



PROYECTO GANGA

# PROYECTO GANGA

El punto de partida



Proyecto subvencionado por:



Unión Europea  
FEADER



SEO/BirdLife  
[www.seo.org](http://www.seo.org)

## Revisión de las medidas agroambientales para la conservación de las aves ligadas a los cultivos herbáceos de secano en España.

### CONTENIDO:

El proyecto Ganga

Evolución de las medidas agroambientales

Resultados

– Perspectiva ecológica

– Perspectiva socio-económica

Conclusiones

© SEO/BirdLife, 2010

C/ Melquiades Biencinto, 34

28053 - Madrid

Tel.: 91 434 09 10

[www.seo.org](http://www.seo.org)

e-mail: [agricultura@seo.org](mailto:agricultura@seo.org)

Textos: Carricondo, Ana y Martín, Carlos A.

Fotografías: Portada: gangas, JA. Martínez; cereal, E. Ureña; cosecha, SEO/BirdLife-J.Cirera. Contraportada: JA. Martínez

Diseño y maquetación: Simétrica SL.

Imprenta: Netaigraf SLL.

*Esta publicación pretende servir como un resumen divulgativo. Las personas interesadas en profundizar más en la información presentada podrán consultar una versión más extensa y detallada del informe en la página web del proyecto.*

Publicado en Madrid, en octubre de 2010



# EL PROYECTO GANGA

## ¿Por qué?

Debido a la situación de los herbáceos de secano y las aves ligadas a estos cultivos, SEO/BirdLife se planteó iniciar en 2009 un proyecto para la evaluación y fomento de las medidas agroambientales de interés para la conservación de las aves esteparias, en el marco del periodo de programación 2007- 2013. Gracias al apoyo del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) y del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), surge el proyecto Ganga, que se desarrollará hasta finales del año 2012.

El principal motivo es que las aves ligadas a medios agrícolas, en particular las llamadas aves agroesteparias (ligadas a medios cerealistas), llevan décadas con una tendencia poblacional negativa continua (gráficas 1a y 1b). Entre este grupo de aves se encuentran algunas especies amenazadas, como la avutarda, el sisón o las gangas, que requieren la designación de espacios clave y la puesta en marcha de acciones para su conservación. Por este motivo, la mayor parte de los espacios de la Red Natura 2000 exclusivamente designados para la protección de las aves (las conocidas ZEPA) corresponden con espacios eminentemente agrarios. No obstante, acompañando a estas especies emblemáticas, se encuentran muchas otras especies de aves más comunes que, siendo aún abundantes, también están viendo reducidas sus poblaciones, como las calandrias, las cogujadas o la codorniz.

Los sistemas herbáceos de secano o estepas cerealistas, actual hábitat preferente de la mayoría de estas especies, se encuentran en una difícil situación de viabilidad, lo que los está llevando a la intensificación o el abandono, dependiendo de la zona en la que se ubiquen. Y estas transformaciones son una de las causas principales del declive detectado en las aves asociadas a ellos.

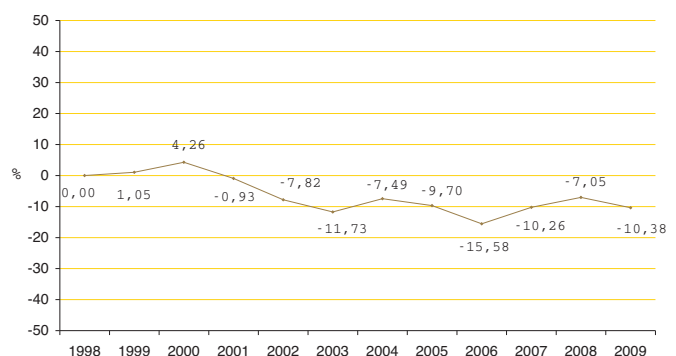
Aparte de las acciones específicas de conservación en zonas prioritarias (en particular, las herramientas de gestión de las ZEPA), las medidas agroambientales, con las que deben coordinarse, se presentan como una oportunidad para afrontar, al menos en parte, ambas cuestiones. Su planteamiento es promover la conservación de la biodiversidad de las tierras agrarias a través del fomento de una gestión favorable y del necesario apoyo económico, pero su eficacia depende de un adecuado diseño y aplicación a todos los niveles. Muchos años después de la puesta en marcha de las primeras medidas, ambos problemas siguen sin resolverse, y es necesario conocer qué papel han jugado y están jugando este tipo de ayudas y cuáles son las claves de sus éxitos y fracasos.



© Gabi Sierra

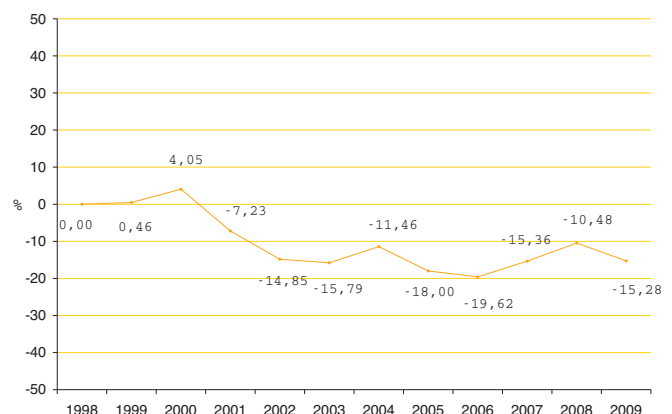
Precisamente, la Política Agraria Común (PAC) encara una reforma de gran calado para después de 2013, y es importante contar con propuestas eficaces y argumentos sólidos para promover una agricultura sostenible y defender el necesario apoyo a los sistemas agrarios de mayor valor para la biodiversidad, elemento diferenciador de la agricultura española en el contexto europeo.

**Gráfica 1a. Tendencia de aves ligadas a cultivos**



Escandell V. 2009. De datos del programa SACRE de SEO/BirdLife

**Gráfica 1b. Tendencia de aves ligadas a cultivos de cereal**



Escandell V. 2009. De datos del programa SACRE de SEO/BirdLife

## ¿En qué consiste?

La finalidad del proyecto es identificar e impulsar las mejoras necesarias en el diseño y la instrumentación de estas medidas, tanto para contribuir a garantizar la conservación de las aves, como para recompensar adecuadamente el compromiso de los agricultores que realicen una gestión sostenible, de cara al futuro de la Política Agraria Común (PAC).

Con esta meta en mente, se establecen una serie de objetivos específicos principales:

- Analizar la evolución y los resultados de las ayudas agroambientales de periodos anteriores
- Evaluar experimentalmente la eficacia ambiental y económica de las medidas actuales más relevantes para las aves de medios agrícolas
- Identificar los métodos más efectivos para fomentar las medidas entre los beneficiarios
- Comunicar los resultados y propuestas finales a las administraciones responsables a nivel técnico y político

Este informe responde por tanto al primer objetivo y en él se presentan de manera sintética: la evolución de las medidas agroambientales desde sus inicios hasta los últimos programas anteriores al actual periodo; y los resultados más relevantes de un trabajo de revisión de los principales estudios de evaluación de las medidas de interés realizados hasta la fecha, tanto desde el punto de vista ambiental como desde un enfoque socio-económico.

Esta tarea se consideró fundamental no sólo para dibujar el cuadro completo de las medidas agroambientales y poder interpretar adecuadamente los resultados que se obtengan con el proyecto, sino también para diagnosticar la situación

de partida y definir la metodología del trabajo posterior de una manera óptima.

## EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS AGROAMBIENTALES

### Evolución del marco normativo europeo

De manera muy resumida, se pueden dar algunas ideas clave de la evolución de las consideraciones ambientales y de desarrollo rural dentro de la Política Agraria Comunitaria (PAC).

Hasta las últimas décadas del s. XX, las políticas europeas en el medio rural se centraron casi exclusivamente en el desarrollo agrario, acompañadas en el caso de España de unos grandes planes de reforestación de los montes.

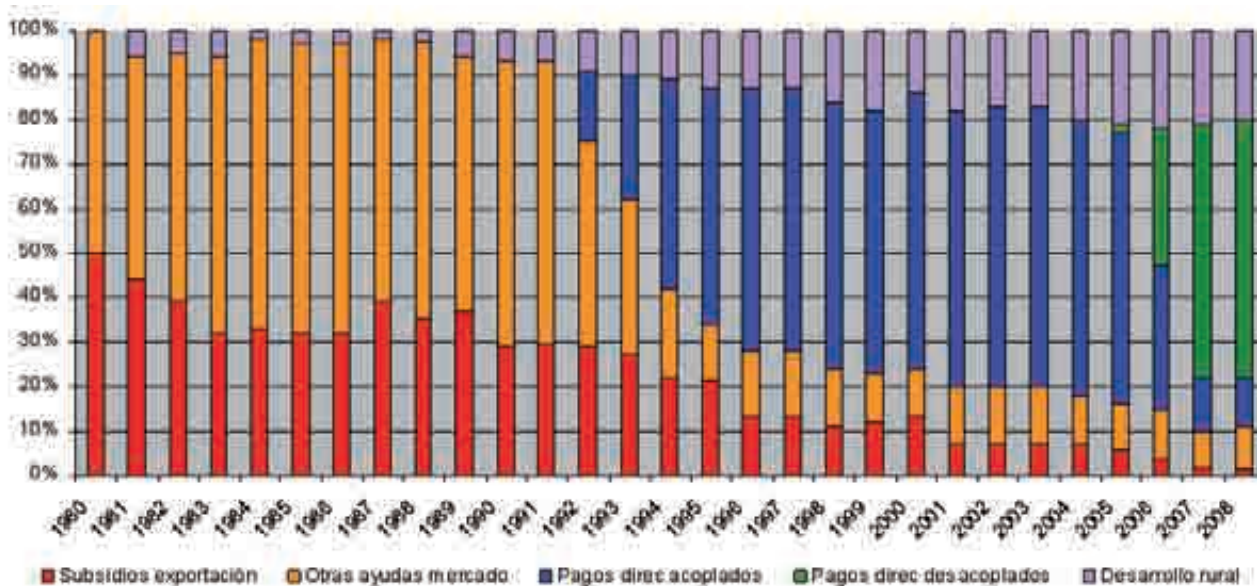
A partir de la década de los 90, como consecuencia de una insostenible situación de excedentes y las emergentes críticas internacionales sobre la PAC, empiezan a introducirse algunos cambios y criterios ambientales. La reforma MacSharry (1992) introduce la necesidad de contemplar objetivos ambientales (origen de las agroambientales) y medidas de acompañamiento. Desde entonces, han tenido lugar sucesivas reformas que, entre otras cosas, han ido dando relevancia tanto a los objetivos ambientales como a las medidas de desarrollo rural, que no obstante, siguen siendo una parte menor de la PAC en su conjunto (tabla 1 y gráfica 2).

**Tabla 1.** Evolución de la PAC: medio ambiente y desarrollo rural

FECHA	HITO	CUESTIONES CLAVE	NORMATVA RELACIONADA
Finales de 80	Dos décadas de la PAC	Situación insostenible de excedentes Incremento de evidencias de impactos ambientales de la intensificación	Tratado Roma CEE (Reglamentos 1962)
1992	Reforma MacSharry	Introduce la necesidad de contemplar objetivos ambientales (agroambientales obligatorias) y otras medidas de acompañamiento, en los programas de desarrollo rural.	Reglamento 2078/1992  RD 51/1995, 632/2005 y 928/2005
1999-2001	Programación periodo 2000-2006	Se incluye de manera explícita el concepto de "multifuncionalidad". Aparición de los dos pilares: I y II	Reglamento 1257/1999
	Agenda 2000 (Lisboa+Goteborg)	Refuerza los aspectos ambientales de la política agraria y las medidas de desarrollo rural no agrarias	RD 4/2001 y 708/2002
2003	Segunda gran reforma de la PAC	Principales elementos: - Desvinculación de la producción: condicionalidad - Modulación: mayores recursos para diversificación (Desarrollo Rural, DR) (derivada también de presión de la OMC)	Reglamento 1782/2003  RD 2352/2004
2007	Nuevo periodo programación 2007-2013	La condicionalidad se aplica también a varias medidas de los programas de desarrollo rural del FEADER (eje 2)	Reglamentos 1698/2005 y 73/2009  RD 486/2009 y 66/2010  Programación regional DR: órdenes regionales

SEO/BirdLife, elaboración propia

Gráfica 2. Evolución de la composición del gasto de la PAC



Fuente: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. 2009

Si bien es innegable que ha habido un interés político creciente por fortalecer las políticas de desarrollo rural y avanzar hacia la sostenibilidad de la agricultura, tampoco se puede ocultar que en muchas ocasiones, las medidas que se han ido incorporando han respondido también a la necesidad de compensar con ayudas aceptables en el contexto internacional la paulatina reducción de los apoyos directos ligados a la producción y las medidas de mercado. Sea como fuere, la política agroambiental es un hecho, consecuente con la situación de la agricultura y la sociedad europeas; potenciarla es una necesidad y mejorar su eficacia una obligación.

## Las medidas en España

### Programación

Paralelamente a la aprobación de los sucesivos reglamentos europeos, en España se ha ido elaborando la normativa de aplicación de los mismos.

Derivado del Reglamento de 1992 (tabla 2), se aprobó el Real Decreto 51/1995 que establecía 4 medidas horizontales. Además, dos Reales Decretos posteriores y diversas propuestas regionales definieron diferentes medidas zonales vinculadas a espacios de interés u objetivos concretos en determinadas áreas. Tanto las horizontales como las zonales, incluyeron esquemas relacionados con la extensificación de los cultivos herbáceos de secano, cuando no directamente dirigidos a la conservación de las aves esteparias.

En el periodo posterior, de 2000 a 2006, el Real Decreto 4/2001 (y posteriores modificaciones) desarrolla las disposiciones del Reglamento 1257/1999, estableciendo un menú único de medidas horizontales, del que las comunidades autónomas podían seleccionar las que aplicar en sus territorios (tabla 3).

Se mantienen algunos de los esquemas del periodo anterior, pero también se incorporan muchas otras medidas nuevas, como el girasol de secano o el mantenimiento

Tabla 2. Medidas agroambientales del periodo 1992-1999

HORIZONTALES RD 51/1995	(h1) fomento de la agricultura extensiva	Potencialmente positiva para esteparias
	(h2) fomento de la formación agroambiental	
	(h3) fomento de razas en peligro de extinción	
	(h4) fomento de la agricultura ecológica	
ZONALES	Parques Nacionales y otras zonas sensibles (RD 632/1995)	Incluye acciones de extensificación de herbáceos
	Zonas húmedas del Convenio RAMSAR, y ZEPA (RD 928/1995)	Incluye acciones de extensificación de herbáceos
	Otras medidas zonales propuestas por las CCAA	Incluye, entre otros el programa de estepas cerealistas de CYL y el de aves esteparias de CLM

SEO/BirdLife, elaboración propia

to de elementos del paisaje, entre otras. Se podría decir que este periodo supone un paso atrás al perderse las medidas más adaptadas a zonas concretas y aumentar la

complejidad de su estructuración, desglosando algunos esquemas del periodo anterior en diversos compromisos independientes.

**Tabla 3.** Pagos medios (euros/ha) según sistema productivo o área y tipo de ayuda, periodo 2000-2006

OBJETIVO	Medida		Submedida		Prima (€/ha)*
	cod.	Denominación	cod.	Denominación	
Reducción de insumos (otras)	3	Reducción de insumos	3.2	Reducción de insumos	53-420
			3.3	Producción integrada	56-481
Agricultura ecológica	3	Reducción de insumos	3.4	Agricultura ecológica	92-600
	9	Gestión integrada explot. ganaderas	9.3	Ganadería ecológica (pastos)	126-180
Rotación cultivos	1	Extensificación de cultivos	1.3	Girasol seco	60
Extensificación	1	Extensificación de cultivos	1.1	Barbecho agroambiental	41-82
			1.2	Extensificación flora & fauna	56
			1.4	Retirada de tierras	138-270
	9	Gestión integrada explotaciones ganaderas	9.4	Reducción de carga ganadera	62-216
			9.5	Pastoreo para protección flora & fauna	60
Paisaje y naturaleza	4	Lucha contra la erosión	4.1	Lucha contra erosión herbáceos	54
			4.2	Lucha contra erosión leñosos	132
			4.3	Mantenimiento tierras abandonadas	40-99
	7	Ahorro de agua	7.1	Acuíferos Sobreexplotación	209-518
	8	Protección del paisaje y protección contra incendios	8.1	Protección elementos de paisaje	18-84
			8.2	Pastoreo en zonas lobo y/o oso	10
			8.3	Leguminosas en zonas perimetrales	102
	9	Gestión integrada explotaciones ganaderas	9.1	Mejora del medio físico	40-200
			9.6	Apicultura para la biodiversidad	11
Plantas amenazadas	2	Variedades vegetales en riesgo de erosión	2.1.1	Variedades locales herbáceas (reducción de insumos)	400-600
			2.1.2	Variedades locales leñosas (sin/con reducción insumos)	341-732
Otras acciones	6	Sistemas especiales	6.1	Sistemas especiales (Canarias)	200-600
	5	Protección flora y fauna humedales	5.1	Arrozales	398
			5.2	Caña de azúcar	721
			5.3	Sobresiembr cereal (Grullas)	39
Razas ganaderas	9	Gestión integrada explotaciones ganaderas	9.2	Razas autóctonas	120

\*Primas básicas medias (los rangos derivan de diferentes importes según tipos de cultivo). En azul, medidas con potenciales efectos positivos para aves esteparias  
SEO/BirdLife, elaboración propia a partir de diversos documentos.

Es importante llamar la atención sobre las medidas relacionadas con los herbáceos de secano y con mayor interés para las aves esteparias presentan, salvo excepciones, las primas de menor importe, a pesar de poder añadir aún en este periodo un porcentaje adicional como incentivo

(opción actualmente eliminada por el reglamento en vigor). Esta cuestión está condicionada, entre otros factores, por el menor rendimiento de estos sistemas frente al regadío u otros cultivos y las fórmulas de cálculo de primas impuestas, que impiden incorporar su valor ambiental.



© SEO/BirdLife



© José Antonio Martínez-SEO/BirdLife

## Ejecución

En cuanto a nivel de ejecución o acogida, en general ha ido aumentando a largo de los años, aunque se mantiene relativamente bajo respecto de la superficie total agraria y de los porcentajes de otros países de la UE (estando entre los últimos puestos). El primer periodo comenzó con bastante retraso, lo que, unido a algo novedoso, determinó un grado de ejecución bastante inferior a lo previsto (apenas un 60%). Al final del periodo 1992-1999, la superficie acogida representaba alrededor del 7% del total de las tierras agrarias del país, mientras que en el 2006 ascendía a aproximadamente un 13%.

En relación con los esquemas potencialmente beneficiosos para las aves esteparias, en el primer periodo, el programa de “estepas cerealistas” de Castilla y León tuvo una acogida relativamente buena (siendo una de las medidas con más gasto), mientras que el de “aves esteparias” de Castilla-La Mancha fue algo menos exitoso. De ambos programas aún se mantienen ciertos compromisos ligados a la retirada de la producción a largo plazo.

En el periodo 2000-2006, según la evaluación final del programa agroambiental, las medidas más vinculadas con los herbáceos de secano destacaron sobre el resto en cuanto al nivel de aplicación en las comunidades autónomas donde estos sistemas son más relevantes. En particular en Castilla y León, barbecho, extensificación y girasol son las mayoritarias y en Aragón, barbecho y extensificación, mientras que en Castilla-La Mancha destaca la de girasol.

Detrás de estos resultados, se encuentran diferentes situaciones en cuanto a la apertura de las medidas, con retrasos en la puesta en marcha de algunas de ellas. De hecho, por ejemplo en Castilla-La Mancha las de extensificación (exceptuando la de girasol) no se inician hasta 2004.

Cabe llamar la atención sobre el hecho de que en Andalucía, a pesar de su gran superficie de herbáceos, uso predominante de la región junto con el olivar, no destaque ninguna de estas medidas, si bien el girasol (en las provincias occidentales) alcanza superficies significativas.

## Situación actual

La aprobación del reglamento de 2005, que establece las disposiciones para la política de desarrollo rural en el periodo 2007-2013, introduce una perspectiva más integrada de esta política, aunando los distintos programas que se habían usado hasta entonces (medidas de acompañamiento, mejora de explotaciones, iniciativa LEADER).

En este contexto, las medidas agroambientales se sitúan como una acción obligatoria para los Estados Miembro y una pieza fundamental, pero se enfrentan a algunos retos, como la eliminación del concepto de incentivo (limitando aún más la capacidad de la fórmula de cálculo de las ayudas), la nueva línea base que establece la "condicionalidad" sobre la que deben definirse los compromisos, el solapamiento con ciertas ayudas del primer pilar o la incierta delimitación con las posibles acciones similares de los planes de gestión de los espacios Natura 2000.

Otra novedad relevante es el reforzamiento de los controles obligatorios del cumplimiento de los compromisos de las medidas y del seguimiento y evaluación de sus resultados, ya que como puso en evidencia un informe especial del Tribunal de Cuentas de 2005, el control era deficitario y la información sobre los efectos de las medidas, insuficiente.

En España, al optar por una programación regional, las agroambientales pasan a diseñarse también a escala regional, lo que ha dado lugar a una multitud de esquemas, en muchos

casos similares, pero con diferentes compromisos y primas. Este es el caso también de los esquemas de interés para esteparias (tabla 4), que además están sufriendo retrasos en varias comunidades, entre otros problemas.

Por otro lado, en cierta medida se ha mantenido la inercia a utilizar estas ayudas para compensar de alguna manera las reducciones en los pagos directos del primer pilar o tras las modificaciones de las distintas OCM, especialmente a través de la apertura de ayudas a la producción integrada.

En cualquier caso, se han incorporado también numerosas medidas que intentan responder a problemas u objetivos ambientales concretos en cada región y el presupuesto destinado a estas ayudas ha aumentado considerablemente, con más de 2.000 millones de euros en total (casi un 60% más que en los periodos anteriores).

En cuanto a acogida, descontando los contratos en vigor heredados del periodo anterior, el nivel de aplicación hasta la fecha no es muy alto respecto de los objetivos establecidos, en gran medida debido al retraso en la puesta en marcha de los programas.

En relación con esto último, aunque se han desarrollado algo más, en general se mantiene una escasa concreción de los objetivos ambientales que se persiguen con las medidas. Así, las metas cuantitativas se establecen únicamente como números de contratos y/o hectáreas de aplicación o gasto ejecutado.

**Tabla 4. Medidas agroambientales del periodo 2007-2013 con potencial interés para aves esteparias**

CCAA**	Medida/s	Zonas	Prima* (€/ha)
Andalucía	Sistemas agrarios de especial interés para las poblaciones de aves esteparias	Interés esteparias	242
Aragón	Cultivo de alfalfa de secano	Natura 2000/otras	95
	Cultivo de esparceta en rotación	rdto $\geq 2Tn/ha$	82
	Mantenimiento del rastrojo	Natura 2000/otras	60-72
	Generación de corredores biológicos	varias	90-120
C-La Mancha	Agro sistemas extensivos de secano	todas	65,5 (+50)
	Cultivo del girasol de secano	todas	60
C y León	Agroecosistemas extensivos de secano	rdto $\geq 2Tn/ha$	65 (+50)
	Cultivo alfalfa secano "Tierra Campos"	Natura 2000	300
	Girasol de secano en rotación	Natura 2000	60
Cataluña	Gestión de cereales de ciclo largo	Natura 2000	165
	Gestión de cubiertas en barbechos	Natura 2000	217
Extremadura	Sistemas agrarios de especial interés para la protección de las Aves Esteparias	Natura 2000	102 (+4)
La Rioja	Sistemas de extensificación para la protección de las aves esteparias	ind barbecho >10	95 (+30)
Madrid	Barbecho ambiental con picado de paja	todas	90
	Agro sistemas extensivos de secano	Natura 2000	330
Murcia	Extensificación de herbáceos de secano	ind barbecho >10	57-125
Navarra	Ayudas Agroambientales en Zonas Esteparias	mitad sur	20-35 x IR

\* Cuantías básicas o medias, variables según compromisos contraidos y características de la explotación

\*\* Canarias, a pesar de albergar aves esteparias de interés, no dispone de medidas agroambientales de este tipo

SEO/BirdLife, elaboración propia, a partir de los PDR y órdenes reguladoras regionales



# ¿Y QUÉ SE HA CONSEGUIDO HASTA AHORA?



© José Antonio Martínez-SEO/BirdLife

## RESULTADOS

### Perspectiva ecológica

#### *Consideraciones previas sobre las metodologías y los estudios existentes*

La evaluación de la efectividad ecológica de los programas agroambientales no es algo sencillo, debido, en primer lugar, a la gran variedad de medidas y compromisos ofertados, y en segundo, a la frecuente carencia de una definición clara y concreta de los objetivos ambientales perseguidos mediante la aplicación de las medidas. A esto también hay que añadir la ausencia de una metodología estandarizada y consensuada, por lo que los diseños empleados son muy dispares y esto dificulta la comparación de los resultados obtenidos en diferentes trabajos. Es más, muchos estudios publicados presentan planteamientos incompletos o defectuosos, reduciendo considerablemente la validez de sus conclusiones.

En líneas generales existen dos aproximaciones para evaluar dicha efectividad: una indirecta y otra directa (tabla 5):

La **evaluación indirecta**, o *ex-ante*, consiste en analizar los efectos potenciales de las prácticas incluidas en los programas agroambientales sobre los requerimientos de hábitat o sobre determinados parámetros demográficos, como el éxito reproductivo o la tasa de mortalidad, de las especies de interés. La aproximación indirecta ha sido comúnmente

empleada para diseñar las diferentes medidas y compromisos que componen los programas agroambientales. Sin embargo, esta aproximación permite sólo realizar valoraciones indirectas sobre la idoneidad de ciertas prácticas frente a otras, sin establecer con rigor sus efectos mediante resultados reales derivados del seguimiento de su aplicación. Una variante de la aproximación indirecta, que ha sido empleada para valorar la idoneidad de las medidas y los programas agroambientales, consiste en la inclusión de la opinión de expertos en la conservación de las especies objetivo mediante una serie de encuestas dirigidas.

La **evaluación directa**, o *ex-post*, consiste en analizar los efectos reales de la aplicación de las medidas, a través de la toma de datos sobre el terreno, frecuentemente mediante la comparación de la diversidad y/o abundancia de especies entre campos gestionados mediante programas agroambientales y campos control. Existen numerosas variantes de esta metodología según el diseño incluya la toma de datos en uno o varios momentos a lo largo del tiempo, si se comparan parcelas o zonas que incluyen parcelas sometidas a agroambientales con parcelas o zonas que siguen una gestión convencional (no sometidas a agroambientales), y del número de pares analizados. La aproximación idónea es la que dispone de información sobre riqueza y diversidad de especies antes y después de la puesta en marcha de un determinado programa agroambiental, y usa un diseño de pares de parcelas sometidas a agroambientales y parcelas control, sin medidas agroambientales, que por lo demás presentan condiciones ambientales similares, y un número sufi-

cientemente de réplicas. Otro método de evaluación directa, en principio menos adecuado que el anterior, consiste en el estudio de las tendencias demográficas de una o varias especies de interés, normalmente aquellas que están amenazadas y cuya conservación es prioritaria, y su relación con el grado de ejecución de las medidas agroambientales (superficie de aplicación) en diferentes zonas. Sin embargo, los resultados obtenidos para una o unas pocas especies no tienen por qué ser aplicables para el resto. Además, suelen existir otros pro-

cesos naturales o no que causen cambios demográficos y que pueden solaparse al efecto de las medidas agroambientales, por lo que no es posible establecer una relación inequívoca de causalidad entre la variable analizada (efectividad de los programas agroambientales) y el efecto observado (evolución de poblaciones de aves). Además esta metodología no permite discernir si el éxito o fracaso del programa agroambiental se debe a al diseño de las medidas o a la intensidad de su aplicación.

**Tabla 5.** Metodologías empleadas para la evolución ecológica de los programas agroambientales

Cuestión	Aproximación	
	Indirecta	Directa
¿Qué se mide?	Se estiman los efectos del programa agroambiental sobre la adecuación del hábitat y/o sobre determinados parámetros demográficos de especies objetivo	Se miden los efectos del programa agroambiental sobre la distribución y abundancia o diversidad de especies objetivo
¿Cómo se evalúa la efectividad ecológica de los programas agroambientales?	Un programa agroambiental es considerado efectivo cuando se estima que supondrá una mejora en la adecuación del hábitat a los requerimientos de las especies objetivo, y/o una mejora de los valores de determinados parámetros demográficos	Un programa agroambiental es considerado efectivo cuando incrementa la abundancia, el rango de distribución o la diversidad de las especies objetivo

SEO/BirdLife, elaboración propia

La valoración de la eficacia de una misma medida puede diferir en función de los objetivos a perseguir o las variables a medir. Por ejemplo, es importante identificar si el objetivo es mejorar la situación de determinadas especies con interés prioritario de conservación o por el contrario aumentar la riqueza y diversidad de especies. En cualquier caso, desde sus inicios, estas medidas adolecen de la falta de objetivos concretos de tipo ambiental, algo que sigue sucediendo. Además, entre otros factores, el grado de aplicación (acogida), hasta ahora por lo general muy bajo o disperso, determina la viabilidad de obtener resultados significativos.

Lo cierto es que hasta ahora el indicador más usado (casi el único cuantitativo en los formularios oficiales) para valorar

el éxito de un programa agroambiental específico es el nivel de acogida (número de contratos y superficie), que ha sido aceptado asumiendo un diseño adecuado de las medidas (y por tanto con supuestos efectos positivos). No obstante, si bien es necesario que haya un suficiente nivel de acogida para producir efectos tangibles, si el diseño no es apropiado, no es una garantía de la obtención de impactos positivos.

En cuanto a los estudios realizados hasta la fecha en relación con los objetivos del proyecto Ganga, existe un número elevado de publicaciones, aunque menos, y mayoritariamente de evaluaciones indirectas, en el caso de trabajos dedicados al efecto de las agroambientales sobre la biodiversidad y las aves en España.



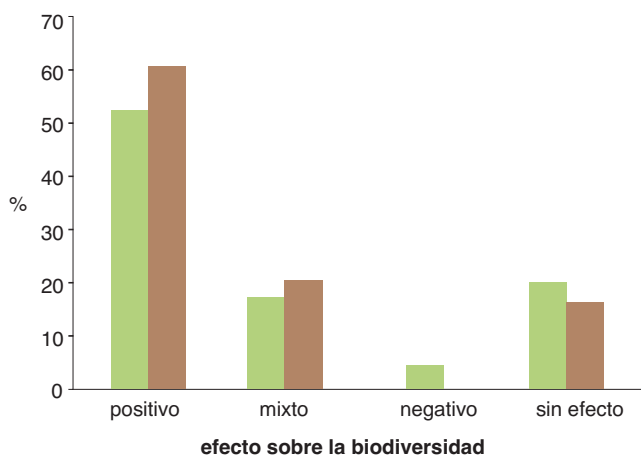
© Carlos A. Martín

## Resultados

A pesar del creciente interés por todo lo relativo a los programas agroambientales, sigue sin haber consenso sobre los efectos ecológicos que generan ya que los resultados obtenidos son variables en función de los trabajos publicados y organismos analizados. Aunque la mayoría de los estudios existentes afirman que, en general, las medidas agroambientales tienen efectos positivos sobre la biodiversidad, en otros casos el efecto es mixto o casi nulo (e incluso negativo para determinadas especies). Es por tanto necesario seguir avanzando en el conocimiento sobre las variables que determinan la eficacia de los programas de ayudas agroambientales vigentes en la actualidad, de cara a mejorar el diseño de futuros programas.

Existe no obstante una tendencia en los últimos años hacia un aumento de la frecuencia de resultados positivos en los estudios publicados (gráfica 3), lo que puede indicar una mejora paulatina en el diseño de los programas o el efecto acumulado de los sucesivos años de aplicación, o una combinación de ambas cosas. Aunque menos probable, tampoco se puede descartar un posible sesgo a la hora de publicar aquellos resultados que sólo muestran efectos positivos de los programas agroambientales.

**Gráfica 3.** Efecto sobre la diversidad de animales y plantas de los programas agroambientales según las publicaciones analizadas.



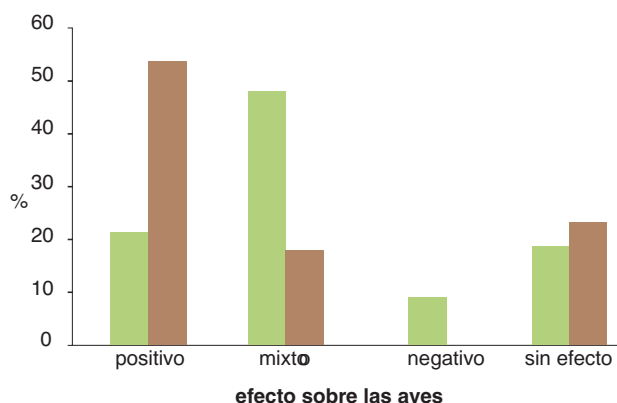
SEO/BirdLife, elaboración propia

En verde las evaluaciones recogidas en la revisión de Kleijn & Sutherland (2003)\* y en marrón las publicadas desde entonces (62 y 46 publicaciones analizadas respectivamente).

\* Kleijn, D. & Sutherland, W.J. 2003. How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? *Journal of Applied Ecology*, 40: 947-969

Para el caso de las aves los resultados publicados son similares a los del conjunto de organismos: aproximadamente la mitad de las medidas o programas agroambientales aparentemente bien diseñados no se traducen en incrementos de la diversidad biológica o de las poblaciones de especies amenazadas (gráfica 4).

**Gráfica 4.** Efecto sobre la riqueza y abundancia de aves de los programas agroambientales según las publicaciones analizadas.



SEO/BirdLife, elaboración propia

En verde las evaluaciones recogidas en Kleijn & Sutherland (2003) y en marrón las publicadas desde entonces (19 y 33 publicaciones analizadas respectivamente).



© David Howell

Por otra parte, la efectividad ecológica de las medidas agroambientales está condicionada por la complejidad del paisaje agrario donde se aplican, de tal forma que los efectos alcanzados son menores en paisajes más diversos. Dicho de otra manera, con altos niveles de complejidad paisajística, es más difícil obtener resultados significativos (de incrementos poblacionales o de riqueza respecto de la situación de partida), que en situaciones de mayor intensificación agrícola y menor complejidad paisajística. En zonas con un grado de extensificación ya muy alto, es lógico que los resultados esperables sean más de mantenimiento que de incremento de las poblaciones.

Lo que parece claro es que el diseño de medidas uniformes para amplias regiones (incluso a escala nacional, como en el anterior periodo) sin enfoque estratégico/paisajístico no parece apropiado ya que deriva en lo siguiente:

- las medidas se aplican en parches demasiado pequeños, o en parcelas dispersas y alejadas entre sí
- en ocasiones se aplican en zonas donde las especies objetivo no están presentes o en poblaciones demasiado pequeñas sin capacidad para responder a las mejoras
- las necesidades de mejora del hábitat no tienen por qué ser las mismas a lo largo de todo el área de aplicación de las medidas, sino que dependen de las características del paisaje agrario de partida de cada zona.



© SEO/BirdLife

Estas debilidades se han intentado superar en el actual periodo, con nuevas medidas diseñadas a nivel regional y focalizadas (de manera prioritaria o exclusiva) en espacios ZEPA, que matizan o integran en un único esquema de gestión varios de los compromisos independientes del

periodo anterior (volviendo de alguna manera al enfoque del primer programa agroambiental). Está por ver si mejorarán sus resultados, para lo que será necesario tanto potenciar su aplicación como evaluar adecuadamente sus efectos.

## Perspectiva Socio-económica

### *Consideraciones previas sobre las metodologías y los estudios existentes*

La evaluación de la eficacia socio-económica de los pagos agroambientales ha sido llevada a cabo mayoritariamente a través de análisis sobre escenarios teóricos, modelos de simulación de efectos sociales o económicos sobre explotaciones tipo, y encuestas de preferencias o elección a los agricultores.

En los análisis sociológicos se pretende fundamentalmente conocer los factores que influyen en la decisión de los agricultores para acogerse o no a una determinada medida agroambiental. Por su parte, como es obvio, las valoraciones económicas intentan concluir los efectos sobre el balance económico teórico de las explotaciones que se acogen a las medidas (lo que influirá también en la acogida) o la manera de optimizar los recursos económicos dedicados a estas medidas por parte de los entes públicos.

Quizás debido a la dificultad de tratar cuestiones económicas en explotaciones reales o de conseguir un tiempo suficiente para el desarrollo de este tipo de estudios, lo cierto es que los trabajos de valoración de los impactos económicos reales de las medidas son muy escasos.

### *Resultados*

#### **Primas**

Salvo escasas excepciones (como por ejemplo, el cultivo de alfalfa de secano ecotipo "Tierra Campos"), los importes de las primas concedidas son bastante bajos, influyendo en una acogida limitada y positivamente relacionada con el tamaño de las explotaciones (economía de escala). Esto puede estar detrás de la mayor aplicación y acogida de ciertas medidas en regiones como Castilla-La Mancha, Andalucía occidental y, especialmente, Castilla y León, donde el tamaño medio de las explotaciones es significativamente mayor.

Por ese mismo motivo, junto con otras variables económicas y no económicas, difícilmente compiten con otras alternativas más atractivas y de mayor rentabilidad aparente para los agricultores (especialmente la transformación a regadío cuando hay oportunidad). No obstante, ante la ausencia de alternativas de intensificación, sí se observa una mayor acogida (aunque siempre baja) en las zonas marginales de determinadas medidas, en particular de las que implican una escasa modificación de la gestión habitual (ej. barbecho medioambiental o el girasol en la rotación).

Las ayudas directas de la PAC a los herbáceos-cereal de secano, aunque han acaparado un gran presupuesto (sobre todo, por su extensión) han sido en buena parte inferiores a las de sistemas de regadío u otro tipo de cultivos. Las primas agroambientales complementan las ayudas del primer pilar a estos sistemas (también más bajas comparativamente, debido a los criterios históricos y la vinculación a los rendimientos tipo), pero siguen siendo insuficientes para contrarrestar el atractivo de otras opciones o garantizar la viabilidad de estos sistemas, especialmente a menor tamaño de las explotaciones.



© Carlos A. Martín

Se insiste por parte de numerosos autores en la limitación de la fórmula de lucro cesante y costes adicionales (incluso con el 20% de incentivo que era posible en el periodo anterior) para el cálculo de las primas. El resultado son primas de bajo importe que no incorporan el valor ambiental (o externalidades positivas) de los sistemas, ni los costes de transacción (o de oportunidad) y no suponen un atractivo para el agricultor (no aumenta sus beneficios económicos monetarios a corto plazo). Esta cuestión es más acusada de hecho al tener en cuenta, muchos de los compromisos de las medidas suponen más bien mantener la gestión actual que incorporar prácticas nuevas.

## Formación, información y capital social

Se puede afirmar que la información a los agricultores es en general deficiente. El alto coste que le supone a la administración y la posible tendencia de las organizaciones agrarias a difundir sólo aquellas medidas más rentables o habituales, parecen ser algunos de los motivos de esta situación.

Específicamente los potenciales beneficiarios de estas medidas son los menos activos socialmente, de mayor edad y menores niveles de educación reglada y/o formación agroambiental, por lo que acceden menos a la información y tienen más dificultad en entenderla. Así, es también frecuente que la percepción de complejidad de los compromisos que se susciben reste atractivo a las medidas.

En este sentido, es necesario adaptar las formas de información (tipo, extensión y vocabulario) al grupo objetivo, a la vez que mejorar su capacidad y alternativas de acceder a la información y comprenderla. En relación con esto, se ha demostrado también relevante el papel del capital social del agricultor en la reducción de los costes de transacción y, por tanto, en una mayor disponibilidad a la acogida.

Existen otros factores más complejos que influyen en la disposición de los agricultores, como un cierto rechazo a los compromisos que suponen “no hacer o no producir”, tipo retiradas de muchos años, sembrar para no recoger, etc., que de alguna manera desvirtúa su profesión como productor.

## Gestión y tramitación ayudas

A todo esto, se suman las dificultades o deficiencias derivadas de unos procedimientos de gestión y tramitación a veces inapropiados o poco eficientes.

El aumento del papeleo requerido asociado a la solicitud de incorporación y pago de las medidas, provoca cierto rechazo de los agricultores; así como el mayor riesgo de recibir visitas de control. Adicionalmente, los frecuentes retrasos en el cobro de las ayudas también pueden desincentivar nuevas incorporaciones.

Por otro lado, existe un desacoplamiento temporal generalizado entre los trámites administrativos requeridos y el desarrollo de las prácticas agrícolas comprometidas. Esto es, los plazos de solicitud y la resolución de concesión de las ayudas son con frecuencia posteriores al cumplimiento de la mayor parte de las prácticas exigidas por lo que el agricultor no tiene garantizado de antemano la concesión de su solicitud, y en muchos casos ni la certidumbre sobre si serán convocadas o no.

Por último, algo menos vinculado específicamente con la gestión de las medidas, pero también influyente es el carácter plurianual de los compromisos. Esto puede ser un factor limitante de la acogida especialmente en los casos de gestión de las tierras en régimen de arriendo o cuando hay incertidumbre sobre la permanencia en la actividad (o ante perspectivas de otros planes de mayor interés lucrativo como la transformación a regadío, o la venta/alquiler de las tierras para instalación de parques eólicos o solares).





## CONCLUSIONES

Las medidas agroambientales pueden llegar a representar una importante herramienta para la conservación de la biodiversidad en España, ya que se han probado positivas en muchos casos. Sin embargo hay varios aspectos que deben ser mejorados, como son los diseños de las prácticas agrarias contempladas (que deberían contener una sólida base científica), la definición clara y concreta de los objetivos perseguidos desde su inicio, y la propia metodología para el seguimiento de su efectividad.

Como síntesis de la mayoría de las evaluaciones indirectas de este tipo de medidas, apoyada por diversos estudios sobre el terreno, puede afirmarse que las prácticas con efectos positivos potenciales más claros son la implantación de leguminosas, el retraso de la cosecha, el mantenimiento de linderos y otras superficies no cultivadas con vegetación espontánea (barbechos anuales y de larga duración, rodales, etc.) y la reducción de agroquímicos. No obstante, caben aún trabajos más detallados y experimentales a nivel de parcela sobre la relación concreta de cada uno de estos aspectos y sus impactos sobre las aves ligadas a los cultivos herbáceos.

Además, en los resultados de las medidas juega un papel fundamental el paisaje agrario global en el que se insertan las parcelas acogidas; paisaje que varía ampliamente de unas regiones a otras.

En cuanto al nivel de acogida por parte de los agricultores, se pueden identificar algunos factores clave. Entre ellos destacan: unas primas suficientemente atractivas, información suficiente y comprensible sobre las medidas y sus compromisos y la simplificación de los trámites administrativos (o la percepción de su complejidad)

Estas conclusiones vienen a confirmar y ampliar los supuestos de partida sobre los que se diseñó el proyecto Ganga. El aprendizaje de este primer trabajo de revisión sirve de orientación para la concreción de las diversas acciones contempladas.

Así, el trabajo de campo para la valoración de los efectos ambientales abarca las medidas más relevantes para las aves esteparias en distintas comunidades autónomas, integrando tanto la variabilidad de paisaje como de compromisos concretos de las medidas. Además, se ponen en marcha distintas formas de información sobre las medidas para poder identificar las potencialidades de cada una y garantizar que esa información llega y es comprendida por los agricultores. Por su parte, la evaluación económica pretende realizarse sobre datos de explotaciones reales para validar la necesidad de una fórmula de cálculo de las primas que integre las externalidades ambientales y alcancen así unos niveles capaces de compensar y apoyar a unos sistemas, generalmente menos rentables, pero que albergan de por sí un alto valor ambiental.



SEO/BirdLife trabaja desde hace décadas en la agricultura.

Con el fin de demostrar y divulgar la importancia de esta actividad para la conservación de las aves en España, bajo la línea de acción "Sembramos Naturaleza", se llevan a cabo proyectos demostrativos y campañas informativas, así como gestión directa en reservas propias.

Además, se trabaja con las administraciones responsables para promover el apoyo público a los sistemas agrarios de mayor valor natural, en favor de las aves y los agricultores.

El proyecto Ganga, que desarrollará SEO/BirdLife entre 2009 y 2012, cuenta con una subvención del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) a proyectos piloto (ARM/1288/2009), en el marco de la Red Rural Nacional.

*Por el futuro de la agricultura de secano y las aves esteparias*



**SEO/BirdLife**

[www.seo.org](http://www.seo.org)  
[www.proyectoganga.org](http://www.proyectoganga.org)