
**CUOTAS LECHERAS: DEL CONFLICTO AL
SILENCIO.
A PROPOSITO DE UN ANALISIS DE LA
SITUACION COMUNITARIA**

Victoriano Calcedo Ordóñez (*)

1. JUSTIFICACION

Ya se alzaron voces críticas después de la firma del tratado de adhesión de España a la CEE, porque la cantidad global de referencia de leche atribuida a España era escasa, y arreciaron durante 1987, a raíz de la aplicación del régimen de cuotas, tomando como pretexto la cumplimentación de las declaraciones de producción (documentos CL1), hasta ocasionar serios problemas en algunas Comunidades Autónomas, que intentaron resolver la cuestión al margen de la Administración Central; sin embargo, pasada la tormenta y curiosamente, una vez comunicadas a casi todos los ganaderos del país sus cantidades individuales de referencia provisionales, se entró acto seguido en un período de silencio general, que dura hasta el momento de redactar este texto (primavera de 1989). Un cierto aire de euforia envuelve al sector después de un 1988 extremadamente favorable.

Este silencio no presupone el respeto de las cuotas lecheras asignadas, antes al contrario, es, por un lado, la tapadera del comportamiento de los ganaderos decididos a permanecer, resueltamente determinados a producir más, ignorando la limitación de aquellas, y por otro, el resultado de la disposición de los marginales y pequeños a cesar en la actividad, sea con prima comunitaria o sin ella. Ciertamente que la favorable coyuntura de 1988 para la leche tiene algo que ver con algunos de los fenómenos observados, pues los altos precios inducen al ganadero a modernizar y ampliar, o sea, a invertir.

Ante este panorama son muy pocos entre nosotros los expertos o investigadores que emiten su juicio crítico de situación. Casi nadie se ocupa de

(*) Dirección Territorial del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

— Agricultura y Sociedad n.º 50 (Enero-Marzo 1989)

los problemas suscitados por las cuotas lecheras, lo mismo en el plano de la investigación que en el industrial o comercial, en el nacional que en el regional. Entre tanto, cuando hace ya tres años de nuestra adhesión, otros países miembros examinan a todos los niveles la evolución de su experiencia de cuotas entre 1984-85 y 1987-88 y la intercambian entre sí.

Esta nota, al fin y al cabo una llamada a la reflexión sobre el camino avanzado en la materia por los países comunitarios, toma como punto de partida el número 7 de *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, del INRA francés, correspondiente al segundo trimestre de 1988, dedicado a las cuotas lecheras, con la intención de deducir enseñanzas aplicables en la situación española y la pretensión de clarificar nuestra posición entre los países miembros a la hora de alinearnos según nuestros problemas.

Sospecho con fundamento que este silencio activo de la producción y de la industria lechera, de las organizaciones profesionales y de las cooperativas y APAS, incluso de las Administraciones Públicas, puede cesar más o menos pronto. La postura rigorista de la Comisión Europea, dispuesta a que el control de la producción no se le escape de las manos, y ciertas medidas de apoyo a la reestructuración de la producción en España, previstas en las medidas conexas con la negociación de precios agrarios de la campaña 1989-90, que confío se aprueben, deben permitir desbloquear el impasse en que nos encontramos y ultimar la aplicación del régimen de cuotas lecheras en España. También a este fin puede ser útil lo que sigue.

Es incontestable que la producción de leche de la CEE ha cambiado de marco y se ve ahora sujeta a una reglamentación extraordinariamente restrictiva. A la vista están los efectos de un proceso de ajuste que alcanza la tecnología y alternativas para producir y relaciones entre las partes integrantes del sector lechero, que conlleva la movilización del potencial de cese de la actividad y acelera el ritmo de concentración y reestructuración, y, finalmente, introduce nuevos medios de política lechera, tanto en el ámbito comunitario como en el nacional, cuya denominación ha venido a enriquecer el vocabulario en uso. Los términos o expresiones *cuotas lecheras*, *supertasa*, *primas de abandono*, *primas de suspensión temporal*, *casos especiales*, *cantidades de referencia suplementarias*, son ya de uso común en los medios ganaderos y pronto lo serán otros, según evolucione la Política Agrícola Común (PAC), como los que podría incorporar cualquier modificación de la transferencia de cuotas de una explotación a otra, en el sentido de abrirlas a un sistema de mercado.

A modo de antecedente subrayaré que el cambio de marco y el proceso de ajuste citados no son pasajeros, pues los expertos más responsables concuerdan en el muy probable mantenimiento indefinido del régimen de cuotas, aunque se apunte a una futura mayor flexibilidad operativa, y en su poderosa eficacia para reducir excesos de oferta. Pero no hay que olvidar, como afirma Perraud

en la presentación, que las cuotas lecheras no tienen por sí mismas capacidad para resolver los problemas de las economías lecheras comunitarias, si no que los trasladan a nuevos campos, de modo que *la política agrícola aplicada al sector lechero, la que considera las cuestiones fundamentales de concurrencia entre regiones y entre sistemas de producción, de ritmo de eliminación (de explotaciones), etc., va a jugarse de ahora en adelante sobre la evolución de las cuotas, su reglamentación y su modo de aplicación.*

El número 7 de *Cahiers* incluye nueve textos, una presentación y una revisión bibliográfica. Aquellos, de diferente concepción, pero parcialmente complementarios, tienen como objetivo las diversas perspectivas de consideración de las cuotas lecheras, su puesta en marcha, sus resultados, sus efectos inmediatos y mediatos, su previsible evolución a la vista de los fenómenos inducidos por la práctica, con mayor atención al impacto sobre la reestructuración de la producción y al problema de la transmisión o transferencia. La presentación está específicamente orientada a sugerir reflexiones para la discusión, emitir criterios sobre determinados puntos y recalcar hechos de la específica situación francesa. La revisión bibliográfica, en la que no entraré, es completa; posee la interesante peculiaridad de ordenar los textos por epígrafes, ocho, cada uno iniciado con un breve comentario.

2. LA POLITICA LECHERA DE LA CEE (Hairy y Perraud)

2.1. Los problemas nacionales

Mal que les pese a algunos expertos y ganaderos españoles, que no quieren ni oír hablar de ellas y actúan como si no existiesen o tuvieran ya virtualidad para nosotros, *las cuotas lecheras han supuesto un cambio radical de las reglas de juego del sector lechero europeo*, productores y transformadores, que está acarreado una fuerte conmoción en explotaciones e industrias, tanto en las estructuras de ambos como en sus respectivos hábitos de producir y comercializar.

En verdad que el respeto de los intereses nacionales entre los países miembros cuando se toman decisiones comunitarias, conlleva cierta contraposición entre la habitual política de compromiso y el principio de la especialización productiva, que debe permitir localizar la obtención de un producto en los países y regiones naturalmente más idóneos para ello. Estamos aún lejos del ideal; no obstante, se avanza lentamente en la dirección de esta última vía, a pesar del desigual crecimiento y de los aparatos productivos lecheros tan diferentes entre países miembros, que se acercan más cada vez, pero quedan aún distantes.

Las cuotas, cuando se planteó su adopción, tenían la enemiga de los más de los países miembros, pero después fueron aceptadas casi por unanimidad,

porque operan dura y rápidamente y porque no establecen distinguos, pues alcanzan a todos los productores por igual; sin embargo, el desarrollo del proceso aplicativo dentro de cada país ha suscitado, en general, reacciones encontradas como consecuencia de la oposición de intereses entre los afectados, y supuesto un cierto grado de renacionalización de las políticas lecheras de los países miembros, vinculado a la distinta caracterización de sus sectores lecheros.

2.2. Cuotas y reestructuración

La necesidad de conectar cuotas y reestructuración, directriz adoptada por los países comunitarios más representativos de la producción lechera, ha llevado a incitar al abandono con prima de financiación nacional a ciertas categorías de productores susceptibles por razones de edad, falta de sucesión o posibilidades de reconversión. Las cantidades de referencia liberadas son destinadas a la Reserva Nacional y luego atribuidas a los ganaderos decididos a competir y crecer.

Independientemente del efecto disuasivo de las penalizaciones por superación de cantidades individuales de referencia, los cambios estructurales de la política de cuotas lecheras son innegables; baste considerar el descenso en el número de explotaciones, la reducción del efectivo de vacas, y el progreso de la producción media por explotación vendida a la industria. Este panorama es mucho más neto en los países que partieron de un alto número de pequeños productores (Francia, República Federal Alemana) que en aquellos otros que ya habían evolucionado estructuralmente (Reino Unido y Holanda). En el plano regional, las cuotas han acentuado la reestructuración de las áreas lecheras, incluso las más dinámicas, que, aún sufriendo sensible reducción del número de explotaciones, consiguen retener una fracción sustancial de la cuota cedida con prima de cese, como zonas vocacionales para producir que son. Igual en uno que en otro tipo de países el efecto cuotas persiste, si bien en los primeros se detecta entre los ganaderos una actitud de prudente expectativa, cuya consecuencia ha sido la reducción progresiva de la respuesta a los sucesivos programas anuales primados de abandono o reconversión con prima.

En todo caso, los países miembros se plantean su situación en los años 90: La Federación Nacional de Cooperativas Lecheras de Francia, por ejemplo, tiene como objetivo 250.000 productores con un promedio de cuota de 100.000 l; la Onilait, 190.000-230.000 productores; quedaría solamente la tercera parte de las explotaciones existentes en 1975.

2.3. Ventajas de las cuotas para España

Para España, cuya estructura productiva se está modificando velozmente, incluso sin haber movilizado su potencial natural de abandono, y seguirá

cambiando, sobre todo si, como se espera, cuaja un programa de cese definitivo cofinanciado por nuestro país y la CEE, vía a la formación de una aceptable Reserva Nacional, *el régimen de cuotas, aunque sea aplicado con rigor, tiene dos ventajas importantes mientras que dure*: De un lado, *el respeto de una cantidad de referencia de venta a industria*, todo lo pequeña que se quiera, pero ampliable, según se ha visto en bien poco tiempo, por cuya cuantía somos un país intermedio dentro del conjunto; de otro, *la evitación en el ámbito comunitario de una regulación estricta de la oferta por medio del precio de la leche*, que nos colocaría en situación de inferioridad dado nuestro momento estructural, difícilmente equiparable a corto plazo siquiera con el promedio de la CEE. Si la limitación productiva mediante contingenciación se está convirtiendo en la regla de juego básica del sector lechero, por más que no nos guste el sistema, es justo reconocer que consolida un estado de cosas con proyección a medio plazo, y quizás a largo, como punto de partida de un fenómeno de transformación estructural cuyo objetivo debe ser un sector más competitivo. Las nuevas condiciones reglamentarias de la producción exigen encarar todos los problemas de futuro sobre sistema de producir y tipos de explotación desde el supuesto de que *crecer implica que otros disminuyan o desaparezcan*.

Creo, sin embargo, que España, más bien pronto, deberá elegir en materia de transmisión de cuotas. La dinámica eliminación-concentración de explotaciones funciona de diferente modo según países. La normativa nacional francesa frena el desarrollo del segundo factor, al reducir en cierto modo el ritmo de reestructuración, pues el control centralista de las cuotas actúa en tal sentido; cuando empieza a agotarse el impacto de los programas de cese definitivo de financiación nacional, se liberan menos cuotas, la Reserva Nacional no las recibe y no hay redistribución a los demandantes. En aquellos países en que hay una regulación flexible para la transmisión, quien la cumple y paga obtiene cuota legal; la consecuencia de comportamientos diferentes puede ser el distanciamiento de las estructuras entre países, si no se busca una fórmula de homogeneización.

3. LA EXPERIENCIA CANADIENSE EN LA CONTINGENCIACION DE LECHE. (Gouin y Morrisset)

Las cuotas lecheras no son realmente una novedad. Otros países las tienen establecidas, a pesar de que el ejemplo canadiense surge con frecuencia como prototipo. También merece revisión en el texto francés. Lo más llamativo de la experiencia canadiense es su evolución en el tiempo, marcando la distancia entre lo que es la pura decisión y su puesta en práctica, salpicada de discusiones y problemas, siempre inacabada, aunque jugando en cada momento un papel positivo en el cuadro de la economía lechera. Quizás, a los fines que importan a la CEE, las agudas observaciones de Perraud señalan lo que falta para

acercar el régimen europeo al canadiense, no precisamente lo más fácil, como denuncian las preguntas que se formulan: *¿Cuál será el grado de autonomía de cada país miembro? ¿Qué modelo adoptar de transmisión de cuota? ¿Qué política estructural es compatible con las cuotas y qué salvaguardias serán precisas para garantizar los objetivos de reestructuración? ¿Qué responsabilidades tendrán los diferentes agentes en la gestión del sistema?* Llamo la atención sobre este último interrogante, que en España afecta a la Administración Central, a las OPAS, a la industria, pero también puede hacerlo a las CC.AA.

De 1976 a hoy, el sistema canadiense de contingentación de la producción lechera se viene manteniendo firme, a pesar de las vicisitudes políticas y económicas sufridas por el país en ese tiempo. Ni sindicatos ganaderos ni consumidores se cuestionan la política lechera, porque carece de contestación y porque sus mecanismos funcionan sin apenas intervención de la Administración en la gestión. El arbitraje entre las partes se negocia y el consenso es la fórmula buscada para resolver los conflictos. Todo ello sucede puesto que el gobierno de la oferta de leche y el sostén de sus precios se ajusta a los objetivos pretendidos. *La estabilidad del compromiso entre productores de leche y poderes públicos se mantiene, pero siempre en los límites del principio básico del sistema: Sostener los precios garantizados e indexados para toda, solamente toda, la producción requerida por el consumo interior.*

Si bien el establecimiento de cuotas lecheras por la CEE ha venido a ser un factor más en la defensa de la política lechera canadiense, nuevos problemas están asomando. Preocupan en los medios interesados la creciente importancia de los productos de sustitución de la leche, la posible zona de libre cambio entre USA y Canadá y el impacto de los excedentes USA de producción en el caso de la liberalización de los intercambios.

Además, los precios alcanzados por las cuotas estas últimas campañas para quienes tienen que adquirirlas se revelan como un elemento paradójico operante sobre el sistema y capaz de desequilibrarlo. Resulta inevitable el mercado de cuotas en Canadá, al igual que el incremento de sus cotizaciones. La incógnita de futuro es si el marco normativo vigente tolerará una regulación del alza de precios de las cuotas.

4. LA SIDERURGIA EUROPEA BAJO CUOTAS (Laurencin)

Las cuotas no constituyen una especificidad del sector lechero; los rasgos comunes de lo que son aparecen claramente en otros sectores económicos comunitarios, por ejemplo, el siderúrgico; también en este caso el régimen de cuotas es el elegido por la CEE para controlar directa y reglamentariamente la oferta, a la vez que reestructurar el sector. Lo que se proponía como temporal permanece, acháquese a la incapacidad del sector y de los propios países miembros o a los siempre inalcanzados y postergados objetivos de la reestructuración.

5. EL PRAGMATICO ENFOQUE BRITANICO (Burrell)

5.1. MMB y reestructuración

En el Reino Unido ha brillado el habitual pragmatismo británico a la hora de enfocar la aplicación del régimen de cuotas. Ya que la venta de leche se canaliza a través de cinco entidades u oficinas especializadas (*Milk Marketing Board*, MMB, uno en Inglaterra y Gales, tres en Escocia y uno en Irlanda del Norte), nada más operativo que adoptar la fórmula B para utilizarlos. La centralización de las ventas de leche ha salvado problemas de rivalidad entre industrias y facilitado la transmisión de cuotas de carácter temporal o permanente, con la correlativa consecuencia de alcanzar un mercado eficaz de estas últimas.

El Reino Unido había abordado ya la reestructuración del sector productor de leche durante los veinte años anteriores a la aparición del régimen de cuotas, con reducción del número de explotaciones en un 60 % y un aumento de la cantidad de leche vendida del 53 % en igual período. De 125.000 productores en 1965 quedaban 50.000 en 1984; ahora quedan unos 45.000. Las cuotas han comenzado a ejercer su efecto a largo plazo sobre el número de productores, la dimensión de los hatos y el rendimiento de las vacas, con expectativas en principio más desfavorables para los ganaderos de explotaciones pequeñas que se habían propuesto basar la viabilidad en el aumento del número de animales. En ese sentido, *el efecto cuotas ha supuesto la detención del crecimiento de los hatos*.

En el contexto británico, los ganaderos sorprendidos en plena expansión han tenido que reaccionar pidiendo cantidades suplementarias de referencia (aproximadamente han aumentado su cuota total una media del 5%), comprando y/o arrendando cuota o produciendo por encima de su cantidad individual de referencia y corriendo el riesgo de pagar *supertasa* (el nivel de aplicación de esta lo estimó el MMB para 1987-88 en el 5% por encima de la cuota global del Reino Unido; el 80 % de los ganaderos estaban decididos a respetar su cuota, por no considerar razonable pagar penalización).

5.2. La movilidad controlada de las cuotas

En el Reino Unido la transmisión de cuotas ha adquirido una cierta fluidez. Se acompaña esa transmisión de la venta de tierras o del arriendo de pastos, bajo el control del Ministerio de Agricultura. Las operaciones son gestionadas por firmas especializadas o agentes inmobiliarios, a modo de corredores o comisionistas. La venta tiene un impuesto al porcentaje del 30. Las más de aquellas se realizan en un marco regional, lo que no impide descompensaciones a favor de unas zonas determinadas (norte y oeste de Inglaterra, por ejemplo).

La simple cesión temporal por doce meses sin arriendo ha dado bastante juego durante las campañas 1986-87 y 1987-88, sirviendo expresamente para extender la transmisión de cuotas a los pequeños ganaderos.

Resulta interesante contemplar la evolución alcista del precio de la cuota comprada, de 1984 a 1989:

Año	Precio Peniques/l.	Ptas. 1989 (1 libra = 197,5 ptas.)
1984 (Otoño)	12-13	23,70-25,70
1985-86	20	39,5
1986-87	14-21	27,65-41,50
1987-88	29-35	57,30-69,10
1988-89	37-46	73,10-90,85

Si se comparan estas cotizaciones y el precio de la leche en moneda del Reino Unido, la relación 2 a 1 ya ha sido superada; como referencia, esa era la relación canadiense en Ontario en 1986 y doble de la vigente en Holanda en igual año (4 a 1). *La discusión sobre valor de las cuotas y relación con la cotización de la leche no cesa*; tampoco parece fácil obtener un dato equilibrado, desde el momento que la rentabilidad de la producción inducida por los modos y posibilidades de cada explotación es muy diferente según los casos, al margen del coste de los préstamos que ésta soporte.

En síntesis, el Reino Unido tiene un mercado de cuotas y sostenido, con marcada tendencia al alza de precios. Es quizá el más ágil entre los DOCE. Las ventas se consideran indispensables, para el logro de ganancias de productividad a largo plazo, en línea con las alcanzadas durante los últimos cuatro lustros. La reestructuración derivada del simple juego de mercado estimula a la eficacia más y más directamente que la regulación administrativa al estilo francés. No es preciso comentar que este planteamiento ha condicionado en el Reino Unido la aplicación de los programas comunitarios de cese definitivo y suspensión temporal de la producción lechera, carentes comparativamente del suficiente incentivo para mover voluntades; si está bien asumido que la reducción del número de ganaderos de leche es la contrapartida por la reestructuración y modernización del sector, no lo está menos que un mercado de cuotas garantiza compensaciones en capital a quienes abandonan la producción. En cualquier caso, los MMB están atentos a los aspectos negativos del mercado de cuotas, sobre todo los posibles desequilibrios regionales y las consecuencias financieras del alza de precios y del endeudamiento excesivo en el sector lechero.

Si algo merece destacar del modelo británico, sería, de una parte, *la movilidad controlada de las cuotas como factor básico de aumentos*

*continuados de productividad originados por la reestructuración y el desarrollo tecnológico de las explotaciones, en especial las inmersas en fuertes inversiones para su modernización; de otra, la insistencia de cara al futuro en *gestionar la explotación para producir leche al menor costo*, con particular atención a las partidas de gastos generales y a la alimentación de las vacas, esta última frecuentemente objeto de generosidad injustificada.*

6. LOS GANADEROS ALEMANES AFRONTAN LA LIMITACION PRODUCTIVA (Zeddies y Heim)

6.1. Adaptación y disponibilidad de más cuota

La adaptación inmediata de los ganaderos alemanes al régimen de cuotas se ha sometido a semejantes reglas de comportamiento que las de otros países miembros de tradición lechera, esto es, a reducir el número de vacas, utilizar racionalmente la alimentación concentrada y mejorar la ración de base con recursos forrajeros de la propia explotación. En las zonas con dificultades para dedicar a cultivos las superficies liberadas, otras opciones ganaderas (cebo de terneros, recría de novillas, etc.) no han atraído la atención de los ganaderos que debían reconvertirse en parte, al extremo de que han llegado a propugnarse programas ecológicos rentables. *Este escenario me recuerda necesariamente lo que puede suceder en la Cornisa Cantábrica española cuando sean precisas menos vacas para producir más o menos la misma cantidad de leche y existan escasas posibilidades de que los factores de producción forzosamente liberados sean empleados de modo rentable en otras alternativas productivas.*

Se comprende que ante este cuadro, para muchos ganaderos alemanes lo interesante sea adquirir o arrendar cuota, porque, vista la estructura generalmente insatisfactoria, los incrementos de efectivo resultan indispensables en la práctica para la supervivencia de las explotaciones que deben permanecer.

En la República Federal Alemana la venta de cuotas sólo es realizable según el principio comunitario de ligazón con la tierra que sirve para producirlas. La venta o alquiler no puede sobrepasar los 5.000 Kg/Ha; el Estado retiene el 20 % de la cantidad que cambia de mano. Con tales medidas se intenta obviar falsas transacciones para impedir cambios estructurales indeseables y proteger a las pequeñas explotaciones familiares, sobre todo en áreas desfavorecidas.

El precio de las cuotas lecheras arrendadas, 10 DPF/Kg de leche al año (entre 10 y 20 DPF, según informaciones de 1987, de 6,20 a 12,40 ptas. al cambio actual), es rentable en condiciones medias de explotación y compute

con la indemnización comunitaria por abandono de la actividad, escasamente incitativa a juicio de los ganaderos.

6.2. Siempre la reestructuración

Zeddies y Heim recalcan (véase lo que acaece en el Reino Unido) la contradicción de los objetivos de la política de reestructuración. La prima de cese definitivo más cara estimularía el aumento de los abandonos; pero el precio del alquiler de cuotas subiría también, deteriorándose las posibilidades de acceso a cuotas suplementarias de los ganaderos modestos dispuestos a incrementar su capacidad de producción. Sería bueno cualquier procedimiento que asegurara la cobertura de las necesidades de estos ganaderos a precios asequibles, sin dejar de ser estimulante para quienes desean marcharse, aunque recurriera a alguna compensación por la vía de las subvenciones.

El futuro previsible lo tienen los autores diseñado a partir de los supuestos de la experiencia de los cuatro años de cuotas: La producción media por vaca y año puede pasar de 4.800 Kg ahora a 5.500 Kg en 1995 (+1,5 % de incremento anual aproximado); el número de vacas lecheras bajará de 5,4 a 4 millones. La dimensión de los hatos es difícil predecirla; tiene que aumentar, pero la creación de posibilidades de ampliación de cuotas para las explotaciones en expansión se presenta problemática, ya que las primas de cese retiran a pequeños productores y su cuota no podrá cubrir esas necesidades de ampliación. Como no se estimule rigurosamente el abandono de la actividad, no parece fácil impulsar el flujo de circulación de cuotas a las explotaciones que en cada momento deban permanecer; pero ello plantea lo que parece un problema serio en todos los países, el de la atribución o reparto de cuotas suplementarias compradas a unos para repartirlas a otros, o sea, actuar con justicia para que en cada momento abandonen los que deban o tengan que hacerlo, y amplíen o se reestructuren otros, que continúan.

7. UN ANALISIS REGIONAL DE PRIMERA CAMPAÑA EN FRANCIA (Butault et al)

El análisis de Butault et al, de alcance regional y limitado a la primera campaña, les permite sin embargo tomar posición ante algunos aspectos concretos interesantes en la situación española. Así, la carencia de alternativa al proyecto expansivo de muchas explotaciones cuando brusca y sorpresivamente tuvieron que enfrentarse a las cuotas, la valoración real atribuible a las potenciales ganancias por reducción de los costes de producción y, en fin, el influjo de la nueva situación en la adaptación a largo plazo de las explotaciones, hasta dibujar en determinadas regiones una clara diversificación de los tipos de producción lechera.

Para ellos, *la fracción más dinámica, o la menos reconvertible de los hatos lecheros, no tiene otra salida que el aumento de las ventas de leche. Las cuotas compradas no han compensado la demanda de aquellos, ya a partir de la primera campaña de cuotas, y menos en las ulteriores.* Ello significaría que las cuotas no han desempeñado su función de reestructuración tan bien como se esperaba, aunque no sea despreciable ni mucho menos su papel en el proceso. Pero *para que una auténtica reestructuración tenga lugar, en el contexto de las cuotas, necesitará cada vez más una liberación extrademográfica de referencias, es decir, la supresión del ganado lechero en explotaciones cuya desaparición no es inexorable.* Este planteamiento deriva, una vez más, hacia la incentivación del abandono y/o de la reconversión. Si el esfuerzo de reestructuración tiene que proseguir, ello implica aumento aceptable del precio de las cuotas liberadas, sea cual sea el marco institucional (mercado o indemnización a través de la Administración).

8. EL PROCESO A LA ADAPTACION DE LOS PRODUCTORES FRANCESES (Desbrosses y Hairy)

8.1. El corto y el largo plazo

Los ganaderos franceses, tras cinco años de cuotas, se siguen planteando cómo adaptarse a ellas, una vez aceptado que el crecimiento de la cantidad de leche a vender no es ya posible. El problema ofrece dos facetas; una, ligada a cada campaña, de acciones a plazo corto, para tratar de evitar la penalización de la *supertasa* por sobrepasar la cantidad individual de referencia; otra, de alcance más profundo y a plazo largo, de acciones dirigidas a mantener o elevar los ingresos de la explotación y que pueden contemplar otras alternativas para ella.

La adaptación a corto plazo supone jugar las conocidas posibilidades de derivar la leche a los terneros y disminuir la ración de concentrados, completadas en caso necesario con el adelantamiento del secado de determinadas vacas y con el aumento de la proporción de vacas a desechar.

La adaptación a largo plazo supone cuestionarse la situación actual y proponerse una total reconsideración de los factores de producción: Mejorar la productividad de las superficies forrajeras y de las vacas, incrementar el valor venta de terneros y vacas de desecho y, especialmente, buscar la plusvalía del precio de la leche; a la vez, recortar costes, concentrados y abonos sobre todo.

La experiencia es terca en sus resultados, repetidos una y otra vez. Si parece relativamente fácil racionar bien los concentrados y utilizar toros de alto potencial genético, otras operaciones exigen no sólo esfuerzo, sino capacitación, como la producción de leche a contraestación (en invierno) o la mejora del porcentaje de proteína. En la situación española los avances en los dos

primeros puntos son apreciables, incluso tímidamente en el tercero, pero la riqueza proteica de nuestras leches ronda los mínimos o está por debajo; ello significaría que es necesario ordenar la alimentación con este objetivo, porque el problema ya lo hay.

8.2. Intensificación, diversificación, reestructuración

Una deducción constatable es que la intensificación productiva (leche y forrajes) no es puesta en tela de juicio por las cuotas, al menos por ahora; se citan como sus elementos la *Holsteinización* de la población de raza Frisona, la asociación maíz ensilado-ray grass y el aumento del consumo de concentrados, prácticamente los mismos que están progresando en España, en particular en la Cornisa Cantábrica. Así, *incluso bajo régimen de cuotas, la intensificación constituye un factor decisivo del incremento de renta.*

En polo opuesto, por su difícil solución, está el salto de la barrera de la diversificación de actividades, al encuentro de otras alternativas productivas, bien comprensible si se mira el panorama del mercado a la luz de la reforma de la PAC y de sus «estabilizadores». *La trasposición a España de este cuadro revela la diferencia surgida al respecto entre áreas vocacionales para producir leche, con escasas posibilidades para otra dedicación, y áreas lecheras en zonas regables o donde la dimensión superficial permite más vacas, que además de leche pueden elegir otras producciones.* No es desdeñable, por otra parte, el abanico de cuestiones que se planteará en España, más en las primeras áreas que en las segundas, a causa de la gran desigualdad de los ganaderos ante las restricciones del régimen de cuotas y las exigencias de diversificación. La capacitación profesional, que no se posee, y las limitaciones para financiar un cambio de producción son dos obstáculos que reducen posibilidades de quienes están produciendo leche desde tiempo atrás.

Quiero concluir con las mismas palabras de Desbrosses y Hairy porque entiendo que nuestros futuros pasos no pueden ser tan diferentes de los de Francia dadas las similitudes de partida. *En la medida en que las reservas de referencias fácilmente liberables se agoten, los problemas de fondo —reestructuración y ganancias de productividad, evolución de las rentas, incorporación de jóvenes— van a plantearse con creciente agudeza: ellos implicarán la definición de opciones claras en materia de orientación y regionalización de las producciones, al mismo tiempo que modalidades eficaces de redistribución de los derechos de producir. Elecciones que están extrañamente ausentes del debate actual de política agrícola.*

9. A MODO DE SINTESIS GENERAL. DIFERENCIAS ENTRE PAISES AL APLICAR EL REGIMEN DE CUOTAS

Los cuatro últimos textos considerados examinan las consecuencias de la aplicación de las cuotas, sobre todo en la estructura productiva. Reino Unido,

República Federal Alemana y Francia (dos) son los países miembros concernidos. Como acertadamente señala Perraud en la presentación, de su lectura resalta la diversidad de las formas de aplicación del régimen, notoria en materia de reestructuración de la producción y transferencia de cuotas, y la semejanza del efecto causado en los ganaderos, incluida su capacidad de respuesta y las medidas seguidas para adaptarse.

La situación estructural y demográfica de cada país ha condicionado notablemente la evolución de los acontecimientos. En Francia, el éxito espectacular de los programas de cese de actividad de financiación nacional, ha permitido formar una buena Reserva Nacional y redistribuir cantidades individuales de referencia suplementarias a los ganaderos llamados prioritarios. El empujón dado así a la reestructuración ha sido fuerte, con clara atenuación del impacto inmediato de las cuotas.

En el Reino Unido tales programas han resultado menos exitosos, como corresponde a una estructura productiva más evolucionada y a la puesta en marcha de formas de transferir cuota entre ganaderos mediante venta y arriendo. Otra tanto ha sucedido en la República Federal Alemana, donde funciona el arriendo como medio de transmisión de cuota.

En general, cuando los ganaderos deciden abandonar, es razonable que se inclinen a favor de un modo flexible y más remunerador, el de venta o arriendo, en vez de acogerse a programas nacionales de cese. En Francia lo primero no es posible porque la compra de cuotas hasta el momento es prácticamente la sola derivada de dichos programas.

En opinión de Perraud, *la alternativa entre el estímulo público y el del mercado a la liberación de cuotas se desdibuja progresivamente porque el potencial de abandono se agota, con lo que el proceso de reestructuración se congela al reducirse el número de candidatos*. Así, sólo el aliciente del mercado mantiene el influjo sobre la reestructuración; en Francia, por ahora, ese aliciente no existe.

9.1. Adaptarse

El sello nacional que cada país ha dado al ejercicio de implantación de las cuotas lecheras no empece que sus efectos de 1984 a hoy sobre los sistemas de producción sean relativamente semejantes en Reino Unido, República Federal Alemana y Francia, y por analogía en los demás, salvo Grecia, Portugal y España.

Todas las referencias apuntan a que las posibilidades de ajuste a corto plazo para no sobrepasar las cantidades individuales de referencia tienen muy escaso margen de maniobra. Se repiten sistemáticamente las mismas, aunque figuren en distinto orden según países y sistemas productivos: Reducir la dimensión del

hato (número de vacas), suministrar menos concentrados y derivar la leche al consumo de terneros.

Cuestión absolutamente diferente es el ajuste a largo plazo, aquel cuyas medidas modifican y hacen evolucionar el sistema de producción en sí mismo, pues se materializan como consecuencia de decisiones escalonadas en el tiempo y resultan de aparición necesariamente más lenta. Como yo mismo vengo reiterando para la Cornisa Cantábrica española, sobre todo para Cantabria, tan caracterizada por un auténtico *monopolio* lechero, en el fondo del problema está la escasez de alternativas de producción rentables, en especial en las pequeñas explotaciones familiares, muy numerosas todavía en Francia y en la República Federal Alemana. No parecé ajena a lo que está sucediendo la dificultad de muchos productores para fijar objetivos y trazarse un proyecto de desarrollo a largo plazo, desde el momento que faltan los elementos reglamentarios básicos para plantearse una estrategia de explotación y aunque todo el mundo sea consciente de que la dinámica evolutiva de cualquier hato pasa en el largo plazo por ir disponiendo de más cuota.

9.2. A por más cuota: Prudencia

Todos los textos del n.º 7 de *Cahiers* y las informaciones de que dispongo son unánimes en la reafirmación del papel de la intensificación en el mantenimiento y desarrollo de las explotaciones, porque abre la puerta a la liberación de medios de producción para nivelar o incrementar rentas. Sin embargo, se parte siempre de superficies mayores por explotación y de mejores calidades de suelo que en el medio norteño español.

Disponer de más cuota en Europa está comenzando a ser difícil y caro; pero es lo que precisan los hatos ya competitivos o en crecimiento, mediante adquisición o arriendo. El tratamiento del problema es una vez más distinto según países: Las explotaciones lecheras francesas con cantidad garantizada superior a los 200.000 l/año tienen bloqueado su crecimiento porque se les ha vedado la asignación de cantidades suplementarias con cargo a la Reserva Nacional, todo lo contrario que en el Reino Unido, donde ese crecimiento se ha acelerado. Perraud resalta certeramente, sin embargo, los fuertes riesgos de la utilización de esta fórmula para el sector productor francés, con el solo recurso a la experiencia canadiense: *El mercado de cuotas es un instrumento a la vez potente y ciego del cambio de estructuras.*

Un avance de lo que puede suceder en el caso español, tan pronto se reemprenda la atribución de las cuotas y, luego, la de cantidades de referencia suplementarias, nos coloca en semejanza con la trayectoria de la situación francesa. De acuerdo con los antecedentes, primero, merced a un futuro programa nacional cofinanciado con la CEE, podría mobilizarse fuertemente y hasta el agotamiento nuestro potencial de abandono de la actividad, dos a

cuatro años más o menos, pero luego habrá de proseguir la reestructuración y repartir lo que haya entre los más eficientes. Ahora bien, *nunca será justo, aún en ese momento, dejar obrar libremente a las fuerzas del mercado en la compra de cuotas, pues no es difícil imaginarse quien podría y quien no acceder a ellas.* Por tanto, la prevención francesa en el sentido de controlar el proceso me parece prudente.

9.3. Resumen

A título de resumen, sin ánimo de crear alarmas entre nosotros, pero sí llamando la atención del sector español ante un futuro del que no va a poder escabullirse y para el que deberá estar preparado, hay que decir:

- *Todas las economías lecheras están sufriendo mutaciones importantes.* El caso comunitario no es único; ahí está el de Estados Unidos.
- *El sistema de cuotas lecheras, por el que ha optado la CEE, ha comenzado a configurar las nuevas economías lecheras de los países miembros, sometidas progresivamente más a distintas normas de funcionamiento.*
- *Es innegable el efecto conseguido en la consecución de un mejor equilibrio comunitario del mercado de la leche y productos lácteos.* El impacto sobre el bloque productor es ya notable en cinco años y lo será mucho más según las previsiones de la Comisión Europea para 1994. A pesar de todas las medidas tomadas con el fin de atemperar las consecuencias de fuerte y brusco cambio, el régimen de cuotas *ha hecho pasar brutalmente a la mayoría de las explotaciones lecheras europeas del crecimiento a la regresión* (Perraud).
- *Parece que cuotas lecheras seguirá habiendo, quizás según un régimen más flexible que el actual;* la CEE no es probable que quiera ver con buenos ojos cómo se desborda por falta de gobierno un potencial productivo tan formidable y tan sensible a las nuevas tecnologías. El recurso a los «estabilizadores» se convertirá en rutina, el sector quedará relativamente más desprotegido, pero siempre en un marco que le irá haciendo más competitivo frente al mercado mundial. Ciertamente lo que ahora acaece debió suceder en la etapa Mansholt, pero para España todo hubiera sido más difícil a la hora de la adhesión y sus consecuencias.

10. LA DISCUSION SOBRE EL MERCADO DE CUOTAS LECHERAS (Crisenoy y Gouin)

El texto de Crisenoy es fundamentalmente jurídico; según su razonamiento, de acuerdo con la normativa y la práctica del derecho, no es factible abrir un

mercado nacional de cuotas en Francia, en cumplimiento del principio de ligazón de cuota y tierra, rígidamente mantenido.

Gouin parte de un punto de vista económico y se hace eco de las fuertes presiones ejercidas para desbloquear el problema de la transferencia de cuotas. Según él, una explotación que crece exigirá de ahora en adelante la contrapartida de otra que recorte su producción o desaparezca, a cambio de una compensación más elevada que la establecida por el sistema de primas vigente. Esa compensación debe tener un precio formado en el mercado, de acuerdo con un esquema semejante al canadiense. Crisenoy no es que se oponga a esto, sino que entiende previa la intervención legislativa superadora de los obstáculos políticos, para no permitir una imposición pura y simple, derivada de la proliferación de prácticas más o menos ocultas progresivamente oficializadas.

El examen de la naturaleza jurídica de las cuotas y de las posibilidades de transmisión (Crisenoy) se me antoja riguroso y ortodoxo, al contrario que el de Gouin, cuyo título es ya de por sí muy significativo; este último arranca del principio de que una política dinámica de reestructuración e instalación provocará un aumento sensible de la demanda de cuotas, de difícil cobertura si se estima que dos productores medios que abandonan liberan justamente la cuota de una nueva explotación con futuro (160.000 l/año).

Gouin, ante los ejemplos canadienses de las provincias de Manitoba y Quebec, cree que *las prácticas administrativas no resisten mucho tiempo la presión para establecer un mercado de cuotas: lo demuestra que su valor económico haya adquirido rápidamente realidad tangible, según corresponde al hecho innegable en situación de producción contingentada de que una determinada renta es segura; es que el derecho a producir adquiere entonces un valor económico concreto*. Subraya el carácter dinerario que se da ya a las primas por cese de actividad, un paso adelante en la asignación de precio a las cuotas, y lo inexorable que es para él la tendencia a la liberalización de los cambios de cuota.

Bibliografía

HAIRY, D. et PERRAUD, *Crise laitière et quotas: l'évolution de la politique laitière en France et dans la Communauté.*

GOUIN, D. M. et MORISSET, M., *Vingt ans de contingents laitiers: l'expérience canadienne.*

LAURENCIN, J. P., *Une industrie sous quotas: la sidérurgie européenne.*

-
- BURRELL, A., *Une application nationale de la politique communautaire: les choix britanniques.*
- ZEDDIES, Z. et HEIM, B., *Les producteurs allemands face à la restriction de l'offre.*
- BUTAULT, J. P.; DESBROSSES, B.; HAIRY, D., et PERRAUD, D., *La première campagne laitière sous quotas dans deux régions françaises.*
- DESBROSSES, B., et HAIRY, D., *S'adapter aux quotas: une revue des conseils, des pratiques et des analyses.*
- CRISENOY de C., *De la nature juridique des quotas laitiers et de leurs transferts.*
- GOUIN, D. M., *Peut-on se passer d'un marché des quotas?*
- PERRAUD, D., et VERTIER, A., *Politique laitière, structures et quotas: une approche bibliographique.*

RESUMEN

Aprovechando un reciente análisis de la situación comunitaria después de casi cinco años de cuotas lecheras, se revisan los problemas de la limitación productiva a la luz de la experiencia adquirida, en particular los relacionados con las medidas de adaptación al régimen puestas en práctica por los ganaderos, tanto a corto como a largo plazo, y con la reestructuración del sector de la producción.

Se observa que los estados miembros mantienen posiciones poco homogéneas respecto al mercado de cuotas, sin duda una cuestión polémica ahora, que está recibiendo respuesta en función de las características de la producción de cada país, pero aparentemente también según criterios de flexibilidad distintos. Estamos en presencia de un problema de futuro inmediato, ligado estrechamente a la reestructuración del sector, que necesita un tratamiento cuidadoso para que sus resultados no devengan en injusticia o favorezcan al más fuerte. En este sentido se hace una llamada de prudencia ante la previsible instrumentación normativa española.

RÉSUMÉ

A propos d'une analyse récente de la situation communautaire après près de cinq années de quotas laitiers, il est procédé à une révision des problèmes posés par la limitation de la production à la lumière de l'expérience acquise, et notamment de ceux qui ont trait aux mesures d'adaptation au régime appliquées par les éleveurs, à court et à long terme, ainsi qu'à la réorganisation du secteur de la production.

Il y est observé que les positions des Etats membres, en ce qui concerne le marché des quotas, sont peu homogènes et qu'il s'agit actuellement d'une question polémique dont la réponse varie en fonction des caractéristiques de la production de chaque pays, et aussi, apparemment, selon les différents critères de flexibilité. Nous sommes en présence d'un problème à résoudre dans un

futur immédiat, relié étroitement à la réorganisation du secteur, et qui exige un traitement soigneux afin qu'il n'en résulte pas des solutions injustes ou favorisant le plus fort. Dans ce sens, il est fait appel à la prudence au moment où il est très vraisemblablement envisagé une réglementation espagnole dans ce domaine.

SUMMARY

Making use of a recent analysis of the Community situation after almost five years of milk quotas, the problems of production restriction are revised in the light of acquired experience, particularly those related to the adaptation measures to the system taken by dairy farmers both at short and long term, and to the restructuring of the production sector.

It is noted that member States have divergent positions on the issue of quotas market, doubtlessly a polemic one, to which countries are reacting depending on the characteristics of their production, but seemingly also according to different criteria of flexibility. We are facing a problem for the immediate future, closely tied to the restructuring of the sector, that needs a careful treatment to avoid injustice or favoring the strongest. In this regard, a call to caution is made in the face of the regulations foreseen in Spain.
