

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS ESPAÑÓLES: EFECTOS TERRITORIALES Y SOCIALES DE LA NUEVA P.A.C. DE LA UNIÓN EUROPEA

POR

JOSÉ SANCHO COMÍNS

Y

PAULINO NAVALPOTRO JIMÉNEZ

Introducción

El mundo rural europeo vivió la pasada década transformaciones de gran envergadura cuyas repercusiones comienzan a vislumbrarse. Terminó el ciclo productivista en el que se había embarcado la agricultura de la Comunidad desde el mismo momento en que se firma el Tratado de Roma, y más en concreto desde que, a comienzos de los años sesenta, se pusieron en marcha las Organizaciones Comunes de Mercado. Nadie duda de los logros alcanzados en las décadas de los años sesenta y setenta. La modernización de la agricultura avanzó con celeridad, alcanzándose los objetivos económicos, técnicos y sociales marcados por la propia política comunitaria.

Cuando en 1980 la Comisión hace unas primeras «Reflexiones sobre la Política Agrícola Común» (Comisión, 1981) ya señala como uno de los

* José Sancho Comíns, Paulino Navalpoto JiméneZ. Departamento de Geografía. Universidad de Alcalá.

Estudios Geográficos
Tomo LVI, n.º 221, octubre-diciembre 1995

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

principales problemas del momento el crecimiento continuo y no deseado de la producción; a este hándicap la propia Comisión le contrapone la reforestación como solución al mismo. Un año después se insistirá en la situación crítica por la que atraviesa la agricultura comunitaria, que precisa de medidas más eficaces para la regulación productiva y sobre otros muchos aspectos de la vida rural: mejora de la calidad de las producciones, minimización de impactos ambientales, elevación de las rentas agrarias en zonas más desfavorecidas, etc. (Comisión, 1981).

Los problemas del mundo rural —téngase en cuenta que más de dos tercios de todo el presupuesto comunitario es destinado a la financiación en la PAC— han supuesto para los gestores comunitarios un continuo desafío que en ningún momento han intentado rehuir. De «piedra angular» califica la Comisión (1985) a la agricultura en el proceso de construcción europea; esta idea enlaza con lo manifestado en el tratado fundacional y con sucesivas declaraciones que atribuyen al mundo rural el papel de fundamento europeo; sin agricultura, en suma, es impensable una Europa viva. A mediados de la década anterior Europa, paradójicamente, se reafirma en su ruralidad, apostando por conservar su patrimonio paisajístico acumulado a lo largo de dos mil años y por repensar nuevas funciones, además de las productivas, para el campo: en concreto, sociales y ambientales.

Es entonces cuando España se incorpora a la Comunidad Europea. Nuestra agricultura había vivido su propia modernización, adhiriéndose a la Unión en un momento clave en el que se vive una nueva ruptura del modelo agrario. Se estaba pasando de unos postulados productivistas a otros de matiz ambientalista e inspiradores de tendencias extensificadoras en el uso del espacio agrario. España se incorpora, pues, a una Europa con los silos repletos y una disponibilidad tecnológica que hacía previsible todavía el incremento productivo.

En 1988 se da un paso más en esta «revolución dulce» que vive el campo europeo. Aparece un documento de gran repercusión en medios políticos y sociales «El futuro del mundo rural» (Comisión, 1988). De él sólo nos interesa recalcar dos ideas; la primera se refiere al concepto de mundo rural, «noción que va más allá de una simple delimitación geográfica; se refiere a todo un tejido económico y social que comprende un conjunto de actividades muy diversas» (Comisión, 1988, p. 5); la segunda insiste en el interés por la atenuación de la presión productiva, al mismo tiempo se

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

abunda en la función ecológica del espacio rural. Como consecuencia de estas reflexiones, en ese mismo año se diseña todo un marco normativo en el que el «rigor indispensable» se abatirá sobre la agricultura; los estabilizadores y las medidas denominadas horizontales toman cuerpo y se vuelven operativas de manera inmediata: aquéllos, de ágil aplicabilidad al depender directamente de la Comisión; las segundas, encarnadas en cuatro líneas de actuación: jubilación anticipada, retirada de tierras agrícolas, extensificación del sistema productivo y reconversión de cultivos.

Ante el ritmo lento de aplicación de esta primera reforma, la Comisión tardó solamente tres años en replantearse su política, esbozando nuevas líneas de actuación en un nuevo informe: «Evolución y futuro de la PAC» (Comisión, 1991). En él están contenidas las ideas madre que van a animar la Reforma en 1992: prioridad ante el control productivo; interés por la conservación del paisaje, el medio ambiente y la persistencia de los campesinos en sus explotaciones; opción clara por un nuevo modelo organizativo y no por la modificación parcial de las medidas anteriores. En enero de 1993 entra en funcionamiento la Reforma de la PAC con evidente impacto en las OCM, que se ven reguladas estrechamente por primas, garantías y cuotas, en tanto se intenta mantener el nivel de renta del agricultor mediante los pagos compensatorios a cambio de retirar una parte de sus tierras de la producción; junto a ello las denominadas medidas de acompañamiento —conservación del medio ambiente, reforestación de tierras agrícolas y retiro anticipado de la actividad agraria— buscan completar esa orientación ambientalista, reafirmada ahora, y que ya fuera vislumbrada diez años antes.

Éste es el marco actual en el que queda situada la agricultura española.¹ Con un ritmo a veces en exceso acelerado de cambio estructural y sin una plena homologación de nuestros baremos, siquiera macroeconómicos, a los propios de la Unión Europea, estamos viviendo nuestra particular adaptación, no exenta de traumas, a los modelos agrarios imperantes en las regiones más avanzadas de la Europa Verde. No debe olvidarse que todo ello lo hacemos desde nuestro contexto mediterráneo, frágil, de

¹ En sendos artículos publicados por Sancho Comíns, J. y otros (1994a y b) puede verse en extenso la evolución de la perspectiva ambientalista en el seno de la PAC y los primeros efectos de la implantación de la normativa de la Reforma en la agricultura española.

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

equilibrio extremadamente precario y muy contrastado geográficamente, hecho que puede agravar determinados impactos.

La hipótesis que planteamos en este trabajo podría formularse de la siguiente manera: El proceso de extensificación agraria incentivado desde la PAC, y que tiene en el aumento del barbecho y la retirada de tierras del cultivo una de sus manifestaciones más ostensibles, favorece la diversificación económica y una cierta disminución de la demanda de UTAs (Unidad Trabajo Año) en la actividad agraria; esta nueva situación sintoniza, por un lado, con la tendencia estructural del empleo agrario, que ha buscado cada vez de modo más insistente complementos en otros sectores económicos; por otro lado, parece haber propiciado una reorientación productiva en el secano herbáceo que, momentáneamente y en determinadas regiones, ha reabsorbido una parte del margen de empleo liberado.

Parece conveniente que en este trabajo exponamos en un primer epígrafe cuáles son las características de la población activa y del trabajo en el campo español; en un segundo apartado estudiaremos la distribución de los cultivos herbáceos —con especial atención al secano— y su reciente evolución, la incidencia de la normativa comunitaria concerniente al barbecho y, por último, la repercusión que todo ello tiene, y puede tener, en el empleo demandado.

Población activa y trabajo en la España agraria

En 1993 la población agraria se situaba alrededor de 1'3 millones de activos (MAPA, 1994); ello supone el 8'5 % de la activa total, una cifra todavía superior al promedio comunitario que rondaba el 6 % (Comisión, 1994). El ritmo de descenso anual fue del 1 % por término medio en los últimos veinticinco años, habiendo sido más acelerado al principio y registrando tiempos de desaceleración como en el primer lustro de la década de los ochenta. La superficie agraria útil (SAU) ha disminuido en ese mismo tiempo del orden del millón y medio de ha., siendo las tierras de cultivo las que vieron mermar esa cantidad, mientras los prados y pastizales mantienen o incluso incrementan su extensión. En efecto, en 1973 las primeras cubren 20'9 millones de ha. en tanto que las segundas superan ligeramente los seis millones de ha.; veinte años después los labrantíos contabilizan 19'3 millones de ha. y los prados y pastizales 6'4.

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

A pesar de la significativa disminución de la SAU, la densidad de activos agrarios por hectárea de SAU se ha precipitado a ratios inferiores a la mitad de lo ostentados a principios de la década de los setenta. En estos momentos apenas se contabilizan cinco activos por 100 ha. de SAU, cifra muy parecida al promedio comunitario. Este hecho, aparentemente paradójico, se explica por la fuerte participación que España tiene en la SAU comunitaria, un 20 %, y no tanto en su población activa agraria, que lo hace en cifras cercanas al 11 %; ello lleva a menudo a nuestro país a tener densidades tan bajas como la registrada por el conjunto de los doce países de la Unión Europea en aquel año de 1992, aún a pesar de tener una estructura de empleo más «agrarizada» que la mayor parte de los países comunitarios.

El mapa de densidad de activos (figura 1) es fiel reflejo de los contrastes regionales en nuestro país. En efecto, sobresale en primer lugar la fuerte densidad del noroeste peninsular y la cornisa cantábrica, de Pontevedra a Guipúzcoa, que dibuja una franja sin solución de continuidad con las mayores densidades; le acompañan, por razones distintas, como cabe suponer, el archipiélago canario, mientras la mayor parte de las provincias bañadas por el Mediterráneo y Andalucía aparecen en un rango inferior, aunque con valores superiores a la media nacional. En el interior de España se dan las cifras más bajas. La España ganadera del norte, con un exiguo labrantío, se contrapone a la de los secanos cerealistas y vitícolas del interior; por otro lado, las «agriculturas intensivas» del arco mediterráneo y el archipiélago canario, con mayor demanda en mano de obra, y una Andalucía que mantiene una elevada población activa agraria explican esa España «intermedia» con valores de densidad cercanos o ligeramente superiores a la media nacional.

Aparte del hecho reseñado, merece la pena fijar nuestra atención en dos facetas de gran importancia para poder calibrar, al final, el previsible impacto de la normativa comunitaria de primar el barbecho y la retirada de tierras: el tipo de dedicación de los jefes de explotación agraria y el grado de envejecimiento de los mismos. En España se censaron en 1989 algo más de 2'2 millones de explotaciones (INE, 1991); éstas constituyen las verdaderas «células vivas» que animan la actividad agraria, decidiéndose en su seno las medidas operativas en orden productivo, financiero y de aplicación técnica. Pues bien, sólo el 65 % de los jefes de explotación se dedicaban con exclusividad a su empresa agraria en el año 1989; ello

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

manifiesta un claro síntoma de la diversificación económica que los «agricultores» ya venían experimentando hace tiempo, habiéndose convertido en un hecho estructural y consolidado, que las actuales tendencias no hacen sino incrementar.

Del tercio de jefes de explotación que no trabajan con exclusividad en su empresa, la mayor parte tienen una actividad principal fuera de la agricultura (30 %) y un 5 % complementan su trabajo agrario con otra dedicación secundaria. En suma, de estos datos se deduce que en la actualidad no mucho más de la mitad de las explotaciones agrarias tienen gestores dedicados por completo al trabajo de sus tierras; los agricultores, impelidos por su propia necesidad, han buscado asegurar sus ingresos, diversificando las fuentes; la industria y los servicios dan cabida a estos jefes de explotación que mantienen sus tierras con una dedicación parcial, suficiente casi siempre; cabe pensar que la pervivencia de muchas de las explotaciones sólo se explica, precisamente, por esta circunstancia, que supone la captación de recursos financieros en sectores distintos al agrario hasta «reequilibrar» la precaria situación del mundo rural. La propia Comisión ha reflexionado sobre esa frontera incierta entre lo rural y lo urbano, llegando a manifestar, como antes citábamos, ese cariz complejo y mixto que en estos momentos caracteriza el mundo rural.

En la figura 2 aparece bien contrastado el cuadrante noroccidental de la península Ibérica con un peso claramente decantado por el régimen de dedicación exclusiva por parte de los jefes de explotación; Lugo y Asturias son las provincias con porcentajes más elevados (86 y 85 %, respectivamente), estando el resto de las provincias por encima del 70 %. Los valores bajan en el resto de la mitad norte de España y son inferiores a la media en la mitad sur. Las figuras 5 y 6 son complementarias de la anterior, mostrando la mayor importancia del trabajo diversificado en el este y sur de España. Este comportamiento dispar tiene una explicación compleja y que no siempre se corresponde con idéntica causa; por un lado, la estructura por edades de los jefes de explotación, de la que más adelante hablaremos, puede tener que ver con la menor iniciativa de aquellos ámbitos más envejecidos a la búsqueda de empleos complementarios fuera de la explotación; por otro lado, la estructura de las explotaciones según tamaño puede también propiciar el mayor arraigo al labrantío en aquellas regiones de dominancia minifundista, al igual que resulta esencial conocer, sobre todo, el tipo de actividad —ganadera, cerealista, hortofrutícola,

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

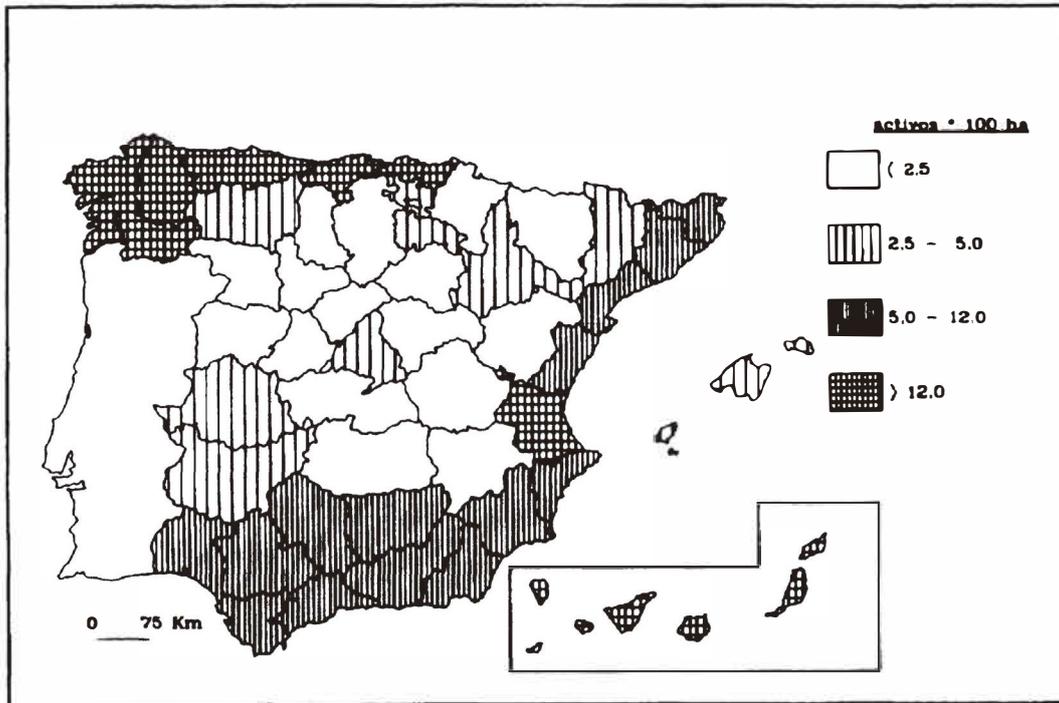


FIGURA 1.—*Densidad de la población activa agraria* Fuente: *Anuario Estadística Agraria MAPA*

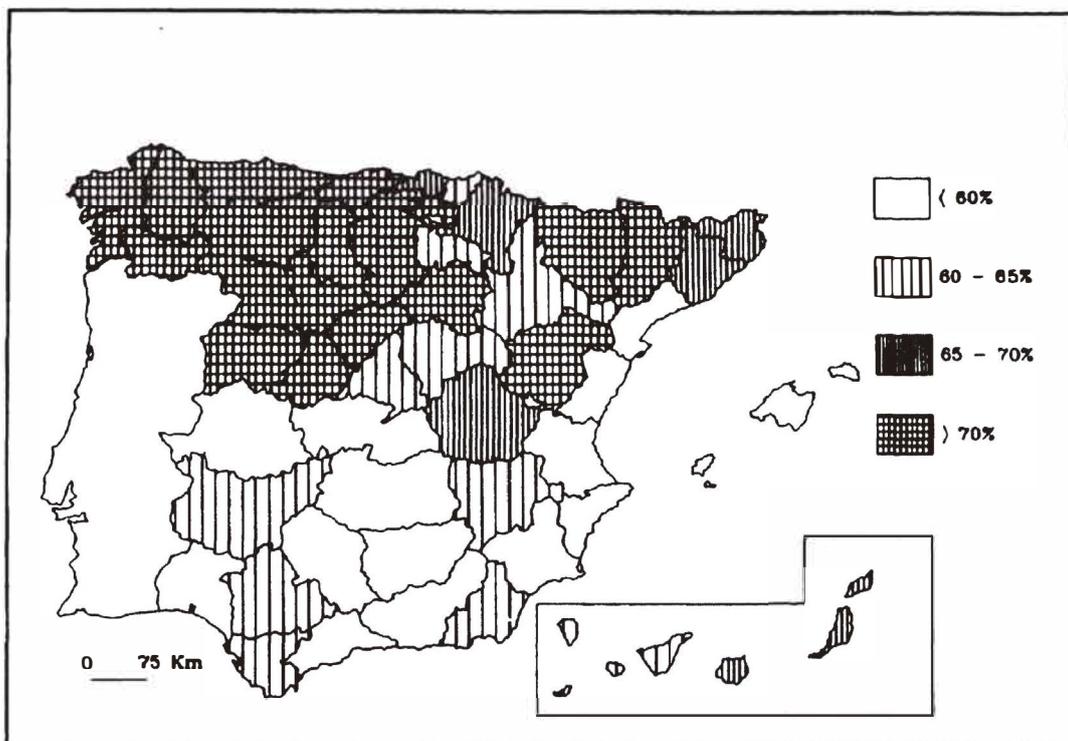


FIGURA 2.—*Titulares con dedicación exclusiva agraria*. Fuente: *Censo Agrario 1989*

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

etcétera.— que quizás influya de manera decisiva en la posibilidad de compatibilizar dos trabajos; por último, la oferta desde otros sectores económicos y la propia estructura social del campo, se une a las circunstancias citadas, trabando, al fin, un marco muy complejo. Los propósitos actuales de la Unión Europea, concretados en la pérdida de exclusividad de la función económica de la agricultura, no deberían olvidar estas circunstancias.

Acabamos de mencionar el tema del envejecimiento del campesinado. Ésta es una faceta de mucha importancia, tanto por las repercusiones sobre la dinámica actual de las explotaciones agrarias, como por las conclusiones que pudieran derivar de unas proyecciones a corto y medio plazo.² En efecto, un 30 % de los empresarios agrarios de España habían superado los 65 años según datos del último Censo Agrario (INE, 1991) duplicándose aquel porcentaje si situamos el umbral en los 55 años.

A los contrastes de la España más sintonizada con las actuales tendencias a la diversificación económica y aquella con neto predominio de la monoactividad agraria, debe de añadirse ahora la de un cuerpo social más envejecido frente a la que, en términos comparativos, parece mantener un mayor empuje (figura 3). En cualquier caso, el juicio global no puede ser optimista de cara a la reposición generacional; alguien puede pensar que así conviene, pues, por un lado, la demanda de empleo en la agricultura cada vez será menor, y, por otro, éste puede ser el modo en que se produzca la tan deseada transformación estructural al ir agrupándose las explotaciones en pocas manos, marginando definitivamente aquellas que por su propia condición fueran inviables. Aun reconociendo una parte de verdad a la opinión vertida anteriormente, no deja de ser trágico para el campo que su actividad quede ligada a la muerte de los gestores; por otro lado, el mundo rural parece debatirse en una cierta contradicción que pensamos está en el meollo mismo de la Política Agraria Común: alentar la extensificación y, al mismo tiempo, propiciar un tejido social lo suficientemente denso como para mantener la vida económica, conservar el paisaje y preservar el medio ambiente de un deterioro no deseado. Para ello se necesita una condición: que la población joven no abandone su trabajo agrario.

² Un análisis exhaustivo de una perspectiva más global puede verse en Ferrer, M. y Calvo, J. (1994).

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

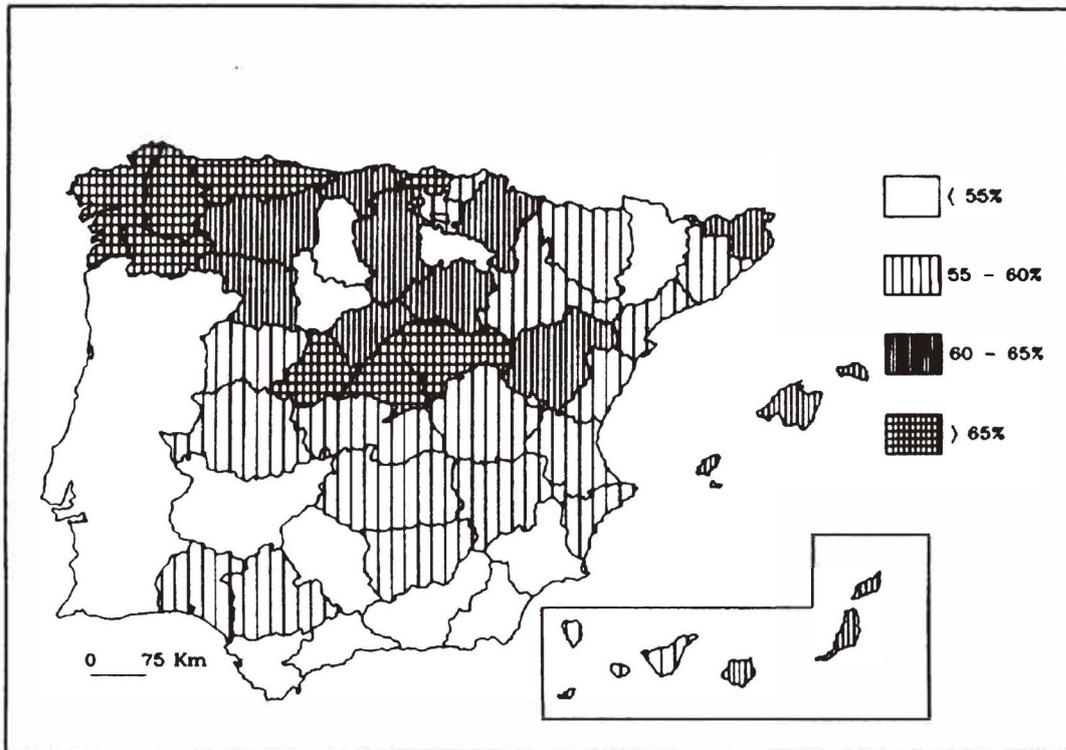


FIGURA 3.—Titulares agrarios con más de 55 años. Fuente: Censo Agrario 1989

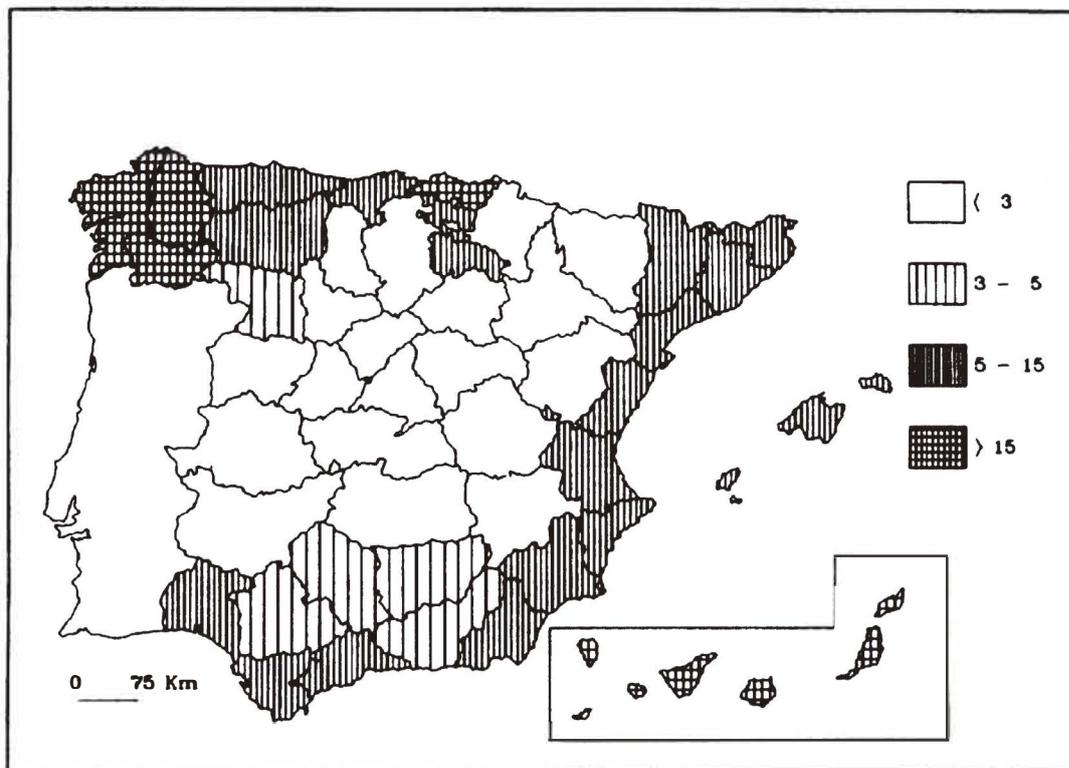


FIGURA 4.—UTAs/SAU * 100. Fuente: Censo Agrario 1989

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

Un último aspecto que conviene considerar en esta sucinta caracterización que estamos haciendo de nuestra agricultura es el empleo demandado. Según datos del último censo agrario son algo más de 1'2 millones de Unidades Trabajo Año (UTAs) las que fueron necesarias emplear para sonsacar producciones y mantener los veinticinco millones de ha. de Superficie Agraria Útil. Ello supone una densidad media para nuestro país de 5 UTAs por 100 ha. de SAU, que se distribuye, como cabe esperar, de un modo muy desigual en las diferentes regiones. La figura 4 muestra los contrastes que ahora pasamos a describir.

En una primera aproximación se define con nitidez la contraposición centro-periferia. En el primero las densidades con muy bajas, oscilando entre 1 y 2 UTAs por 100 ha. de SAU (Guadalajara, 0'78; Albacete, 1'73; Palencia, 1'65; etc.). En la periferia, a su vez, destaca el noroeste peninsular y el archipiélago canario con los valores más elevados (Pontevedra, 77'2; Tenerife, 52'7); el resto de la cornisa cantábrica alcanza densidades oscilantes entre 10 y 20 UTAs por 100 ha. de SAU, mientras las provincias bañadas por el mar Mediterráneo ven descender los valores de densidad, aunque siempre se mantienen por encima de la media; por último, Andalucía tiene, en su mayor parte, ratios ligeramente por debajo de la media de España.

La correlación espacial de este hecho y otros caracteres estructurales parece evidente. Frente a unos aprovechamientos agrarios intensivos en empleo de jornadas trabajadas —la periferia— destacan otros de menor demanda —el interior—. En la primera cabe diferenciar, a su vez, el espacio gallego y la cornisa cantábrica, de neta orientación ganadera y estructura agraria extremadamente atomizada, de las provincias bañadas por el mar Mediterráneo con una agricultura intensiva de orientación hortofrutícola y neto interés comercial. La menor demanda se produce, como cabía esperar, en el centro de la península con tipos de aprovechamientos propios al secano mediterráneo (cereales, viñedos y olivares).

Todavía resulta de mayor interés leer la composición interna de este empleo agrario, es decir, la procedencia, bien del ámbito familiar o del mundo asalariado. Como promedio para toda España, algo más de las tres cuartas partes son satisfechas por el propio trabajo del jefe de la explotación y las ayudas familiares; el trabajo asalariado nutre el resto de la demanda, destacando el que eventualmente se contrata, que llega a suponer más del doble que el fijo. A nivel regional las diferencias vuelven a ser muy marcadas; un dominio neto de las UTAs familiares caracteriza a

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

las provincias del norte peninsular, llegando a cifras cercanas al cien por cien en muchos de los casos. A medida que descendemos hacia el sur el peso de lo familiar decrece, aunque sigue siendo superior a la media nacional en la Meseta norte, valle del Ebro, Cataluña y Baleares. Mucho menores son las cifras que ostentan Castilla-La Mancha y Valencia, aunque no muy alejadas de la media nacional, y claramente separadas de ésta se hallan las provincias andaluzas —excepción hecha de Almería—, Extremadura, Murcia y Canarias. Dos mundos, por consiguiente, se contraponen: el Norte, basado en una «agricultura familiar» y el Sur «asalariado». Entre ambos toda una extensa franja acomoda la transición.

En resumen, pues, nuestro país mantiene una población activa agraria bastante elevada, si la comparamos con los baremos promedio de los países de la Unión Europea; su estructura económica tiende a la diversificación, como es deseo de la PAC; el grado de envejecimiento del empresariado campesino es bastante elevado, hecho que supone un serio hándicap, desde nuestro punto de vista, para la revitalización auspiciada desde las instancias comunitarias, y, por último, la presencia de lo familiar en el trabajo de las explotaciones sigue siendo muy importante.

Estas son algunas circunstancias del marco social que acoge las normativas comunitarias. Entre ellos vamos a presentar a continuación la incidencia de una de ellas: la extensificación del sistema productivo de los secanos herbáceos.

La nueva extensificación de los secanos cerealistas: efectos territoriales y sociales

En 1993 la superficie ocupada por los cultivos herbáceos en España fue de 10.520.293 ha.; de ésta el 16 % estaba en regadío y el resto en secano. Los cereales constituyen la partida fundamental de estos cultivos de ciclo vegetativo anual, habiéndose dedicado a éstos en ese mismo año 7.404.137 ha., lo que supone el 70 % del total de cultivos herbáceos, siendo la mayor parte de las tierras cerealistas de secano (88 %). Nuestro país participa, en ese mismo año, en un 20 % del total de las tierras dedicadas a los cereales en la Unión Europea, aunque su contribución a lo realmente cosechado fuera porcentualmente mucho menor (8 %), lo que denota nuestros más bajos rendimientos.

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

Esta primera aproximación global debe ser matizada por la implantación espacial de este tipo de cultivos en las distintas regiones españolas. Ciñiéndonos a los cereales de secano, los contrastes son bien evidentes. Como es conocido, el interior de la Península Ibérica y más en concreto la meseta septentrional se erige como espacio de neta especialización cerealista (figura 5). Si para el conjunto de España los labrantíos de cereal suponen el 34 % del total del secano, en muchas de las provincias meseteñas y también algunas de las situadas en la depresión del Ebro la dominancia es bien neta (Burgos, 72 %; Palencia, 63 %; Soria, 65 %; Navarra, 53 %). La periferia peninsular contrasta nítidamente con el centro; la vertiente cantábrica y noratlántica registran valores porcentuales todavía elevados, aunque su repercusión en términos absolutos sea escasa; la cornisa mediterránea tiene secanos claramente decantados hacia los cultivos permanentes (vid, olivo, algarrobo, almendro, etc.); la meseta meridional y, en líneas generales, el sur de España pierden aquella decidida especialización cerealista de las tierras interiores de la mitad norte de España; por último, los archipiélagos no tienen, en ningún caso, aramíos relevantes por su dedicación a estos cultivos. En resumen un total de seis provincias (Burgos, Cuenca, Valladolid, Toledo, Albacete y Ciudad Real) concentran el 33 % del terrazgo cerealista español. Sobre éstas, por consiguiente, se presumen los mayores impactos de la puesta en marcha de las normativas comunitarias; es nuestro espacio sensible desde la perspectiva que ahora estamos utilizando.³

Las decisiones de la Unión Europea concernientes a atenuar la presión sobre el terrazgo cerealista (retirada de tierras, según normativa derivada de la Reforma de 1988, y medidas de extensificación agraria y cambio en la OCM de los cereales según la reforma de 1992) son la concreción de los análisis de situación llevados a cabo por la Comisión cada año sobre la agricultura europea. En los últimos informes (Comisión, 1993 y 94) se insiste en el constante descenso del consumo, no acompañado al ritmo de disminución productiva, lo que genera caídas de precios y, por consiguiente, intervenciones de los organismos comunitarios que siguen acumulando stocks más allá de lo deseable.⁴

³ En muchas de las provincias meseteñas más de la mitad del valor de su producción agraria proviene de los cereales, siendo un tercio en Aragón. La Meseta aporta, aproximadamente, la mitad del valor de la producción cerealista española y el valle del Ebro un 25 % (Sancho Comíns, J. y otros, 1985).

⁴ Al final de la campaña de 1992-93 había 33'4 millones de toneladas en los almace-

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

La primera de las reformas citadas anteriormente, la de 1988, propició el desarrollo normativo de la retirada de tierras de la producción que, como es sabido, sólo afectaba a aquellas que habían estado cultivadas al menos dos años seguidos entre 1985 y 1988 y supusieran no menos del 20 % de la extensión dedicada a los cultivos herbáceos en la explotación. Las tierras retiradas debían estarlo al menos durante cinco años seguidos, comprometiéndose el agricultor a realizar labores de mantenimiento con el fin de evitar el deterioro paisajístico y la acumulación de riesgos ambientales. Desde la puesta en marcha de esta medida en 1989 se han retirado del cultivo cerca de 2'5 millones de hectáreas en los países de la Unión Europea, lo que supone el 7 % del terrazgo cerealista (Comisión, 1994). En el caso de España, el total de tierras que se han acogido a esta normativa en los cinco años siguientes a su promulgación es de 173.786 ha., lo que supone el 2'6 % de los labrantíos que en 1993 se dedicaron al cereal. A nivel regional el comportamiento es bien diferente en España, configurándose un núcleo duro en el interior, como cabía esperar, y un impacto menor en la periferia; en aquél destaca Aragón, seguido por Castilla y León y Castilla-La Mancha.

Los organismos comunitarios en los sucesivos años a la instauración de la primera reforma de 1988 reiteraron la falta de seguimiento por parte de los agricultores. Se estima escasa la repercusión habida, como también lo fue, según las mismas fuentes, la derivada de los alicientes a la jubilación anticipada, por ejemplo. Ello explica que en la siguiente reforma de la PAC de 1992 se insistiera en aquellas medidas que realmente pudieran tener una incidencia real y se llegase así a cumplir el objetivo tan deseado: detraer tierra a la ocupación por parte de los cultivos agrícolas. Como es bien conocido, la Reforma del 92 actúa, por un lado, sobre las Organizaciones Comunes de Mercado, y, por otro, diseña una serie de medidas de acompañamiento que «deben integrar un serie de objetivos más amplios, en particular la reorientación de la economía rural hacia nuevas actividades económicas dentro y fuera de las explotaciones agrarias» (MAPA, 1992, p. 53).

En el análisis que estamos efectuando nos interesa fijar nuestra

nes de la intervención comunitaria, frente a los 27'7 existentes al comienzo de la misma (Comisión, 1994).

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

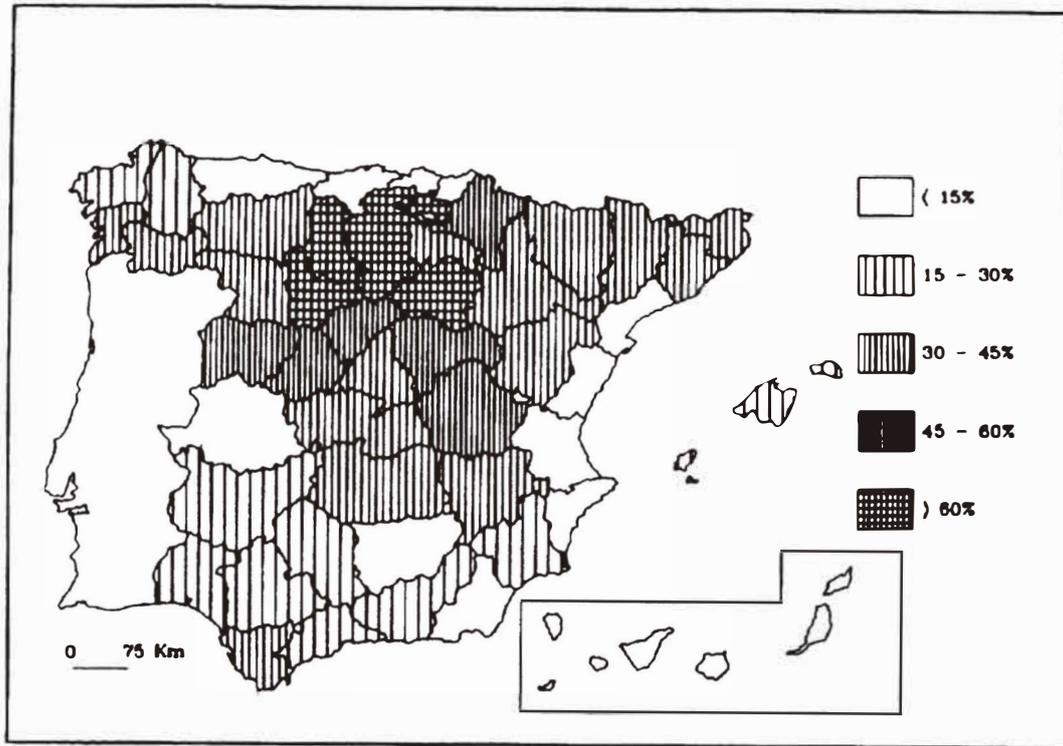
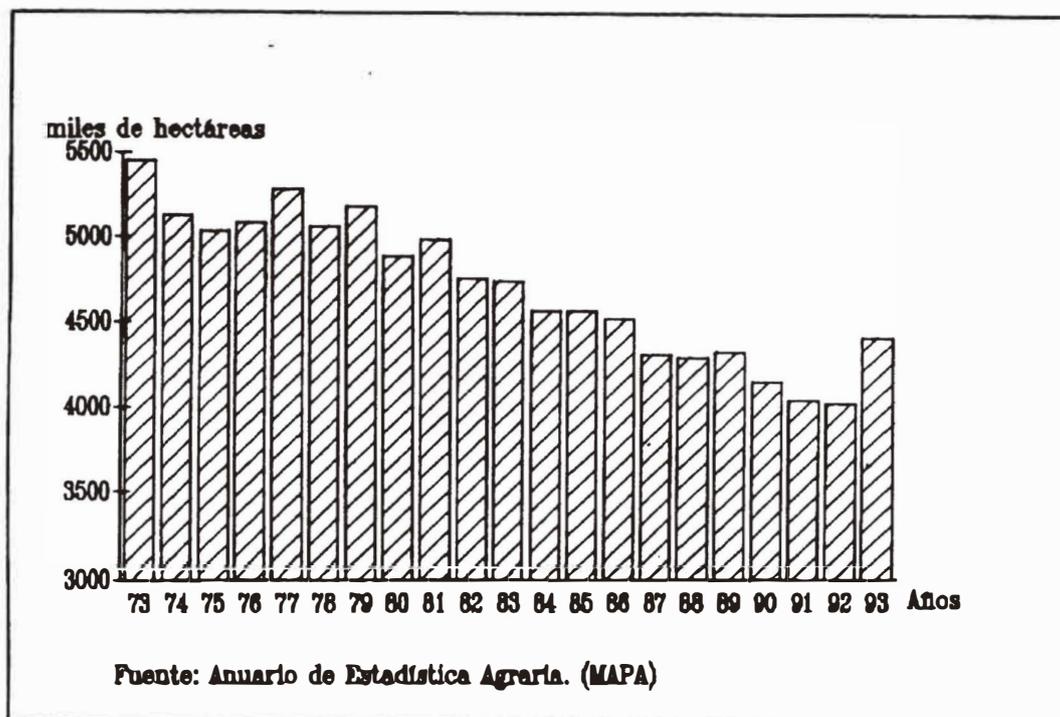


FIGURA 5.—Cereal de secano / total cultivos de secano. Fuente: Anuario Estadística Agraria (MAPA, 1993)



Fuente: Anuario de Estadística Agraria. (MAPA)

FIGURA 6.—Evolución de las tierras destinadas a barbecho. Anuario Estadística agraria (MAPA).

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

atención en el primero de los aspectos citados, es decir, en la reforma de las OCM. En efecto, ante el previsible deterioro de la renta agraria, la reforma establece unos pagos compensatorios a los agricultores; éstos, a cambio, están obligados a retirar del cultivo una parte de sus tierras —siempre que de las explotaciones agrarias se obtengan más de 92 Tm. de cereal, o tengan una extensión superior a las 20 ha. como promedio en la Unión Europea y 36'8 ha. en España—, estableciendo unos porcentajes que pueden variar ligeramente de unos años a otros, aplicables a dos conceptos distintos: el barbecho rotatorio y el fijo. El primero implica el cambio anual de las tierras en barbecho, mientras en el segundo supone el mantenimiento del descanso para las mismas parcelas que se señalen al principio. En la campaña actual de 1994-95 se han establecido como superficies mínimas obligatorias el 12 % para el barbecho rotatorio y el 17 % para el fijo, quedando la opcionalidad de llegar en ambos casos hasta el 30 %. La subvención recibida en razón de este tipo de retirada de tierras, junto con las ayudas por hectárea de sembradura, que varían según el tipo de cultivo, constituyen los pagos compensatorios que en nuestro país ascienden a un promedio anual de unos 40.000 millones de pesetas, alcanzando su beneficio a un número de agricultores superior a los 200.000.

La necesidad del descanso para las tierras ocupadas por cultivos de ciclo anual se explica en un medio precario en agua y nutrientes, con escasa aplicación tecnológica y en el que la ganadería vivía una asociación de mutua beneficencia. La ruptura de aquel sistema tradicional trajo consigo la desaparición en buena parte de nuestro territorio de las añadas que en rotación bienal soportaban barbechera y sembradura; la adición de fertilizantes sustituyó el tradicional descanso, artificializando en mayor grado los sistemas de uso hasta forzar los labrantíos mediante cosechas cerealistas extremadamente intensivas. En la figura 6 se aprecia el cambio operado en España en los últimos decenios; en ese tiempo el barbecho disminuye en una cantidad cercana a los dos millones de hectáreas, pasando de suponer el 40 % de las tierras dedicadas a los cultivos herbáceos de secano al 29 % a comienzos de la década de los noventa.

El desarrollo de la normativa comunitaria en nuestro país aparece especificada en la Orden Ministerial de 28 de octubre de 1994 (BOE de 1 de noviembre de 1994). En ella se asignan los índices de barbecho a las diferentes comarcas; estos indicadores marcan la cantidad de tierras que debe «descansar» en razón del denominado barbecho tradicional, es decir,

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

aquel que ya se venía practicando por parte de los agricultores y que ahora no contempla subvención alguna. En la figura 7 aparecen cartografiadas la cantidad de hectáreas que para las distintas provincias deberán dejarse en barbecho a tenor de los coeficientes asignados a cada una de sus comarcas. Algo más de 3'2 millones de hectáreas suma el total de barbecho tradicional para el conjunto del país, repartiéndose de manera muy desigual, como cabía esperar, entre las diferentes regiones: a Castilla-La Mancha se le asignan 863.017 ha., lo que supone el 27 % del total español y el 29 % de sus tierras de secano dedicadas a cultivos herbáceos; le sigue Castilla y León con 764.580 ha. (24 % y 22 %, respectivamente).

Al barbecho tradicional se le debe sumar el rotatorio o fijo que debe observarse si la explotación supera los umbrales mínimos para la exención y desea recibir la indemnización compensatoria. Por nuestra parte, hemos realizado un cálculo, basado en el supuesto mínimo actual del 12 % de la posible sembradura de secano, que arroja un resultado cercano a 1.200.000 ha. de posible retirada. Siguen siendo las provincias del interior peninsular las que aportan un contingente de tierras mayor a ese «descanso obligatorio» como puede apreciarse en la figura 8.

La simple comparación entre la teórica situación, propiciada desde los organismos comunitarios, y la que realmente se vive nos muestra el estrecho margen de maniobra que queda al haberse acomodado con gran celeridad nuestro sistema agrario a los nuevos postulados. En términos globales no más de 300.000 ha. constituyen la bolsa de posible ampliación del barbecho, después de que éste alcanzase en el secano los 4'1 millones de hectáreas en 1993 lo que supuso un incremento del 13 % con respecto al año anterior. Sin embargo, como se aprecia en la figura 9, sólo determinadas provincias tienen margen de posible ampliación del barbecho; de contabilizar tan sólo éstas el incremento de hectáreas alcanza los 600.000, quedando situada esta reserva, mayoritariamente en las provincias del interior de la Península Ibérica, (Castilla y León detenta un 40 % del margen citado, le siguen Castilla-La Mancha con el 19 % y Aragón con el 15 %).

Una vez medido el impacto territorial de la retirada de tierras cabe preguntarse por las repercusiones sociales de tales medidas: ¿Es presumible una grave afección al empleo?; ¿puede influir la retirada de tierras en la aceleración del deterioro de ese tejido social que la propia Unión Europea desea denso para el campo? En la primera parte de este trabajo

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

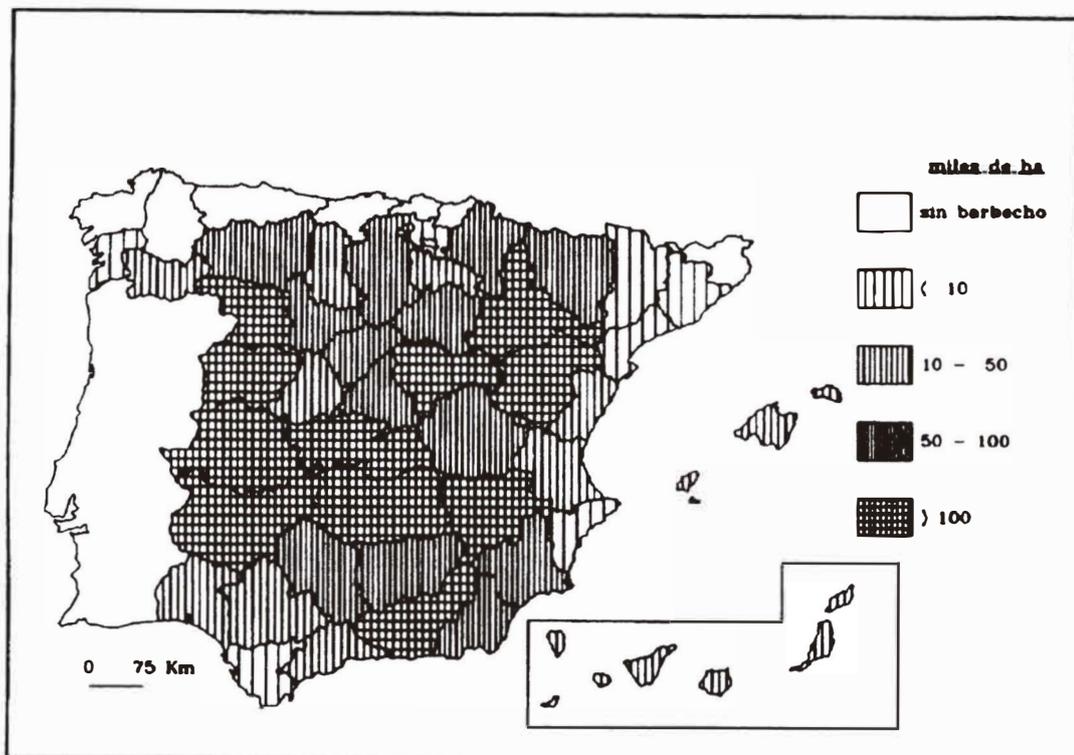


FIGURA 7.—Superficie calculada de barbecho blanco tradicional en el secano en miles de hectáreas . Fuente:Elaboración propia a partir de las hojas de superficie de cultivos agrícolas (MAPA, 1993) y coeficiente de barbecho (BOE, 1-XI-94).

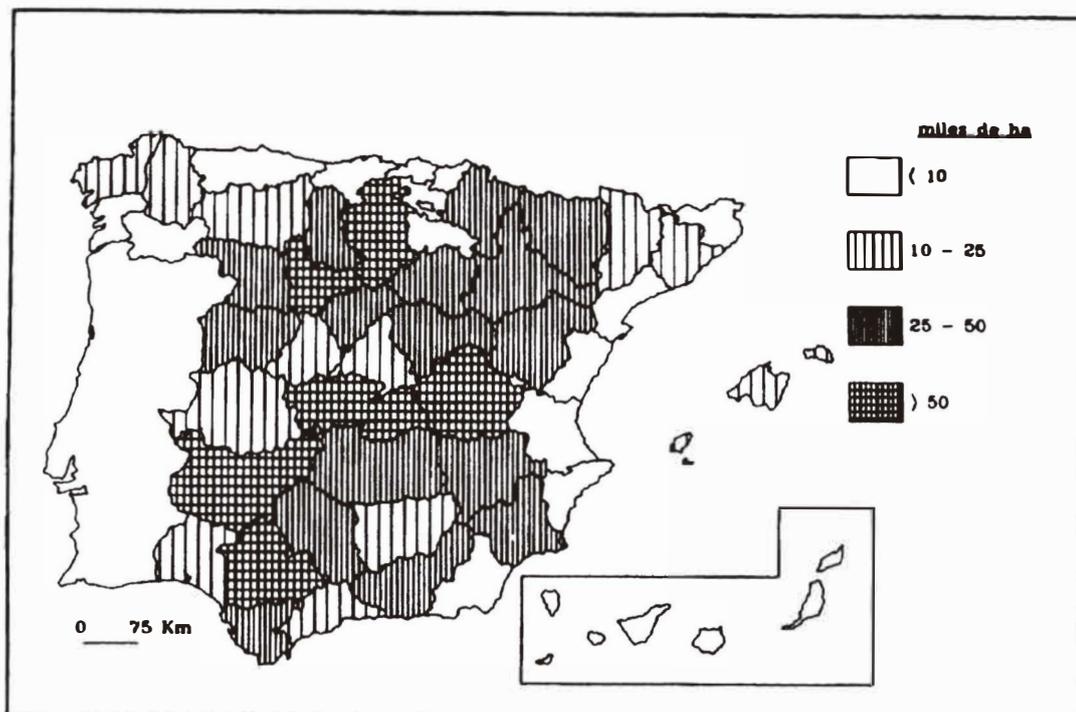


FIGURA 8.—Superficie calculada de barbecho obligatorio en el secano, en miles de hectáreas. Fuente:Elaboración propia a partir de las hojas de superficie de cultivos agrícolas (MAPA, 1993) y coeficiente de barbecho (supuesto mínimo del 12 %)

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

se analizaron algunos aspectos de la estructura social agraria de nuestras regiones, haciendo especial hincapié en el envejecimiento del empresariado y propia composición de las UTAs empleadas en el mantenimiento de las explotaciones. Veamos ahora en qué medida las normas comunitarias pueden modificar las circunstancias aludidas.

Los cultivos herbáceos de secano y el mantenimiento de la barbechera y tierras retiradas del cultivo demandaron, según nuestros cálculos,⁵ unas 120.000 UTAs en 1993 para todo el conjunto de España. Eso supone apenas el 10 % del empleo generado por la actividad agrícola en todo el país; por otra parte, la disminución con respecto a 1990 fue tan sólo del 3 %. Una continuidad en la tendencia extensificadora del sistema de cultivo de los secanos cerealistas, hasta agotar el margen ampliable anteriormente citado, llevaría a una disminución de las UTAs demandadas del orden del 3'2 % adicional, quedándose en unas 116.226 UTAs, lo que significaría una ligera baja en el peso relativo dentro del empleo generado por toda la actividad agraria.

Pero resulta del todo necesario concretar la referencia espacial para matizar las afirmaciones de cariz general del párrafo anterior. En efecto, las provincias eminentemente cerealistas son las que sufren en términos absolutos los impactos más significativos de la retirada de tierras; en éstas el peso de las UTAs demandadas por estos cultivos es muy superior a la media nacional y su disminución es, lógicamente, más sensible.

La figura 10 refleja una estimación de las pérdidas potenciales en UTAs como consecuencia de la aplicación de la normativa comunitaria sobre el barbecho. Es lógica la imagen resultante que contrapone las regiones del centro peninsular frente a la periferia; son aquellos los que mantienen una bolsa de tierras de cultivo susceptibles de barbechar en mayor medida. De producirse el retroceso del terrazgo ocupado sin cambiar de modo significativo la actual dedicación, las pérdidas serían superiores a la media nacional en trece provincias, todas ellas, a excepción hecha de Huelva, situadas en el interior de España.

⁵ El empleo demandado por los diferentes cultivos se ha calculado a partir de datos de encuesta y las referencias de Rubio Terrado, P. (1990) y el Instituto Nacional de Colonización (1971). A modo de ejemplo citamos algunas equivalencias: Trigo, 19'8 horas/ha/año; maíz, 35'6; garbanzos, 25; patata, 226; remolacha, 234; alfalfa, 189; barbecho, 8'5.

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

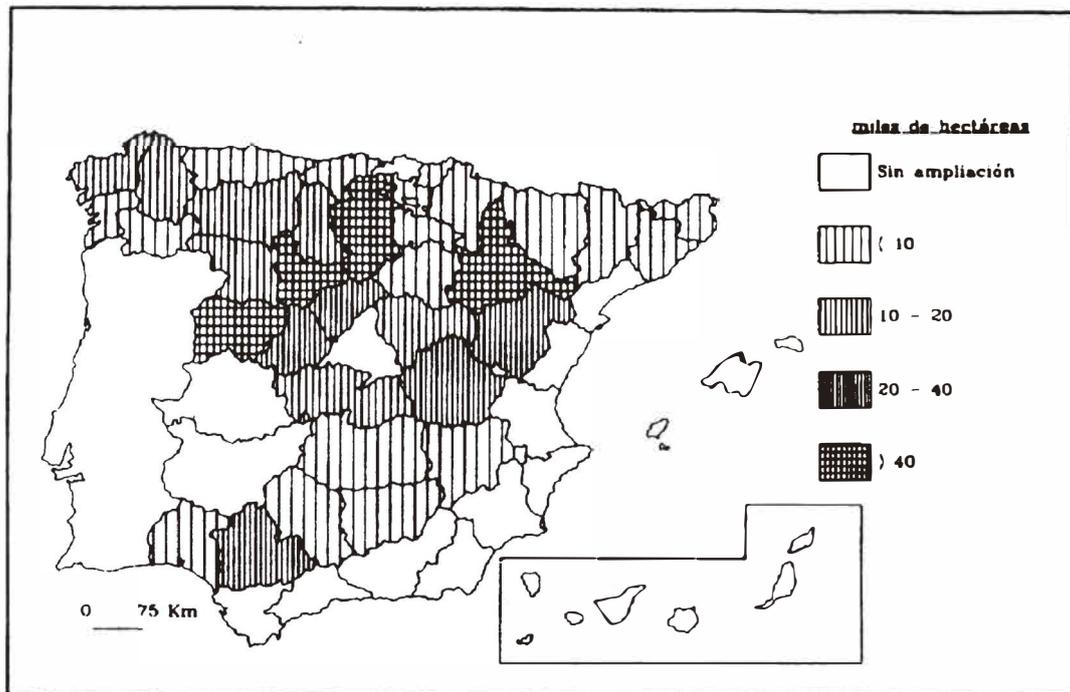


FIGURA 9.—Ampliación teórica de la superficie de barbecho en el secano, en miles de hectáreas. Fuente: Elaboración propia a partir del contraste entre el barbecho real (MAPA, 1993) y el potencialmente atribuido según normativa comunitaria (12 % de los cultivos de herbáceo)

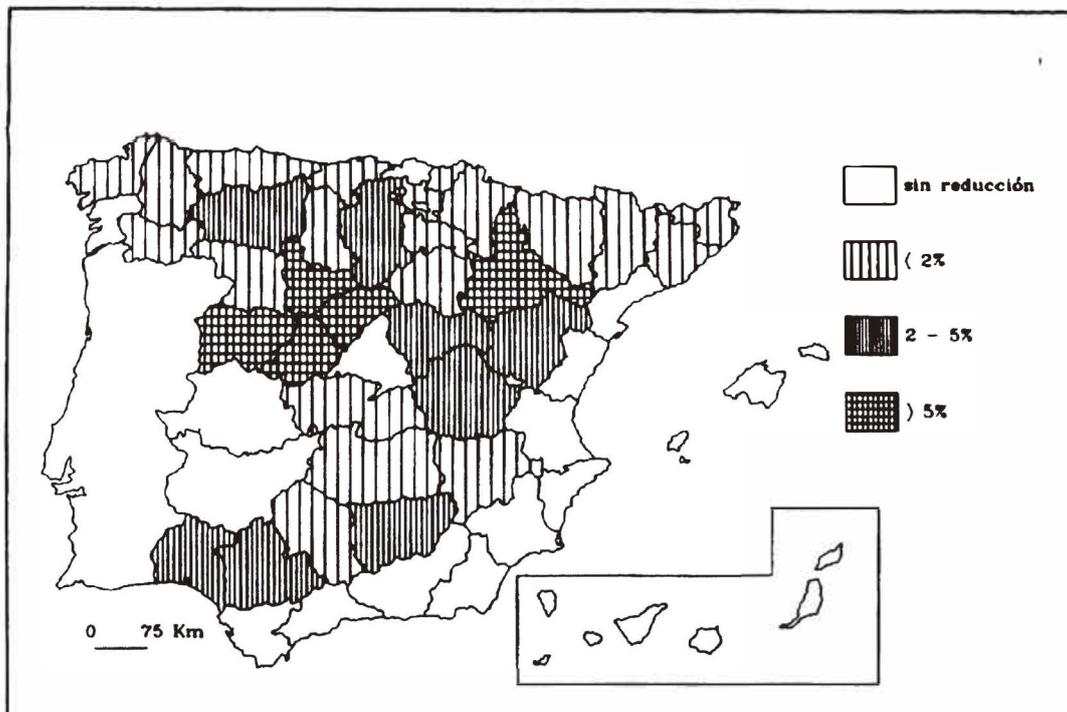


FIGURA 10.—Disminución potencial de las UTAs en el secano herbáceo, en tantos por ciento. Fuente: Cálculo efectuado a partir de la simulación del espacio dedicado al barbecho en aplicación de la normativa comunitaria con el supuesto de la permanencia de la estructura productiva real en el secano herbáceo

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

Conclusión

El horizonte agrario de esas tierras de la España profunda no termina de ser diáfano. Un velo de incertidumbre cubre su inmediato futuro. Apenas terminado el primer tránsito desde aquella vieja organización tradicional que animó durante siglos vegas, campiñas y parameras hasta la configuración de un sector agrario más moderno, tecnificado y productivo, una nueva «revolución» insta hoy al agricultor a cambiar de nuevo sus ritmos, planteamientos e incluso su propia mentalidad.

El tránsito de la modernización expulsó a millones de activos agrarios hacia la ciudad, invitó a la búsqueda de complementos financieros en otros sectores económicos, diversificando el quehacer de la población campesina, y presionó hasta el umbral de la máxima exigencia los terrazgos cultivados con el fin de obtener los mejores rendimientos. Cumplida esa etapa, nuestro país se ha visto inmerso en los postulados de la nueva PAC que, paradójicamente, animan a una desaceleración del sistema productivo.

La retirada de tierras de cultivo y la recuperación de los tiempos de barbecho en los espacios dedicados a cultivos herbáceos de ciclo anual se convierten en uno de los pilares de las actuaciones políticas en el mundo rural. Ello debía propiciar la disminución de las producciones excedentarias —en concreto, la de los cereales— y mitigar los impactos ambientales que ya se dejaban sentir como consecuencia de la alta aplicación tecnológica en la agricultura comunitaria. La implantación de la normativa referente a la retirada de tierras de 1988 se ha efectuado muy lentamente, teniendo una respuesta muy baja por parte de los agricultores. Sin embargo, mayor éxito han tenido los pagos compensatorios al deterioro de renta, que financian parte de la producción y el barbecho obligatorio correspondiente. Ello ha podido significar en España un incremento del barbecho en más de un millón de hectáreas, incluso podría llegar a suponer, de aplicarse hasta su máximo umbral del 30 %, el descanso anual para otras tantas hectáreas.

En España la incidencia mayor se ha producido en las regiones del interior, las más despobladas y envejecidas. Ello puede implicar, a corto plazo, una pérdida significativa de la carga de empleo demandada por los cultivos y avivar el conflicto entre un campo sin vida y ese otro que la misma Unión Europea desea, es decir, con un tejido social denso capaz de

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

evitar el desmoronamiento ambiental y paisajístico; de momento, no obstante, parece haberse producido una reinversión de una parte de la bolsa de tiempo liberado hacia el mismo campo, que reorienta su abanico productivo con cultivos que demandan más UTAs. Quede como conclusión, por último, una idea básica que a lo largo de este trabajo ha aflorado en más de una ocasión y siempre estuvo latente: uno de los espacios más sensibles a la incorporación a la Europa Verde —el secano cerealista— se ve obligado a ralentizar su trabajo, aminorar el nivel productivo y entrar en una economía fuertemente subsidiada que nunca buscó y en la que ahora en manera alguna desea permanecer.

BIBLIOGRAFÍA

- COMMISSION DE LAS COMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1981): *Réflexions sur la politique agricole commune* (Communication de la Commission au Conseil de 8 de noviembre de 1980), Luxemburgo, 34 pp., Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 6/8.
- (1981): *Orientations pour l'agriculture européenne*, Bruselas, 40 pp., COM (81), 608 final de 23 octubre.
- (1985): *Perspectives de la politique agricole commune*, Bruselas, 61 pp., COM (85), 333 final.
- (1988): *L'avenir du monde rural*, Bruselas, 71 pp., COM (88), 501 final de 29 de julio.
- (1991): *Evolución y futuro de la PAC*, Bruselas, 18 pp., COM (91), 100 final de 1 de febrero.
- SANCHO COMÍNS, J.: «Tradición e innovación del paisaje agrario: Los efectos de la PAC en la región central española» (1994), *Revista El Campo*, n. 131, pp. 215-234, Servicio de Estudios del Banco de Bilbao.
- SANCHO COMÍNS, J.: «El medio ambiente en la PAC: impactos recientes en la agricultura española» (1994), *Revista El Campo*, n. 131, pp. 9-30, Servicio de Estudios del Banco de Bilbao.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1993): *Anuario de Estadística Agraria* (1990), Secretaría General Técnica, Madrid, 678 pp.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN (1994): *Anuario de Estadística Agraria* (1992), Secretaría General Técnica, Madrid, 679 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1994*, Luxemburgo, 304 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1993*, Luxemburgo, 308 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1991): *Censo Agrario 1989*, tomo III, Madrid (resultados provinciales).
- FERRER REGALÉS, M. y CALVO MIRANDO, J. J. (1994): *Declive demográfico, cambio urbano y crisis rural*, EUNSA, Pamplona, 249 pp.
- SANCHO COMÍNS, J.; MUÑOZ, J. y NAVARRO, A.: «La protección regional de la agricultura española en la Europa Verde» (1989), *Geographica*, Instituto de Geografía Aplicada, C.S.I.C., vol. XXVII, pp. 9-28.

JOSÉ SANCHO y PAULINO NAVALPOTRO

- MAPA (1993 y años anteriores): *La agricultura, pesca y alimentación en España*, Secretaría General Técnica, Madrid.
- MAPA (1993): *Hojas de las superficies de los cultivos agrícolas*. Secretaría General Técnica, Madrid, información inédita.
- MAPA (1992): *La nueva política agrícola común*, Madrid, 204 pp.
- MAPA (1993): *Hojas de las superficies de los cultivos agrícolas*, Secretaría General Técnica, Madrid, información inédita.
- RUBIO TERRADO, P. (1990): *Bases para la Reorganización Agraria del Valle del Alto de Jiloca*, tesis doctoral, III vols. inédito.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (1971): *Proyecto del Plan General de Colonización de los sectores II, III y IV de la zona regable por el embalse de la Torre de Abraham*, Ministerio de Agricultura, Delegación de Ciudad Real (inédito).

RESUMEN.—Desde comienzos de la década de los ochenta la Comisión Europea ha ido propiciando un significativo giro a la PAC que al final se ha concretado en la Reforma de 1992. Los problemas financieros, una tasa de crecimiento de la producción agrícola muy por encima a la del consumo y la nueva óptica ambientalista suscitaron el nuevo marco en el que la extensificación del sistema productivo se erige como condición necesaria. La fuerte presión sobre el labrantío deja paso a una presencia cada vez más ostensible del barbecho al que se suman terrazgos retirados al cultivo de modo más estable. El impacto de esta nueva orientación se deja sentir de modo especial en aquellas regiones eminentemente cerealistas; disminución de tierras ocupadas por los cultivos y una previsible pérdida de UTAs demandadas son circunstancias que pueden afectar de manera importante a un espacio rural de baja densidad demográfica y con una estructura muy envejecida.

PALABRAS CLAVE.—Agricultura española. Retirada de tierras. Política Agraria Común. Efectos territoriales y sociales de la PAC.

RÉSUMÉ.—Depuis le début des années 80, la Commission Européenne a apaisé un tournement significatif à la PAC que finalement a été concrétisé dans la réforme de 1992. Les problèmes financiers, un taux de croissance de la production agricole très supérieur à celui de la consommation et la nouvelle approche environnementaliste ont suscité le nouveau cadre sur le quel l'extensification du système productif s'est érigé comme condition nécessaire. La forte pression sur la terre labourable a ouvert la voie à une présence de la jachère de plus en plus ostensible. Auxquels s'ajoutent des champs retirés des labours d'une manière plus régulière. L'impact de cette nouvelle orientation a affecté d'une façon importante sur les régions éminemment céréaliers; la diminution des terres occupées par les cultures et la prévisible perte des UTAs demandées sont des circonstances qui peuvent affecter d'une manière significative à un espace rural de pauvre densité démographique à structure vieillie.

MOTS CLÉ.—Agriculture espagnole. Retirée des terres. Politique agricole commune. Effets territoriaux et sociaux de la PAC

LA EXTENSIFICACIÓN DE LOS SECANOS HERBÁCEOS...

ABSTRACT.—From the beginning of the eighties the European Commission has been propitiating a significant turn to the CAP that at the end has been specified in the Reform of 1992. The financial problems, the growth rate of agrarian production above the consumption rate and the new environmental approach gave rise to the new framework in which the extensification of the productive systems sets up as a necessary requirement. The strong pressure on the arable land opens the way to the more and more obvious presence of the fallow land, to which lands taken away from the stable cultivation join. The impact of this new approach makes itself felt specially in the cereal-producing districts; decrease of cultivable lands and a foreseeable loss of requested UTAs are circumstances that may strongly affect the rural space with low population density and a very aged social structure.

KEY WORDS.—Spanish agriculture. The giving up of farmlands. Common agrarian policy. Territorial and social effects of CAP.