

12. LA DEHESA EXTREMEÑA Y LA REFORMA DE LA PAC

*Francisco Pulido García
Ángel Prieto Guijarro
Miguel Escribano Sánchez*

1. INTRODUCCIÓN

La reforma de la Política Agraria Común (PAC), cuyo origen parte de la propuesta presentada por el Comisario Mac Sharry en 1991 y que fue aprobada por el Consejo de la Unión Europea en mayo de 1992, supuso un cambio trascendental en la forma de apoyo a determinados sectores agrícolas y ganaderos. Entre las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) más afectadas destacan algunas de vital importancia para la dehesa extremeña, como son las de carne de vacuno, ovino-caprino y cultivos herbáceos.

Básicamente, la filosofía de la reforma de la PAC reside en el mantenimiento de los controles de producción y la reducción de la ayuda vía precios por la de un apoyo directo a la renta de los agricultores.

Entre las principales consecuencias motivadas por las modificaciones de la regulación de las OCM destaca el cambio de mentalidad que ha tenido lugar en la gestión del sistema. Los agricul-

tores y ganaderos han estado muy desorientados, al tener que sustituir en poco tiempo sus criterios tradicionales de gestión de la explotación por otros nuevos en los que la minimización de costes y la percepción de las ayudas directas han desplazado a los objetivos de maximización de la producción.

El impacto psicológico ha sido muy intenso para los agricultores. Recuérdese que las transformaciones o innovaciones que a lo largo del tiempo han incorporado los sistemas productivos agropecuarios han sido, por lo general, menos importantes y han dispuesto de un período de adaptación mucho más dilatado. A ello se unen los retrasos en la aprobación de las normativas de aplicación nacionales y regionales, la falta de práctica de las distintas Administraciones en la gestión de las ayudas, las diferencias comarcales, los cambios de reglamentación en las obligaciones de retirada de tierras, las variaciones en las cuantías de las ayudas, la complejidad administrativa, el adelanto en la decisión de los cultivos a implantar, la desinformación en las adjudicaciones de reservas de primas, etc. Todo esto derivó en muchos casos en una sensación de pesimismo, incertidumbre o fatalismo para el agricultor.

Por otra parte, en los años transcurridos tras la reforma se ha apreciado en la dehesa extremeña un efecto de reducción de los gastos por medios de producción ajenos, o de fuera del sistema, aumentando la utilización de medios de producción propios y el reemplazo, aunque éste ya era tradicionalmente muy importante en la dehesa. Las consecuencias han sido negativas para el empleo rural y para los servicios e industrias suministradoras de maquinaria, semillas, productos fitosanitarios, fertilizantes, etc., que han visto disminuir su volumen de negocio ante la contracción de la demanda. Así pues, se ha observado una tendencia hacia una menor integración del sistema productivo de la dehesa en la actividad económica en general, al reducirse la demanda de mano de obra y medios de producción.

Ahora bien, hay dos circunstancias que por motivos muy diferentes han coincidido temporalmente con la reforma de las OCM y que han tenido gran incidencia, tanto en el sistema de producción de la dehesa, como sobre otros sectores agrarios. La primera es la climatología adversa de los últimos años, caracterizada por una larga y acusada sequía que ha reducido los rendimientos de los cultivos herbáceos y los recursos de pastoreo de la dehesa, aumentando el coste de la suplementación del ganado. Sentido contrario han tenido las sucesivas devaluaciones de la peseta, motivando que los descensos de los precios institucionales comunitarios no se hayan traducido en una bajada de los precios de mercado en pesetas.

También hay que tener en cuenta que los conceptos "extensivo" y "prácticas respetuosas con el medio ambiente" implícitos en la reforma de la PAC, no tienen el mismo significado en la dehesa extremeña que en el resto de España o en otros países comunitarios. La dehesa es un ecosistema típicamente extensivo y sus sistemas de producción son bastante respetuosos con el medio. El hecho de que sea positivo reforzar la extensificación de sistemas de producción europeos, de carácter altamente intensivos, no presupone que tenga que ser apropiado para la dehesa. Al respecto hay que señalar el efecto de incremento de las cargas ganaderas y del sobrepastoreo en algunas dehesas ante el aumento de las primas tras la reforma de las OCM de carnes de vacuno y ovino-caprino.

Resulta complejo efectuar un cálculo minucioso de los beneficios y perjuicios que para los agricultores y ganaderos han tenido las modificaciones realizadas en cada OCM. La complicación aumenta cuando las explotaciones de dehesa son de distintos tamaños, en éstas se obtienen

varios tipos de productos, son regulados por OCM diferentes y no solamente se obtienen valores comerciales, como es el caso de la dehesa. A pesar de la indicada dificultad, se relacionan a continuación los principales efectos que la reforma de la PAC ha tenido sobre los sistemas de producción ganadera del ecosistema dehesa.

2. CULTIVOS HERBÁCEOS

La OCM en el sector de los cereales fue reformada por el Reglamento (CEE) nº 1766/92 del Consejo, de 30 de junio, modificado posteriormente por el Reglamento (CEE) nº 1866/94, por los que se han comercializado tras la reforma las producciones de las campañas 1993/94 y 1994/95. La del sector de semillas oleaginosas fue establecida por el Reglamento (CEE) 1765/92, modificado por el Reglamento (CEE) 232/94, habiendo comenzado su aplicación una campaña antes que los cereales.

La reforma de la OCM de cultivos herbáceos ha supuesto un cambio radical en relación a la forma en que venían siendo regulados sus mercados. El hecho de que la garantía del mantenimiento de las rentas de los agricultores no dependa del volumen de su producción, sino de los pagos compensatorios percibidos, da evidentemente a los productores mayor certidumbre y seguridad.

Las tres campañas transcurridas con la OCM de oleaginosas reformada ha motivado que en algunas dehesas extremeñas especialmente en las desarboladas y en zonas marginales, haya aumentado la superficie cultivada (o al menos sembrada) de girasol. Esto ha sido más acusado en las dos primeras campañas de aplicación.

El hecho de que las ayudas para los cultivos herbáceos estén condicionadas a la retirada de tierras de cultivo en cada explotación ha comportado que en algunas dehesas aumentaran algo las roturaciones el primer año, para así disponer posteriormente de una mayor superficie individual de referencia, sobre la cual efectuar la reducción correspondiente (inicialmente del 15 por 100 rotativo en la retirada obligatoria).

El sistema de cálculo de rendimientos medios por comarcas, independientemente del tipo, utilización y calidad del suelo, ha supuesto también un buen aliciente para estimular el cultivo de áreas de dehesas ubicadas en comarcas con predominio de regulares o buenas zonas de cultivo cerealista. Evidentemente, este sistema de cálculo es comprensible desde un punto de vista estadístico y de gestión de las primas, pero no desde un punto de vista racional. Los mejores agricultores de la comarca son penalizados injustamente, beneficiando a aquellos que cultivan el cereal o el girasol como mera excusa para la consecución de la ayuda a la hectárea, no compensando en muchos suelos de dehesas la realización de la recolección.

Igualmente, del establecimiento de criterios por comarcas para la consideración de los barbechos, ya sean en zonas de dehesas o de cultivos, pueden realizarse comentarios parecidos a los efectuados sobre el cálculo de los rendimientos medios regionales.

También hay que señalar el efecto de distorsión entre cultivos sustitutivos derivado de los diferentes sistemas de ayudas establecidos para cereales, oleaginosas, proteaginosas, forrajes desecados y leguminosas grano. Entre los efectos apreciados en la dehesa puede destacarse el incremento, advertido ya en 1994, del cultivo de proteaginosas (altramuz dulce, veza, etc.). Asimismo, en los años 1992 y 1993 se observó un desplazamiento de los cultivos forrajeros en explotaciones ganaderas de dehesa por el de girasol.

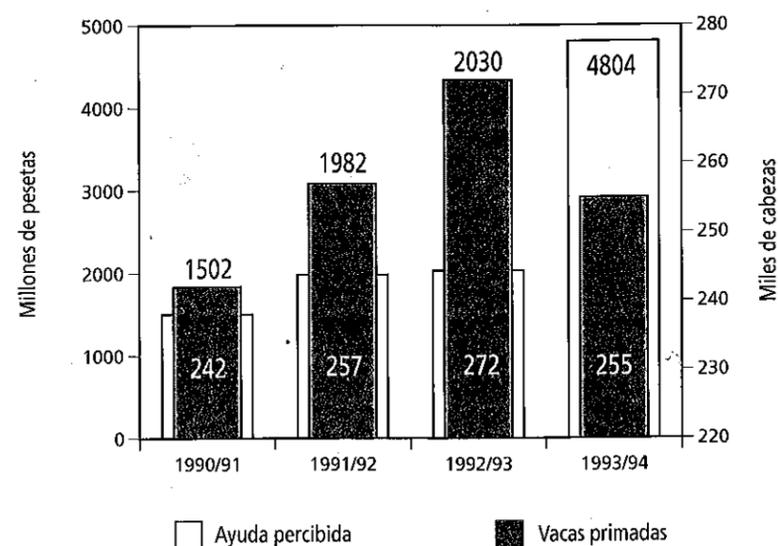
3. VACUNO

El nuevo régimen en el sector de la carne de vacuno fue establecido por el Reglamento (CEE) nº 2066/92 del Consejo de 30 de junio y posteriormente modificado por el 1884/94, por lo que tras la reforma han transcurrido las campañas de comercialización de 1993/94 y 1994/95.

Desde la incorporación española a la U.E., los efectivos de vacuno de carne han experimentado un fuerte y sostenido aumento. Baste señalar que según datos del MAPA el censo nacional de vacas que nunca se ordeñan era en 1992 un 70 por 100 mayor que el de 1986. El aumento ha sido debido a la menor dependencia de las explotaciones de vacuno de carne en cuanto a mano de obra y a que el sistema de producción de vacuno permite con mayor facilidad la dedicación a tiempo parcial. Debido a ello, muchas dehesas, explotadas tradicionalmente con ovino, se orientaron hacia la producción de vacuno de carne.

En las campañas transcurridas tras la reforma, el censo se ha estabilizado, ante la fijación de límites máximos individuales para la percepción de las primas por vacas nodrizas. Sin embargo, las cuantías de las ayudas han experimentado un fuerte aumento como puede apreciarse en el gráfico 1.

GRÁFICO 1. Ayudas por vacas nodrizas percibidas en Extremadura en el período 1990-94

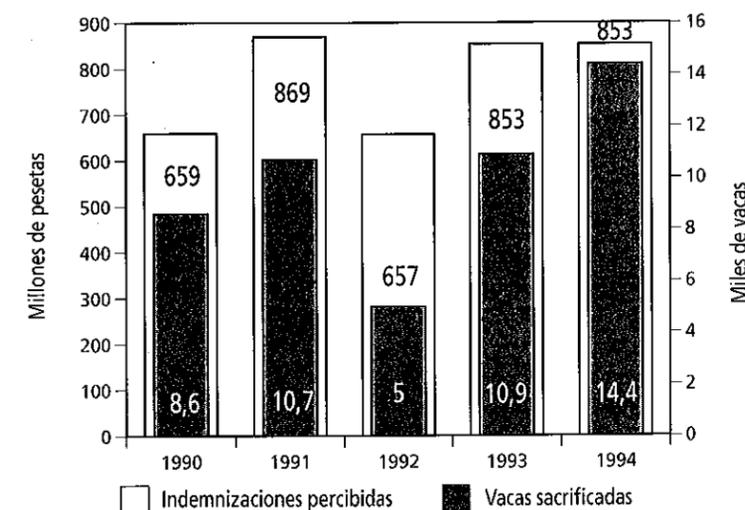


(Consejería de Agricultura y Comercio. Memoria 1990-94)

Los descensos de los precios de mercado previstos para la carne de vacuno, como consecuencia de las bajadas de los precios de intervención en ECU para las canales de bovinos machos de calidad R3, no se han producido en pesetas, ante las sucesivas devaluaciones en el verano de 1993 y la primavera de 1995. Hasta esta fecha el mercado ha estado animado, por lo que los efectos de bajadas de precios de la reforma de la OCM se han visto distorsionados por causas agromonetarias. A partir de dicha fecha (y hasta junio de 1995) se ha producido un cambio de tendencia con bajadas en los precios de mercado.

Sin embargo, lo que sí ha tenido una importante repercusión en el mercado de vacas para vida ha sido el desarrollo de las **campañas de saneamiento ganadero**, tal como se observa en el gráfico 2. En amplias zonas de dehesa, como es el caso de muchas explotaciones extremeñas, los numerosos sacrificios de las vacas afectadas, fundamentalmente por tuberculosis, elevaron el precio de mercado de las vacas para vida, ante el aumento de la demanda a fin de no perder el derecho a prima. Este problema se ha resuelto, a veces, destinando para reproductoras hembras cruzadas.

GRÁFICO 2. Vacas sacrificadas e indemnizaciones por campañas de saneamiento ganadero en Extremadura en el período 1990-94



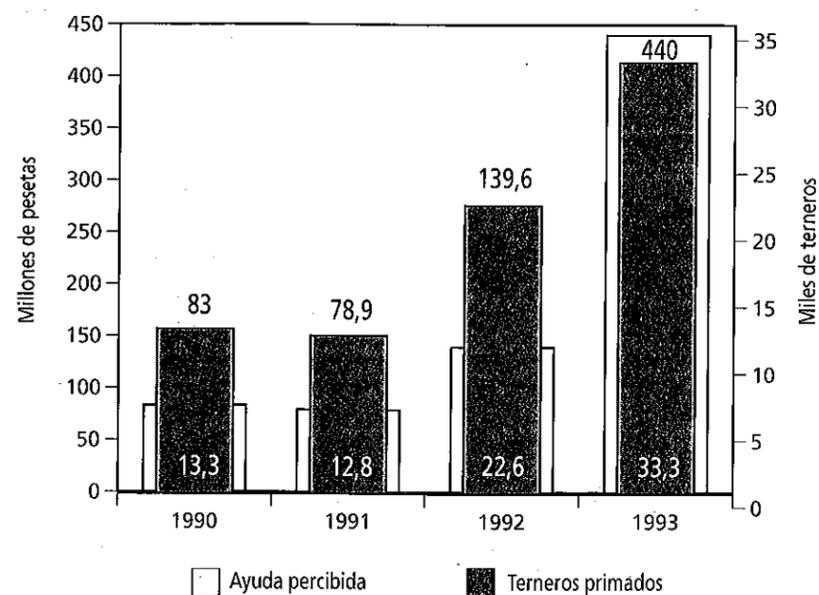
(Consejería de Agricultura y Comercio. Memoria 1990-94)

Por otra parte, el sistema de concesión de la prima a la vaca nodriza (que no tiene en cuenta la raza de la vaca ante la enorme complejidad de gestión que supondría hacer diferenciaciones raciales), unido al creciente porcentaje que representa la prima en la renta del ganadero, está disminuyendo los beneficios de los programas de selección racial, con las consiguientes consecuencias para la cabaña ganadera de razas autóctonas, como Retinta, Avileña y Morucha.

Las transmisiones de derechos a primas de vacas nodrizas han sido menos frecuentes que en el ovino, por lo que los efectos distorsionantes de los mercados secundarios de derechos en las explotaciones de dehesa han sido más limitados.

La fijación de la **prima de los bovinos machos** pagadera al cumplir los diez y los veintitrés meses (ocho y veintiuno, más los dos meses del período de retención), no está ideada pensando en sistemas de producción bovina como los de las dehesas extremeñas, en los que la casi totalidad de estos animales salen de la finca al destete, a los seis o siete meses. Como puede verse en el gráfico 3 la importancia económica de esta prima para Extremadura es notablemente inferior a la de vacas nodrizas. No obstante, en algunas explotaciones se ha apreciado un cierto aplazamiento de la venta hasta los diez meses para así percibir la prima, suplementando para ello a los terneros o manteniéndolos en pastoreo. Hasta principios de 1995 las dehesas que han tendido hacia dicho aplazamiento de la venta de los terneros han sido más bien pocas, aunque es previsible que vaya en aumento, lo cual comportará en el futuro, posiblemente, un importante cambio en el sistema de producción bovina.

GRÁFICO 3. Prima especial de carne de vacuno en Extremadura en el período 1990-93



(Consejería de Agricultura y Comercio. Memoria 1990-94)

Por el contrario, las explotaciones de toros de lidia, con elevado número de ellas localizadas en el área de la dehesa extremeña, han sido muy beneficiadas al poder percibir la totalidad de la prima. La participación que tienen sobre el total de la prima especial para los bovinos machos es muy grande en algunas regiones. Se estima que en Extremadura las explotaciones de toros de lidia pudieron recibir la tercera parte del total de primas percibidas en los dos primeros años tras la reforma.

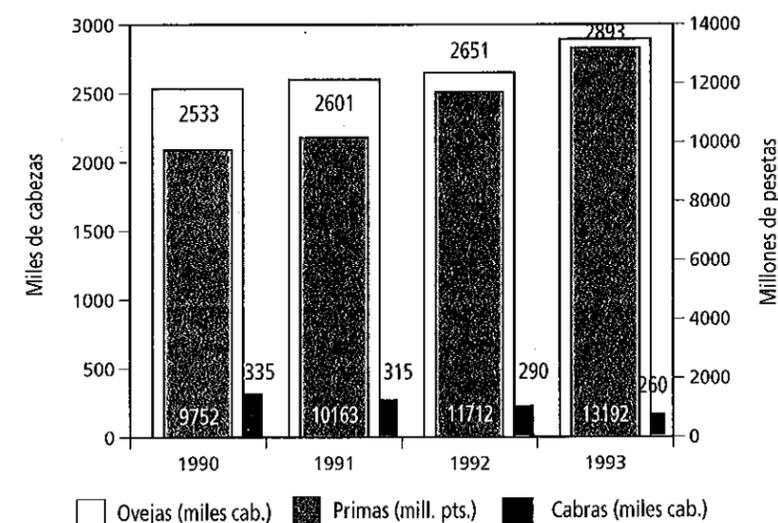
El establecimiento de las primas a la extensificación ha tenido un efecto claramente favorable en el vacuno en el ecosistema dehesa, al darse factores de densidad en Extremadura, por lo general, inferiores a las 1,4 UGM/ha fijadas como límite para su percepción.

4. OVINO-CAPRINO

La OCM en el sector de las carnes de ovino y caprino fue básicamente reformada por el Reglamento (CEE) nº 3013/89, cuyas últimas modificaciones importantes son debidas al Reglamento (CEE) nº 2070/92 del Consejo, de 30 de junio y al Reglamento (CEE) nº 363/93 del Consejo, de 10 de febrero.

Desde la incorporación española a la U.E. el aumento del censo nacional de ovejas con más de 12 meses ha sido menor que el de vacuno de carne pues, según datos del MAPA, se cifró en el 45 por 100 durante el sexenio 1986-92. En el mismo período el censo caprino prácticamente no ha variado, pues en 1992 se contaba con similar número de cabras reproductoras que durante los años 1986-87. La importancia de las primas de ovino-caprino para Extremadura es muy grande, como muestra el gráfico 4 en el que se aprecia el sostenido aumento del total percibido en todo el período.

GRÁFICO 4. Primas de ovino-caprino en Extremadura en el período 1990-93



(Consejería de Agricultura y Comercio. Memoria 1990-94)

En el sector ovino-caprino los cambios en los sistemas de producción por efecto de las primas comienzan ya a observarse en Extremadura en 1990. Entre ellos destaca el retraso de la edad de desvieje de las ovejas, pasando de una media de 7-8 años a 10-11 años en muchas explotaciones, en las cuales, en la actualidad, se produce lo que se podría llamar desvieje natural, al aumentar el número de muertes de ovejas en las fincas. Igualmente, algunas explotaciones han ido paulatinamente abandonando el sistema de tres partos cada dos años, siendo sustituido por el de un parto al año. Ambos aspectos han tenido un efecto económico de descapitalización de las dehesas con ovino (al disminuir el capital ganadero).

En consecuencia, ha ido apreciándose una disminución de la actividad reproductora de las ovejas, con el consiguiente descenso de la productividad. En las explotaciones extremeñas de dehesa cada vez es mayor el porcentaje de renta del ganadero debida al cobro de la prima y menor por la venta de los corderos.

En el sector ovino la transmisión de derechos a prima ha tenido mayor importancia que en el vacuno. Por un lado hay que señalar las transmisiones «no reales» al haberse efectuado con los familiares del titular de la explotación a fin de no superar los límites de animales con derecho a prima. Por otro lado, ha estado la acumulación inicial de derechos en manos de corredores y tratantes que posteriormente los fueron vendiendo.

Los aspectos comentados anteriormente, la desinformación de los ganaderos, los cambios en los criterios de asignación de reservas, el pago de la prima de 1994 antes de la adjudicación de la reserva de 1993, la no admisión en 1994 de solicitudes de reserva, etc., han derivado hacia dos mercados independientes, el de derechos y el de animales. Esto ha provocado que, en algunos casos, exista una desvinculación entre la propiedad del ganado ovino y caprino y la titularidad de los derechos, con la consiguiente distorsión del valor real de los animales como medio de producción.

También ha sido notoria la revalorización experimentada en los sueldos de los pastores debido a la reducida oferta de mano de obra con esa dedicación, al incremento de los censos ovinos y al mayor volumen de dinero que, tras la reforma de la PAC, fluye a las explotaciones. Paralelamente han aparecido especulaciones de la renta de la tierra vinculadas al potencial de las primas, así como un cierto incremento de los arrendamientos de las dehesas tanto destinadas a ovino como a caprino.

En otro orden de cosas, hay que destacar el hecho de que en muchas dehesas se ha tenido que limitar el tamaño de la explotación en cuanto a número de animales en función de los límites máximos cuantitativos de derecho a prima por ganadero, en lugar del sistema tradicional acorde con la dimensión de la finca.

En el ganado caprino las consecuencias, en general, han estado mucho más amortiguadas ante la menor participación de la prima en la renta total del ganadero por efecto, fundamentalmente, del ordeño.

III. LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN AGRARIA