunto era el riesgo de desestabilización de zonas de producción a consecuencia de un anárquico o libre proceso de reestructuración, con seguro impacto sobre el equilibrio regional.

Tras cuatro años de control administrativo de la transferencia de cuotas, parece que la posición de Francia se presenta más matizada en la cuestión del mercado de cuotas. Ya no se trata de estar a favor o en contra (Hairry y Prost, 1989) sino en cómo organizarlo para que ciertas prioridades sean respetadas y cómo impedir o limitar sus posibles excesos, tales como la desertización de áreas rurales, el desempleo inducido en la industria, el aumento de capital necesitado por jóvenes y explotaciones en desarrollo. La cobertura de ese núcleo de problemas reclama la persistencia de una cómoda reserva nacional, cuyas fuentes de provisión tienen que ser definidas. Al comenzar 1990 se habla ya de una tasa uniforme sobre

---

todas las cuotas y de otra aplicable cuando se transfieran o se compren.

En todo caso, los efectos en Francia de las cuotas lecheras y medidas socio-estructurales influyen en el cambio de estructura productiva (Hairy y Prost, 1989), por:

- Reducción del número de vacas lecheras (-19% entre 1983 y 1988).
- Reducción del número de explotaciones (sobre base 1983 = 100, 65 en 1988; 9,1% por año entre 1984 y 1988).
- Aumento de la dimensión del hato (sobre base 1983 = 100, 124 en 1988).
- Aumento del rendimiento por vaca (sobre base 1983 = 100, 114 en 1987).

Entre 1983 y 1987 la dimensión media de explotación pasó de 16,8 a 20 vacas (4,5% de aumento medio anual), y el número de explotaciones de menos de 30 vacas disminuyó muy rápidamente (38% en cuatro años). En contrapartida, el estrato de 30 a 40 vacas aumentó su participación el 6,4%, mientras el de más de 40 vacas se contrajo ligeramente. Se atribuye este comportamiento tan diferenciado al hecho de que aquellos hatos con cuota superior a 200.000 l/año han tenido bloqueado su acceso a cantidades suplementarias de referencia. Estamos ante un signo distintivo de la política de reestructuración francesa respecto de las de otros países comunitarios destacados por su producción de leche; en los que la desaparición de las explotaciones de más pequeña dimensión se hace sistemáticamente, en una parte sustancial, a favor de las de mayor tamaño. Si se toma como referencia el rendimiento por vaca, parece claro que el deshecho de los animales menos productivos ha sido intenso, con el correspondiente reflejo en los promedios; algunos investigadores van más lejos y aseguran que las cuotas parecen haber ejercido una poderosa influencia sobre la intensificación en el aprovechamiento de praderas y pastos y sobre la mejora genética de la población del bovino lechero.

---

Quizás últimamente ha decrecido la fuerza del impulso para abandonar, en parte por las vicisitudes en la aportación de cuotas de cese a la reserva nacional y en parte por la actitud cauta y expectante de quienes se proponen dejar la producción de leche ante la aparición de un posible mercado de cuotas que, sin duda, elevaría la cotización de los litros que componen la suya por encima del valor previsto en los programas de cese de financiación nacional. Hoy por hoy está sin cerrar el debate sobre cómo y quién va a pagar la compra de cuotas a quienes están dispuestos a abandonar y qué va a pagar quien tenga derecho a incrementar su cuota; parece claro que la Administración se dispone a tomar postura.

Según las informaciones más recientes, en seis años el número de explotaciones ha pasado de 420.000 a unas 200.000 (-39%, aproximadamente un 7% anual medio de caída). No se quiere ir más lejos, porque se estima haber llegado a un nivel de competitividad suficiente con los Doce, sin afectar algo tan trascendente como la conservación del medio rural. La Administración Central ha cumplido (150.000 millones de ptas. destinados a la reestructuración) y no irá más allá en la financiación de nuevos programas de cese de la producción. La movilidad de las cuotas por gestión administrada tendrá precio.

Del profundo cambio estructural vivido en Francia entre 1984 y 1989 da buena imagen la evolución de la cantidad de referencia de cada ganadero (BIMA 1989). Su aumento del 50% la sitúa en más de 100.000 l/año (100.500 l). En montaña ese porcentaje llegó al 74%, si bien la cantidad es más modesta (70.125 l); la participación en la cantidad global es del 70%; era escasamente el 60% en 1984, lo que indicaría un buen resultado del esfuerzo por mantener población, recursos y ambiente en el área de montaña. Menor ha sido el progreso en el resto de las áreas del país (43%; 106.800 l).

El Ministro francés de Agricultura se ha pronunciado recientemente en contra de un sistema de mercado para favorecer la transferencia de las cuotas lecheras. Prefiere una ges-

---



---

---

ción administrativa que favorezca la instalación de ganaderos jóvenes, hasta un cierto límite de forma gratuita y mediante contribución financiera a partir de él. El costo de la cuota debería correr a cargo de los que la quisieran adquirir, entidades profesionales, administraciones locales y una «cotización de solidaridad», por la que probablemente se entiende una tasa a pagar por todos los ganaderos que tienen cuota lechera atribuida.

## 2.2. Los efectos en Dinamarca y el Reino Unido

Para Jorgensen (1989), la tendencia de las magnitudes de la producción (leche, explotaciones, vacas, dimensión media del hato), sigue en Dinamarca la tónica general desde que las cuotas entraron en vigor:

- La producción de leche se redujo el 2% por año.
- El número de vacas lecheras descendió un promedio del 5% por año.
- El número de explotaciones cayó también un 5% anual medio.
- La dimensión media del hato alcanzó las 30 vacas en 1987.

Puede afirmarse sin riesgo de equivocarse que las cuotas no han implicado cambios dramáticos en el sector productor ni en la industria. Sin embargo, los daneses hacen resaltar que producen en condiciones de inferioridad respecto a otros países comunitarios, mejor dotados vocacionalmente, razón esgrimida para justificar un inferior valor de la cuota. Este posicionamiento sugeriría que cada región, comarca o área debe tener determinadas sus posibilidades de producción en función de su potencial de especialización para leche, con lo que el precio de la cuota al ser transferida tendría que ser diferente, más alto en aquéllas mejor dotadas (hierba) para producir leche.

Según la experiencia danesa durante los últimos seis años, en general, los ganaderos de mayores ingresos mane-

---

jan mejor la cuota sin pagar penalización que los de menores, frecuentemente penalizados por superar fuertemente su cuota. La presión para obtener cantidades suplementarias de referencia es mayor entre las explotaciones de tamaño medio o por debajo. Por el contrario, al cese de la producción aspiran las explotaciones de menores ingresos. Las cantidades liberadas por los ceses de actividad no proveen de leche en cuantía suficiente para atribuir cantidades suplementarias de referencia. Se debe recurrir a la selección de solicitudes.

Hay una conclusión certera (Groves, 1989) respecto al impacto del régimen de cuotas sobre el sector de producción. Es que la imposición de las cuotas ha mantenido rentable la explotación lechera durante los años transcurridos. Por otra parte, lo que no es despreciable en sí mismo, la adaptación a un sistema de limitación productiva ha conducido a muchos ganaderos a revisar la utilización de todos sus recursos para «hacer leche» con criterios más rigurosos y críticos que antes de la implantación de las cuotas. Los ganaderos han podido comprobar ahora que sus métodos de producción eran económicamente menos que óptimos y que hay muchos aspectos susceptibles de más atención y mejor manejo. Es curioso que algunos especialistas lleguen a afirmar que las cuotas lecheras han conseguido más en cinco años que bastantes años de investigación.

El régimen de cuotas lecheras ha tenido un similar efecto proporcional sobre la rentabilidad de las pequeñas y grandes explotaciones lecheras (Kirke, 1989). Puede, asimismo, haber sido menos perjudicial para la supervivencia a largo plazo de las pequeñas explotaciones que la política alternativa de reducción del precio de la leche.

Los ganaderos con cantidades de referencia modestas tropiezan con más dificultades que los titulares de las mayores a la hora de planificar la producción para cubrir la cuota o excederla muy ligeramente. No es, por otra parte, cuestión del solo manejo de la explotación.

---

---

Más de un experto reitera las críticas al sistema de cuotas en el sentido de que tiende a fosilizar o congelar la estructura productiva. No es así en Irlanda del Norte, puesto que los cambios que se observaban con anterioridad a la aplicación del régimen de cuotas han seguido su evolución (explotaciones mayores, pero en menor número), ahora gracias al apoyo de los programas de abandono de la producción y a la función no precisamente neutral del valor de la cuota como capital; este último ha inducido a algunos ganaderos a desprenderse de su cuota y dejar de producir.

El coste de la cuota cuando se comercia con ella, es un gasto aparte para el ganadero eficiente que se propone vender más leche, pero constituye un obstáculo poco menos que infranqueable para los nuevos ganaderos que aspiran a instalarse. Cierto que la política de limitación productiva ha supuesto recortes importantes del presupuesto comunitario, pero no lo es menos que una política de más precio para las cuotas que se transfieren ejercerá presión al alza sobre los precios de la leche.

En resumen, la rentabilidad de pequeñas y grandes explotaciones ha sido protegida de modo semejante por el régimen de cuotas. Si han impedido crecer a los pequeños, la alternativa política de recortes de precios los habría retirado forzosamente de la producción. Por vía indirecta (Kirke, 1989) el empleo ha sido defendido y, lo que también resulta de alcance, así se ha contribuido al mantenimiento del medio ambiente y del tejido social del campo.

En el Reino Unido, el Milk Marketing Board (Inglaterra y Gales) ha realizado un estudio sobre la evolución de la agricultura del sector lechero después de cinco años de cuotas. De él se desprende que prosigue la tendencia hacia menos y mayores explotaciones, pero a un ritmo menor que el de los años 70. Es significativo que también descienda el número de hatos de gran dimensión. Los datos más llamativos de la compración entre 1983-84 y 1988-89 se muestran en el cuadro 1.

---

CUADRO 1

	1983-84	1988-89
Número de productores .....	36.672	32.838
% cambio/año .....		-3,7%
Número de vacas, 000 .....	2.888	2.440
% cambio/año .....		-3,3%
Tamaño medio del hato .....	73	74
Leche vendida/productor, 000 l .....	341	356
Leche vendida/vaca, 000 l .....	4,7	4,8
Hectáreas/explotación .....	80	89

### 3. ¿MERCADO DE CUOTAS?

#### 3.1. Dos cuestiones: Bloqueo de nuevas instalaciones y factor eficiencia

El problema del mercado de cuotas está siendo considerado en sí mismo y en relación con el bloqueo de la nueva instalación de ganaderos, sean o no jóvenes.

Para los economistas ingleses (Burrell, 1989), la actual dificultad para entrar a producir leche como ganadero nuevo es inherente a la política de cuotas y debe ser vista más como señal intencionada que como efecto secundario. Las medidas tomadas para reducir las barreras de acceso van contra la política de cuotas y, supuesto un sistema de transferencia de cuotas vía mercado libre, resultan inevitablemente de alto coste, aunque este coste podría ser absorbido con relativa facilidad por el sector.

Ahora bien, si estimamos que late bajo este escenario un auténtico riesgo de concentración excesiva, el remedio podría estar en limitar el volumen de cuota atribuida a una cuantía suficiente para que operen las economías de escala sin permitir la acumulación de fuertes concentraciones de cuota.

Es mi opinión, en las circunstancias españolas del momento, mucho me temo que supuestas las mismas bases

---

apareciera fácil y rápidamente esa acumulación excesiva, imaginable con sólo contemplar la tensión actual entre productores. Por ello será preciso utilizar antes la normativa de aplicación de programas de cese de la actividad lechera de financiación nacional o compartida con la CE y ordenar la asignación de cantidades suplementarias de referencia, en todo caso bajo gestión de la Administración Central.

En cuanto al otro punto, el mercado de cuotas, el argumento principal para defenderlo es que propicia la transferencia de cuota de los menos a los más eficientes productores. Las mejoras de la eficiencia derivadas de esa transferencia son financiadas por el propio sector, concretamente por quienes se benefician de ella. Por esta vía, la flexibilidad estructural se mantiene incluso en circunstancias o situaciones sin aportación financiera exterior para el mantenimiento del cambio estructural.

Si se pretende dulcificar de alguna manera la posibilidad de acceso a la producción de leche a ganaderos jóvenes de nueva instalación, hay que buscar otras soluciones alternativas. En este sentido, un esquema que mantenga el volumen de cuota comercializado en el mercado libre exigiría una mayor regulación de ese mercado y parte del coste podría caer sobre los que no lo utilizan o no participan de él (Burrell, 1989).

Semejante en sus argumentos es la postura de Hanf (1989). La necesidad de disponer de financiación para comprar cuota si se aspira a producir legalmente más de la cuota restringe el incentivo para efectuarlo. Por otro lado, la existencia de las cuotas puede ser interpretada por los ganaderos como garantía de precios firmes y altos en el futuro. Entonces podría esperarse un buen estímulo para los ganaderos más eficientes; si los ganaderos menos eficientes tienen la posibilidad de ofrecer en venta su cuota, se abre más camino al cese o abandono de la producción, de modo que los cambios relativos en la distribución de las explotaciones por su dimensión pueden sufrir una fuerte aceleración debida a la inevitable conexión entre el crecimiento de la producción en unas explotaciones y la desaparición de otras.

---

Una investigación (Hanf, 1989) sobre los factores que influyen los precios de las cuotas indican que a más eficiencia técnica y a mayor tamaño de las explotaciones de una región, más demanda de cuotas y cuotas a más precio. El volumen de la cuota vendida concuerda con un crecimiento productivo a pasos grandes y discontinuos, motivados por la expansión del capital fijo requerido.

### **3.2. Críticas al mercado de cuotas**

La visión economicista del mercado libre de cuotas lecheras tiene su réplica en otros analistas como Convay (1989) que no comparten la estrecha vinculación con la eficiencia productiva.

Hoy por hoy las cuotas lecheras están ligadas a la tierra de la explotación. Comienza a discutirse la ruptura de esa ligazón y el posible comercio de cuota entre países comunitarios después de 1992; sólo estos hechos hacen ver un cierto clima favorable a un mercado más libre de cuotas.

La experiencia disponible indicaría de modo reiterativo que las explotaciones de más dimensión, altamente productoras de leche, serían presumiblemente las que comprarían la cuota de aquellas otras pequeñas y poco productoras. Y entonces surge la pregunta: ¿Resultaría entonces una eficiencia mayor?

Los economistas pretenden que es más eficiente la atribución por el mercado que la derivada de gestión administrativa. Tal criterio presupone que el mercado es plenamente competitivo y en él los precios son determinados por el juego de oferta y demanda, así que los precios de mercado igualan los costes de oportunidad. Sin embargo, para Convay (1989) la producción de leche y el reparto de cuotas no trabajan en esas condiciones ideales de mercado, por cuanto no es posible aceptar que el mercado haría funcionar la atribución de cuotas en términos de completa eficiencia. No puede ser de otra manera desde el momento que no hay ni puede haber a corto plazo en los más de los países comunitarios (y menos

---

en España) una situación tan perfecta como intentan presentar aquellos economistas. El precio no es fruto de la oferta y la demanda, aunque se tienda progresivamente más a que lo sea, sino que tiene un fuerte componente social.

Las cuotas lecheras fueron impuestas para restringir la oferta a un determinado nivel y para sostener un precio digno social. Su eficiencia debería ser juzgada respecto a si cubre los objetivos sociales de la PAC, esto es, que los productores obtengan unas rentas razonables.

El esquema de la situación danesa (Jorgensen, 1989) hace asomar también el factor social, aunque con otra justificación. Se prevé que en el futuro aumente la demanda de cuota como consecuencia de los incrementos de productividad. Esta situación presionará sobre el régimen y hará más difícil que los ganaderos acepten sin más una redistribución administrativa de la cuota. Sin embargo, si bien los economistas abogan por el comercio libre de cuotas como medio mejor de empleo eficiente de los recursos, la actitud de los ganaderos daneses no es uniforme ante esa hipótesis. Los medianos y pequeños productores están francamente en contra; los grandes están muy frecuentemente a favor. La verdad es que hoy por hoy la última decisión es política y los políticos en Dinamarca son contrarios a la transferencia de cuotas vía mercado libre.

El cuadro que se dibuja en Dinamarca replantea una vez más la semejanza de problemas que muy probablemente se dará en España. No hay más que observar las reticencias permanentes entre pequeños y medianos productores, de una parte, y grandes, por otra, cuya trasposición al plano regional hace tan diferentes los intereses de la Cornisa Cantábrica y otras áreas productoras. Parece claro, por ahora, que España debería integrarse en el bloque de países opuestos a la comercialización libre de las cuotas, hasta que se clarifique el futuro de éstas y se realice su implantación completa.

Con todo cuanto se dice sobre el mercado de cuotas, me parece prudente la reciente llamada de atención de Burrell (1989 b). Según ella, a las cotizaciones que hoy alcanzan, la expansión de la producción por compra de cuota tiene sola-

---

mente sentido económico para las explotaciones más eficientes.

#### **4. EL RÉGIMEN DE CUOTAS NO ES TAN BUENO**

También existen censuras al régimen de cuotas lecheras, no tan brillantemente positivo como estima la mayoría. Según estas críticas, los efectos favorables sobre los ingresos de los productores repercuten sólo, y ulteriormente de modo temporal, en los ganaderos que existen o permanecen. Los aumentos de ingresos netos tienden a incrementarse bajo el efecto de la competitividad entre productores como rentas de un factor escaso, la cuota, siendo así transformados en costes. Este proceso se ofrece mucho más nítido cuando se renuevan los arrendamientos y ganaderos jóvenes intentan establecerse por sí mismos. Parece, por tanto, que el debate en curso sobre el futuro de las rentas de los productores hará aflorar el hecho cierto de que la PAC se va a encarar con problemas más agobiantes que los habidos antes de aplicar las cuotas, pero ahora con la complicación añadida de haber incorporado mayores costes a la producción de leche (De Boer, 1989). Probablemente, este discurso está motivando análisis profundos para determinar si tiene entidad la creciente sospecha de que no todo es tan excelente en el régimen de cuotas mediante la demostración de que la evolución progresiva de los ingresos de los productores tiende a ser incorporada en el valor de la tierra y/o las cuotas, y correlativamente en los costes. Se trata, pues, pura y simplemente de dar respuesta a esta pregunta: ¿Estará la cuota elevando en realidad los costes de producción?

El surgimiento de un mercado de cuotas en la CE no puede ser discutido, porque existe, aunque esté limitado por la reglamentación comunitaria. El precio mínimo al que un productor está decidido a abandonar su cuota es igual al que puede recibir de acuerdo con el programa diseñado por la Administración para quienes aspiran a cesar en la actividad lechera. Quienes quieren más cuota, esto es, los productores compradores, están dispuestos a pagar cantidades en función

---



---

de ciertos factores de precio: clase de alojamiento de su ganado, sistema de uso de la tierra y horizonte de tiempo (De Boer, 1989). Se dispone de informaciones parciales sobre precio de la cuota que ha cambiado de mano y sobre precios teóricos máximos para explotaciones de diferentes tamaños obtenidos por programación lineal.

Un paso adelante en este escenario es calcular la posible correlación entre precios de la tierra con cuota y rentas de los productores (De Boer, 1989). Al presentar así el problema se matiza, por una parte, que la alteración de los ingresos (leche, terneros, ganado vivo) o de los gastos (concentrados, fertilizantes, etc.) se reflejan con un cierto retraso en el precio de la tierra con cuota, y por otra, que el precio de la tierra con cuota es un factor determinante de los costes de producción de leche. Consiguientemente, la correlación buscada puede servir para ilustrarnos sobre la evolución del potencial de rentas y la competitividad de la producción de leche.

Holanda ha regulado detalladamente la transferencia de cuotas. Es válida si está asociada con la transferencia de tierra suficiente que ha sido utilizada *duradera y activamente* por el vendedor para producir leche o va a ser así usada por el comprador. Ambos adverbios, a la hora de clarificar la problemática que se presenta mediante definiciones precisas, podrían significar de ahora en adelante que la tierra ha tenido al menos un año de uso ininterrumpido para producir leche.

De las investigaciones llevadas a cabo en ese país sobre la existencia de correlación entre precio de la tierra con cuota y beneficio por hectárea en producción de leche se deduce que ciertamente la hay y que vistas las tendencias del precio de los concentrados y de la leche al productor en la campaña 1988-89, puede esperarse una subida ulterior de la cotización de la tierra con cuota.

Estas investigaciones (De Boer, 1989) señalan que un cambio en costes o ingresos es absorbido por el precio de la tierra, lo que limita el campo de acción para abordar la mejora estructural de la renta de los productores. Una política vencida hacia los efectos mejoradores en el corto y medio plazo propende a que éstos se diluyan y desaparezcan a largo

---

plazo vía incremento en el valor del capital empleado. Se llega a afirmar que alcanzado este momento, los efectos de la política de restricción de la producción (cuotas lecheras) y de la política restrictiva de precios (simple juego de los precios de mercado) en el plazo largo no se diferencian demasiado desde el punto de vista de las rentas de los productores. La primera sufre la desventaja adicional de producir a un más alto nivel de costes, con la consiguiente repercusión negativa sobre la competitividad de la producción de leche.

Como colofón del capítulo crítico, las duras palabras del Ministro Federal de Economía en el Foro Internacional de Política Agraria (enero 1990); para él la PAC ha hecho incapaces a los agricultores frente al mercado y ha burocratizado su actividad, lo que les ha transformado en campeones de producir, en aprendices de vender y en receptores de subvenciones. En su opinión, el sistema de cuotas no es una alternativa al mercado. Los agricultores deben abandonar la tutela estatal, buscar su fruto en el mercado y volver a aprender a vender, en lugar de rellenar formularios para recabar ayudas y subvenciones.

## **5. LOS PROGRAMAS DE CESE DE LA ACTIVIDAD LECHERA**

Los programas de cese de la actividad lechera permiten a los Estados miembros de la CE comprar cantidades de referencia para destinarlas a control de la oferta y a objetivos estructurales. La primera finalidad no hace disponible cuota viva, lo que sí lleva consigo la segunda, cuota que es redistribuida a los ganaderos que permanecen. Puede afirmarse que en la CE dichos programas constituyen una alternativa real al libre comercio de cuotas lecheras entre productores; así han funcionado extensamente en Francia y Alemania. Sin embargo cabe preguntarse si la fuerza liberada por el éxito de los programas, sobre todo en Francia, ha servido para vencer las rigideces provocadas por el régimen de cuotas.

La transferencia de cuota entre productores a través del cese de actividad presupone que una parte de los primeros

---

deja de producir, cediendo su derecho a los que quedan mediante una compensación. Se asume implícitamente que se instalan muy pocos nuevos productores, en especial jóvenes. La cantidad suplementaria recibida por quienes permanecen en la producción, el margen para su expansión, es lo que se estima deseable para la reestructuración, merced a la concentración de explotaciones que genera. Existirá un desfase entre el tiempo de abandono de unos y el de atribución de cuota a otros, normalmente una campaña. Obsérvese que la salida de los que cesan permite a los que quedan un margen de crecimiento, a pesar del régimen de cuotas, por cuanto sus entregas a la industria aumentan. Es más, en Francia, según Langer (1989), en ciertos casos los incrementos han sido superiores a los mantenidos antes de las cuotas.

Francia ha velado por mantener un programa de nueva instalación de jóvenes; la cuantía de las asignaciones de cuotas a ellos han recortado lógicamente las disponibilidades a repartir entre quienes quedan en producción mayores de 35 años.

Hasta 1989 había sido liberado en Francia un montante de leche equivalente al 13,6% de la recogida de leche de 1983. Los datos básicos aparecen recogidos en el cuadro 2.

**CUADRO 2**  
**Perfil de los beneficiarios del cese**  
**de la actividad lechera**

<b>Campana</b>	<b>SAU (Ha) media</b>	<b>N.º medio vacas</b>	<b>Produc. leche / l media</b>	<b>N.º Expedientes aprobados</b>
1984 .....	25	11	36.000	43.268
1985 .....	4	10	32.000	10.003
1986 .....	28	11	37.000	19.245
1987 .....	28	13	44.000	14.164
1988 .....	28	12	41.000	12.521 (*)

(\*) Solicitudes.  
Fuente: CNASEA.

En conjunto, con la perspectiva de la experiencia, puede resultar que el trato recibido por quienes han proseguido la producción no haya sido uniforme y unos se hayan beneficiado más que otros. No podía ser de otro modo a la vista del método seguido para la redistribución de cuotas tan complicado como diverso en función del factor región.

Que las cuotas lecheras llevan tras de sí rigideces, no parece posible negarlo. Se les atribuye que sofocan el progreso del cambio de la estructura productiva y que propician los efectos secundarios característicos del sistema en sí y contrarios a la eficiencia económica. ¿Verdaderamente han mantenido la necesaria reforma de la estructura productiva los programas de cese de la actividad lechera instrumentados por los países miembros de la CE? ¿Se han alcanzado los objetivos buscados?

Puede afirmarse sin rodeos que tales programas han permitido que crecieran las explotaciones beneficiadas con cantidades suplementarias de referencia. Por supuesto, dentro de las fronteras de cada Estado al no estar en discusión las cantidades globales garantizadas de cada país miembro. Como los programas han sido dirigidos a los más pequeños productores, las entregas por explotación han subido. En Francia este ascenso ha sido casi espectacular (Langer, 1989).

Por lo que toca a España, sin cerrar el proceso de aplicación de las cuotas, y a pesar de ello, contando con los solos programas de cese y suspensión de financiación comunitaria, ese mismo fenómeno es también detectable. No parece arriesgado afirmar que en la Cornisa Cantábrica la entrega media por ganadero y día se ha duplicado entre 1985 y 1990. Esa tendencia, proseguirá.

En algunos países comunitarios la concentración de explotaciones ha jugado en contra de los estratos de mayor dimensión. Se dice que hay campaña intencionada en ese sentido, en la R.F. Alemana y Francia sobre todo. Es verdad que en Francia las grandes explotaciones han tenido bloqueada la asignación de cantidades suplementarias de referencia si su cuota superaba los 200.000 l/año. En general, la tendencia comunitaria en cuanto a dimensión evoluciona a favor de los estratos de tamaño medio, que crecen claramente (30-50 vacas).

---

---

En el contexto comunitario esa dimensión se corresponde con la explotación familiar evolucionada. Es posible que, sin cuotas, las explotaciones de tamaño medio no se hubieran visto tan favorecidos hasta componer esa parte relativamente más grande del conjunto. Sin embargo, hay que preguntarse si las explotaciones de más dimensión con fuertes inversiones y personal asalariado pueden, en las circunstancias actuales (y en particular en España), ser tan eficientes como las familiares de media dimensión bien manejadas.

Según Langer (1989) habría que concluir de la experiencia francesa que la redistribución de cuotas ha estado demasiado vencida del lado de los pequeños y medianos productores y jugado fuertemente contra el cambio estructural en el ámbito regional, pues la concentración de explotaciones ha sido intensa dentro de regiones y mínima entre regiones.

Mi reflexión sobre este cuadro es que en los Diez, después de comenzar a operar el régimen de cuotas, el abandono máximo para los ganaderos que siguen en su actividad no ha sido sinónimo de progreso estructural en la forma y al ritmo anterior a la imposición de dicho régimen. No obstante, sus resultados favorables están a la vista. Creo que el cambio observado hubiera sido mucho más anárquico y menos justo sin cuotas que con ellas, aunque éstas lleven aparejado un cierto componente de burocratización.

Abundando en el razonamiento, soy de la opinión que en España un cambio evolutivamente controlado sería socialmente más justo, aunque fuera a costa de un control administrativo riguroso. Más pronto o más tarde habrá que elegir criterio, pues el ajuste definitivo de las cuotas sigue pendiente.

## **6. IMPLICACIONES REGIONALES DEL RÉGIMEN DE CUOTAS**

### **6.1. Implicaciones desfavorables: Francia y República Federal Alemana**

La introducción del régimen de cuotas lecheras en 1984-85 es el cambio más drástico de la PAC, fundamentalmente

---

---

porque alteró el desarrollo estructural de la más importante rama del sector agrario comunitario a Diez.

Se esperaba que el nuevo sistema estorbara ese desarrollo estructural. La obligada ligazón de cuota a tierra tenía que detener cualquier cambio interregional. Y así ha sido en la R.F. Alemana. La distribución regional del efectivo de vacas lecheras es demostrativa de la alteración comprobada. Las regiones del Norte, que progresaban en producción antes de las cuotas, como corresponde a una excelente vocación de sus tierras para leche, han retrocedido a su situación de 1980; las del Sur (Baviera, por ejemplo), cuyo crecimiento era despreciable, se han visto favorecidas al extremo de que su efectivo de vacas crece.

La obligada transferencia de tierra y cuota fuerza a no operar sobre largas distancias cuando se compran o arriendan; aún así, está demostrado en la R.F.A. que resultan obstaculizadas las transferencias dentro de regiones relativamente pequeñas.

La dimensión regional en la aplicación del régimen de cuotas ha venido originando en Francia problemas a consecuencia de los conflictos de intereses entre áreas vocacionalmente productoras (sobre todo el N.O. francés) y todas las demás. Esos mismos problemas están latentes en España entre Galicia y Cornisa Cantábrica, de una parte, y todas las demás regiones por otra. Los puntos concretos causantes han sido la atribución de cuota suplementaria a las explotaciones de titulares prioritarios (jóvenes a instalar, planes de desarrollo, explotaciones en reestructuración, productores especializados de menos de 60.000 l de cuota) y el modelo de penalizaciones por superación de la cantidad individual garantizada. Estos mismos supuestos serán muy probablemente los que motivarán tensiones entre nosotros llegado el momento del tan traído y llevado ajuste de cuotas lecheras.

Contrasta la significativa redistribución de tamaños entre explotaciones dentro del país miembro con la falta de redistribución en el plano regional. Debería esperarse de lo sucedido una desviación marcada de la producción de leche hacia las regiones vocacionalmente más aptas para ella, o que no

---

---

---

tuvieran otras alternativas de producir; pues no, cada región ha luchado por retener la cantidad de leche liberada por los ceses de actividad. En Francia apenas ha cambiado la participación regional en la producción, afirmándose que después de la aplicación del régimen de cuotas, la tendencia de variación interregional existente antes ha sido detenida. Concretando regiones, punto muy interesante a efectos comparativos con las potencialidades de la Cornisa Cantábrica española, Bretaña y País de Loira, en expansión antes de 1984, tienen ahora poco menos que congelada su fracción de la cantidad global garantizada de Francia. Y, por eso, bloqueada en cierto modo su reestructuración, la recogida por regiones, según Larger (1989), cambió más entre 1979 y 1983 que de este año a 1987. A la inversa, regiones que iban a menos antes de las cuotas, después han visto mejorada la capacidad de crecimiento de sus productores, por encima de la media nacional. Esto no deja de ser un contrasentido y además dibuja un cuadro de poca igualdad de oportunidades entre ganaderos de regiones distintas, sin olvidar que los más favorecidos debieran ser los radicados en zonas de auténtica especialización productiva. Parecería interesante conocer qué ha sucedido en Francia a este respecto entre 1987 y 1990.

## **6.2. Efectos sobre la distribución regional de la producción**

Por el contrario, la transferencia de cuotas ha provocado en Holanda una modificación sustancial en su distribución entre regiones. Se dibuja, (De Boer, 1989), un desequilibrio a favor del Este, con pérdidas del Norte y Sur y estabilización en el Oeste. Las áreas del Este y Norte se caracterizan por protagonizar las más de las compras; las diferencias regionales de precios son grandes, con promedios más altos (hasta el doble) en unas que en otras. En conjunto, el comercio de tierra-cuota es relativamente pequeño, pero está en expansión. Los precios se comportan al alza.

También en el Reino Unido los fenómenos parecen ofrecer otra evolución. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Ali-

---

mentación de ese país ha desarrollado un proyecto de investigación titulado «Un análisis económico de los cambios de la producción de leche en Inglaterra y Gales después de la implantación de las cuotas». Incluye un examen de los cambios en la dimensión de los hatos y en el patrón regional de producción desde 1984, aspectos técnicos y económicos de la explotación lechera en cuanto a la producción, out puts, costes y márgenes durante el período 1976-77 a 1986-87, y, finalmente, el estudio de la estructura de in puts. Ese índice refleja una buena definición de objetivos, pero es demostrativo al propio tiempo de cómo han variado los hechos desde 1985.

Los primeros informes disponibles (Hollingham, 1989) sobre resultados difieren de los obtenidos en otros países aunque sean incompletos. Sí cabe resaltar el importante volumen de cuotas vendidas estos últimos años (1984-85 a 1987-88), que representaría un equivalente del 15% de las vacas lecheras del censo. Hay, pues, un fuerte movimiento de los derechos para producir, resultando improbable que ese fenómeno sea neutral en el plano regional y en el de la estructura productiva. En cuanto a este último, parece haber tenido lugar un fuerte trasvase de cuota de los pequeños a los grandes hatos, con lo que la inicial parada de la concentración estructural a raíz de la implantación de las cuotas ha sido superada.

Idéntica línea apunta el análisis de Burton (1989). La imposición de las cuotas lecheras en 1984 ha modificado de forma importante las directrices de investigación en el sector productor de leche del Reino Unido. Efectivo de vacas y leche a producir constituyen ahora el eje básico del negocio, con implicaciones para la utilización de los recursos. Si en principio ha podido pensarse que en este país dichas cuotas bloquearían el cambio estructural y la variación en la distribución de la oferta de leche, tal y como especialistas estiman que ha sucedido en otros países comunitarios, el surgimiento del mercado de cuotas ha trastocado ese supuesto, abriendo camino a la posibilidad de movilidad de cuotas entre explotaciones y entre regiones. Del respeto a la normativa comunitaria a suponer que puede llegar un momento en que no haya

---



---

impedimentos al comercio de cuotas, dejándolo absolutamente libre, hay todo un horizonte a recorrer, que ya están explorando los investigadores.

El análisis abordado en el Reino Unido (Burton, 1989), asume la inexistencia de obstáculos al comercio libre de cuotas, para explorar el efecto de éste en el largo plazo sobre las estructuras. El objetivo pretendido en el modelo abordado es comprobar el efecto de las cuotas lecheras sobre el reparto de la producción de leche en función del factor región y la distribución de la producción entre los diferentes estratos de tamaño de las explotaciones. Se entiende que las implicaciones regionales de las cuotas influirán también la utilización de recursos en otros ámbitos, puesto que la tierra es dejada o tomada para producción de leche, respectivamente por quienes venden y compran cuota.

Los resultados obtenidos (Burton, 1989), sugieren que podría haber un continuo desvío de la producción de leche de las regiones del Este hacia las del Oeste durante los próximos 15 a 20 años. La liberación de superficies, los cambios de alternativa productiva para ellas, el incremento de los costes de transporte de la leche, el previsible impacto fuera de la agricultura, etc., dan motivos para examinar cada hipótesis en profundidad.

Los cambios en la cuantía de la cuota y en producción de leche no son neutrales en sus efectos sobre la distribución de la producción por regiones. Supuesta la libre comercialización de las cuotas, puede esperarse que su régimen regulador fomentará la polarización de la producción en las regiones de comportamiento receptor, mejor dotadas vocacionalmente para leche. Las restricciones de la oferta de leche harán elevar el precio de la cuota. Si la producción de leche se hace más rentable, también subirá ese precio. La tierra no va a ser en modo alguno un factor fijo de producción. La cuota se ha posesionado del papel. Los cambios en el empleo regional de la hierba tienden a seguir los de la producción de leche. La reducción en el número de productores se presenta en todas las regiones, según la misma tendencia apreciada durante

---

veinte años atrás. Los titulares de explotaciones más pequeñas son los que desaparecen asimismo, en todas las regiones.

## **7. EFECTO DE LAS CUOTAS SOBRE LA INDUSTRIA LECHERA**

No hay tantas referencias sobre el impacto de las cuotas lecheras en la industria transformadora. Parece claro que el cambio estructural en este caso está basado en las fusiones para recortar costes entre cooperativas, dominantes en la R.F.A. (Hanf, 1989). Simultáneamente se ha venido observando una reducción del número de plantas industriales, sobre todo entre las de media y gran dimensión, menos en las pequeñas, que podrían haber aprovechado la oportunidad de la venta de leche y sobrevivir, al menos temporalmente. La presión de los costes en las factorías de las cooperativas mayores, con capacidad importante subutilizada, está induciendo a buscar la participación de otras cooperativas, para estabilizar su cuota de mercado y mejorar los costes. Una tendencia nueva apunta en los modelos de fusión; hasta ahora dos, a lo más tres, firmas se habían fusionado; ya hay más casos de grupos industriales de mediana dimensión y firmas fuertes que se han fusionado para mejorar su posición en el mercado y utilizar diferentes plantas industriales con el objetivo de especializarlas en la transformación de leche.

En el Reino Unido el reflejo de las cuotas sobre la industria se ha saldado con la aparición de dificultades para esta última en determinados ámbitos regionales como Escocia. La flexibilización de la normativa de aquéllas para autorizar su movilidad más libremente tendría para Groves (1989) como resultante la transferencia a otras partes del Reino Unido, dejando en precaria situación a los transformadores escoceses.

En mi opinión, un problema semejante, pero a la inversa podría sobrevenir en las áreas vocaciones, donde la producción a costes asequibles podría aumentar para compensar las reducciones de áreas menos favorables, influyendo en la localización preferente de la industria o en la expansión de la

---

---

---

existente. Ciertamente, cuando las áreas afectadas son desfavorecidas o de montaña, decidir resulta difícil si no se desea que funcione el libre mercado y que la industria transformadora termine por desaparecer de ellas.

## 8. EL FUTURO DE LAS CUOTAS

El futuro de las cuotas lecheras, el argumento de su permanencia, aflora de vez en cuando. Ciertamente que la eficacia del sistema es la razón más fuerte a favor de su mantenimiento. Además, las razones políticas, sociales y económicas que le han hecho preferible a las solas fuerzas del mercado a través del factor reducción de precio, se mantienen todavía y abogan por prolongar la vigencia del régimen de cuotas lecheras más tiempo del inicialmente previsto.

No obstante, la experiencia adquirida permite presumir que si se desea un sistema duradero para regular el sector lechero europeo, ciertas condiciones (Hairy y Prost, 1989), deberían ser impuestas:

- Régimen claro y estable, permitiendo previsiones a uno o dos años; simple, para que sea eficaz y restrinja las posibilidades de fraude; y flexible, sobre todo en cuanto a mayor facilidad para la transferencia temporal o permanente de cuotas.
- En un marco de comercio intracomunitario más y más frágil cada vez, compitiendo con productos de sustitución o imitación, tiene que desenvolverse dentro de la moderación de precios.
- En un marco de comercio mundial, dentro de un mercado competitivo, cabe suponer que el método de control de la producción elegido no puede actuar como obstáculo en la brega comercial con los países más exportadores del mundo.

Este último condicionamiento es el que ha motivado la propuesta de algunos países, los participantes más activos en el mercado mundial, de un sistema de doble precio para la

---

cuota, con el fin de asegurar, por un lado, el control de la producción como hasta ahora, y, por otro, simultáneamente, la presencia de los productos comunitarios en el mercado mundial, sin apelar lo más mínimo la categoría de la CE como primer exportador. Claro que productores e industriales deben comprender (Hairy y Prost, 1989) que este planteamiento requiere una mayor financiación de su parte, unido a un aporte mucho menos significativo del presupuesto comunitario.

Propuestas de ese tenor presuponen (Agra Europe U.K., 1989), que el régimen de cuotas comunitario no finalizará en 1992. Salvo que un recorte del precio de la leche del 25% las sustituya en 1993, su eliminación llevaría consigo una explosión productiva y excedentes, con la correspondiente carga presupuestaria. Como este escenario ya es conocido y no se desea su repetición, parece necesario diseñar el modelo de producción de leche que necesitan las explotaciones durante los años noventa. En verdad que los objetivos de la PAC no pueden cambiar demasiado, pero se impone hacer algo, pues las cuotas no encajan bien con lo que va a venir a partir de 1992. Ya se sugiere una solución, la de segregar la función social de la función del mercado, restringiendo la parte de la cuota de cada productor que está sujeta a la regulación de precios comunitaria. Como quiera que el grueso de la producción sale de una minoría, las explotaciones mayores y más eficientes, una fracción sustancial de la producción total estaría disponible a más bajo precio y habría menos leche. Compensaciones de rentas podrían atribuirse en los casos necesarios. Un esquema de este tipo serviría de transición al libre mercado de la leche y productos lácteos.

Hoy ya no es raro entre los Doce preguntarse por llevar más lejos la homogeneización de la PAC en cuanto al control de la limitación productiva de la leche. Es más, se admite que actualmente los mecanismos vigentes para la aplicación del régimen de cuotas son mucho más uniformes entre países que hace seis años. Pero también es cierto que determinados países han regulado la transferencia de cuota de un modo más flexible que otros; tampoco siguen patrones parecidos

---

las disposiciones tomadas para la reestructuración a partir de la promoción del abandono de la producción.

La vinculación entre transferencia de cuota y cambio estructural es también muy importante en ese sentido, pues las opciones más liberales para el mercado de cuotas decididas por algunos países miembros pueden afectar a la permanencia del sistema desde el momento que aprueban la existencia de un nuevo capital productivo, la cuota lechera.

Sin embargo, a pesar de lo expuesto, aun admitiendo que no parece que existan barreras infranqueables para un control auténticamente comunitario de la producción, hay que admitir las disparidades de producción y de estructura en los Doce, no eliminada en más de veinte años de política común de la leche. Esta situación de heterogeneidad, más patente después de la última ampliación, de cara a posicionamiento de oportunidades y hace recelar a otros, que se pronuncian por hacer más lento el proceso europeo de control de producción y, consiguientemente, el advenimiento de un mercado único o global de cuotas lecheras (Hairy y Prost, 1989).

En mi opinión, si España tiene que alinearse con algún grupo de países, debería hacerlo contra la tendencia expansionista de aquellos que ya llevaron a cabo la reestructuración del sector, uniéndose a aquellos otros que inducidos por ello a políticas defensivas, rechazan la transferencia de cuotas entre países y la abolición de las cantidades globales nacionales de referencia. Francia sería uno de los países sensibles a las amenazas de los expansionistas.

## **9. UNA VALORACIÓN DE CONJUNTO DE LA EXPERIENCIA «CUOTAS LECHERAS»**

La tarea de evaluar los efectos de las cuotas lecheras comunitarias y derivar consecuencias para el futuro ha sido elaborada en los distintos países miembros y para todos ellos en conjunto. Tollens (1989) resume así esos efectos:

- Caída del número de vacas lecheras e incremento de las catalogadas como de carne.
-

- 
- Subida de la cantidad de leche por vaca vendida a la industria y mejora de la calidad de composición.
  - Estabilidad del precio de la leche al productor y bajada del precio de la carne de vacuno.
  - Descenso del precio de cereales y piensos compuestos, así como de la energía y fertilizantes. Ha mejorado sustancialmente la relación de precio de la leche a precio del pienso.
  - Mantenimiento de las rentas de la explotación familiar tipo en la mayoría de los Estados miembros. Si existen diferencias importantes en los ingresos familiares entre regiones de la CE, las cuotas lecheras no parecen haber contribuido a que estas diferencias se agranden.
  - Irrelevancia de la repercusión sobre la estructura de las explotaciones imputable al régimen de cuotas. La evolución hacia explotaciones mayores y más especializadas se mantiene. Francia e Italia muestran un ritmo más rápido en la desaparición de explotaciones. Se señala que caen las más pequeñas y que aumenta el porcentaje de las de 10 a 30 vacas.

En cuanto al futuro del régimen de cuotas y sus características para adaptarlas en cada momento, incluso bajo las condiciones de las nuevas tecnologías, Tollens (1989) es muy preciso. Las cuotas son una «segunda mejor solución» no la primera, desde un punto de vista económico, porque juegan consideraciones políticas que tienen en cuenta el aspecto social. Dejar operar sólo al factor precio tiene consecuencias sociales y estructurales indeseables.

Si era presumible que las cuotas lecheras congelaran la estructura productiva de las explotaciones, no ha sido así, de modo que el cambio estructural ha proseguido, a diferente velocidad según países. En todo caso resulta difícil concretar qué parte de la evolución observada puede ser atribuida a las cuotas.

Las medidas nacionales de cese de actividad a través de la compra de cuota han favorecido con fuerza el cambio

---

---

---

observado en la estructura productiva, facilitando particularmente la instalación de jóvenes. Supuesto que el régimen de cuotas lecheras perdure en el tiempo, puede suponerse con fundamento que los programas nacionales de cese con compra y redistribución de cuota no van a permitir por sí solos la necesaria adaptación de las estructuras de producción al cambio tecnológico y a la situación económico-social.

Contra la opinión de algunos, que ven en las cuotas un instrumento temporal, a desechar en cuanto el mercado alcance el equilibrio deseado, hay que objetar que se han convertido en un derecho a producir, con un precio, que no es posible eliminar de un plumazo.

Por otra parte, los avances tecnológicos prometen ya una oleada de leche a no mucho plazo, fruto del desencadenamiento del potencial existente, que se traducirá en más producción por vaca, hectárea y unidad de trabajo. Ante este cuadro, los más prudentes afirman que un sistema de cuotas lecheras verdaderamente efectivo será más que necesario para contener la explosiva avalancha tan cercana.

Si el régimen de cuotas lecheras fuera a estar vigente más allá de 1992, el problema que lleva consigo el continuo cambio estructural será progresivamente más serio. Entonces, un sistema de transferir cuota de un ganadero a otro se hará necesario, bien mediante gestión oficial, bien a través del mercado.

A medio y largo plazo las cuotas lecheras tendrán que ser todo lo móviles que exija la evolución de la estructura productiva como consecuencia de las innovaciones tecnológicas y la tendencia hacia explotaciones de mayor dimensión. Determinados países miembros tienen organizada la transferencia de cuotas. En todo caso, según la experiencia de países no comunitarios, a la Administración corresponde velar porque la normativa asegure la transparencia, justicia y eficacia de un procedimiento de transferir cuotas, al objeto de soslayar cualquier tendencia monopolística.

El problema más serio de la agricultura en general es, para Tollens (1989), el de su sobrada capacidad para producir,

---

cuestión cuyo tratamiento no puede ser otro que el impuesto por una política dirigida a intensificar la movilidad intersectorial de los factores de producción liberados en el proceso de contención. Sólo el paso de estos factores a otros sectores económicos pueden restringir el exceso de capacidad; el cese de actividad agraria y la supresión de las subvenciones a la inversión en el sector leche constituyen un buen ejemplo. Si la agricultura comunitaria no es capaz de comprometerse en el control de su producción agraria, existe el claro riesgo de que aparezcan o progresen excedentes estructurales en otros subsectores, con la necesidad de la ampliación del régimen de cuotas a otras producciones. El resultado final podría ser un régimen de cuotas generalizado, no deseable para los gestores de la Política Agraria Común. Por ello, lo que se necesitan son reales y eficaces medidas estructurales.

Respecto del futuro de las cuotas, por ahora hay que afirmar que éstas han determinado un umbral productivo todavía demasiado alto para alcanzar el deseado equilibrio de mercado. Mientras este equilibrio no se logre, los productores deben carecer de cualquier signo estimulante para aumentar su producción y superar la cuota; en este sentido la política de precios tiene que ser rigurosa, al extremo de que las rentas insuficientes sean compensadas mediante ayudas directas, no vía precios. Cuando el equilibrio del mercado se alcance, el régimen de cuotas debería asegurar estrictamente la cobertura de la demanda por la oferta a precios competitivos, incluidas ayudas directas a las rentas en los casos de insuficiencia de éstas. Además, la supresión de los apoyos al comercio dentro de la Comunidad y con países terceros, salvo en circunstancias especiales o presencia de dumping. En fin, un más drástico recorte en las cantidades globales de referencia, fijadas aún por encima de lo razonable.

Digamos finalmente con Oskam (1989) que en las actuales condiciones de mercado y en relación con el presupuesto, no hay razón alguna para incrementar la producción de leche en la Europa Comunitaria.

La producción de leche en la CE es aún demasiado alta para que puedan suprimirse en todo o en parte las ayudas vigentes.

---



La evolución estructural de la producción tal y como la observa la Comisión Europea (1989) se resume en estos datos, referidos a Europa Diez (véase cuadro 3).

CUADRO 3

	1984	1986	1988
Número explotaciones lecheras, 000 .....	1.621	1.378	1.242
Número de vacas lecheras, 000 .....	25.512	24.518	22.945
Vacas lecheras por explotación, n.º .....	15,7	17,8	18,5
Rendimiento anual por vaca lechera, kg.	4.222	4.510	4.524

La disminución del efectivo lechero es clara. La más inmediata, la de 1988, supone  $-5,8\%$  respecto de 1987; este último año también cedió  $1,9\%$  sobre 1986. *Entre 1987 y 1988 el rendimiento por vaca subió el  $3,4\%$ .* Según la Comisión Europea, a pesar del endurecimiento del régimen de cuotas, *se ha podido conciliar la eficacia económica y la evolución estructural de las explotaciones con la necesidad de controlar la producción.* Sus previsiones apuntan a un mantenimiento, más o menos flexible, de dicho régimen, contando con descensos del efectivo de explotaciones y vacas lecheras, *pero también con vacas mejores.* El censo de vacas lecheras (Europa Diez) debería cifrarse en 21 millones en 1995 ( $-7$  millones respecto de 1983 y  $-2,5$  millones, el  $10,4\%$  menos, sobre 1988). *El rendimiento por vaca, atribuido a mejora genética y ambiental, se estima que pueda crecer el  $1,8\%$  por año (entre 70 y 75 kg/vaca y año) hasta 1995 y alcanzar ese año los 5.040 kg frente a los 4.500 de hoy.*

## 10. A MODO DE SÍNTESIS

El impacto del régimen comunitario de cuotas lecheras y los problemas de su desarrollo en el futuro sigue ocupando a los especialistas de los países más productores de la CE. El efecto directo sobre los ganaderos e industriales y las opcio-

nes para transferir cuota centran el interés de los trabajos con especial dedicación a la relación de transferencia de cuota y eficiencia productiva, incluidas las implicaciones de índole estructural a corto y largo plazo.

Parece existir acuerdo en afirmar que el régimen de cuotas lecheras ha alcanzado sus objetivos inmediatos, en concreto la reducción de la producción, sin quebranto importante de la renta de los ganaderos que permanecen, aunque los expertos indiquen que ha habido una clara reconsideración de las técnicas para producir, en particular a través de una menor intensificación de la alimentación y un mejor manejo de los propios recursos forrajeros. Se vaticina que en algunos países pudiera haber excedente de superficie agrícola útil de pastos y forrajes hacia la mitad de la presente década.

Para España puede resultar demostrativo el examen de la dimensión regional en el cuadro aplicativo del régimen de cuotas durante los últimos seis años, aunque esté inédita cualquier explicación de lo que está sucediendo. Hay opiniones diversas según países miembros y aun dentro de cada uno. En Francia dicho régimen ha detenido la tendencia observada con anterioridad a su aplicación en la reestructuración regional de la producción de leche. En la R.F. Alemana ha sucedido algo semejante como consecuencia de la asignación de cuotas y la ulterior restricción de su transferencia. En Holanda, por el contrario, se aprecian significativas desviaciones en la participación entre regiones. En Escocia se observa más disparidad de patrones geográficos de producción y utilización de la leche. En Inglaterra y Gales, si no existieran trabas en el mercado de cuotas, se prevé la continuación de la redistribución regional de la producción en idéntico sentido que antes de la vigencia del régimen; los modelos de simulación indican que esa tendencia irá acompañada de una más drástica redistribución dentro de cada región en favor de los hatos de mayor dimensión.

También puede ser interesante para nosotros conocer el comportamiento de los pequeños y grandes productores ante el régimen de cuotas lecheras, a sabiendas de que en la CE no está bien definido el concepto. Más que sabida la actual

---

---

diferencia de la estructura productiva de Galicia y Cornisa Cantábrica en comparación con la del resto de la geografía española, las consecuencias del vivo proceso de reestructuración en curso deberían ser controladas para evitar excesos y distorsiones.

En la CE los programas de cese de la actividad lechera han atraído mayormente a los productores con hatos de menor tamaño. No es similar el comportamiento respecto de la cobertura de la cantidad individual garantizada. En Irlanda del Norte los pequeños no llegan, mientras en Dinamarca sí, destacando en este último país una mayor demanda de cantidades suplementarias de cuota entre los pequeños y medianos productores. Lo mismo en Inglaterra y Gales que en la República de Irlanda, los titulares de hatos de mayor dimensión adquieren cuota lechera mucho más frecuentemente que los de pequeña.

El punto sensible de las diferencias entre países a la hora de aplicar el régimen de cuotas lecheras es la transferencia de ellas entre productores. Hay países con regulaciones estrictas (Francia, R.F. Alemana), frente a otros más flexibles en los requisitos (Reino Unido). Cada país miembro ha actuado de acuerdo con las circunstancias nacionales, siempre cumpliendo los reglamentos comunitarios. La cuestión que se suscita con más fuerza cada día que pasa es si ha llegado el momento de dar el paso hacia una mayor armonización normativa y, en caso afirmativo, según qué modelo. Las posiciones teóricas se escalonan entre la libertad de mercado para las cuotas «desnudas» (sin tierra), que no se considera en este trabajo por ser contraria a la normativa comunitaria, y el control administrativo de cualquier transferencia, por otro lado siempre ligada a la tierra.

Como botón de muestra de posición, ahí está la del Milk Marketing Board de Inglaterra y Gales, que aspira a la supresión de la relación entre cuota lechera y tierra y a un sistema de titularidad de la cuota más flexible, con respeto de las fronteras regionales y nacionales y gestión a cargo de «una autoridad de cuota» especial. El sistema de licitación doble, semejante al modelo canadiense, podría ser válido.

---

---

Unos encuentran empírica evidencia de que el mercado libre de cuotas fomenta la eficiencia de la explotación y un óptimo ajuste estructural (Burrell, 1989). Otros proponen un dispositivo de dos escalones para el precio de la leche de la cuota, en el intento de conciliar los objetivos económicos y sociales de la política lechera (Hairy y Prost, 1989). Los más concuerdan en que tan pronto la cuota es comercializable, el soporte del precio de leche que genera es simplemente capitalizado en el valor de la cuota, o en el valor de la tierras más cuota. Este planteamiento sería desviación lógica de la política de contención productiva, que conlleva la protección de los ingresos de los ganaderos, crea correlativamente un incentivo para utilizar los derechos poseídos y abre camino a la posibilidad de transferencia de esos derechos vía mercado o vía control burocrático.

El propósito de la renovación generacional se tropieza con serios problemas en determinados países cuando se contempla la posible incorporación de jóvenes al negocio lechero. Si tienen que comprar cuota, su imposición es netamente desfavorable. Parece detectarse una cierta oposición soterrada a la instalación de jóvenes, única vía rápida para inducir renovación y competitividad, insistiendo al plantearla en los riesgos inherentes a un sector sometido a limitación productiva y aún excedentario, a pesar de las cuotas.

Insisto en que no se aprecia demasiado interés en una armonización reglamentaria de la transferencia de cuotas en los Doce. Por lo tanto, si no se alcanza el requisito previo de armonizar entre países ese aspecto del régimen, malamente se puede plantear un comercio entre países como avanzan algunas pretensiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRA-EUROPE, U.K. (1989): «Dairy quotas: a major issue for 1992». *Agra-Europe U.K.* (1989) 1328, P1-P2.
- BOER, DE, P. F. W. and KRYGER, A. (1989): «The market for milk quotas in the Netherlands with special reference to the correlation between the price of land (with quota) and the profit per hectare in

---

---

dairy farming». In *Milk quotas in European Community*. CAB International, pp. 130-147.

BURREL, A. (1989):

a) «The microeconomics of quota transfer». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 100-118.

b) «Dairy herd size and efficiency under EC milk quotas». *Farm Management*, 7, 3, Autumn 1989, pp. 145-151.

BURTON, M. P. (1989): «Changes in regional distribution of milk production». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 163-183.

CALCEDO ORDÓÑEZ, V. (1989): «Cuotas lecheras: del conflicto al silencio. A propósito de un análisis de la situación comunitaria». *Agricultura y Sociedad*, 50, pp. 197-214.

COMISIÓN EUROPEA (1990): «Propuestas de la Comisión para la fijación de los precios de los productos agrarios y medidas conexas (1990-91)». *COM (89). 600. Vol. I Exposición de Motivos*.

CONVAY, A. G. (1989): «The exchange value of milk quotas in the Republic of Ireland and some future issues for EC quota allocation». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 119-130.

GROVES, C. R. (1989): «The impact of quotas on the scottish milk production and processing industries». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 89-100.

HAIRY, D. and PROST, M. (1989): «Milk quotas in France: problems of management». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 7-20.

HANF, H. (1989): «The impact of milk quotas on milk production and milk processing in Germany: Some selected aspects». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 75-88.

HOLLINGHAM, M. A. (1989): «The NIEMP quotas effect research project: An exploration». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 46-60.

JORGENSEN, W. (1989): «The impact of milk quotas in Denmark». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 21-29.

KIRKE, A. W. (1989): «The influence of milk supply quotas on dairy farm performance in North Ireland». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 30-35.

---

- LANGER, F. (1989): «Dairy cessation schemes, quota transfers, and regional rigidities». In *Milk quotas in European Community*. CAB International, pp. 149-157.
- OSKAM, A. (1989): «Developments in the EC dairy market and future market and quota strategies for the EC dairy sector». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 193-211.
- TOLLENS, E. (1989): «The effects of the milk quotas on Community Agriculture, 1984-1987». In *Milk quotas in the European Community*. CAB International, pp. 183-193.
- 1989. *Quotas Laitiers: Effets sur les structures de production*. BIMA, 23-Nov.-1989, pp. 11-12.

#### RESUMEN

*La introducción del régimen de cuotas lecheras en la CE desde 1984-85 ha supuesto un cambio drástico de la PAC, que ha actuado y está actuando sobre las estructuras productivas de una de las más importantes ramas del sector agrario comunitario.*

*Se contemplan los efectos de la aplicación en la producción y la industria transformadora y las repercusiones de las medidas socioestructurales puestas en práctica por los Estados miembros.*

*Mercado de cuotas y dificultades para la instalación de nuevos productores, jóvenes sobre todo, son tratados también de modo crítico, resaltando las opiniones favorables y las restrictivas a una generalización del comercio libre.*

*Tratamiento específico reciben las connotaciones regionales en la aplicación del régimen de cuotas, no de fácil interpretación y también con posicionamientos diferentes según países miembros, y el futuro de las cuotas, tanto si se dan pasos para armonizar su aplicación en los Doce, como si no. A pesar de la oposición entre Mercado Único y cuotas lecheras a partir de 1993, pocos dudan de la necesidad de permanencia del esquema.*

*En cada aspecto considerado se apuntan algunos criterios personales de aplicación en España cuando sea el momento del ajuste de la actual situación provisional.*

#### RÉSUMÉ

*L'introduction du régime de quotas laitiers dans la CEE à partir de 1984-85 a entraîné une transformation radicale de la PAC qui s'est manifestée, et qui se manifeste, dans les structures productives de l'une des branches les plus importantes du secteur agricole communautaire.*

*Il est examiné les effets de l'application de ces quotas dans la production et dans l'industrie de transformation ainsi que les répercussions des mesures sociales et culturelles mises en oeuvre par les Etats membres.*

*Il est abordé, de façon également critique, les questions du marché des quotas et des difficultés en résultant pour l'installation des nouveaux producteurs, notamment des jeunes, et il est relevé les opinions favorables à une généralisation du libre commerce et celles visant à le restreindre.*

---

---

*Il est traité de façon spécifique les connotations régionales dans l'application du régime des quotas –l'interprétation n'en étant pas toujours facile et les positions des pays membres y étant différentes–, ainsi que l'avenir des quotas, aussi bien en cas de progrès dans l'harmonisation de leur application qu'en cas contraire. Malgré l'opposition existant entre le marché unique et les quotas laitiers à partir de 1993, rares sont ceux qui doutent de la nécessité de maintenir le schéma.*

*Dans chaque aspect considéré, il est ébauché certains critères personnels d'application en Espagne au moment d'ajuster la situation provisoire actuelle.*

#### SUMMARY

*The introduction of the milk quota system in the EC from 1984-85 brought a drastic change to the CAP, which has affected and continues to affect the productive structures of one of the most important branches in the community agricultural sector.*

*The effects of their application in the production and processing industry and the impact of the sociostructural measures implemented by the Member States are considered.*

*Quota markets and installation difficulties for new producers, the young ones in particular, are addressed in a critical light, and favourable and restrictive opinions on the generalization of free trade are stressed.*

*Special treatment is given to regional connotations in the application of the quota scheme –difficult to interpret and varying according to the different Member States– and the future of the quotas, whether steps are taken for harmonizing their implementation in the Twelve or not. In spite of the opposition between the Single Market and milk quotas after 1993, there are few who doubt the need for the scheme to continue.*

*In each aspect considered, several personal opinions are given for their application in Spain when the time comes to adapt the present temporary situation.*

