

CANTABRIA EN LA ENCRUCIJADA: HACIA LA CONSOLIDACION DE SU ESPECIALIZACION LECHERA

Por
VICTORIANO CALCEDO ORDOÑEZ (*)

INTRODUCCION

LA incorporación de España a la CEE está impulsando al sector agrario para que se adapte a la nueva situación mediante los necesarios procesos de ajuste. El sector ganadero de vacuno de leche, sensible, al peor situado ante la competencia comunitaria según todas las opiniones, afronta su propia reestructuración, tan urgente, a un ritmo claramente más acelerado que el anterior a 1986.

Cantabria, prototipo vocacional en la Cornisa Cantábrica, región especializada en la producción de leche (leche y ganado de vida para producirla), conforme acredita su producción final agraria, ha estado siempre en cabeza de las nuevas tendencias de modernización y desarrollo tecnológico. Por ello, parece interesante ahora observar qué es lo que sucede en Cantabria, una vez transcurridos casi dos años del período transitorio de nuestra adhesión y visto el funcionamiento de las regulaciones comunitarias, aunque estas últimas no hayan alcanzado su plena aplicación en España.

(*) Director Territorial del ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en Cantabria.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 145 (julio-septiembre 1988).

Aprovechar toda la información disponible y utilizar el permanente contacto con el ganadero y sus organizaciones puede servirnos para conocer, siquiera sea de modo incompleto, los fenómenos que ahora concurren en el sector productor de leche y obtener de ellos las deducciones necesarias para influir en el duro proceso de ajuste que ya se está produciendo. La experiencia de los pequeños productores comunitarios ante un régimen de limitación productiva como el de las cuotas lecheras, que hemos de aplicar con sujeción a criterios más estrictos, tiene que ser traída a nuestro contexto para servirnos de ella.

La explotación lechera cambia profundamente en Europa, enzarzada como está en una situación de crisis. Transformación y crisis son las dos realidades que resumen toda la dificultad de producir leche ahora. Aunque se trate de un ejemplo regional, y consiguientemente parcial, su representatividad es por demás significativa.

I. COMO SON LAS EXPLOTACIONES

La idea de muchas personas sobre la situación del sector productor de leche de Cantabria se corresponde poco con la realidad; ni está tan atrasado como afirmar los pesimistas; ni tan incapaz de evolución como dicen quienes cargan las tintas del dramatismo sobre su futuro. El sector ganadero de Cantabria es aceptablemente conocido por las Administraciones Públicas, pero necesita un mayor grado de profundización en la exploración de la situación de sus explotaciones ante el futuro duro y competitivo que se le avecina, porque cada ganadero va a tener que tomar decisiones dentro del plazo que ya corre y para ello hay que acercarle con toda honestidad los elementos de juicio para que acierte. Este mensaje, en mi opinión, corresponde a la Administración Autonómica, que debe considerar al ganadero maduro para resolver, pero también ofrecer el marco indispensable de política regional con objetivos definidos.

Yo creo que el Registro del Reglamento Estructural de la Producción Lechera (REPL), puesto al día, y la gestión de las ayudas propias y del MAPA para la reestructuración del sector, facultan

a la Comunidad Autónoma para tener un buen conocimiento de la ganadería de leche; sin embargo, la presentación de las declaraciones de producción (CL1) y la ejecución de los programas comunitarios de abandono definitivo y de suspensión temporal de la producción lechera, facilitan también base para mostrar la imagen próxima y real de la situación en el momento de la presentación de las declaraciones de producción de leche hechas por los ganaderos ante el MAPA a los efectos de la asignación de la cuota o cantidad individual de referencia a cada uno.

1.1. *Las declaraciones de producción*

Una muestra significativa de CL1, tomada aleatoriamente, ha sido analizada para ofrecer la información que sigue. Debe ser tomada como lo que es.

Llama la atención, en primer lugar, que el 53% de nuestros ganaderos es mayor de 50 años, aunque resulta esperanzador que el 23,3% tenga menos de 40. Se constata que la ubicación de explotaciones en la Comarca Costera (63%) y Pas-Iguña (17%) cubre nada menos que el 80% de las explotaciones, como ya sabíamos.

El promedio de vacas lecheras por explotación es de casi 10 en 1985 y casi 11 en 1986. En el 15% de los establos disminuye el número; es estable en el 20%, pero en el 56% aumenta entre uno y otro año en un promedio de 4,6 vacas. A 31 de diciembre de 1986, éstos son los porcentajes de explotaciones según su dimensión:

1-4 vacas,	24,1%
5-9 vacas,	31,3%
10-14 vacas,	19,9%
15 y más vacas,	24,7%

La media de leche vendida bordea los 27.000 l. por explotación y año; hay muchos ganaderos, el 44%, que venden leche directamente a particulares y a la industria, mientras el 56% vende sólo a industrias; quienes sólo venden directamente constituyen un porcentaje ínfimo. Como el 92% de la leche va destinada a

industria y el 8% a ventas directas, es claro que los ganaderos venden a particulares, en general, poca cantidad de leche.

La distribución de las explotaciones según la cantidad de leche vendida por año es demostrativa del tipo productivo familiar:

Hasta 20.000 l	53,8%
De 20.000 a 40.000 l	26,1%
De 40.000 a 80.000 l	16,3%
Más de 80.000 l	3,8%

Hay que subrayar que el 4,2% de los declarantes han entregado a dos compradores en el año 1985, que casi el 20% tienen un perceptor de los abonos por leche distinto del declarante y que casi el 25% de éstos ha vendido un producto de calidad de composición grasa superior al 3,51%, mientras otros tantos lo hicieron con porcentajes grasos por debajo del reglamentario 3,20%; Esta última información confirmaría el progreso observado en la calidad grasa.

1.2. *La encuesta de la declaración*

Donde, en mi opinión, se refleja mejor la veloz reestructuración del sector es en el análisis de la encuesta que se incluye en el CL1. Aparecen con inversiones un tercio del total de los declarantes. Correspondiendo a ello, los promedios de aumento de leche vendida de 1985 a 1986 entre quienes expresan incremento se acerca a los 13.000 l., cifra a la que también se aproxima la media de previsiones de aumento por explotación a fines de 1987. Quiere decirse que estamos ante un sector cuya fracción en trance de modernización es muy alta; si a ello se añade otro tercio de explotaciones que ya cubrieron sustancialmente su objetivo, puede aceptarse la existencia de un número importante de explotaciones, la mitad más o menos de las 15.000 a 16.000, vendedoras de leche hoy, que están afrontando o han afrontado su futuro de una forma responsable, proponiéndose protagonizar un porvenir competitivo, pues es de esperar que se afiance en su tarea durante el período transitorio de la adhesión de la CEE.

Particularmente llamativas, por lo cambiantes ahora, pare-

cen las referencias de la encuesta al desarrollo tecnológico. Sólo el 35,2% disponen de ordeño mecánico y el 21% posee tanque de refrigeración. El 82% producen leche como actividad principal, porcentaje a tomar con precaución por razones obvias. La sucesión en la explotación la tienen asegurada únicamente el 54,4% de las explotaciones, mientras que no el 17,1% en tanto el 28,5% no sabe sobre su futuro.

El cuadro mostrado coincide con las informaciones disponibles y permite ratificar el fuerte ritmo renovador que afecta al sector si se compara con los antecedentes de hace pocos años. En el centro del proceso, como fruto de la edad alta de los ganaderos y de la reducida sustitución generacional, un fuerte desgaste natural, que lleva pareja la desaparición de muchas explotaciones por año, tanto con programas de financiación comunitaria como sin ellos, acaecida de modo silencioso y documentada a través de nuestras contrastadas informaciones.

Sin financiación comunitaria, de 1985 a 1986 desaparecieron no menos de 1.000 explotaciones que vendían leche. Entre 1986 y 1987, durante los meses transcurridos hasta ahora, son ya al menos 700 los retirados voluntariamente. Los hechos, nos gusten o no, son implacables y, desde luego, no imputables íntegramente a la adhesión a la CEE, pues esta reestructuración, menos silenciosa de lo que se cree, ya venía siendo observada por cualquier experto que no quisiera cerrar los ojos. Sí, se ha acelerado, pero hace falta que para bien del sector y de quienes están determinados a permanecer.

II. QUIENES PIDEN ABANDONAR LA PRODUCCION LECHERA

Analizar las incidencias del primer período de solicitudes del programa de cese definitivo de la producción lechera y enjuiciar el previsible impacto sobre la ganadería de leche de Cantabria y su estructura productiva resulta un ejercicio interesante. Sin datos definitivos aún puede adelantarse que serán aceptadas unas 250 solicitudes.

A fuerza de honestos, no debería importarnos sacar a relucir

pormenores de las condiciones en que una parte considerable de las explotaciones están produciendo leche, si ello contribuye a que el proceso reestructurador se afiance en el sector. Por tanto, a continuación se recoge la información deducida de un primer análisis de las peticiones y su interpretación. Conviene no perder de vista que se habla de solicitudes.

2.1. *Los datos del primer programa*

Número de solicitudes tramitadas	683
Volúmen total de leche (1985) millones de litros ...	18,4
Número de vacas	4.853
Media de vacas/explotación	7,1
Media de litros de leche/explotación (1985)	27.000

Como rasgos del conjunto de explotaciones destacan:

- Fuerte porcentaje de mujeres titulares de explotación (33%).
- Dos tercios de los solicitantes, mayores de 55 años. El 80%, mayores de 50 años.
- Generalmente, explotación familiar.
- Mayoría con menos de 9 vacas (42,3%, hasta 4 vacas; 74%, hasta 9 vacas).
- Venta de 3.000 y menos litros por vaca y año (1985), señal de muy limitada modernización.
- El 53,7% de las explotaciones venden menos de 20.000 l/año (44 l./día).
- El 89,0% de la leche que se pretende dejar de producir es hoy entregada a la industria. La venta directa sola tiene muy poca importancia (1,5% de la leche) y algo más la venta simultánea directa a consumidor y a la industria (9,5%).
- El 73% de las explotaciones produjeron menos en 1985 que en 1983 o mantuvieron sus entregas con escasas variaciones, signo inequívoco de regresión o estancamiento en su evolución.

II.2. *Observaciones críticas*

Edad, falta de sucesión y problemas de salud, superpuestos dos de ellos o concurriendo los tres, constituyen los motivos aducidos para el abandono. La conexión edad-falta de sucesión está con gran frecuencia en el origen de la decisión de cesar. Edad y problemas de salud coinciden también en muchos casos. No se trata de enfermos, sino de achaques y cansancio por edad en el desempeño de un trabajo penoso.

No sólo debe mencionarse el cese de arrendamiento como causa de abandono, sino la carestía de la renta. Numerosos solicitantes explotan vacas lecheras sobre terreno arrendado exclusivamente. El prototipo de explotación detectada es la tradicional, poco o nada evolucionada estructuralmente deficiente, medio o fuerte peso de la superficie en renta, problemas de sucesión, entregas por bajo de los 30.000 kg/año y difícil modernización por su pequeñez. Las explotaciones pequeñas o muy pequeñas, constituyen el núcleo básico del grupo de solicitantes. Huelga decir que, en general, son las inertes desde el punto de vista del desarrollo tecnológico.

La fuerte proporción de mujeres titulares de explotación, con afiliación a la Seguridad Social, induce a pensar en marido pensionista, o dedicado a otra actividad, o quizá en paro.

Se aprecia la intención de continuar con otra actividad ganadera más cómoda, como la recría de novillas lecheras, la producción de carne de vacuno, ovino y equino, etc. Son muy pocos los que se proponen abandonar la actividad agropecuaria, aunque cesen en la de leche.

La reestructuración del sector, acelerada, apunta con semejante tendencia a la de los países miembros de la CEE significados por el elevado número de pequeños productores. Yo creo que el proceso, tal como puede desarrollarse en Cantabria, no daña ni grave ni bruscamente la estructura productiva regional y abre el camino a una reducción del número de explotaciones.

La promoción del abandono, en mi opinión, incluso complementada con fondos nacionales si llegara el caso y cuando se estime oportuno, debería ser intensa, para que cese definitivamente quien quiera. Las beneficiarias indirectas serían las explotaciones

que permanecieran. Un régimen de jubilaciones anticipadas con financiación comunitaria, como el que más pronto o más tarde llegará, podría completar las primas de cese de la actividad lechera.

Téngase en cuenta que la reestructuración del sector productor es un proceso dinámico caracterizado en el tiempo por la continua desaparición de unas explotaciones y, simultáneamente, el afianzamiento o aparición de otras, las primeras ineficientes y sin futuro, las segundas eficientes y capaces de afrontar competitivamente el porvenir. Esa, en mi opinión, es la única vía a medio y largo plazo para conservar el potencial productivo de Cantabria, e incluso para desarrollarlo.

Se debe subrayar una vez más, aunque no se quiera reconocer por algunos expertos, que, al igual que en los demás países miembros, también en España puede suceder que las solicitudes de cese de la producción lechera, en régimen de abandono definitivo o temporal, sobrepasen el recorte del 8,5% de nuestra cuota lechera global (6% entre 1º de abril de 1987 y 1º de abril de 1988 y 2,5% entre 1º de abril de 1988 y 1º de abril de 1989) a que alcanza la financiación comunitaria. Ello justificaría el establecimiento de ese régimen complementario de abandono con financiación nacional y la inclusión de las cantidades liberadas en la Reserva Nacional, llave de la redistribución de cuotas a las explotaciones existentes que se amplíen y modernicen y, también, a las nuevas que obtengan cuota.

II.3 *Los datos del segundo programa*

Un avance sobre las primeras 496 solicitudes permite aventurar la ratificación de los supuestos básicos expuestos:

- El 64,8 de los solicitantes tienen más de 55 años y el 37% más de 60.
 - El porcentaje de mujeres peticionarias sigue rondando el tercio del total (32,6%).
 - Las razones invocadas para abandonar son semejantes.
-

Casi la cuarta parte han presentado una cartilla de pensionista de la seguridad social.

- Un 12% ha tenido que presentar simultáneamente su declaración de producción lechera, porcentaje muy semejante al de «abstención técnica» detectado tras el análisis de la campaña de cumplimentación de los C.L.1.
- Tan sólo el 3,2% dicen haber recibido ayudas con fondos públicos.

A escasas fechas del cierre del plazo de solicitudes, las recibidas (496) hacen suponer que la cifra final superará las 500.

III. RESPUESTA AL PROGRAMA COMUNITARIO DE SUSPENSION TEMPORAL DE LA CUOTA LECHERA

Entre las medidas adoptadas por la CEE para limitar la producción lechera figura el programa de suspensión voluntaria y temporal de la cuota de venta a industria, el 4% durante la campaña 1987-88 y el 1,5% durante la de 1988-89. La suspensión lleva consigo una compensación de 10 ecus/100 kg. de leche, abonables durante dos años. Este programa ha tenido en Cantabria una fuerte demanda de información, plasmada en una aceptable presentación de peticiones, 133, mucho más baja que la observada en solicitud de cese definitivo con una compensación de siete años y 6 ecus/100 kg.

A mi juicio hay dos factores que han jugado contra el nuevo programa. Primero, el retraso de su puesta en marcha en toda la CEE, que ha originado la necesidad de ofrecer porcentajes de suspensión, puesto que la campaña 1987-88 ya había comenzado y el ganadero candidato había vendido por lo menos la leche de un trimestre cuando se aceptó su petición. En nuestro caso, pequeños productores, la aspiración, en general, debería ser la suspensión de toda la cantidad de referencia; tal como se han presentado las cosas, la opción máxima de suspensión ha sido la del 75%, lo que supone volver a pedir la del 25% restante en la convocatoria de la campaña 1988-89.

Segundo, la ambigüedad creada ante la falta de respuesta a

las preguntas de los ganaderos sobre qué sucedería transcurridos los dos años de compensación. es seguro que si el ganadero pudiera recuperar su cuota a los dos años, o tuviera garantías de mantener esa compensación un par de años más, o pudiera convertir la suspensión temporal al abandono definitivo, la demanda para acogerse al programa hubiera sido mucho más intensa. Las últimas informaciones indican que la suspensión temporal podría tener casi la misma prima por Kg. de leche que el cese definitivo, pagada en menos tiempo, cinco años, reteniéndose la cuota como suspendida temporalmente y recuperada teóricamente a la finalización del período citado.

La respuesta al primer programa comunitario de suspensión temporal, a pesar de sus limitados resultados, merece un comentario deducido del análisis de la documentación recibida.

Independientemente de poner de manifiesto que hay un gran número de ganaderos en disposición de abandonar de modo definitivo la producción de leche y que están buscando el procedimiento de hacerlo de la manera más favorable, conscientes de sus escasas posibilidades de futuro y de los problemas que se le vienen encima al sector productor de leche, dicho análisis muestra una vez más las debilidades de nuestra estructura productiva.

Así, con máximos porcentuales de ganaderos peticionarios en Comarca Costera y Pas-Iguña (92,2%), dominan los que tienen más de 50 años (77,3%), pero la tercera parte del total pasa de los 60 años.

Dos tercios de los solicitantes aspiran a la suspensión máxima, el 75%, y un cuarto al 50%, indicadores de la voluntad de afrontar una forma de abandono no escalonada, sino rápida. Solamente un tercio de las explotaciones, según sus titulares, podría ser reconvertible a otra orientación productiva.

La producción media por explotación (28.000 l/año) está en línea con los promedios de otras informaciones y de las muestras. La distribución por estratos resultantes también lo está:

Hasta 10.000 l	18,0%
De 10.000 a 20.000 l	29,7%
De 20.000 a 40.000 l	32,8%
De 40.000 a 80.000 l	15,6%
Más de 80.000 l	3,9%

Las causas expresas que motivan al ganadero para pensar en abandonar temporalmente no difieren de modo sustancial de las que hemos descrito. Si alguna conclusión añadida puede derivarse, ante el manifiesto potencial de abandono ofrecido por la ganadería de vacuno de leche de Cantabria, es la reiteración de la conveniencia de un programa complementario de financiación nacional que permita facilitar y acelerar la salida del sector a quienes lo quieran, para que nuestro aparato productivo disponga de la plataforma de modernización y reestructuración que requiere.

Pendiente de los últimos ajustes, la solicitud de suspensión temporal les será aceptada a unos 225 ganaderos cántabros, en principio a todos cuantos la presentaron, correspondiendo el resto a casi un centenar que no tuvieron encaje en el primer período de cese definitivo y decidieron voluntariamente derivar su petición a la suspensión temporal.

No tardando mucho habrá de instrumentarse el segundo programa de suspensión temporal, cuyas bases no diferirán del primero modificado. Hay que esperar de su más ventajoso planteamiento una respuesta favorable del ganadero interesado.

IV. LA PERSPECTIVA REGIONAL DEL REGIMEN DE CUOTAS LECHERAS

Con la aplicación del régimen de cuotas en España parece haberse desatado en algunas Comunidades Autónomas un afán de participación-negociación, en apariencia aceptable dado nuestro modelo de estado, pero erizado de problemas de toda clase cuando se pasa de la teoría a la práctica. Como sucede tantas veces, hablan de la cuestión muchos que no conocen el sector ganadero y que, desde luego, ignoran la experiencia comunitaria en la puesta en marcha del sistema de cuotas lecheras, incluso aspirando a que Bruselas tolere la no aplicación o que existan excepciones para que ésta o aquélla Comunidad Autónoma produzca lo que quiera, al margen de la específica Organización Común de Mercado, invocando razonamientos más allá de lo aceptado por el ordenamiento jurídico asumido.

El Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación dijo

oportunamente en el Congreso que el criterio de fijación de cuotas «va a ser fundamentalmente el nivel de producción de las explotaciones» y que «el Gobierno no está dispuesto a aplicar en este sentido discriminaciones entre los ganaderos por el hecho de que se ubiquen en una u otra Comunidad Autónoma». Es claro que la puesta en práctica de la PAC es competencia de la Administración Central y a ésta le incumbe la responsabilidad de la normativa. A nadie se le oculta que un proceso de negociación-participación de y con las Comunidades Autónomas habría llevado inexorablemente a una dinámica de disensiones, desacuerdos, actividades irreductibles, exigencias y agravios comparativos que habrían hecho aquél lento y de resultados conflictivos, en un momento en que lo urgente y necesario era abordar el problema de la aplicación de cuotas y despejar incertidumbres de los ganaderos. Por esas razones el Ministerio ha obviado un proceso previo de semejantes características, entrando directamente en la atribución provisional de las cantidades individuales de referencia (base 1985).

Con todo, bueno es reflexionar seriamente sobre la perspectiva regional del régimen de cuotas, en el contexto de los DOCE y profundizar sobre lo que nos conviene en la particular situación de Cantabria, para defender desde la Comunidad Autónoma un futuro en las mejores condiciones para competir.

IV.1. *«Regionalización» de las cuotas*

Cuotas, abandono y modernización son aspectos de un mismo problema, la reestructuración del sector. Dadas las extraordinarias disparidades regionales que concurren en España en cuanto a producción de leche y estimando que la reestructuración del sector es una faceta de la planificación económica y, por tanto, de competencia estatal, no parece imaginable en principio otra gestión de esos aspectos que la unitaria del Gobierno de la Nación. Entiendo negativo y esterilizante negociar o tratar la cuestión separadamente con cada Comunidad Autónoma, cuando lo que interesa es una consideración global del problema.

En el estado actual de cosas, el hipotético tratamiento cerra-

do de la administración del régimen de cuotas, en el marco de cada Comunidad Autónoma, que es lo que parecían pretender algunas, conduciría a una gran heterogeneidad de situaciones, insolidarias e injustas, independientemente del uso intencionado que podría hacerse de los factores en juego. La penetración de intereses de una Comunidad Autónoma en otra u otras, a la hora de la recogida por la industria lechera, agudizaría las tensiones, si se pretende implicar a los ganaderos en algún tipo de operación provechosa para la Comunidad Autónoma compradora, aunque su cuota les fuera gestionada en su Comunidad Autónoma de origen.

No tengo información de que la región o un estado federado cualquiera de los DOCE países miembros de la CEE haya gestionado la cuota lechera, salvo la participación de los länder de la República Federal Alemana en la Administración de una pequeña fracción de la Reserva Nacional y en la financiación propia del país miembro para el cese definitivo. Pueden ser tenidas en cuenta por determinados países, como Francia, las connotaciones regionales a la hora de gestionar la Reserva Nacional; pero ello implica inexcusablemente que el régimen de cuotas esté sólidamente implantado y rueda sin graves problemas.

IV.2. *Consecuencias de la «regionalización»*

Un planteamiento estrictamente regional de la administración de las cantidades individuales de referencia o cuotas pondría a Cantabria, según creo, en situación menos favorable que si esa gestión es centralizada. Como área vocacional lechera, podríamos obtener beneficios superiores de la Reserva Nacional nutrida de posibles modulaciones de reducción más altas para los productores mayores, de futuros ceses definitivos de producción y de la Reserva Comunitaria, que si se nos asignara una fracción de la Reserva Nacional fijada periódicamente a título de región. En mi opinión podría ser más difícil atender la demanda de nuestros productores prioritarios, los llamados casos especiales, bajo un régimen regional más o menos cerrado que en uno variable y abierto, suponiendo que la respuesta al abandono natural y de financia-

ción comunitaria y nacional fuera en el conjunto del país tan desigual como se observa ahora, presunción ésta muy lógica, si se considera la evolución de la producción de leche en España durante los últimos quince-veinte años.

Si, como ha sucedido en otros países, las áreas vocacionales para leche acaban concentrando la producción, incluso bajo el sistema de cuotas, a costa de las que no lo son u ofrecen otras alternativas, todo marco que tienda a segregarnos de una situación privilegiada en idoneidad para esa producción dentro de un conjunto de regiones, a cambio de un tratamiento aislado, pienso que no es razonable aceptarlo, porque resultaría perjudicial a corto y medio plazo.

Cómo hipótesis de implicaciones regionales, entre los efectos extremos derivados de la aplicación de un régimen de cuotas cerrado, por CC.AA., en vez de abierto y con la consideración de España como un todo, estarían éstos:

- Si España superara su cuota o cantidad global de referencia, dos ganaderos, titulares de explotaciones de semejantes características pero radicados en CC.AA. limítrofes, podrían tener tratamiento desigual a la hora del pago de la tasa por sobrepasar la cuota, si cada C.A. pretendiera sus propias compensaciones y el Gobierno de la Nación no pudiera ejercer control alguno sobre los productores que rebasaran fuertemente su cuota.
- Un planteamiento semejante facilitaría la tendencia a la desviación de la producción de leche de unas CC.AA. a otras, con claro perjuicio de las vocacionales, en las que el riesgo de expansión productiva es mayor.

Conviene dejar claro que la Comisión Europea es poco sensible al término región cuando de la leche y lácteos se trata. Solamente considera región del Reino Unido a Irlanda del Norte. No conozco caso alguno entre los DOCE en que la administración y gestión de las cuotas lecheras haya salido de la competencia de los Gobiernos Centrales.

IV.3. *El proceso de asignación de cuotas en Cantabria*

Por lo demás, en Cantabria, con casi 14.000 declaraciones presentadas y procesadas, la asignación por el Ministerio de cuotas provisionales (base 1985) ha llegado, o va a llegar en plazo inmediato, a unos 11.000 ganaderos; el resto hasta 14.000 las recibirán también en breve plazo; ulteriormente, les llegará a quienes presentaron sus C.L.1. al margen de la normativa. Las declaraciones de producción de sólo venta directa quedan de momento al margen de tratamiento. Aquellos ganaderos que ignoraron la disposición del MAPA y no presentaron su C.L.1. no pueden ser, contra lo que se dice, mucho más de 1.500 y forman el grupo de «abstención técnica» habitual en cualquier formalidad reglamentaria como la que nos ocupa. Los más de ellos, conforme pasa el tiempo, intentan superar la omisión, en particular si afrontaron mejoras de su explotación o si desean acogerse al programa comunitario de cese definitivo de la producción o suspensión temporal de la misma.

V. ANTE LA EXPERIENCIA COMUNITARIA EN LA APLICACION DEL REGIMEN DE CUOTAS LECHERAS

V.1. *Generalidades operativas*

Solamente la República Federal Alemana aplicó en su momento modulaciones de reducción entre productores cuando atribuyó las cuotas lecheras o cantidades individuales de referencia. Los más afectados fueron los mayores productores y aquéllos cuyas entregas crecieron más antes de la asignación.

En el caso de utilización de la fórmula A, ningún país ha caído en la ingenuidad de la compensación sin más entre los productores que se pasan de su cuota y los que no la alcanzan. La norma ha sido que los primeros abonaran la tasa, aunque la compensación permitiera que el estado miembro no superara la suya global y, consiguientemente, no tuviera que pagar tasa a la CEE.

Varios estados miembros tuvieron problemas de calendario. El despegue de un modelo nuevo requiere tiempo. Las asignaciones de cuota básica fueron frecuentemente provisionales y tardaron en ser efectivas, tanto que en algún país esta ratificación tuvo lugar en fin de campaña. Por otro lado, el intervalo entre la asignación de cuota básica y la de cuota suplementaria, cuando se tenía derecho también a ésta, fué más bien largo.

Algunos países miembros se plantearon muy pronto que era preciso distinguir entre aquellos ganaderos que marginalmente superaban su cuota y aquellos otros que la sobrepasaban sin mayor preocupación; por ello, arbitraron penalizaciones mucho más severas para éstos que para aquéllos (experiencia danesa).

En general, los productores comunitarios como tales, están respondiendo bien a las restricciones impuestas por el régimen de cuotas lecheras. Ciertamente, los DIEZ tomaron oportunamente disposiciones para evitar problemas no deseados, pero resultó inevitable que bastantes ganaderos recibieran cuotas modestas. La lógica de los hechos recientes muestra que muchos de éstos han cesado o tendrán que cesar en su actividad como consecuencia de la vigencia del sistema, de cuya prórroga en parecidos términos a los actuales o más duros pocos expertos dudan.

Como en otras ramas de la actividad económica, la experiencia en el manejo del régimen de cuotas y el campo de acción que éste permite no pudieron ser debidamente alcanzados hasta analizar los resultados de una campaña completa. Esta observación justifica sobradamente la preocupación que debiéramos tener en España por el seguimiento del problema, con cuatro años de rodaje en los DIEZ, para aprovechar su aciertos y evitar sus errores.

V.2. Respuesta del ganadero a las cuotas en el manejo de la explotación

Los primeros ajustes en respuesta a la barrera de las cuotas, según los análisis de gestión nacionales y regionales de los países miembros, se centraron en la dimensión del hato y en la producción por vaca. Aquellos países miembros que se vieron obligados a decidir un porcentaje de reducción fuerte sobre la producción

del año base, recortaron uno y otro capítulo (Inglaterra y Gales, Dinamarca y Holanda). Ese mismo impacto se detectó en las regiones alemanas del Norte (Schleswig-Holstein). Otras regiones alemanas del Sur (Baviera) reaccionaron aumentando el primero y disminuyendo el segundo en el 6%. La Bretaña francesa elevó su producción por vaca e Irlanda ésta misma y también el tamaño del hato.

La pretensión de conseguir el mantenimiento de beneficios en la explotación con menores cantidades producidas obligó prácticamente en todos los países miembros a restringir el principal input variable, los concentrados comprados fuera de la explotación.

En conjunto, los resultados económicos son mejores que lo previsto cuando fué introducido el régimen de cuotas. La tendencia de los Gobiernos a mejorar precios de los factores de producción, pagar un poco más la leche y bastante menos los alimentos adquiridos fuera, motivó básicamente esos resultados.

Por el contrario, y los testimonios son unánimes, todos los países miembros observaron una drástica contracción de los gastos de capital para la explotación. Miembras la expansión productiva era la regla, estaban justificados más o menos escrupulosamente estos gastos. Ahora, con limitaciones productivas, quienes se adelantaron en modernización y especialización se mantienen o progresan, pero no los demás. El impacto de la restricción de inversiones fué sensible en el grupo de industrias que trabaja para el productor de leche (piensos, utillaje, instalaciones de ordeño, tanque de refrigeración,...).

No debe sorprender que entre los países miembros el oscuro porvenir de la leche impulse, aunque con lentitud, a la búsqueda de otras alternativas productivas, particularmente en aquellas regiones que pueden considerarlas. Sin caer en pesimismo anticipados, hay que resaltar los riesgos de excedentes con que tropiezan algunas de las opciones (porcino, vacuno, ovino, cereales, etc.).

El ganadero comunitario productor de leche ha dado una primera respuesta al problema planteado por las cuotas. Su actitud ante la cuestión de los excedentes y la necesidad de controlarlos para evitar el desbordamiento de los costes de intervención ha caído ya en el sector. La obsesión por la eficiencia es clara, pero

la carrera para mantenerla en el tiempo va a dejar a más de uno en la cuenta.

VI. PRODUCIR EN REGIMEN DE CUOTAS LECHERAS

VI.1. *¿Cómo mejorar los ingresos del ganadero?*

Este objetivo se alcanza por cualquiera de estas vías, solas o combinadas:

- Con mayor precio por litro de leche.
- Siendo más eficientes por reducción de costes.
- Aumentando la escala de su empresa.

Esta última vía es la que han venido empleando los países más evolucionados en producción lechera para mantener o elevar las rentas de los ganaderos, en particular el de producir más cantidad de leche para sostener éstas. Además, el aumento de producción ha ayudado a equilibrar la caída del precio de leche en términos reales, en determinados casos juntamente con la baja de precios de los piensos compuestos, aunque en menor grado que la de la leche. Puede afirmarse que, en general, mantener los ingresos del ganadero de 1980 a 1984, ha sido posible a través de la expansión de la producción.

Pero, desde la iniciación de la vigencia del régimen de cuotas esa vía ya no está disponible, de modo que únicamente quedan los aumentos del precio de la leche, improbables, y la mejora de la eficiencia productiva o una más favorable relación de precio de la leche a precio de concentrados porque éste último pueda ser controlado y rebajado por los estados miembros.

La presente imagen del sector debe hacernos muy prudentes de cara al futuro, porque los próximos años no serán favorables a la obtención de más ingresos y provocarán la retirada forzosa o voluntaria de los ganaderos con explotaciones menos eficientes y/o más endeudadas. La cuota lechera de quienes dejen el sector irá a parar a quienes permanezcan por más eficientes, pero que se beneficiarán de esas posibilidades de producir más. Estas re-

sultantes exigirá tomar decisiones sobre la normativa legal de transferencia de cuotas entre ganaderos.

Cuanto se oponga a una cierta movilidad de cuota o suponga la existencia de cotos cerrados (una hipotética regionalización total o parcial de la cuota en España, p.e.) inducirá escasas oportunidades de que se produzca leche en las áreas vocacionales y se incorporen ganaderos jóvenes a la responsabilidad de las explotaciones.

Si afrontamos nuestro auténtico problema de Cantabria, esto es, el del previsible estancamiento de ingresos y la limitada posibilidad de aumentar la producción, especialmente duros para aquellos ganaderos que no han emprendido proceso alguno de modernización o lo están comenzando, la opción posible no es otra a corto plazo que producir al más bajo coste y producir más a medio y largo plazo aquellos ganaderos que vayan obteniendo cantidades de referencia suplementarias y que sepan superar la dura primera etapa. La producción a menores costes entraña restringir hasta donde se alcance todos, los fijos y los variables, lo que significa plantearse nuevos métodos de producción. Es justamente lo contrario de lo que se ha preconizado con insistencia hasta el momento, un sistema de alta producción-alto coste, ahora en cuarentena ante las estrictas medidas de la CEE para limitar la producción de leche y eliminar los excedentes, sistema que no puede ser en modo alguno generalizable.

En Cantabria el suelo en sí no es un factor limitante absoluto de la producción de leche, a pesar de la pequeña dimensión de las explotaciones familiares; de él no se obtiene ni el 50% de su potencial, porque se le aporta poco y se le maneja mal. Estoy convencido de que un sistema de explotación más intensivo, aprovechando bien el suelo, reduciría costes de producción sin disminución de la cantidad de leche comercializada.

VI.2. *Perspectivas*

La aplicación del régimen de cuotas está contribuyendo penosamente a controlar los aumentos de la producción, pero las últimas decisiones adoptadas por los DOCE apuntan a reforzar

y agotar todas las posibilidades del sistema, visto que los resultados de una política un tanto tolerante no eran suficientes. La conclusión lógica de este cuadro es que las cuotas van a persistir más allá de la campaña 1988-89.

En España tenemos la voluntariedad como base de los esquemas de abandono definitivo y suspensión temporal. Es tal la demanda potencial de abandono que sus porcentajes de cobertura en las dos primeras fases del programa de cese definitivo y en la primera de la suspensión temporal han sido alcanzados sin problema. Si esto no sucediera para el segundo programa de suspensión temporal y entráramos, aunque fuera más tardíamente que los demás países miembros, en una reducción lineal obligada, caeríamos en la dinámica esperada en estos últimos, estos es, que siendo hasta ahora medianamente atractiva la financiación comunitaria para la suspensión temporal y de escasa clientela, el ganadero pequeño, marginal o con problemas no tendría otro remedio que solicitarla porque no tendría otra elección. Supuesta una equiparación de condiciones entre cese definitivo y suspensión temporal, es seguro que el porcentaje de suspensión (el 1,5% de nuestra cuota) se alcanzaría. Queda, como ya hemos dicho, la decisión sobre un programa de cese definitivo financiado nacionalmente, cuyas cuotas liberadas serían objeto de redistribución. Numerosos expertos estiman necesario ese programa y a corto o medio plazo.

Los excedentes de productos del campo y la ganadería constituyen hoy un problema político de extraordinaria magnitud. Las medidas que se vienen adoptando para controlar el crecimiento en la producción de cereales en los países desarrollados tienen que repercutir fuertemente en el sector productor de leche. Pero la presión de los medios ecologistas y el reforzamiento paralelo de la legislación de dichos países sobre fertilizantes y fitosanitarios incidirá también en la aplicación de tales inputs y, asimismo, en el descenso del crecimiento de las producciones excedentarias y, consiguientemente, afectará directa e indirectamente al sector lechero.

En estos momentos todos los productores de leche del mundo, y en particular los comunitarios, nosotros también, tienen ante sí en el tiempo un horizonte extremadamente confuso, cuyo úni-

co resquicio para sostener sus ingresos es el ofrecido por superarse en eficiencia. No es demasiado fácil ni esperanzador, pero no hay más salidas inmediatas, salvo que la CEE articule las medidas socioestructurales para jubilar dignamente al ganadero de más de 55 años que desee abandonar su actividad.

VII. AFRONTAR UNA NUEVA SITUACION

Estamos en fase de asignación de cuotas lecheras a los ganaderos de Cantabria, iniciando un proceso que ya no se detendrá, tarde más o menos, hasta que cada uno tenga atribuida su cantidad individual de referencia. Nos incorporamos así a una conflictiva regulación comunitaria, vigente hasta el 1º de abril de 1989, pero que barrunto más duradera por lo que se deduce de las intenciones de la Comisión Europea y de la opinión de algunos países miembros. Las actuales discusiones sobre los llamados «estabilizadores» (se sobreentiende, a nuestros fines, de la producción y del gasto comunitario) apuntan a que el régimen de cuotas lecheras va a perdurar. Parece claro que incluso una vez alcanzado el equilibrio de mercado al final de la prórroga, no va a ser posible bajar la guardia de la estricta limitación de la producción, por lo que un sistema de cuotas, quizás más flexible, seguirá existiendo indefinidamente. Es lógico que así sea, para que no se desborde de nuevo el extraordinario potencial lechero de los DOCE.

Ante este panorama, a sabiendas de que el proceso de ajuste de nuestro sector productor a la nueva situación está en marcha, parece necesario insistir para que ese sector se conciencie sobre el formidable cambio en el que se va a ver inmerso y la actitud no precisamente pasiva que debería adoptar.

VII.1. *El pasado*

La etapa pasada, más o menos los últimos quince años, ha servido para que la explotación lechera de plena dedicación, si su titular sentía inquietudes de modernización, se haya especializado y haya asumido nuevas técnicas de intensificación, en un con-

texto de expansión productiva, tanto en el plano nacional como en el de cada explotación. No me atrevo a aventurar si el incremento productivo por explotación, particularmente importante en Cantabria, ha sido o está siendo compensado con la cantidad de leche, que han dejado y van dejando de producir otras explotaciones, las más pequeñas, las marginales, las de «mixtos» o aquellas en manos de ganaderos mayores de 55 años sin sucesión. Ni nos importa ahora demasiado. Sí debe importarnos que no menos de 5.000 ganaderos han efectuado inversiones durante los últimos diez años y en los más de los casos resulta difícil aceptar que la producción lechera de sus explotaciones no se haya incrementado en poco o en mucho.

VII.2. *El futuro*

La etapa nueva que afrontamos impone la adaptación a la limitación productiva, la consolidación de los avances tecnológicos aplicados, la apertura a los nuevos y la incorporación a la posibilidad permanente de asignaciones de cantidades suplementarias de leche, según las disponibilidades de la reserva nacional o las alternativas que puedan ofrecerse. Ser productor de leche, casi siempre de tipo familiar, va a suponer progresivamente mayor especialización y, por consiguiente, un marco de explotación auténticamente empresarial, que exigirá del ganadero una actitud beligerante para perfeccionarse a marchas forzadas como tal en los aspectos técnicos, económicos, financieros y fiscales. Por necesidad, la gestión de la explotación va a tener que ser llevada con mano ferrea, en vez de, como ahora, dejarse llevar por los acontecimientos. Y a esto hay que llegar cuanto antes.

El contraste entre ambas etapas es enorme, pero, además, la evolución de las formas de producir leche ha sido extraordinariamente dispar en Cantabria. Nos encontramos con explotaciones puestas a punto para competir, frente a otras tan tradicionales que ni se plantean proceso alguno de cambio. En cualquier caso, no todas las existentes pueden tener futuro, como ya he advertido anteriormente, pero entre las que aspiran a permanecer hay explotaciones tan inertes y retrasadas respecto de las evolucionadas,

que su porvenir puede quedar pronto hipotecado y su afán de permanencia comprometido, como las hay también que han abordado su modernización al precio de excesivas inversiones, ejecutadas con criterios de la etapa pasada y en la nueva corren el riesgo de no poder adaptarse a los supuestos económicos y de limitación productiva del momento. Abundan las que se han confiado solamente a producir más y más, olvidándose de contener sus costes, en especial los derivados del intensivo aprovechamiento de sus recursos de tierra.

VII.3. *Horizonte fin de siglo*

Creo que Cantabria no puede ser la excepción en el conjunto español, cuando durante los diez años últimos ha resultado la más adelantada entre las vocacionales en la mejora de su estructura productiva. La región no debe reducir el ritmo de la mutación que sufre, por dura e implacable que parezca, pero habría que controlarla de alguna manera, para evitar sus posibles excesos. La reestructuración del sector productor, bajo la directriz genérica de menos explotaciones, menos vacas y mejores y producción según cuota al menor coste, que tantas veces he reiterado, exige medidas de apoyo técnico y financiero a jóvenes ganaderos, explotaciones con proyecto de modernización y empresarios familiares de plena dedicación, de una parte; de otra, la existencia de facilidades para el cese definitivo con financiación comunitaria y nacional, aparte de las ayudas comunitarias y nacionales a las rentas y de la prejubilación primada, medidas estas últimas todavía sin aprobar por el Consejo de Ministros de la CEE y poco satisfactorias para nosotros en su redacción actual.

No se pueden poner puertas a lo que no las admite. En Cantabria, antes de ocho o diez años no quedarán muchas más de ocho mil explotaciones. La reestructuración que nos ocupa será el resultado de la evolución demográfica de nuestra población rural, del sostén moderador que articulen las administraciones Públicas para apoyar la modernización de las explotaciones y el tránsito al cese o la jubilación en condiciones justas de los ganaderos que deban abandonar, y del vuelco que sufra la industria lechera, tam-

bién afectada por las urgencias del cambio, pues igualmente debe competir y no puede hacerlo con un diseño de líneas de recogida y escasa concentración geográfica de la producción como el que ha mantenido hasta hoy.

Hay que confiar esperanzadamente en el sentido dinámico del régimen de cuotas, que supone la administración centralizada de un sistema cerrado, con cese de muchos ganaderos, en un tiempo más bien corto, para que se mantengan o desarrollen los que quieren y puedan hacerlo, en todo caso bastantes menos en número, y accedan a la explotación los jóvenes. Se debe defender la función de la explotación ganadera en la ocupación del territorio, defensa del paisaje y mantenimiento de la sociedad rural. Habrá que buscar las alternativas no lecheras de las orientaciones productivas, incluida la reconversión a carne, sin concederles más posibilidades que las realistas. Es obligado reforzar con mejor tecnología nuestros sistemas de «hacer» leche, valorando las ventajas climatológicas y de suelo de Cantabria; cualquier intento de «regionalizar» la cuota lechera no nos interesa, aparte de que hoy es reglamentariamente imposible, porque bien dotados como estamos para producir leche, esperamos que abandonen más ganaderos de otras regiones menos vocacionales del país, cuyas cuotas, supuesto un plan de cese definitivo de financiación nacional, engrosarían la reserva. No se olvide que cuando la producción está limitada y los precios no suben, aunque el margen de los pagos por calidad sea amplio, el control de los costes es fundamental, sin que quepa confiar demasiado en cuotas suplementarias ligadas a proposiciones de producción futura muy altas y, generalmente entre nosotros, muy caras. En fin, se impone desde ahora reemplazar la pasividad del que encaja gastos excesivos o pérdidas del tipo que sea por el dinamismo del ganadero que se responsabiliza de lo que invierte.

BIBLIOGRAFIA

BUTAULT, J.P. (1986): Les performances comparées des systèmes de production du lait: France, RFA, Pays Bas, Royaume Uni, Danemark. Economie et Sociologie Rurales, INRA. Nancy.

BUTAULT, J.P. HAIRY, D., PERRAUD, D. ET FOULHOUZE, I. (1985): Les systèmes de production du lait en France et leur dynamique a veille de l'instauration des quotas. INRA. Economie et Sociologie Rurales. Paris.

CALCEDO ORDOÑEZ, V. (1987): Síntesis de resultados de una encuesta de 517 CL1 del conjunto de 14 000 declaraciones de producción lechera. Dirección Territorial del M.A.P.A. en Cantabria. 5 p.p.

CALCEDO ORDOÑEZ, V. (1987): Síntesis de resultados de 685 solicitudes de abandono definitivo de la producción lechera (1º período). Dirección Territorial del M.A.P.A. en Cantabria. 9 p.p.

CALCEDO ORDOÑEZ, V., COLLADO, L. Y NECHES, S. (1987): La ganadería de Cantabria en el Mercado Común. Banco de Santander. Santander.

CALCEDO ORDOÑEZ, V. (1987): Síntesis de datos de 133 solicitudes de suspensión temporal de la producción lechera (1º período). Dirección Territorial del M.A.P.A. en Cantabria. 3 p.p.

CALCEDO ORDOÑEZ, V. (1987): Síntesis de resultados de 496 solicitudes de abandono definitivo de la producción lechera (2º período). Dirección Territorial del M.A.P.A. 2 p.p.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. (1987): L'application des stabilisateurs agricoles. Com (87) 452 final. Vol. II B. Secteur Laitier. Bruxelles.

CORDONNIER, P. (1986): Economie de la production laitière. La voisier et INRA. Paris.

CORDONNIER, P. (1987): Indicateurs ou clignotants de l'exploitation laitière spécialisée. Cultivar 2000, 217, 99-100.

POOLE, A.H. (1986): The reaction to milk quotas in some european countries. FMS Information Unit. Report n° 51. Milk Marketing Board. Thames Ditton. Surrey. U.K.

TRIBUNAL DE CUENTAS. (1987): Informe especial n° 2/87 sobre el sistema de cuota y tasa suplementaria en el sector de la leche al que se adjuntan las respuestas de la Comisión. Diario oficial de las Comunidades Europeas. C266. 5 Octubre 1987. Comunicaciones e informaciones. Luxemburgo.
