

JUAN J. OÑATE RUBALCABA (*)

PABLO ÁLVAREZ GUILLÉN (**)

El programa de Estepas Cerealistas en Castilla y León

1. INTRODUCCIÓN

Los programas agroambientales fueron introducidos en 1992 como medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, a través del Reglamento CEE 2078/92. El elemento central de esta reforma lo constituyó la sustitución de los mecanismos de apoyo a los precios –reducción de los precios de garantía– por pagos directos a los agricultores– ayudas a la hectárea. El nuevo mecanismo persigue implícitamente una extensificación de la producción en combinación con un control de los mercados, con el objetivo principal de reducir los excedentes agrarios, cuya exportación con fuertes ayudas venía generando tensos enfrentamientos en el seno del GATT. Así, por ejemplo, los pagos directos previstos en las Organizaciones Comunes de Mercado del cereal y oleaginosas están ligados a retiradas obligatorias de tierra de la producción –un porcentaje variable, actualmente estipulado en el 5 por ciento–, y las ayudas a la hectárea se fijan en función de los rendimientos comarcales anteriores a la reforma –período 1989-91– (y, en España, condicionadas al cumplimiento de los índices comarcales de barbecho). De este modo, la cuantía de

(*) Dpto. Interuniversitario de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid.

(**) Proyectos Medio Ambientales, S.A. (PROYMASA). Madrid.

la ayuda recibida se independiza del rendimiento obtenido cada año por el agricultor, desincentivándose la intensificación de la producción.

Las medidas de acompañamiento, de las que forma parte el paquete agroambiental (1), vienen a apoyar las prácticas agrarias ligadas a la desintensificación que pretende la reforma: disminución de los insumos en pesticidas y fertilizantes, aumento de las superficies en barbecho, retirada de tierras de la producción, reducción de la carga ganadera, conversión de tierras de cultivo en pastizales, regeneración y mantenimiento de los elementos paisajísticos asociados a la agricultura tradicional, etc. Es evidente que a través de estas prácticas se cubre el objetivo medioambiental de disminución de los daños que la agricultura intensiva provoca en el medio natural (Scheele, 1996).

Una consecuencia a paliar del nuevo mecanismo de apoyo es el previsible estancamiento, cuando no deterioro, que puede producir en las rentas de los agricultores. La posibilidad de un cobro adicional para quien cumpla con los requerimientos agroambientales cubre al mismo tiempo el objetivo adicional de mantener los ingresos de los empresarios agrarios que se plantea la reforma.

La nueva política potencia así la función que el agricultor juega o puede jugar como *conservador* de la naturaleza y garante más próximo de sus valores ambientales. Y las medidas agroambientales contempladas van más allá de lo que pudiera entenderse como un «código de buenas prácticas agrarias», en el sentido de que, al estar íntimamente relacionadas con los usos del suelo, deben tener consecuencias ambientales trascendentes y significativas. Es decir, están ligadas a la obtención de unos beneficios ambientales constatables. En parte por ello, el R. CEE 2078/92 presenta una falta de concreción deliberada (Delpeuch, 1994) y deja a la competencia de los Estados Miembros el diseño concreto de las medidas específicas, la ubicación territorial de las mismas y la asignación de recursos a los distintos programas. No obstante, la cuantía del presupuesto global, 3.711,6 MECUs para el período 1993-97, da idea de la decisión con que la Comisión Europea apoya la iniciativa.

(1) Las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC están integradas además por el Reglamento de apoyo a las medidas forestales en la agricultura (R. CEE 2.080/92) y por el de incentivación a la jubilación anticipada (R. CEE 2.079/92).

Paradójicamente, en el R. CEE 2078/92 y en los Reales Decretos de transposición a la normativa española (51/95, 928/95 y 632/95), las referencias acerca de la evaluación de la efectividad de las medidas, brillan por su ausencia. Y esto es aplicable a la evaluación de su impacto, tanto en la economía de las zonas rurales, como en los valores de conservación afectados por las prácticas agrarias.

En parte por esto, aunque también debido a la escasa experiencia española en la materia, son escasos los análisis que aborden las circunstancias de aplicación de los diferentes programas de medidas en nuestro país, y que evalúen el grado de acogida a los mismos y la problemática que rodea la valoración de su efectividad.

Se dispone, eso sí, de análisis detallados de la reforma medioambiental de la PAC (Potter, 1994; Baldock y Lowe, 1996; Robson, 1996) así como de la aplicación del R. CEE 2078/92 en el contexto de la Unión Europea (de Putter, 1995; Whitby, 1996). Existen también análisis de los programas y su adopción en otros países europeos (Baldock, 1993; Potter *et al.*, 1993; Primdahl y Hansen, 1993; Morris y Potter, 1995; Wilson, 1995, 1996; Wilson *et al.*, 1996). Pero a nivel de nuestro país, aparte de la información oficial acerca del programa agroambiental (MAPA, 1994), así como de revisiones preliminares del mismo a nivel estatal (Sumpsi, 1994; Viladomiu y Rosell, 1995; Garrido y Moyano, 1996; Regina, 1996), sólo conocemos los trabajos de Sumpsi y Varela (1995) y Villadomiu y Rosell (1996b).

El presente artículo se centra en el análisis socioeconómico de los programas zonales en Castilla y León, una región que puede considerarse pionera en la aplicación de programas agroambientales. Se abordan primeramente las circunstancias del sector agrario receptor de las ayudas, así como el diseño de los programas y sus previsiones. La atención se enfoca prioritariamente en la aplicación del programa de Estepas Cerealistas que, como se verá, es el más importante en la región, tanto en número de beneficiarios como en superficie acogida. La comparación de los resultados obtenidos después de tres campañas de aplicación con las previsiones iniciales, en términos de superficies y montantes económicos, permitirá evaluar el éxito de la iniciativa en términos del grado de acogida experimentado y valorar su efectividad en función de los objetivos que se planteaba.

2. PROBLEMÁTICA ECONÓMICA EN LA AGRICULTURA DE SECANO CASTELLANO-LEONESA

Las tierras de cultivo en la Comunidad de Castilla y León representan 3.894.500 ha, lo que significa el 42,1 por ciento de la superficie regional. De esa superficie, los cultivos de secano –cultivos herbáceos y leñosos de secano más barbechos– abarcan 3.486.200 ha (89,5 por ciento). Si a esta proporción se añaden los pastizales y los prados naturales en secano, las tierras agrarias en secano de la región totalizan 5.031.800 ha, lo que significa un 91 por ciento de la SAU, frente al 85 por ciento en el conjunto nacional (MAPA, 1995). Y dentro del secano, los aprovechamientos principales son los cultivos herbáceos (58,2 por ciento), los prados en secano y pastizales (30,7 por ciento), y los cultivos leñosos (1,7 por ciento).

Desde una perspectiva social y económica y en el marco de la competitividad en el seno de la UE, los cultivos leñosos tienen una situación menos crítica que los herbáceos (Barceló *et al.*, 1995). El más importante de los cultivos leñosos en Castilla y León es el viñedo, con casi 70.000 ha. El sector cuenta actualmente con seis Denominaciones de Origen y goza de una cierta competitividad. Por contra, la situación del sector herbáceos es mucho más delicada, con unas producciones que rozan los 2.300 kg/ha como media regional, y que están por debajo de los 2.000 kg/ha en un 44 por ciento de las comarcas agrarias (BOE, 1994).

Pero si además de los rendimientos medios se consideran los costes unitarios por cultivo, destaca cómo Castilla y León presenta unos costes medios de producción elevados en relación con otras regiones del país (MAPA, 1994b), y por supuesto, muy superiores a los de otras regiones europeas (Comisión Europea, 1996). Las dificultades del sector quedan así puestas de manifiesto, constatándose una falta de competitividad que, además, se agrava en el contexto europeo, generalmente excenditario, en el que se encuentra la producción.

El carácter beneficioso que le ha sido asignado a la reforma de la PAC para gran parte del secano español (Tió, 1991) es perfectamente extensible a Castilla y León. La compensación de la reducción de los precios con primas por superficie, desligando por tanto las ayudas de la producción, es indudable que viene a posibilitar la subsistencia del sector en aquellas comar-

cas de producción más marginal, con menos de 2.000 kg/ha (como mínimo suaviza el impacto que causan las típicas oscilaciones cíclicas en los rendimientos, tan comunes en una agricultura condicionada por un régimen de precipitaciones enormemente irregular de año a año). Pero al mismo tiempo es innegable que la reforma puede jugar un papel desincentivador en el estrato de producciones entre los 2.000-4.000 kg/ha, ya que aquellas explotaciones con un cierto margen para la intensificación ven reducidos los incentivos económicos para mejorar su producción. Y por supuesto, y en el mismo sentido, la reforma es claramente negativa para las escasas explotaciones con producciones superiores a 4.000 kg/ha.

En estas circunstancias, la aplicación de programas agroambientales en Castilla y León debe entenderse como un complemento muy interesante a la producción de cultivos herbáceos en un doble sentido. Por una parte, y en términos estrictamente monetarios, constituye un ingreso asegurado, que complementa las ayudas a la hectárea de la PAC, y que no debería ser desdeñado por un sector afectado por una falta de competitividad generalizada y un futuro incierto. Por otro lado, se trata de una innovadora iniciativa para internalizar las externalidades positivas que las prácticas agrarias extensivas generan en términos de «producción de naturaleza» (p.e. Pearce y Turner, 1990), ampliamente reconocidas (p.e. Suárez *et al.*, 1996), y cuya importancia de cara al futuro de la agricultura y del mundo rural de la UE ha sido resaltada en numerosas ocasiones (p.e. Baldock *et al.*, 1993; Dixon *et al.*, 1993; Dixon, 1996; Sumpsi, 1993, 1996; Whitby, 1996b).

3. LOS PROGRAMAS AGROAMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN

La Comunidad Autónoma de Castilla y León puede considerarse pionera, junto con la de Castilla-La Mancha, en la aplicación de iniciativas agroambientales ya que en 1993 comenzó a aplicar su programa de zona de las Estepas Cerealistas de Castilla y León, antes de la promulgación, en 1995, de la legislación estatal en la materia.

A partir de este momento, son 6 los programas agroambientales de aplicación en Castilla y León. Por una parte, el

programa de Medidas Horizontales, común a todo el Estado, que incluye las líneas de extensificación de la producción cerealista, fomento de actividades de formación, cría de razas en peligro de extinción, y fomento de la agricultura ecológica. Por otra, 5 programas de zona: el del Parque Nacional de Picos de Europa, el de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS), el de Incendios Forestales en Zonas Montañosas, el de El Medio Natural y la Agricultura Tradicional y el mencionado de las Estepas Cerealistas de Castilla y León (MAPA, 1994). El presupuesto económico previsto para el conjunto fue de 51.135,6 millones de ptas. para el período 1993-1997 (2) (cuadro 1), lo que supone algo más del 24 por

Cuadro 1

PREVISIONES EFECTUADAS PARA LOS DIFERENTES PROGRAMAS
AGROAMBIENTALES EN CASTILLA Y LEÓN 1993-1997

Programa	Hectáreas	Beneficiarios	Mill. ptas.
Medidas horizontales			
Extensificación	438.900	?	12.097,8
Formación	-	3.871	510,0
Razas en peligro	11.475 UGM	?	461,7
Agricultura ecológica	3.585	?	424,1
Programas de Zona			
Estepas Cerealistas de Castilla y León	1.204.922	9.000	28.638,0
El Medio Natural y la Agricultura Tradicional	50.000	910	1.250,0
Incendios Forestales en Zonas de Montaña	35.000	5.000	5.250
Parque Nacional de Picos de Europa	30.750	1.702	2.437,0
Zonas de Especial Protección para las Aves	448	?	67,0
TOTAL	1.732.855	?	51.135,6

Fuente: Elaboración propia en base a MAPA, 1994.

(2) El presupuesto aprobado por la UE cubre el quinquenio 1993-97, pero los documentos españoles hacen referencia a un período de aplicación 1993-2000, debido a los retrasos que se están produciendo en la puesta en práctica de los programas y confiando en que Bruselas prorrogue finalmente los plazos de aplicación.

ciento del presupuesto global de los programas agroambientales para la totalidad del Estado (212.730 millones de ptas.). La superficie potencial de actuación de los programas en Castilla y León alcanza las 1.763.605 ha.

La importancia del programa de Estepas Cerealistas queda reflejada en la cuantía de las previsiones presupuestarias absorbidas por el mismo (el 56 por ciento del presupuesto global regional), y que lo convierten en el programa individual dotado con mayor presupuesto económico, no sólo en Castilla y León, sino también en el conjunto del Estado. El segundo lugar en prioridad presupuestaria lo ocupa la línea horizontal de extensificación cerealista (23,6 por ciento) (3), seguida, en tercer lugar, por el programa de Incendios Forestales (10,3 por ciento), y por el programa del P.N. de Picos de Europa en cuarto lugar (4,8 por ciento). Destaca por tener el presupuesto más reducido el programa de aplicación a las ZEPAS de la región (tan solo un 0,1 por ciento).

El análisis de las previsiones económicas destinadas a cada medida de actuación concreta pone de manifiesto la importancia concedida a las medidas relacionadas con los sistemas extensivos y la extensificación (cuadro 2). El 96 por ciento del presupuesto asignado se dedica a los sistemas extensivos en general, tanto agrarios como ganaderos, y a la extensificación de las producciones (medidas *h1*, *b*, *d1*, *d3* y *e* del cuadro 2). A continuación, aunque a gran distancia, figura como prioridad presupuestaria la medida de retirada de la producción de tierras de cultivo (1,3 por ciento), seguida de las medidas de formación (1,0 por ciento), mantenimiento de razas autóctonas (0,9 por ciento) y agricultura ecológica (0,8 por ciento).

En el trámite de transposición de la normativa estatal, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha desarrollado sólo de modo parcial la legislación correspondiente a sus iniciativas agroambientales. Hasta diciembre de 1996, sólo se han puesto en marcha el programa de Estepas Cerealistas (desde la campaña 1993/94), el de Medidas Horizontales (desde 1995), y el de Incendios Forestales (en 1996). No han sido de-

(3) El solapamiento entre esta línea del programa horizontal y la medida de extensificación contenida en el programa de Estepas Cerealistas, así como el diferente grado de aplicación efectiva que están teniendo, se discute más adelante. No obstante, ambas son incompatibles en la misma superficie.

Cuadro 2

PREVISIONES ECONÓMICAS PARA CADA MEDIDA EN LOS PROGRAMAS
AGROAMBIENTALES DE CASTILLA Y LEÓN 1993-1997

Medidas	Mill. ptas.
Medidas horizontales	
h1. Extensificación en cereales	12.097,1
h2. Formación	510,0
h3. Mantenimiento de razas autóctonas	461,7
h4. Agricultura ecológica	424,1
Medidas en Programas de Zona	
b. Transformación de cultivos herbáceos en pastos	1.350,0
d1. Protección de flora y fauna en sistemas de cultivo extensivos en regiones de interior	26.664,7
d3. Conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo	1.050,0
e. Mantenimiento de tierras abandonadas	7.887,5
f. Retirada de la producción de tierras de cultivo	691,0
TOTAL	51.136,1

Fuente: Elaboración propia en base a MAPA, 1994.

sarrollados hasta la fecha ni el programa para el P.N. de Picos de Europa ni el de las ZEPAS. El programa El Medio Natural y la Agricultura Tradicional ha sido eliminado como tal, habiéndose diluido sus medidas en los programas restantes.

Dado que, claramente, ha sido el programa priorizado por la Junta de Castilla y León, a continuación se aborda una breve descripción del programa zonal de Estepas Cerealistas incluyendo los compromisos exigidos a los solicitantes y las primas que éstos pueden obtener a cambio de su cumplimiento. Ni el programa de Medidas Horizontales, que sigue las mismas directrices que el programa nacional homónimo, ni el programa de Incendios Forestales, que es gestionado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, serán tratados aquí en detalle.

3.1. Programa de Estepas Cerealistas

El objetivo básico del programa es el mantenimiento y/o la reintroducción de métodos de producción agraria compatibles

con la conservación de la fauna de las estepas cerealistas de Castilla y León (Monsalve, 1993). Para ello se considera esencial la mejora del hábitat favorable a la biología de las especies, a través de la adecuación de los cultivos y de las técnicas agrarias utilizadas. La especie de referencia para la zona es la avutarda (*Otis tarda*), de las que quedan en este área unos 7.600 ejemplares (45 por ciento de la población española y 22 por ciento de la población mundial; Alonso y Alonso, 1996), y está considerada como una especie amenazada a nivel mundial.

El ámbito de aplicación comprende las tierras de secano incluidas en las comarcas naturales de Tierra de Campos, que abarcan parte de las provincias de Palencia, Valladolid, León, Zamora y Burgos, y Tierra de Campiñas, al sur del río Duero, y que afectan a parte de las provincias de Ávila, Salamanca, Valladolid, Zamora y Segovia. El conjunto del ámbito se subdivide, a efectos de aplicación del programa, en dos áreas A y B en función de las densidades de avutardas existentes. La superficie potencial máxima en el área A totaliza 723.659 ha y en el área B 658.920 ha, aunque el área estimada de acogida se cifra en unas 600.000 ha en su conjunto.

El beneficiario puede elegir entre 4 tipos de contrato, que difieren en los compromisos exigidos y las primas compensatorias. Los contratos 1 y 2 son de aplicación en los términos municipales de las áreas A y B respectivamente, y en ambos, el agricultor ha de acoger la totalidad del secano de la explotación que posea dentro de un mismo municipio. Son los contratos conocidos como «de las avutardas» ya que están orientados a la conservación del hábitat de estas aves mediante prácticas agrarias adecuadas, más restrictivas en el contrato 1 que en el 2 (Anexo I). Las primas fueron establecidas teniendo en cuenta el precio de los cereales al final del ciclo, la producción regionalizada, y las primas que afectan a las leguminosas grano, y su cuantía fue revisada ligeramente al alza en el segundo año de aplicación del programa, en base a los datos de las explotaciones acogidas en el primer año. Considerando una producción media de 2,2 tm/ha, la prima en el área A supone unas 10.800 ptas./ha, y unas 5.900 ptas./ha en el área B, más 27.270 ptas./ha por la superficie cultivada de leguminosas, en ambas áreas. El programa incluye un criterio de revisión automática anual de las primas en función de la evolución de los factores que las determinan.

Los contratos 3 y 4 se aplican exclusivamente en el área A y están orientados, respectivamente, a la retirada de tierras de la producción a largo plazo y a la conservación de especies vegetales con riesgo de erosión genética (Anexo I). Considerando una producción media de 2,2 tm/ha y un tipo de conversión del ECU agrario de 180 ptas., las primas suponen aproximadamente 28.500 ptas./ha para el contrato 3 y 45.000 ptas./ha para el 4.

4. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS

Los resultados que se presentan se circunscriben al programa zonal de Estepas Cerealistas, que es el que más tiempo lleva en aplicación. No obstante se aportan datos resumidos de los resultados del programa de Medidas Horizontales por su interés a efectos de comparación. Todos los resultados están basados en la información amablemente facilitada por la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, y cubren todo el período de aplicación de los programas hasta la fecha: las campañas agrícolas 93-94, 94-95 y 95-96 para el caso de las Estepas Cerealistas, y la campaña 95-96 para el de las Medidas Horizontales.

4.1. Programa de Estepas Cerealistas

En su conjunto, los expedientes contratados son 718, se han acogido 66.452 ha y las primas abonadas alcanzan los 1.344 millones de ptas. Estas cifras están llamativamente lejos de las previsiones efectuadas en el momento de aprobación del programa: 4,7 por ciento de presupuesto, 8,0 por ciento de los beneficiarios, 4,8 por ciento de la superficie total potencial, 11,1 por ciento de la superficie estimada de acogida. El examen de las solicitudes para la campaña 1996-97 permite predecir un incremento significativo de la aceptación por parte de los agricultores (Rafael Sáez, com. pers.).

La acogida al programa ha sido muy diferente en sus cuatro modalidades o contratos por lo que éstos se exponen por separado.

4.1.1. Contrato 1

En términos absolutos, ha sido el de mayor éxito, con un total de 431 beneficiarios (60 por ciento del total del programa), que han aportado al programa una superficie de 43.860 ha (67 por ciento) y se han repartido hasta la fecha 1.009 millones de ptas. (75 por ciento del gasto total en el programa). Esto supone una prima media por beneficiario del orden de 1,1 millones de ptas.

El reparto territorial de las superficies acogidas al contrato 1 ha sido muy desigual en las distintas provincias incluidas parcialmente en el área A (cuadro 3). Ha sido fundamentalmente en León (Sahagún y Esla-Campos) y en Valladolid (Tierra de Campos), donde se alcanzan las superficies de acogida más significativas. Pero en todo caso, lo realmente destacable se desprende del análisis del grado de acogida, entendido como el porcentaje de la superficie acogida respecto a la potencia estipulada en el programa (4). Mientras que en la provincia de León se alcanza un 25 por ciento, en Valladolid el grado de acogida se sitúa en el 8 por ciento, y en el resto de provincias afectadas no alcanza el 3 por ciento, especialmente en Salamanca, donde no supera el 1 por ciento. Estos resultados son

Cuadro 3

CONTRATO 1. SUPERFICIE POTENCIAL Y ACOGIDA Y GRADO DE ACOGIDA EN LAS DISTINTAS PROVINCIAS AFECTADAS POR EL ÁREA A 1993-1996

Provincia	Potencial		Acogida		Grado de acogida
	ha	%	ha	%	
León	70.631	9,8	17.481,8	39,9	24,8
Valladolid	219.566	30,3	17.458,5	39,8	7,9
Palencia	132.896	18,4	3.741,1	8,5	2,8
Zamora	147.794	20,4	3.135,9	7,2	2,1
Ávila	52.186	7,2	1.441,3	3,3	2,8
Salamanca	100.586	13,9	601,9	1,3	0,6
TOTAL	723.659	100	43.860,5	100	6,1

Fuente: Elaboración propia en base a INE, 1991 y Consejería de Agricultura y Ganadería, Junta de Castilla y León.

(4) La superficie ámbito de aplicación del programa se ha calculado a partir de los datos de SAU de cada municipio en las zonas A o B, extraídos del Censo Agrario de 1989.

difícilmente interpretables en términos de la relación que puedan mantener con variables de tipo estructural o productivo, siendo posible que el nivel de agregación provincial que presentan los datos enmascare relaciones subyacentes que pudieran existir. Esta posibilidad se ha explorado a través de un análisis de regresión múltiple entre el grado de acogida (incluyendo tanto el contrato 1 como el 2, ya que ambos son de aplicación en términos municipales de una misma comarca) y un conjunto de variables estructurales a nivel comarcal (índice de barbecho, rendimiento medio del secano, tenencia de la propiedad, tamaño de las explotaciones, superficie regada, grado de mecanización, tipo de dedicación del agricultor). En ningún caso se han obtenido resultados estadísticamente significativos acerca de la relación entre el grado de acogida y las variables explicativas consideradas. La conveniencia de considerar otras variables explicativas en este tipo de análisis se discute más adelante, a la luz de los resultados de un trabajo anterior basado en entrevistas en profundidad (Proymasa, 1996).

El tamaño medio de la explotación participante ronda las 89 ha, un valor muy por encima de las 28,7 ha de SAU que alcanza el tamaño medio de la explotación en los municipios que constituyen el ámbito de aplicación del contrato (INE, 1991). De hecho, las explotaciones con más de 50 ha son mayoritarias entre las acogidas (74,2 por ciento), y aportan la casi totalidad de la superficie global acogida al contrato (92,1 por ciento; cuadro 4). Además, resulta interesante resaltar que el grado de acogida –porcentaje del número de explotaciones acogidas respecto a las potenciales en los municipios incluidos en el programa– ronda el 16 por ciento en estas explotaciones con más de 50 ha (el 11 por ciento para las de más de 100 ha), mientras que para tamaños menores, el grado de acogida disminuye muy notablemente. De aquí se desprende que los agricultores con explotaciones de mayor tamaño son más proclives a acogerse al contrato que aquéllos con explotaciones de menor tamaño, particularmente menor a 10 ha (0,3 por ciento de acogida).

La evolución temporal de la acogida al contrato a lo largo de las tres campañas, tanto en términos de número de explotaciones como de superficie se muestra en el gráfico 1. El rasgo más destacable es el incremento observado en la campaña 1994-95, probablemente achacable a los malos rendimientos obtenidos por el cereal en la campaña anterior, aunque

Cuadro 4

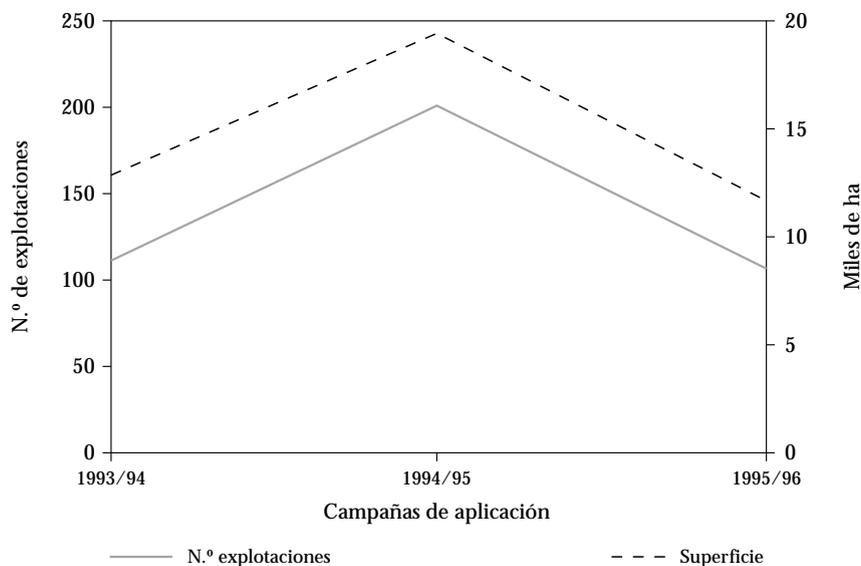
CONTRATO 1. NÚMERO DE EXPLOTACIONES POTENCIALES Y ACOGIDAS
Y GRADO DE ACOGIDA SEGÚN TAMAÑO EN EL ÁREA A 1993-1996

Tamaño Explotaciones (ha)	Potencial		Acogida				Grado de acogida
	N.º	%	N.º	%	ha	%	
0 - < 5	4.663	23,6	1	0,2	2,3	0,005	0,02
5 - < 10	2.559	12,9	7	1,6	48,3	0,1	0,2
10 - < 20	3.165	16,0	16	3,7	235,9	0,5	0,5
20 - < 50	5.039	25,5	87	20,2	3.165,8	7,3	1,7
50 - < 100	2.818	14,2	164	38,4	12.018,2	27,5	5,8
> 100	1.538	7,8	155	35,9	28.389,9	64,7	10,1
TOTAL	19.782	100	431	100	43.860,4	100	2,2

Fuente: Elaboración propia en base a INE, 1991 y Consejería de Agricultura y Ganadería, Junta de Castilla y León.

Gráfico 1

Evolución temporal del número de explotaciones y superficie acogidas al contrato 1 a lo largo de las tres campañas de aplicación



también puede superponerse un factor de tipo demostración: los agricultores escépticos comprueban al finalizar la primera campaña que los beneficiarios cobran las primas estipuladas en los contratos y esto les induce a acogerse al programa en la

segunda. No obstante, la falta de continuidad de la tendencia en la campaña 1995-96, hace pensar que sean más influyentes los resultados coyunturales de la pésima cosecha obtenida en el 94. En este sentido, los resultados ponen en entredicho supuestas motivaciones ambientales en los agricultores a la hora de inscribirse en el programa. Parece que es mucho más determinante a la hora de inscribirse o no en el programa la previsión de cosecha, en función de la climatología, que se realice al comienzo de la campaña correspondiente. Si la cosecha se prevé buena, el grado de acogida disminuye y viceversa.

4.1.2. Contrato 2

El contrato 2 es la siguiente modalidad del programa en cuanto a acogida experimentada en términos absolutos, con un total de 193 beneficiarios (27 por ciento), que han aportado al programa una superficie de 20.575 ha (31 por ciento), y se han repartido hasta la fecha 232,8 millones de ptas. (17 por ciento). Esto supone una prima media por beneficiario del orden de 0,6 millones de ptas.

El reparto territorial de las superficies acogidas ha sido también muy desigual en las distintas provincias afectadas por la zona B (cuadro 5). En este caso, es sobre todo en la provincia de León (Sahagún y Esla-Campos), donde se alcanzan las superficies de acogida más significativas, seguida a considerable distancia por Palencia y Valladolid. Atendiendo al grado de acogida, destacan por sus máximos valores las tres mismas provincias (16,0 por ciento, 3,8 por ciento y 1,7 por ciento, respectivamente), mientras que en el resto el grado de acogida no supera el 1 por ciento, siendo nulo en Salamanca. Las dificultades de interpretación de estos resultados al nivel provincial son las mismas que en el caso del contrato 1.

El tamaño medio de la explotación participante ronda las 115 ha, superior al de las acogidas al contrato 1 y también muy por encima de las 27,1 ha de SAU que alcanza el tamaño medio de la explotación en el conjunto del área B (cuadro 6). Las explotaciones con más de 50 ha son, al igual que en el contrato 1, mayoritarias entre las acogidas (68,9 por ciento), y asimismo aportan la casi totalidad de la superficie global acogida al contrato (90,3 por ciento). Otro rasgo común a ambos

Cuadro 5

CONTRATO 2. SUPERFICIE POTENCIAL Y ACOGIDA Y GRADO DE ACOGIDA
EN LAS DISTINTAS PROVINCIAS AFECTADAS POR EL ÁREA B 1993-1996

Provincia	Potencial		Acogida		Grado de acogida
	ha	%	ha	%	
León	84.214	12,4	13.367,5	64,9	15,87
Palencia	91.109	13,7	3.518,9	17,1	3,86
Valladolid	108.428	16,4	1.911,3	9,3	1,76
Zamora	125.439	18,9	879,4	4,3	0,70
Ávila	64.914	9,8	451,2	2,2	0,69
Segovia	73.995	12,2	331,1	1,6	0,45
Burgos	61.185	9,2	116,0	0,6	0,19
Salamanca	49.636	7,4	0,0	0,0	0
TOTAL	658.920	100	20.575,4	100	3,12

Fuente: Elaboración propia en base a INE, 1991 y Consejería de Agricultura y Ganadería, Junta de Castilla y León.

Cuadro 6

CONTRATO 2. NÚMERO DE EXPLOTACIONES POTENCIALES Y ACOGIDAS
Y GRADO DE ACOGIDA SEGÚN TAMAÑO EN EL ÁREA B 1993-1996

Tamaño Explotaciones (ha)	Potencial		Acogida				Grado de acogida
	N.º	%	N.º	%	ha	%	
0 - < 5	5.035	23,5	0	0	0	0	0
5 - < 10	2.993	14,0	2	1,0	13,1	0,1	0,1
10 - < 20	3.886	18,1	10	5,2	142,5	0,7	0,3
20 - < 50	5.729	26,7	48	24,9	1.746,9	8,6	0,8
50 - < 100	2.666	12,5	56	29,0	4.049,7	19,7	2,2
> 100	1.113	5,2	77	39,9	14.622,5	70,9	6,9
TOTAL	21.422	100	193	100	20.574,7	100	0,90

Fuente: Elaboración propia en base a INE, 1991 y Consejería de Agricultura y Ganadería, Junta de Castilla y León.

contratos lo constituyen los grados de acogida para los distintos tamaños de explotación. Entre aquellas mayores a 50 ha alcanza el 9,2 por ciento (6,2 por ciento para las de más de 100 ha) mientras que para las de tamaños menores, el grado de acogida disminuye muy notablemente. Por tanto, también aquí se concluye, incluso más rotundamente que en el caso del contrato 1, que los agricultores con tamaños de explotación mayores se acogen más al contrato que aquellos con ta-

maños menores, y muy especialmente por debajo de 20 ha (0,3 por ciento).

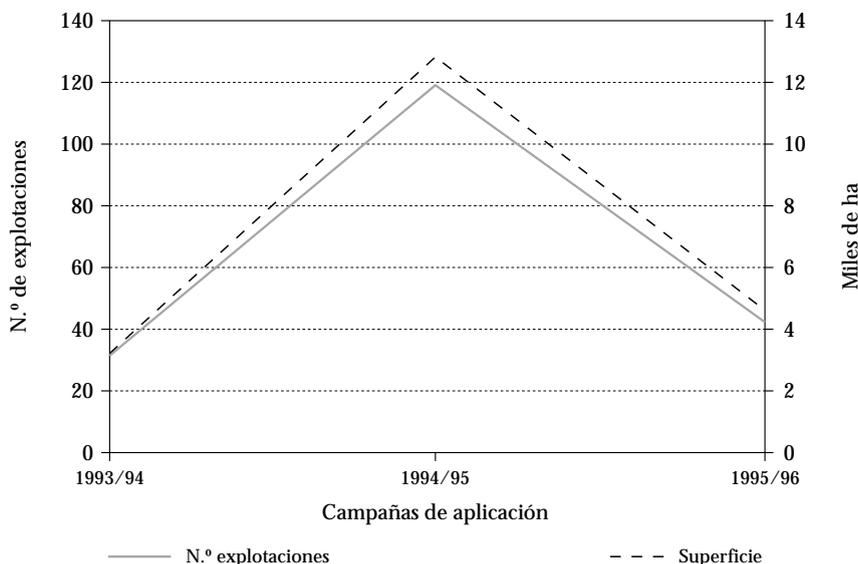
La evolución temporal de la acogida al contrato a lo largo de las tres campañas, tanto en términos de número de explotaciones como de superficie, se muestra en el gráfico 2. Al igual que para el contrato 1, destaca el importante incremento observado en la segunda campaña, interpretable en los mismos términos que en el caso anterior.

4.1.3. *Contratos 3 y 4*

La acogida experimentada por los contratos 3 y 4 es considerablemente inferior a los contratos 1 y 2 (cuadro 7). El contrato 3 ha tenido 20 beneficiarios (2,8 por ciento) que han aportado 293 ha al programa (0,4 por ciento) y se han repartido hasta la fecha 11,8 millones de ptas. (0,9 por ciento), lo cual arroja una prima media por beneficiario de 0,6 millones de ptas. El reparto territorial de la superficie acogida en el área A es desigual, destacando

Gráfico 2

Evolución temporal del número de explotaciones y superficie acogidas al contrato 2 a lo largo de las tres campañas de aplicación



Cuadro 7

CONTRATOS 3 Y 4. SUPERFICIES ACOGIDAS
EN LAS PROVINCIAS AFECTADAS POR EL ÁREA A 1993-1996

Provincia	Contrato 3		Contrato 4	
	Superficie	%	Superficie	%
Ávila	-	-	1.177,8	68,8
Zamora	16,0	5,4	313,5	18,4
Valladolid	127,5	43,5	107,3	6,3
León	141,7	48,4	46,9	2,7
Salamanca	-	-	65,8	3,8
Palencia	7,8	2,7	-	-
TOTAL	292,9	100	1.711,2	100

Fuente: Elaboración propia en base Consejería de Agricultura y Ganadería, Junta de Castilla y León.

las provincias de León y Valladolid, como las de mayor, y Ávila y Salamanca donde ha sido nula. El contrato 4 ha tenido 74 beneficiarios (10,3 por ciento) que han aportado 1.771,2 ha al programa (2,6 por ciento) y se han repartido hasta la fecha 161,8 millones de ptas. (12,0 por ciento), con una prima media por beneficiario de 2,2 millones de ptas. El reparto territorial de la superficie inscrita también es desigual, con Ávila como la provincia con mayor acogida, mientras que en Palencia la acogida ha sido nula.

La ausencia de datos acerca de las superficies potenciales de aplicación de estos contratos impide profundizar en los resultados más allá de lo expuesto. No obstante, es destacable la mayor acogida experimentada por las ayudas al cultivo de especies con riesgo de erosión genética (contrato 4) que por aquéllas orientadas al abandono de tierras (contrato 3). La explicación se podría buscar en tendencias recientes del consumo como por ejemplo el auge experimentado en la demanda de pan de trigo candeal. Pero además hay que contemplar que la opción de abandono de tierras de la producción «compite» con las ayudas a la reforestación de tierras agrarias al amparo del R. CEE 2.080/92, que tienen primas más ventajosas.

4.2. Programa de Medidas Horizontales

Proporcionalmente, el presupuesto absorbido por las medidas horizontales es mucho menor que en el caso de el pro-

grama anterior, aunque todos los resultados quedan muy por debajo de las previsiones efectuadas (cuadro 8).

La línea de ayudas a la extensificación de la producción es la preponderante, tanto en presupuesto invertido (43,4 por ciento del total del programa de medidas horizontales), como en superficie acogida y beneficiarios, resultando una prima media alrededor de las 90.000 ptas./beneficiario. No obstante, contrasta su escasa importancia en comparación con el programa de Estepas Cerealistas, que está basado primordialmente en medidas de extensificación. A modo indicativo, el gasto en la medida horizontal es solamente un 20 por ciento del realizado en el programa zonal de Estepas Cerealistas, lo que a nuestro juicio pone de relieve la clara prioridad asignada al programa regional frente al nacional por parte de la Junta de Castilla y León.

En términos de inversión presupuestaria, la línea de ayudas a la cría de razas en peligro de extinción es la que menor importancia ha alcanzado (10,0 por ciento), mientras que los gastos en formación y agricultura ecológica son similares, e intermedios entre los anteriores (22,2 por ciento y 24,3 por ciento respectivamente).

5. DISCUSIÓN

A pesar de que el núcleo principal de la reforma de la PAC se centró en las Organizaciones Comunes de Mercado para los diferentes productos, el reglamento llamado «agroambien-

Cuadro 8

RESULTADOS DE LA APLICACIÓN
DEL PROGRAMA DE MEDIDAS HORIZONTALES 1995-96

Línea de ayudas	Hectáreas	Beneficiarios	Mill. ptas.
Extensificación	21.306	1.414	130,8
Formación	-	410	66,8
Razas en peligro	453,4 UGM	750	30,1
Agricultura ecológica.	16.773	133	73,3
	7.736 UGM		
TOTAL	38.079	2.707	301,0

Fuente: Elaboración propia en base a Consejería de Agricultura y Ganadería, Junta de Castilla y León.

tal» ha venido a suponer la unificación y dotación de un contenido y unos presupuestos económicos sin precedentes, para iniciativas de integración del medio ambiente en las prácticas agrarias, que hasta ese momento habían sido tímidamente abordadas por reglamentos anteriores (particularmente R. CEE 797/85, art. 19 y R. CEE 2.038/91, arts. 21-24). Los distintos tipos de instrumentos para integrar las externalidades ambientales en las cuentas de la actividad agraria han sido objeto de análisis en numerosas ocasiones (ver p.e. OCDE, 1988; Hodge, 1991; Baldock, 1992). El R. CEE 2078/92 y su aplicación en Castilla y León institucionaliza un conjunto de incentivos económicos para el desarrollo de prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente que constituyen un instrumento distinto al tipo *ayuda condicionada* (del inglés *cross-compliance*; Baldock y Mitchell, 1995): el agricultor obtiene un pago, que podríamos llamar ambiental, a cambio del cumplimiento de los compromisos suscritos pero no existe ninguna relación entre el incumplimiento de los compromisos ambientales y el cobro de los demás subsidios agrarios de la PAC, sino sólo con el pago ambiental. El interés de ligar ambas circunstancias para incrementar la efectividad de estos instrumentos, ya fue señalado por Potter y Gasson (1988), y, recientemente, Sumpsi *et al.* (1996) han demostrado la conveniencia de establecer esa ligazón (*Blue Ticket*, en su terminología), analizando la efectividad de los distintos instrumentos de ayudas al cereal extensivo en España.

El presupuesto total invertido en los programas agroambientales de Castilla y León, desde 1993 hasta la fecha, es un hecho que refleja un cambio neto en la política agraria respecto a la practicada con anterioridad. Los 2.378 millones de ptas. gastados –de los cuáles, 36,7 millones de ptas. corresponden al MAPA, 597,9 a la Comunidad Autónoma y 1.784,1 al FEOGA-G–, son algo superiores a las sumas invertidas en otros instrumentos financieros con objetivo ambiental, como los fondos LIFE NATURA (vease Suárez *et al.* en este mismo número). Es evidente que representan una inversión significativa de fondos públicos en la conservación de los agrosistemas con valor ambiental en la región.

En cualquier caso, los resultados de aplicación de los programas distan llamativamente de las previsiones iniciales en lo que a beneficiarios inscritos, superficies acogidas y gasto se re-

fiere, y mucho tendrían que cambiar las cosas para que en las dos campañas que aún faltan para finalizar el programa, la tendencia se invirtiera. Este fuerte retraso en la aplicación de los programas agroambientales no es particular de Castilla y León, sino que afecta a todas las CC.AA. implicadas, excepto quizás el programa de ahorro de agua de riego de las Tablas de Daimiel (Regina, 1996; MAPA, 1997). La compleja coordinación entre las diferentes Administraciones y la falta de ubicación precisa que tienen las competencias agroambientales, han generado una tramitación de las normativas excesivamente lenta como para que puedan cumplirse las expectativas generadas por el ambicioso programa español (Sumpsi, 1994) (5).

Pero el programa de las Estepas Cerealistas ha estado en funcionamiento desde el primer momento y no por ello mejora el cumplimiento de las previsiones iniciales. Los datos globales revelan que la superficie acogida alcanza un mero 11 por ciento de la previsión más optimista –tan sólo un 4,8 por ciento de la superficie total potencial–, el número de beneficiarios inscritos roza el 8 por ciento de los potenciales y únicamente se ha gastado un 4,7 por ciento del presupuesto comprometido. En este sentido podría cuestionarse la efectividad «real» del programa en función de los objetivos que se planteaba.

Las razones para la baja acogida experimentada se podrían considerar de dos tipos. En primer lugar, las derivadas de una falta de información por parte de los agricultores. En segundo lugar, problemas de diseño en el propio programa. En lo referente al primer aspecto y a juicio de los técnicos de la Consejería de Agricultura y Ganadería, responsable de la aplicación del programa, la información aportada a los agricultores ha sido abundante, tanto a través de los servicios de extensión agraria, como a través de las asociaciones de agricultores y por medio de material impreso (Rafael Sáez, com. pers.). Pero por otro lado, también es cierto que las medidas de formación, integradas en el programa de Medidas Horizontales, sólo han comenzado a ponerse en práctica a partir de 1995 y su alcance ha sido realmente escaso (22 cursos con 410 alumnos). Podría argüirse que la información acerca de una inicia-

(5) A lo que hay que unir, como razón de fondo, la dificultad que las Administraciones españolas tienen para aportar su contribución financiera, incluso en aquellas regiones (objetivo 1) en las que la UE financia el 75 por ciento.

tiva tan innovadora como los programa agroambientales nunca puede llegar a ser excesiva, máxime teniendo en cuenta que es difícil que en sólo tres campañas de aplicación se produzcan cambios espectaculares en las actitudes y conocimientos de los agricultores. En este sentido, hay que tener muy presente la contradicción que esta nueva política representa frente al discurso productivista que ha impulsado las decisiones de los agricultores en los últimos años y todavía hoy las condiciona prioritariamente.

El segundo aspecto relaciona las razones para la baja acogida experimentada con los elementos que conforman el diseño del propio programa. A tenor de los resultados más concluyentes expuestos en este trabajo, el programa resulta más atractivo para los agricultores con explotaciones más grandes, que muestran un mayor grado de acogida frente a aquéllos con explotaciones de menor tamaño. El *factor tamaño* ha sido resaltado en otras ocasiones como crucial en la determinación del grado de participación (Moss, 1994; Morris y Potter, 1995). En nuestro caso, la influencia del factor tamaño parece lógica dado que la ayuda se estipula por superficie acogida, y el agricultor está obligado a incluir en el contrato todo el secano que explote en un mismo municipio: el ingreso asegurado desde el principio de la campaña, y esto es importante, siempre será mucho más significativo para el agricultor con muchas tierras. En este sentido, parece claro que sería recomendable incluir en el programa algún tipo de reforma que amplíe *el espectro de participación* (en el sentido de Morris y Potter, 1995), de modo que se alcancen los objetivos socioeconómicos (integrando a los numerosos agricultores con explotaciones de menor tamaño) y ambientales (incorporando a las explotaciones de tamaño medio). El aumento de las ayudas, modulado en relación con la superficie aportada al programa, podría ser una alternativa válida, fomentando la agrupación de titulares colindantes para primar también una mayor continuidad en la superficie inscrita.

Los resultados de un trabajo anterior de prospección a través de entrevistas en profundidad también pusieron de manifiesto estas circunstancias (Proymasa, 1996), además de señalar la escasa cuantía de las primas y el calendario de labores impuesto en los contratos (especialmente las fechas de siega), como otros elementos que condicionaban un mayor éxito del programa. La limitación de este trabajo en cuanto al número de entrevistas im-

pidió obtener resultados estadísticamente significativos acerca del espectro de participación en el que ubicar a los potenciales receptores. Sin embargo, puso de relieve la importancia de considerar en el análisis otras variables explicativas, además de las puramente estructurales o productivas. En este sentido, se identificaron un conjunto de factores que contribuían a modo de gradientes, en la definición del espectro de participación potencial (cuadro 9). Entre éstos, variables como el lugar de residencia, la información, la edad o el carácter del agricultor, se integran junto a la orientación productiva, el tipo de dedicación a la actividad, el tamaño de las explotaciones o los rendimientos, en la explicación de las causas para la adopción o no adopción.

La ausencia de resultados estadísticamente significativos en este tipo de análisis pone de relieve no sólo que es insuficiente el nivel de detalle de las estadísticas comarcales. El tamaño de las muestras debe ser mayor, pero sobre todo, las variables a considerar deben ser ampliadas, integrando en las investigaciones de campo factores de índole sociopsicológico, imposibles de aprehender a través de las estadísticas agrarias. Para profundizar en la comprensión de las causas de la adopción/no adopción de los programas es necesario investigar también las actitudes de los agricultores y su evolución, tanto respecto a las medidas concretas de los programas, como hacia el medio ambiente (Wilson, 1996). A este respecto, la evolución de la acogida al programa de Estepas Cerealistas detectada es sintomática de la absoluta preponderancia que para el agricultor tienen las variables de índole económica y en especial las expectativas de cosecha sobre cualquier otra consideración. Ante una previsión de mala cosecha, el agricultor se acoge masivamente a las ayudas; pero al mejorar las previsiones de cosecha, no sólo la acogida disminuye, sino que agricultores ya inscritos en el programa se plantean su abandono.

En cualquier caso, y teniendo en cuenta la inexistencia de experiencia previa en la materia, la valoración de la aplicación del programa tampoco puede ser netamente negativa. En primer lugar, se puede y debe esperar la acción de un *efecto demostración* a partir de los primeros acogidos, que los datos de solicitudes para la campaña 1996-97 parecen confirmar (6). No obstante, la actitud por parte de los responsables de las políti-

(6) Se estima que las solicitudes de inscripción han duplicado la superficie total de las tres campañas anteriores (Rafael Sáez, com. pers.).

Cuadro 9

PROGRAMA DE ESTEPAS CEREALISTAS. FACTORES-GRADIENTES
QUE CONTRIBUYEN A LA DEFINICIÓN DEL ESPECTRO DE PARTICIPACIÓN POTENCIAL

MAYOR ACOGIDA	MENOR ACOGIDA
<p>NO ATP</p> <ul style="list-style-type: none"> • ingresos diversificados (menor dependencia) • más contacto con otras esferas económicas, mayor apertura <p>NO RESIDENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • más absentista (aparcería, asalariados, labores por encargo) • más contacto con otras esferas económicas, mayor apertura • suele coincidir con no ATP <p>INFORMACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • posee buen conocimiento y comprensión del programa • se ha interesado más <p>JOVEN < 35 años</p> <ul style="list-style-type: none"> • más innovador y dinámico • más ávido de información <p>CARÁCTER DEL AGRICULTOR NO ESTRICTAMENTE PRODUCTOR</p> <ul style="list-style-type: none"> • busca rentabilización del esfuerzo /ingresos aceptables • acumulador de ayudas en general <p>AGRICULTURA EXTENSIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • secano y secano más ganadería • optimiza los compromisos (cereal y pastos) • no precisa modificar los hábitos de producción 	<p>ATP</p> <ul style="list-style-type: none"> • agricultura como principal fuente de ingresos • menor apertura a innovaciones <p>RESIDENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • más dedicado y comprometido con la actividad agraria • menor apertura a innovaciones • suele coincidir con ATP <p>DESINFORMACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • no ha recibido suficiente información./mala comprensión • muestra desinterés por informarse <p>MAYOR DE 55 AÑOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • más estático • más tradicional <p>CARÁCTER DEL AGRICULTOR COMO PRODUCTOR</p> <ul style="list-style-type: none"> • máximo esfuerzo/máxima producción • acumulador de ayudas que incentiven la producción <p>AGRICULTURA INTENSIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> • regadío y secano más regadío • optimiza peor los compromisos • precisa modificar los hábitos de producción

Cuadro 9 (Continuación)

PROGRAMA DE ESTEPAS CEREALISTAS. FACTORES-GRADIENTES
QUE CONTRIBUYEN A LA DEFINICIÓN DEL ESPECTRO DE PARTICIPACIÓN POTENCIAL

MAYOR ACOGIDA	MENOR ACOGIDA
<p>EXPLOTACIONES GRANDES > 100 ha</p> <ul style="list-style-type: none"> • mayor rentabilización del esfuerzo por superficie • mayor facilidad de ubicación espacial de los compromisos por la mayor diversidad en calidades de tierras • mayor ingreso anual asegurado (prima por superficie) <p>RENDIMIENTOS BAJOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • posee ya altos % de barbecho • prima económica resulta más satisfactoria 	<p>EXPLOTACIONES PEQUEÑAS < 100 ha</p> <ul style="list-style-type: none"> • menor rentabilidad del esfuerzo por superficie • menor facilidad de ubicación espacial de los compromisos por la mayor homogeneidad en calidad de tierras • menor ingreso anual asegurado <p>ALTOS RENDIMIENTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • % de barbecho igual al obligado por la PAC • prima económica resulta escasa

Fuente: Elaboración propia en base a Proymasa, 1996.

cas no puede ser pasiva y limitarse simplemente a esperar este efecto de demostración. Como ha señalado Sheele (1996), los fondos para las medidas agroambientales se gastarán de acuerdo con las necesidades y no necesariamente con criterios de proporcionalidad entre los Estados Miembros. Y la prórroga en el futuro de este tipo de instrumento dependerá de los resultados que arroje su aplicación presente, por lo que todo esfuerzo para incrementar las tasas de adopción y los presupuestos invertidos será poco para aproximarse a las cantidades asignadas por Bruselas.

En segundo lugar, cabe considerar estos tres primeros años de aplicación del programa como una experiencia piloto cuyos resultados deben servir, no sólo para mejorarlo –a través de modificaciones tendentes a ampliar el espectro de participación–, sino también para justificarlo: una cosa son *las consecuencias de la política* –la puesta en marcha del programa en sí mismo y la acogida de tierras y agricultores que ha tenido lugar–, y otra los *resultados efectivos* –los beneficios ambientales y socioeconómicos obtenidos a corto y medio plazo. Parece claro que lo primero es más fácil de conseguir que evaluar lo segundo, y, por tanto, la cuestión clave pasa a ser la determinación de si el número de agricultores y la superficie inscritos en el programa son suficientes para que la política agroambiental obtenga beneficios «reales», tanto a nivel ambiental como socioeconómico. Es evidente que los costes económicos del necesario seguimiento (*monitoring cost*) para abordar la evaluación pueden ser muy elevados, y ya ha comenzado a discutirse qué enfoques en la puesta en práctica de los programas rentabilizan al máximo la inversión efectuada, tomando en cuenta no sólo los costes presupuestarios de las ayudas sino también los de seguimiento y evaluación. Recientemente, Sumpsi *et al.* (1996) han constatado al respecto las notables ventajas de ligar el incumplimiento de los compromisos agroambientales al cobro, no sólo de las primas correspondientes, sino también de las demás ayudas agrarias de la PAC.

En la medida en que seamos capaces de abordar lo más satisfactoriamente posible esta evaluación, mejor se optimizará el esfuerzo económico dedicado a la iniciativa, y con más éxito se superará el escrutinio previsible de estas ayudas por parte de la opinión pública y de los organismos internacionales como la OCDE o la Organización Mundial de Comercio. □

6. AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer a Dña. Nieves Mestre (Subdir. Gral. de Acción y Desarrollo Rural del MAPA) y a D. Rafael Sáez (Dir. Gral. de Estructuras Agrarias, Junta de Castilla y León), la provisión de datos inéditos efectuada, así como a D. José M.^a Sumpsi la lectura crítica del manuscrito original. Este artículo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación *Implementation and Effectiveness of EU Agri-environmental Schemes established under Regulation 2078/92*, incluido dentro del programa comunitario FAIR (CT95 274).

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. C. y ALONSO, J. A. (1996): The Great Bustard (Otis tarda) in Spain: present status, recent trends and an evaluation of earlier censures. *Biological Conservation*, n.º 77: pp. 79-86.
- BALDOCK, D. (1992): The Polluter Pays Principle and it's relevance to Agricultural Policy in the European Countries. *Sociología Ruralis*, n.º 32: pp. 49-65.
- BALDOCK, D. (1993): The implementation of the CAP reform accompanying measures. En: Dixon, J.; Stanes, A. J. y Hepburn, I. (eds.) *A future for Europe's Farmed Countryside*: pp. 171-182. Royal Society for the Protection of Birds, Sandy.
- BALDOCK, D.; BEAUFOY, G.; BENNET, G. y CLARK, J. (1993): *Nature Conservation and New Directions in the EC Common Agricultural Policy*. Institute for European Environmental Policy, Londres y Arnhem.
- BALDOCK, D. y LOWE, P. (1996): The development of European agri-environment policy. En: Whitby, M. (ed.) *The European environment and CAP reform*: pp. 8-25. CAB International, Wallingford.
- BOE (Boletín Oficial del Estado) (1994): Plan de regionalización Productiva de Castilla y León. Resolución de 8 de julio de 1994, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrícolas. *BOE*, n.º 165, de 12 de julio de 1994.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Situación de la agricultura europea. Informe de 1995*. Comisión Europea, Luxemburgo.

- DELPEUCH, B. (1994): Ireland's Agri-environmental programme in the European context. En: Maloney, M. (ed.) *Agriculture and the Environment*. Royal Dublin Society, Dublin.
- DE PUTTER, J. (1995): *The Greening of Europe's Agricultural Policy: the «Agri-environmental Regulation» of the MacSharry reform*. Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries and Agricultural Economics Research Institute LEI-DLO, La Haya.
- DIXON, J. (1996): European agriculture: threats and opportunities. En: Pain, D. y Pienkowski, M. (eds.) *Farming and birds in Europe: The Common Agricultural Policy and its implication for bird conservation*: pp. 389-422. Academic Press, Londres.
- DIXON, J.; STANES, A. J. y HEPBURN, I. (eds.) (1993): *A Future for Europe's Farmed Countryside*. Royal Society for the Protection of Birds, Sandy.
- GARRIDO, F. y MOYANO, E. (1996): Spain. En: Whitby, M. (ed.) *The European environment and CAP reform*: pp. 86-104. CAB International, Wallingford.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1991): *Censo Agrario de 1989*. Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- Hodge, I. (1991): Incentive Policies and the Rural Environment. *Journal of Rural of Studies*, n.º 7: pp. 373-384.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (1994): *Programas de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección y la conservación del espacio natural*. MAPA, Madrid.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (1994b): *Red Contable Agraria Nacional. Metodología y resultados empresariales 1993*. MAPA, Madrid.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (1995): *Anuario de Estadística Agraria 1993*. MAPA, Madrid.
- MAPA (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) (1997): *Análisis de Resultados. Ejercicio 1996*. Subdirección General de Diversificación de Actividades y Fomento Asociativo. Dirección General de Desarrollo Rural, Madrid (En preparación).
- MONSALVE, M. (1993): Programa de aplicación del R. 2078/92 en las Estepas Cerealistas de Castilla y León. *Actas del Seminario Técnico «Agricultura de secano y medio ambiente: actividad agraria y mantenimiento de los valores ecológicos del te*

- rritorio*». Instituto Agronómico y Mediterráneo. Octubre, 1993. Zaragoza. (Inédito).
- MORRIS, C. y POTTER, C. (1995): Recruiting the new conservationists: farmer's adoption of agri-environmental schemes in the UK. *Journal of Rural Studies*, n.º 11: pp. 51-63.
 - MOSS, J. (1994): A base-line assessment for a new ESA - the case of Mourne Mountains and Slieve Croob. En: Whitby, M. (ed.) *Incentives for countryside management: the case of Environmentally Sensitive Areas*: pp. 153-178. CAB International, Wallingford.
 - OCDE (1988): *Agricultural and Environmental Policies: Opportunities for Integration*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
 - PEARCE, D. W. y TURNER, R. K. (1990): *Economics of natural resources and the environment*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
 - PÉREZ YRUELA, M.; SUMPSI, J. M.^a; BARDAJI, I. y GIMÉNEZ, M.^a M. (1996): *Desarrollo Rural-Local en cuatro comarcas españolas*. Fundación La Caixa, Barcelona.
 - POTTER, C. (1994): La reforma medioambiental de la PAC: análisis y crítica del paquete MacSharry. *Agricultura y Sociedad*, n.º 71.
 - POTTER, C. y GASSON, R. (1988): Farmer Participation in Voluntary Land Diversion Schemes: Some Predictions from a Survey. *Journal of Rural Studies*, n.º 4: pp. 365-375.
 - POTTER, C.; HADRIAN, C. y NORMAN, Ch. (1993): The targeting of rural environmental policies: an assessment of agri-environmental schemes in the UK. *Journal of Environmental Planning and Management*, n.º 2: pp. 199-216.
 - PRIMDAHL, J. y HANSEN, B. (1993): Agriculture in Environmentally Sensitive Areas: implementing the ESA measure in Denmark. *Journal of Environmental Planning and Management*, n.º 36 (2): pp. 231-238.
 - PROYMASA (1996): *Estudio sobre las perspectivas de la PAC en relación a las ayudas a las rentas agrarias: análisis de las orientaciones internacionales y su comparación con el caso español*. Dirección General de Planificación y Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid. (Inédito).
 - REGINA, A. (1996): Reflexiones sobre el Reglamento Agroambiental europeo y el programa nacional español. *Quercus*, n.º 125: pp. 46-48.

- ROBSON, N. (1996): The evolution of the Common Agricultural Policy and the incorporation of environmental considerations. En: Pain, D. y Pienkowski, M. (eds.) *Farming and birds in Europe: The Common Agricultural Policy and its implications for bird conservation*: pp. 43-78. Academic Press, London.
- SCHEELE, M. (1996): The agri-environmental measures in the context of the CAP reform. En: Whitby, M. (ed.) *The European environment and CAP reform*: pp. 3-7. CAB International, Wallingford.
- SUÁREZ, F.; NAVESO, M. A. y DE JUANA, E. (1996): Farming in the drylands of Spain: birds of pseudosteppes. En: Pain, D. y Pienkowski, M. (eds.) *Farming and birds in Europe: The Common Agricultural Policy and its implications for bird conservation*: pp. 297-330. Academic Press, Londres.
- SUMPSI, J. M.^a (1993): Medio ambiente y desarrollo rural. En: Ramos, E. y Caldentey, P. (eds.) *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*: pp. 55-80. Colección Congresos y Jornadas n.º 23/93, Dir. Gral. de Investigación, Tecnología y Formación Agroalimentaria y Pesquera, Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, Sevilla.
- SUMPSI, J. M.^a (1994): El nacimiento de la política agroambiental en España. *Economistas*, n.º 64: pp. 398-405.
- SUMPSI, J. M.^a y VARELA, C. (1995): The Common Agri-environmental Policy and its applications in Spain. En: Albisu, L. M. y Romero, C. (eds.) *Environmental and Land Use Issues: an economic perspective*: pp. 119-134. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- SUMPSI, J. M.^a; IGLESIAS, E. y GARRIDO, A. (1996): An Integrated Approach of Agricultural and Environmental Policies: A Case Study on the Spanish Cereal Sector. *Ponencia presentada en el workshop «Landscape and Nature Conservation». Septiembre, 1996. Stuttgart.* (Inédito).
- TIÓ, C. (1991): Reforma de la PAC y su impacto a nivel sectorial en España. *Boletín Económico ICE*, n.º 700: pp. 79-90.
- VILADOMIÚ, L. y ROSELL, J. (1996): Medio ambiente y PAC. Una primera aproximación a los programas agroambientales españoles. *Boletín Económico ICE*, n.º 2.484: pp. 49-57.
- VILADOMIÚ, L. y ROSELL, J. (1996b): *Informe preliminar sobre el «Programa de Compensación de Rentas en los regadíos de la Mancha Occidental y Campo de Montiel»*. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona. (Inédito).

- WHITBY, M. (ed.) (1996): *The European Environment and CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation*. CAB International, Wallingford.
- WHITBY, M. (1996b): The Prospect for Agri-environmental Policies within a Reformed CAP. En: Whitby, M. (ed.) *The European Environment and CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation*: pp. 227-240. CAB International, Wallingford.
- WILSON, G. (1994): German agri-environmental schemes I-a preliminary review. *Journal of Rural Studies*, n.º 10: pp. 27-45.
- WILSON, G. (1996): Farmer environmental attitudes and ESA participation. *Geoforum*, n.º 2: pp. 115-131.
- WILSON, G.; LEZZI, M. y EGLI, C. (1996): Agri-environmental schemes in Switzerland: Euro-(in)compatible? *European Urban and Regional Studies*, n.º 3: pp. 205-224.

RESUMEN

El programa de Estepas Cerealistas en Castilla y León

El Reglamento CEE 2078/92 sobre medidas agroambientales constituye una importante novedad en el panorama agrario español. Las limitadas perspectivas del sector de cereal en secano en Castilla y León, unidas a los notables valores naturales que estos aprovechamientos albergan, hicieron prever una potencialidad notable en la aplicación de este Reglamento. Tras analizar el diseño y la puesta en práctica de los diferentes programas, se constatan unos resultados contables de la aplicación muy por debajo de las previsiones iniciales, a pesar del carácter pionero en España del programa de Estepas Cerealistas regional. Las posibles razones para la baja acogida experimentada por los programas se relacionan no sólo con variables estructurales o productivas, sino también con factores de tipo socio-psicológico. Aunque los resultados no son concluyentes, para ampliar el espectro de participación de los programas se plantea un aumento de las primas, modulado en relación con la superficie aportada al programa y el fomento de la agrupación de titulares colindantes para primar también una mayor continuidad en la superficie inscrita.

PALABRAS CLAVE: Cereal en secano, Castilla y León, medidas agroambientales, programa de Estepas Cerealistas, espectro de participación.

RÉSUMÉ

Le programme de steppes céréalières dans la Communauté de Castilla et León

Le règlement de la CEE 2078/92 sur les mesures agroambientales constitue une nouveauté importante dans le panorama agraire espagnol. Les perspectives limitées du secteur céréale sur le terrain non irrigué en Castille-Léon unis avec les nobles valeurs que cette utilisation représente, on fait prévoir un notable potentialité dans l'application de ce règlement. Après avoir analysé le modèle et la mise en oeuvre des différents programmes, les résultats comptables de l'application se trouvent bien au-dessous des prévisions initiales, malgré le caractère pionnier en Espagne du programme de Estepas Cerealistas (Steppes Céréalières) régional. Les possibles raisons pour la baisse expérimentée par les programmes ne sont pas uniquement liées avec des variables structurelles ou productives, sinon aussi avec les facteurs de genre socio-psychologiques. Même si les résultats ne sont pas concluants, pour agrandir le spectre de la participation des programmes, se pose la question d'augmenter les primes, modulés en relation avec la surface apportée au programme et l'encouragement du groupement des titulaires limitrophes aussi pour primer une majeure continuité dans la surface inscrite.

MOTS CLÉF: Céréales sur terrain non irrigué, Castille-Léon, mesures agroambientales, programme de Steppes Céréalières, spectre de participation.

SUMMARY

Programme for the cereal-growing steppes of Castille and Leon

Regulation EEC 2078/92 on agri-environmental measures is an important landmark on the Spanish agricultural scene.

The modest perspectives for areas in the dryland cereal sector in Castilla-León and their high natural values suggested a considerable potential for the application of this Regulation. An analysis of the design and implementation of the programmes involved reveals financial results that are considerably lower than initial expectations, in spite of the fact the regional Steppeland Cereal programme is a pioneer in Spain. The possible reasons for the poor acceptance of the programmes are not only related to structural or production variables, but also to socio-psychological types of factors. Although the results are not conclusive, the steps proposed in this paper aimed at broadening the participation spectrum in the programmes include an increase in premiums, modulated in relation to the area participating in the programme, and an encouragement of clustering for adjoining farm owners in order to also encourage a greater continuity in the areas involved in the programme.

KEYWORDS: Dryland cereal, Castilla-León, agri-environmental measures, Steppeland Cereal programme, participation spectrum.

ANEXO I

Compromisos establecidos por los diferentes contratos del programa de Estepas Cerealistas. BOC y L. n.º 202 (19-10-94)

Contrato 1

- Se establecerá una superficie mínima de barbecho del 34 por ciento,
- se reservará el 10 por ciento de la superficie cultivada para leguminosas anuales, alfalfa o polifitas,
- deberá reservarse un 1 por ciento de la superficie de la explotación para bosquetes o linderas de vegetación natural que sirvan de refugio para la fauna,
- se limitarán las cantidades de fertilizantes químicos (40 uds. de nitrógeno, 20 uds. de P_2O_5 , y 30 uds. de K_2O),
- el aporte de estiércol no podrá superar las 40 tm/ha y el de purines los 40 m³/ha, y ambos no podrán coincidir sobre la misma superficie,
- los herbicidas utilizados deberán ser del tipo AAA,
- no se podrán recolectar antes del 10 de julio en Tierra de Campiñas ni del 15 de julio en Tierra de Campos, y en todo caso, no podrá hacerse por la noche,
- la paja del cereal en la totalidad de la superficie de secano deberá ser triturada y esparcida mecánicamente para su incorporación al rastrojo anual,
- el rastrojo anual sólo podrá ser alzado a partir del 1 de febrero, y en ningún caso el rastrojo ni el barbecho podrán ser quemados,
- no se podrán utilizar semillas tratadas con productos tóxicos para la fauna.

La prima en esta modalidad de contrato se calcula de acuerdo con la fórmula $[Pr \times 4.068 \text{ ptas./ha} + 1.840 \text{ ptas./ha de barbecho} + 27.270 \text{ ptas./ha de pastos}]$ donde Pr es el rendimiento en tm/ha del secano, fijado para la comarca en que radiquen las tierras en el Plan de regionalización productiva de España.

Contrato 2

- Se establecerá una superficie mínima de barbecho del 24 por ciento,
- se reservará el 10 por ciento de la superficie cultivada para leguminosas anuales, alfalfa o polifitas,
- deberá reservarse un 1 por ciento de la superficie de la explotación para bosquetes o linderas de vegetación natural que sirvan de refugio para la fauna,
- los herbicidas utilizados deberán ser del tipo AAA o BBB,
- la paja del cereal al menos en la mitad de la superficie de secano deberá ser triturada y esparcida mecánicamente para su incorporación al rastrojo anual,

- el rastrojo anual sólo podrá ser alzado a partir del 1 de febrero, y en ningún caso el rastrojo ni el barbecho podrán ser quemados.

La primera en esta modalidad de contrato se calcula de acuerdo con la fórmula [$\text{Pr} \times 1.840 \text{ ptas./ha} + 1.840 \text{ ptas./ha}$ de barbecho + 27.270 ptas./ha de pastos].

Contrato 3

- No se efectuarán quemas de vegetación en ninguna época y se pondrán medios para evitar la afección por las quemas de terrenos colindantes,
- no se permitirá el acceso al pastoreo entre el 1 de febrero y el 31 de julio,
- se señalará la superficie acogida al contrato,
- se deberán efectuar desbroces de matorral para que éste no supere un 25 por ciento de la superficie acogida a contrato,
- no se podrán instalar tendido o instalaciones eléctricas, así como cualquier otro tipo de construcción agraria.

La prima en esta modalidad de contrato se calcula de acuerdo con la fórmula [$\text{Pr} \times 72 \times \text{TCA} \text{ ptas./ha}$] donde TCA es el tipo de conversión agrario del ECU en pesetas vigente el 1 de enero de cada año.

Contrato 4

- Se sembrarán o plantarán especies vegetales en peligro de erosión genética,
- se realizarán los trabajos necesarios para el mantenimiento de este tipo de cultivos,
- se limitarán las cantidades de fertilizantes químicos (40 uds. de nitrógeno, 20 uds. de P_2O_5 , y 30 uds. de K_2O ,
- el aporte de estiércol no superará las 40 tm/ha, y no se harán coincidir sobre la misma superficie,
- sólo se utilizarán herbicidas del tipo AAA,
- no se podrá recolectar antes del 10 de julio en Tierra de Campiñas ni del 15 de julio en Tierra de Campos, y en todo caso, no podrá hacerse por la noche,
- no se alzará el rastrojo anual hasta el 1 de febrero, y no se quemarán el rastrojo ni el barbecho,
- no se utilizarán semillas tratadas con productos tóxicos para la fauna,
- se señalará la superficie acogida al contrato,
- no se podrán instalar tendidos o instalaciones eléctricas, así como ningún otro tipo de construcción agraria.

La prima en esta modalidad de contrato se calcula de acuerdo con la fórmula [$250 \times \text{TCA} \text{ ptas./ha}$].