

# Estrategias familiares rurales en el País Vasco

José Ramón Mauleón

*Profesor titular interino del Departamento de Sociología 2, Universidad del País Vasco*

## 1. Introducción

La familia es una institución social de evidente importancia para entender la realidad y los procesos sociales. Las políticas de bienestar social son muy conscientes de este hecho, y gran parte de ellas se diseñan y se aplican en el ámbito de la familia. Para conceder gran parte de las ayudas y prestaciones se tienen en cuenta las necesidades de la persona en el marco de su unidad familiar. Igualmente, la asistencia diaria que prestan los trabajadores sociales incluyen en sus diagnósticos y propuestas al conjunto de los miembros de la familia.

Este marco de referencia familiar no se emplea en otras muchas áreas de la intervención pública y de la investigación social. La actividad agraria constituye un buen ejemplo. El sector agrario del País Vasco se estructura mayoritariamente en torno a la denominada *agricultura familiar*. A pesar de que este término incluye dos conceptos claramente diferenciales, la agricultura como sector económico y la familia como institución social, su análisis suele realizarse de manera parcial. Comúnmente solo se tiene en cuenta la actividad productiva y, cuando se incluyen elementos sociales, únicamente se tienen en cuenta alguno de los miembros de la familia (la edad del titular de la explotación, el papel de la mujer, etcétera). Es muy frecuente no considerar al conjunto de la familia como unidad de análisis, y esto puede constituir un error metodológico que genere sesgos en el diagnóstico de la realidad social.

El objetivo de este escrito es mostrar la conveniencia de tener en cuenta a la familia para poder entender los grandes cambios productivos y económicos que se están produciendo en el sector agrario vasco. Aquí se presenta un resumen de un trabajo más amplio (Mauleón, 1998). La hipótesis de investigación es que en la agricultura familiar coexiste una explotación agraria y una familia, y que la explotación se encuentra al servicio de la familia que trabaja en ella.

Resulta muy complejo estudiar el conjunto de familias agrarias de la Comunidad Autónoma. El tipo de producción agraria a la que pueden dedicarse condiciona la lógica de funcionamiento de cada familia. El cultivo de cereal, por ejemplo, presenta unas características específicas en cuanto a la demanda de empleo requerida, la organización del trabajo a lo largo del ciclo productivo, el nivel de rentabilidad, o las perspectivas de futuro ante la situación del mercado internacional. La presente investigación se centra en una de las producciones agrarias más importantes del País Vasco, la producción de leche de vaca.

La información que se ha empleado para contrastar la bondad de la hipótesis planteada combina la metodología cuantitativa y cualitativa. Primeramente se realizaron 308 encuestas

a ganaderos de Bizkaia y de las tres comarcas de Gipuzkoa que cuentan con mayor número de explotaciones lecheras (Donostia-San Sebastián, Tolosa y Urola-Deba). Se realizó un muestreo estratificado simple (según el tamaño de la explotación y la comarca en que se encuentra), por lo que la información obtenida no refleja la situación del conjunto de explotaciones, sino de cada uno de los tipos de explotaciones (de tipos de familias), que era nuestro objetivo.

La información procedente de las encuestas se complementó con la generada por ocho grupos de discusión realizados con ganaderos. Con la información cualitativa que proporcionó esta técnica de investigación pudo conocerse la lógica y razonamientos empleados para la realización de los cambios productivos. Los participantes a cada grupo de discusión eran de una misma comarca y tipo de familia. La combinación de ambas técnicas de investigación, de ambas metodologías, ha resultado extraordinariamente interesante pues ha permitido contrastar y complementar la información recogida por cada una de ellas.

La estructuración que se le dará al presente escrito será la siguiente. Primeramente se hace una introducción al sistema agroalimentario lácteo del País Vasco con el fin de conocer los principales rasgos en cuanto a la producción, la comercialización y el apoyo público al sector vacuno de leche. En el siguiente apartado se presentan las distintas explicaciones dadas para entender los cambios de la agricultura familiar. Finalmente se ofrecen los resultados que hemos obtenido de nuestra investigación.

## 2. El sistema agroalimentario lácteo vasco

A lo largo de este apartado se ofrece una panorámica de los principales rasgos del sector agroalimentario. No se trata de analizar únicamente el sector productor, sino también la comercialización de leche y la política agraria que realizan las instituciones públicas. Estos tres elementos guardan una estrecha relación y no pueden entenderse de manera aislada. Pero antes de efectuar este análisis, conviene describir el contexto en que se desenvuelve la agricultura vasca.

### 2.1. Contexto de la agricultura vasca

La agricultura del País Vasco tiene una importancia reducida en el conjunto de la sociedad y economía vasca. Este sector productivo está inmerso en una sociedad post-industrial donde gran parte de la población reside en las ciudades y donde las actividades económicas no agrarias adquieren cada vez mayor relevancia.

La población vasca se encuentra relativamente concentrada en sus áreas metropolitanas. Gran parte de los 2.109.000 habitantes que conformaban la población de hecho en 1991, residían en las comarcas donde se encuentran las capitales de los territorios: Gran Bilbao (907.522 habitantes), Donostia-San Sebastián (313.969), y la Llanada Alavesa (221.065). En estas tres comarcas se asienta el 68% de la población vasca (EUSTAT, 1992: 4).

Por otra parte, la actividad agraria va perdiendo peso en el conjunto de la economía. El principal sector económico en la actualidad es el de servicios que agrupa al 53,3% de la población ocupada y genera el 57,1% del valor añadido bruto (VAB). Es un sector que, además, va adquiriendo una importancia creciente en los últimos años. Por el contrario, el sector primario viene a representar únicamente el 2,9% de la población ocupada en 1991, y el 1,7% del VAB en 1994. El peso del sector agrario es, incluso, inferior a los porcentajes anteriores porque incluyen la actividad pesquera. En los dos territorios costeros, la contribución de la agricultura puede estimarse en el 2% o 2,5% de la población y en el 1% del

VAB. A pesar de no disponer de cifras más precisas, resulta evidente el escaso peso de la agricultura en la sociedad y economía vasca.

TABLA 1  
Contribución porcentual de cada sector productivo a la población ocupada y al valor añadido bruto de la economía vasca.

Los datos sobre población se refieren a 1991, y los del VAB a 1994.

	Agricultura y pesca		Industria		Construc.		Servicios		Total	
	Pobl.	VAB	Pobl.	VAB	Pobl.	VAB	Pobl.	VAB	Pobl.	VAB
Alava	4,5	2,5	40,5	39,5	6,9	6,8	48,1	51,2	100	100
Bizkaia	2,4	1,4	33,7	29,8	8,0	8,5	55,9	60,3	100	100
Gipuzkoa	3,1	1,8	38,7	36,7	7,3	6,7	50,9	54,8	100	100
PAIS VASCO	2,9	1,7	36,3	33,5	7,6	7,7	53,3	57,1	100	100

Fuente: EUSTAT (1996: 96,296).

Aunque el País Vasco abarca un territorio reducido (7.261 km<sup>2</sup>), sus características orográficas, climáticas y edafológicas no son homogéneas. Esto hace que los usos agrarios del suelo presenten cierta diversidad. Respecto al clima, por ejemplo, el País Vasco se localiza en la franja de transición de los climas oceánicos y mediterráneos, por lo que existen ciertas diferencias climáticas. La variedad *oceánica* se caracteriza por temperaturas moderadas y precipitaciones abundantes. Comparten este clima los territorios de Bizkaia, Gipuzkoa y los valles septentrionales de Álava (las comarcas Cantábrica Alavesa y Estribaciones del Gorbea). La segunda variedad climática, la *mediterráneo-continental*, se caracteriza por una estación seca muy acusada y escasas precipitaciones. A esta variedad pertenece la comarca de la Rioja. Finalmente, en el clima de *transición*, se dan rasgos de las dos variedades anteriores pero de una manera atenuada por la escasa altitud. Este es el clima que corresponde al resto de las comarcas de Alava (Gómez Piñeiro, 1985: 19-21).

Estas características del medio físico condicionan el tipo de agricultura existente. De hecho, se podría distinguir, a grandes rasgos, un tipo de agricultura dominante en cada variedad climática. La agricultura *oceánica* es aquella que ha evolucionado hacia la cría de ganado (bovino y ovino, principalmente), y ha destinado gran parte del suelo a los cultivos forrajeros. Este tipo de agricultura coincide con la vertiente atlántica, y es propia de Bizkaia, Gipuzkoa y el norte de Alava. La agricultura *mediterránea* es aquella donde predomina la vid, y se encuentra únicamente en la comarca de la Rioja. Finalmente, en la agricultura de *transición* se dan cultivos de cereales, remolacha de azúcar y patatas. A esta zona pertenece la Llanada Alavesa (Gómez Piñeiro 1985: 46-47).

Las explotaciones que constituyen el objeto de la presente investigación, las orientadas a la producción de leche, se localizan en su mayor parte en la vertiente atlántica del País Vasco, aquella donde predomina la agricultura *oceánica*.

Las distintas vocaciones agrarias existentes en el País Vasco quedan patentes al examinar la contribución de los subsectores agrarios a la Producción Final Agraria (PFA) de cada territorio. Aunque los subsectores ganadero y agrícola son los que más contribuyen a la economía agraria vasca, con el 43% y el 36% de la PFA, respectivamente, se detectan notables

diferencias territoriales. Mientras en Gipuzkoa hay un predominio del subsector ganadero (supone el 65% de la PFA), en Alava es el subsector agrícola el más importante al representar el 64% de la PFA. El territorio de Bizkaia ofrece una agricultura más variada aunque es también la ganadería el subsector más relevante (el 40%).

La orientación agraria que se detecta en el País Vasco presenta importantes diferencias respecto a la del conjunto del Estado, donde la producción agrícola es más importante (el 55% de la PFA), y la forestal adquiere una menor relevancia (únicamente el 3%).

TABLA 2  
Contribución de cada subsector agrario a la Producción Final Agraria  
Año 1993

	Agrícola		Ganadero		Forestal		Otros		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Alava	14.094	64	5.643	26	1.066	5	1.077	5	21.880	100
Bizkaia	7.993	32	10.184	40	5.468	21	1.688	7	25.333	100
Gipuzkoa	2.054	10	12.769	65	3.985	20	957	5	19.765	100
PAIS VASCO	23.969	36	28.595	43	10.520	16	3.722	5	66.806	100
ESTADO	—	55	—	40	—	3	—	2	—	100

Fuente: EUSTAT (1996: 297).

Nota: la suma de los valores asignados a cada subsector no coincide con el total del País Vasco. Esta diferencia existe en la propia fuente de donde se han extraído los datos.

## 2.2 Explotaciones lecheras

El subsector ganadero tiene una importancia vital en el conjunto del sector agrario vasco al contribuir con el 43% de la producción final agraria. Una de las producciones ganaderas más relevantes es el vacuno y, más en concreto, el vacuno de leche. Según los datos del Censo Agrario de 1989, en la CAPV había 69.549 vacas productoras de leche distribuidas en 11.274 explotaciones. Prácticamente una de cada cuatro explotaciones agrarias tenía alguna vaca<sup>1</sup>. La presencia de vacas lecheras en las explotaciones agrarias es más común en Gipuzkoa y Bizkaia, donde el 33% y el 27% de las explotaciones, respectivamente, cuentan con alguna vaca.

Pero no todas las explotaciones que disponen de vacas pueden ser consideradas como lecheras. Son numerosos los caseríos que cuentan con un número de animales muy reducido porque la producción se encuentra diversificada. En estos casos, la leche es sólo una de sus producciones agrarias. Se va a considerar como explotaciones lecheras aquellas que se encuentran especializadas en este tipo de producción; esto es, aquellas en que la venta de la leche genera la mayor parte de sus ingresos. Más en concreto, las clasificadas en la Orientación Técnico Económica (OTE) número 41<sup>2</sup>.

Según el Censo Agrario de 1989 las explotaciones de leche ascienden a 5.465 (representan un 12,6% de las explotaciones existentes), aglutinan el 13,6% de la SAU, y ocupan al 16,8% de los trabajadores no asalariados del agro vasco. Evidentemente, su importancia sobre los efectivos ganaderos es considerable. Así, por ejemplo, en estas explotaciones hay 44.863 vacas lecheras, el 64,5% de las existentes.

TABLA 3  
Importancia de las explotaciones lecheras en el conjunto del sector agrario.  
Año 1989

	Sector agrario	Explotaciones de leche	% sobre el sector
Número de explotaciones	43.193	5.465	12,6
Superficie Total	618.106	51.160	8,3
Superficie Agraria Util	227.420	31.001	13,6
Trabajadores no asalariados	79.091	13.300	16,8
Número de bovinos	178.986	73.763	41,3
Número de vacas lecheras	69.549	44.863	64,5

Fuente: EUSTAT (1991, I: 3,5,55,60,77).

Las explotaciones lecheras se encuentran organizadas mayoritariamente en torno al trabajo aportado por los miembros de la familia. Puede considerarse como explotación familiar aquella en que la titularidad jurídica es la *persona física* (frente a sociedades, entidades públicas, cooperativas, etcétera) y que no dispone de trabajadores asalariados. Según ambos criterios, de las 5.465 explotaciones lecheras, en 5.445 la condición jurídica es la de "empresario persona física" y, de ellas, sólo 128 emplean asalariados (EUSTAT 1991, IV: 252). De esta forma, las explotaciones familiares ascienden a 5.317, cifra que representa el 97,3% de las explotaciones lecheras existentes. Es este grupo de caseríos el que será objeto del presente estudio<sup>3</sup>.

## 2.3 Comercialización de la leche

La mayor parte de la leche de vaca producida en el País Vasco (en torno al 93%) se destina a la venta para el consumo humano, y su comercialización se realiza, preferentemente, a través de las industrias lácteas<sup>4</sup>. La venta de la leche al consumidor por los propios ganaderos tiene una importancia reducida al representar el 12% de la leche producida. No obstante, resulta una práctica distintiva del País Vasco porque en otros contextos, en el conjunto del Estado por ejemplo, sólo se vende directamente al consumidor el 4%.

Resulta difícil conocer con precisión la leche que recoge cada industria láctea, pero una encuesta realizada entre los socios de la Federación Vasca de Ganado Frisón (EFRIFE) permite obtener una imagen global del sector transformador. Según dicha encuesta, Iparlat es la principal industria láctea al recoger la leche del 66% de los socios de EFRIFE. A bastante distancia se encuentra Ona-Ram (del grupo Lactaria Española) que recoge la leche del 17%, y la agrupación de ganaderos de Carranza que comercializan su leche a través de GUVAC-Leche (el 10%). Esta agrupación vende su leche a Ona-Ram, por lo que esta industria recoge, en realidad, la leche del 27% de los ganaderos.

La situación anterior ha sufrido recientemente un cambio importante. Iparlat compró ONA-RAM en enero de 1996, por lo que esta central ocupa en la actualidad una posición hegemónica al recoger la leche de, aproximadamente, un 82% de los ganaderos. Tras la adquisición de ONA-RAM, los ganaderos de GUVAC-Leche han empezado a vender su leche a una central ubicada fuera del País Vasco.

En Iparlat parecen confluir intereses económicos, sociales y políticos que pueden resultar contradictorios<sup>5</sup>. Al ser una empresa privada se desenvuelve empleando criterios económicos

como la competitividad para hacer frente a otras centrales estatales y francesas, o el tratar de conseguir la mejor cuenta de resultados posible. Pero al tener una participación importante los ganaderos y las instituciones, también ha de tener en cuenta algunos criterios sociales como el garantizar que se recoge la leche a los socios que disponen de pequeñas producciones o que se encuentran apartados de las principales vías de comunicación. Finalmente, también hay intereses políticos. El Gobierno Vasco y el de Navarra han impulsado la creación de esta empresa y están contribuyendo económicamente a que llegue a ser rentable porque desean que se constituya en una gran industria láctea.

La articulación de las industrias lácteas con las explotaciones lecheras se establece mediante el sistema de pago al ganadero por la leche que le recogen. No todas las industrias lácteas emplean los mismos criterios, pero examinando los utilizados por Iparlat puede conocerse el sistema de pago que afecta a la mayoría de los ganaderos vascos. La leche recogida entre abril y junio de 1997 se ajusta a los siguientes criterios de pago. El precio base es de 40,5 pesetas por litro. Sobre este precio se establecen unas primas o descuentos según la calidad y cantidad de la leche.

Los criterios para controlar la calidad son cinco: la bacteriología, las células somáticas, los inhibidores, la materia grasa y la proteína. De entre estos parámetros, conviene referirse al segundo de ellos, el número de células somáticas. A través del recuento celular se detecta la existencia de una mastitis o infección en la ubre de la vaca. La leche que contiene más de 400.000 células somáticas tiene un descuento entre 2 y 4 pesetas por litro. Este es, sin duda, uno de los principales problemas sanitarios y económicos con los que se enfrentan los ganaderos. De hecho, el número de células somáticas que presenta la leche recogida en la Comunidad Autónoma asciende a 656.000 por término medio (BIFE, 1995: 115). Con la mastitis disminuye la producción de leche y, además, el ganadero tiene un descuento en el precio. Todo apunta a que esta enfermedad va a ser una cuestión decisiva en el futuro.

Otro criterio empleado para el pago de la leche es la presencia de inhibidores, esto es, de residuos de antibióticos. Con frecuencia, estos antibióticos se emplean con el fin de combatir la mastitis, de manera que la mastitis y los antibióticos para hacerla frente constituyen el gran reto al que han de hacer frente los ganaderos a corto plazo. Si se detectan inhibidores una vez al mes, el ganadero tiene un descuento de una peseta por litro, y si se encuentran dos o más veces, la penalización asciende a dos pesetas.

Unos resultados favorables en bacteriología, células somáticas e inhibidores, también pueden representar una prima sobre el precio base. La leche que contiene menos de 100.000 bacterias, menos de 400.000 células somáticas, y que no da positivo en ningún control de los inhibidores recibe una prima de una peseta.

Además de los criterios de calidad, también se concede una prima por cantidad. Existen primas a partir de una producción mensual de 3.000 litros de leche. Su cuantía oscila entre una y seis pesetas por litro dependiendo del volumen de la leche recogida.

Al observar el sistema de precios empleado por Iparlat pueden extraerse dos conclusiones importantes. La primera es que los criterios utilizados están condicionando la evolución del caserío porque fomentan la modernización de las explotaciones. Es un sistema de precios que beneficia a los más profesionalizados y fuerza al resto a introducir los cambios necesarios para alcanzar dicha profesionalización. En efecto, el descuento por la bacteriología hace imprescindible contar con un tanque de enfriamiento de leche, los descuentos y las primas por la grasa y la proteína orientan a los ganaderos hacia un tipo de mejora genética, y la prima por cantidad estimula el aumento de la cabaña ganadera y, en consecuencia, el disponer de un pabellón para el ganado.

La segunda conclusión que se desprende del sistema de pagos utilizado es que el ingreso real que perciben los ganaderos depende cada vez menos del precio base y más de las primas y descuentos que obtengan. Hasta hace relativamente poco tiempo, julio de 1996,

el precio que percibía un ganadero dependía en gran medida del precio base porque las primas y los descuentos eran escasos. A partir de esa fecha, el precio base se ha reducido y han aumentado los descuentos por calidad y las primas por cantidad. Con los baremos actuales sobre primas y descuentos, un ganadero que reciba primas por todos los conceptos puede alcanzar un sobrepeso de 8,2 pesetas por litro, mientras que otro que tenga los descuentos posibles puede sufrir una penalización de 9,2 pesetas por litro. En otras palabras, el precio por litro que perciben los ganaderos puede oscilar entre 48,7 pesetas y 31,3 pesetas por litro. Se trata de unos precios unitarios muy diferenciados y decisivos para una producción en que el margen por litro es reducido. Para los pequeños productores, un menor ingreso unitario representa una reducción en el precio que hará inviable económicamente la producción de leche.

Aunque se conocen los criterios empleados por Iparlat para el pago por la leche, es difícil saber el precio real que percibe el ganadero. No obstante, si se analiza la cantidad y la calidad de la leche que se recoge pueden extraerse algunos resultados.

En cuanto a las primas por cantidad, según datos de Iparlat referidos a 1994, el 65% de los baserritarras entregaron menos de 36.000 litros en el transcurso del año (3.000 litros al mes), de manera que sólo el 35% restante tuvieron derecho a esa prima.

En cuanto a la calidad de la leche, y referido también a 1994, los valores alcanzados son inferiores o similares a los mínimos exigidos, lo cual hace pensar que la mayoría de las explotaciones tendrán descuentos por uno o varios conceptos. En materia grasa, se alcanza una media de 3,68%, inferior al 3,7% que se exige para no tener penalizaciones. En proteína, los resultados son algo mejores. La media alcanzada (3,13%), es ligeramente superior al valor mínimo exigido (3,1%). Los resultados referidos a la bacteriología y las células somáticas son, sin duda, los más preocupantes. En cuanto a la bacteriología, únicamente entre el 20% y 25% de los ganaderos consiguen menos de 100.000 bacterias por mililitro (BIFE, 1995: 114) por lo que la mayoría tendrá un descuento de al menos una peseta por litro. En cuanto a las células somáticas, la media de los análisis efectuados asciende a 656.000, que supera ampliamente el mínimo exigido para no sufrir reducciones (400.000). Sólo por este concepto, prácticamente la mitad de las explotaciones tendrán una reducción de, al menos, dos pesetas por litro.

#### *2.4. Políticas agrarias en el sector lácteo vasco*

Un tercer elemento para entender el sector vacuno de leche es el de la política agraria que se pone en práctica. Algunas medidas van destinadas a las industrias lácteas y resultan decisivas para la consolidación de un determinado modelo de agroindustria. En el caso del País Vasco, el apoyo público concedido a las cooperativas de ganaderos para comercializar la leche y, posteriormente, a Iparlat, ha sido vital para su continuidad. Pero conviene limitar este análisis a las políticas agrarias que se han dirigido al sector productor, a las explotaciones lecheras.

La Política Agraria Comunitaria (PAC) inicial era una política de precios que ha generado un coste y unos desequilibrios importantes. La solución que se está aplicando consiste en continuar con una agricultura muy productiva que permita obtener unos productos baratos para las industrias agrarias y que puedan competir en un mercado internacional cada vez más liberalizado. En este sentido, la PAC escasamente se ha reformado. Donde sí hay un cambio es en preocuparse por aquellos agricultores y ganaderos que no pueden practicar este tipo de agricultura. Para ellos, con el fin de evitar que abandonen el medio rural, se propone conceder subvenciones y/o ayudas para que puedan diversificar las rentas.

Detrás de esta política de medio rural, hay una política económica, de empleo, territorial, medioambiental y hasta cultural. También hay una política agraria porque está ofreciendo un

modelo de desarrollo agrario: se opta por explotaciones competitivas como forma de abastecerse de los productos agrarios, y para las menos competitivas se les ofrece, mediante el Desarrollo Rural, la diversificación de rentas. Desde el punto de vista de la agricultura, el Desarrollo Rural es un nuevo mecanismo por el que la política agraria se *desentiende* parcialmente de un tipo de agricultores y ganaderos, y pide la colaboración de otras instancias (Fondos Estructurales, por ejemplo) para ofrecer una solución a los agricultores considerados *no deseables*.

Las dos políticas agrarias que más afectan a las explotaciones de leche del País Vasco son las cuotas lecheras y el plan de ayudas.

El régimen de cuotas es un sistema de contingentación de la producción por el que se establecen los topes de leche que puede ser vendida en el conjunto de la Comunidad Europea y en cada uno de los estados miembros a los compradores (industrias lácteas principalmente) y directamente al consumidor. Estas cuotas, o cantidades globales de garantía, afectan también a las explotaciones lecheras. Para que un estado no supere la cantidad que tiene asignada, éste debe, a su vez, fijar cantidades de referencia individual a cada una de las explotaciones que venden leche en su territorio.

Pero el sistema de cuotas lecheras incluye también una serie de mecanismos para la reestructuración del sector productor, esto es, la modificación de las estructuras productivas. Para ello se pueden establecer medidas como las cesiones temporales de cuota, la venta, arrendamiento o transmisión por herencia de las cantidades de referencia, los planes de abandono de la producción lechera para crear reservas nacionales con las cantidades liberadas, la reasignación de cantidades suplementarias a ciertos ganaderos, o la transferencia de cuotas.

La aplicación de las cuotas ha sido objeto de numerosas polémicas. No obstante, parece existir acuerdo en que el sistema de cuotas garantiza a los Estados miembros, y a sus ganaderos, un nivel de producción. De no existir unas cantidades garantizadas, el libre mercado haría desaparecer a los productores menos competitivos, y traería serios problemas a las zonas de la Comunidad Europea, menos aptas para producir leche a un coste reducido (García Azcárate, 1995: 34).

La aplicación de unos topes de producción constituye una limitación importante para el ganadero que tiene una cuota inferior a sus posibilidades o necesidades. Si sobrepasa su cuota, corre el riesgo de ser multado con la tasa suplementaria. Para poder aumentar la producción, no sólo la cuota, los ganaderos vascos tienen dos posibilidades: conseguir más cuota procedente de la Reserva Nacional o Autonómica, o que la industria láctea acepte recogerles un volumen de producción superior al de su cuota.

La Reserva Nacional se constituye, principalmente, con aquellos ganaderos del Estado que liberan su cuota al acogerse a los Planes de Abandono de la producción lechera. Posteriormente, estas cantidades son reasignadas de manera gratuita entre los ganaderos que reúnen ciertas características. Es a través de este mecanismo de indemnizar a algunos ganaderos por perder el derecho a producir leche, y de autorizar a otros ganaderos el que aumenten su producción, como se realiza una de las principales reconversiones del sector productor. Además de la Reserva Nacional, los ganaderos vascos también pueden obtener una cuota suplementaria procedente de la Reserva Autonómica, aquella que gestiona y financia cada Comunidad Autonómica.

Las características de estos Planes son semejantes. En el caso de los gestionados por el Gobierno Vasco, van dirigidos a liberar leche de aquellos ganaderos que tienen una cantidad de referencia para entregar a industrias lácteas, y que vayan a abandonar definitivamente la producción de leche. La indemnización es de 20 pesetas por kilogramo de leche mediante un único pago. Las condiciones que se exigen son tener asignada una cantidad de referencia inferior a 30.000 kilogramos, o disponer de una cantidad mayor pero tener impedimentos para la dedicación a la producción lechera (problemas zoonosarios graves,

salud del titular, edad avanzada y no disponer de un sucesor para la continuidad de la explotación)<sup>6</sup>. Los ganaderos vascos acogidos a estos Planes de Abandono ascienden a unos 1.858. El número de explotaciones que han cesado la producción de leche y la cantidad de leche *liberada* (39.490 tn), es muy importante.

Estas cantidades recogidas a través de los Planes de Abandono entran a formar parte de la Reserva Estatal o Autonómica correspondiente. Estas reservas se reparten de forma gratuita, pero no entre todos los ganaderos que se mantienen en activo, sino entre aquellos que se considera son los más adecuados. Los criterios que han de emplearse para efectuar su reparto provoca uno de los debates más polémicos y centrales de esta política agraria por ser el principal mecanismo para reestructurar el sector.

El primer eje del debate es si la cuota recogida por los Planes Estatales en cada Comunidad Autónoma debería repartirse entre los ganaderos de esa misma Comunidad. En caso contrario, las Comunidades con mayor vocación lechera pero con explotaciones poco competitivas, como son las de la Cornisa Cantábrica, podrían perder parte de su cuota a costa de otras regiones.

El otro eje del debate gira en torno al tipo de ganadero que ha de tener prioridad para acceder a más cuota. La normativa autonómica que ha regulado el último reparto<sup>7</sup>, señala que para poder solicitar un incremento de las cantidades de referencia, los ganaderos han de cumplir alguna de las siguientes condiciones:

- Haber realizado un Plan de Mejora Estructural aprobado por alguna de las Diputaciones que requiera un aumento de la cantidad de referencia que se disponga.
- Comenzar la actividad como joven agricultor contando con un Plan de Creación de una Explotación Viable aprobado por alguna de las Diputaciones.
- Disponer de una cantidad de referencia insuficiente en relación con la situación estructural de la explotación comprobable mediante el déficit existente entre la cantidad de leche entregada a industrias lácteas y la cantidad de referencia asignada.

Las condiciones y criterios de prioridad que se establecen para acceder a una ampliación de la cantidad de referencia refleja el modelo de explotaciones agrarias que se desea potenciar. A la luz de la información anterior, parece que en el País Vasco, y en la Cornisa Cantábrica en general, la reestructuración del sector productor se orienta a recoger las cuotas de los pequeños productores para repartirla entre los que realizan más inversiones y tienen una mayor capacidad productiva (Sineiro, 1996: 43-44).

El segundo mecanismo posible para que un ganadero pueda aumentar la producción de leche por encima de la cuota que tiene asignada es que la industria láctea acepte recogerles su exceso de producción. La central lechera es quien controla de forma directa e inmediata la producción que tienen los ganaderos a quienes recoge la leche. Estas industrias disponen también de una cuota que se corresponde con la suma de la cuota asignada a cada uno de los ganaderos a los que recogen la leche. Si el exceso de producción de sus ganaderos fuera generalizado, la industria tendría dificultades para no sobrepasar su cuota, pero como son numerosos los ganaderos que entregan una cantidad inferior a la que tienen asignada (porque van reduciendo el volumen de la producción ante el envejecimiento del ganadero, por ejemplo), pueden compensar el exceso de producción de unos ganaderos con la menor producción de otros.

El que una industria tenga un alto porcentaje de ganaderos que van reduciendo su cuota asignada significa, en realidad, que esa industria dispone de una *reserva* que puede administrar de la manera que considere más oportuna. Se trata de un mecanismo que puede concederles una considerable capacidad de decisión sobre el productor. Al ser la central la única capaz de solucionar el exceso de producción del ganadero, se pueden establecer relaciones asimétricas por las que el ganadero se vea obligado a aceptar ciertas condiciones

