

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

# Multifuncionalidad e instrumentos de política agraria: el caso de la política agroambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.  
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA.

Tesis Doctoral presentada por:

Eduardo MALAGÓN ZALDUA

*Profesor del Departamento de Economía Aplicada V*

Dirigida por:

Koldo UNCETA SATRUSTEGUI

Eduardo RAMOS REAL

# ÍNDICE

<b>GLOSARIO .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN: Objetivos, hipótesis y metodología.....</b>	<b>11</b>
Presentación: el problema de investigación .....	11
Hipótesis .....	14
Objetivos .....	15
Metodología .....	17
Estructura de la Tesis Doctoral .....	19
<b>PARTE I: LAS MÚLTIPLES FUNCIONES DE LA AGRICULTURA Y DEL MEDIO RURAL.....</b>	<b>23</b>
<b>1. LA MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA .....</b>	<b>25</b>
1.1 Una primera aproximación al concepto de multifuncionalidad. 25	
1.2. La multifuncionalidad como característica y como objetivo ... 31	
1.3. La multifuncionalidad como argumento en las negociaciones internacionales sobre el comercio agrícola .....	34
1.3.1. La regulación del comercio internacional agrario antes de la Ronda Uruguay.....	34
1.3.2. La incorporación definitiva de los temas agrarios: la Ronda Uruguay y el Acuerdo sobre Agricultura .....	36
1.3.3. La Ronda del Milenio y la multifuncionalidad como argumento negociador.....	41
1.4. La multifuncionalidad y el Modelo Europeo de Agricultura .....	52
<b>2. LAS NUEVAS FUNCIONES DEL TERRITORIO, LA MULTIFUNCIONALIDAD Y EL DESARROLLO RURAL.....</b>	<b>59</b>
2.1. El declive del medio rural .....	59
2.2. Nuevas demandas sociales, agricultura y medio rural .....	64
2.2.1. Las relaciones del medio rural con la sociedad: productivismo, postproductivismo y multifuncionalidad .....	64
2.2.2. Las consecuencias del cambio social sobre el medio rural	68
2.3. El papel del territorio, sus agentes y la gobernanza en el desarrollo rural.....	72
2.3.1. El territorio y el capital territorial .....	72
2.3.2. Participación social y asociacionismo como vectores del cambio rural.....	74
2.4. La explotación agraria como actor del desarrollo rural.....	80
2.5. Las funciones de la agricultura, el territorio y las políticas de desarrollo rural.....	87

---

2.6. ¿Hacia modelos de desarrollo rural basados en la multifuncionalidad? .....	95
<b>PARTE II: LOS MERCADOS AGRARIOS Y LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA AGRICULTURA .....</b>	<b>103</b>
<b>3. CARACTERÍSTICAS E IMPERFECCIONES DE LOS MERCADOS AGRARIOS .....</b>	<b>105</b>
3.1. Los mercados agrarios y el Sistema Agroalimentario Mundial .....	106
3.1.1. El Sistema Agroalimentario global.....	110
3.1.2. Consideraciones finales sobre la liberalización comercial agraria .....	119
3.2. Fallos de mercado y bienes públicos en agricultura .....	121
3.2.1. Externalidades de la actividad agraria .....	122
3.2.2. Los bienes públicos .....	128
3.2.3. La dimensión espacial de las externalidades .....	131
3.2.4. La valoración de los outputs no comerciales de la agricultura .....	132
3.3. Mecanismos alternativos de provisión de bienes no comerciales: provisión no agraria y provisión privada .....	138
<b>4. INTERVENCIÓN PÚBLICA EN AGRICULTURA Y POLÍTICAS AGRARIAS .....</b>	<b>145</b>
4.1. La corrección de externalidades y criterios para la intervención pública en agricultura .....	147
4.1.1. Enfoques de la intervención pública para la corrección de los fallos de mercado.....	152
4.1.2. Costes de transacción .....	154
4.1.3. Estabilidad, equidad y solidaridad intergeneracional .....	157
4.2. Los paradigmas de política agraria .....	161
4.3. Objetivos e instrumentos de las políticas agrarias.....	167
4.3.1. Los instrumentos de la política agraria .....	169
4.3.2. La clasificación de las políticas agrarias .....	172
4.3. Las políticas agrarias tras el AsA .....	176
<b>PARTE III: ASPECTOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS AGROAMBIENTALES.....</b>	<b>187</b>
<b>5. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA LA PRESERVACIÓN DE LA MULTIFUNCIONALIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>189</b>

---

5.1. Los impactos y las funciones ambientales de la agricultura y las limitaciones de las políticas agrarias convencionales.....	191
5.1.1. El Suelo.....	192
5.1.2. El Agua .....	196
5.1.3. Calidad del aire y cambio climático .....	200
5.1.4. Biodiversidad .....	203
5.1.5. La alteración de las funciones medioambientales y el papel de las políticas públicas .....	208
5.2. Objetivos e instrumentos en las políticas agroambientales..	213
5.2.1. Dos modelos de integración de los valores ambientales en la política agraria .....	213
5.2.2. Tipologías de políticas agroambientales .....	216
5.2.3. Políticas agroambientales, objetivos y derechos de propiedad .....	222
5.2.4. Los pagos por servicios ambientales.....	227
5.3. Los actores en las políticas agroambientales.....	236
5.4. Evaluación y eficacia de las políticas agroambientales .....	244
<b>6. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN LA UE .....</b>	<b>251</b>
6.1. Antecedentes de la política agroambiental: de los ESA a la Reforma Mac Sharry .....	252
6.2. La Reforma Mac Sharry: el inicio de los pagos agroambientales .....	257
6.3. La integración del medio ambiente en las políticas de desarrollo rural: la Agenda 2000 .....	268
6.3.1. Aspectos generales de la Agenda 2000.....	270
6.3.2. Las medidas agroambientales en la Agenda 2000 .....	275
6.4. Los efectos de las medidas agroambientales.....	278
6.5. La Reforma Fischler de 2003, el Chequeo Médico y la nueva política de desarrollo rural: ¿una reorientación de las políticas agroambientales? .....	284
<b>PARTE IV: ESTUDIO DE CASO. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.....</b>	<b>297</b>
<b>7. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO. CONTEXTO AGROAMBIENTAL Y POLÍTICO .....</b>	<b>299</b>
7.1. La realidad medioambiental de las explotaciones agrarias en la CAPV.....	305
7.1.1. Los agroecosistemas de la CAPV.....	306

---

7.1.2. El diagnóstico agroambiental de la CAPV .....	311
7.1.3. Una valoración de los servicios ambientales de la CAPV	319
7.2. La intervención pública sobre la agricultura y el medio rural en la CAPV .....	324
7.2.1. Los inicios de la política agraria en la CAPV (1979-1988) .....	327
7.2.2. La Reforma de los fondos estructurales y los planes estratégicos (1988-1999) .....	329
7.2.3. El Plan de Desarrollo Rural Sostenible (2000-2006) .....	334
7.2.4. El Reglamento FEADER y el Programa de Desarrollo Rural (2007-2013) .....	342
<b>8. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO. LAS MEDIDAS AGROAMBIENTALES.....</b>	<b>351</b>
8.1. Los albores de la política agroambiental en la CAPV: El Reglamento 2078/92.....	351
8.1.1. Las medidas del programa agroambiental 1996-1999...	353
8.1.2. Aplicación y resultados del programa .....	357
8.2. La política agroambiental durante el periodo 2000-2006 ....	364
8.2.1. La aplicación de las medidas agroambientales en el periodo 2000-2006: el análisis por medidas.....	374
8.2.2. La aplicación de las medidas agroambientales en el periodo 2000-2006: los principales indicadores .....	404
8.2.3. La aplicación de las medidas agroambientales en el periodo 2000-2006: una perspectiva general .....	412
<b>PARTE V: CONCLUSIONES Y EPÍLOGO.....</b>	<b>421</b>
<b>9. CONCLUSIONES .....</b>	<b>423</b>
9.1. Conclusiones sobre el modelo Europeo de Agricultura y su inserción en la política agroambiental, como instrumento clave para garantizar la multifuncionalidad del medio rural.....	426
9.2. Conclusiones sobre la plasmación territorial de las políticas agroambientales y su aplicación específica en las diferentes Regiones de la Unión Europea. ....	430
9.3. Conclusiones sobre el diseño y la aplicación de las políticas agroambientales en la CAPV, como instrumento destinado a garantizar la multifuncionalidad agraria y del medio rural vasco.	437
9.4. Conclusión final.....	441
<b>EPÍLOGO.....</b>	<b>443</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>447</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Posiciones frente a la multifuncionalidad.....	51
Tabla 2.1. Enfoque sectorial versus enfoque territorial del desarrollo rural .....	87
Tabla 3.1. Inversión extranjera directa, por sectores, 1990 y 2005 .....	109
Tabla 3.2. Escalonamiento arancelario según el nivel de procesamiento. Tipos de arancel (en porcentaje) .....	116
Tabla 3.3. Las externalidades agrarias .....	123
Tabla 4.1. Costes de transacción asociados a diferentes opciones de políticas ....	155
Tabla 4.2: Niveles de ayuda notificados a la OMC por la UE y los EEUU .....	178
Tabla 4.3: Ayudas de la Caja Verde de los EE.UU.....	181
Tabla 4.4: Estimaciones del apoyo a los productores en los países de OCDE (en millones de dólares USA).....	183
Tabla 5.1. Modos de regulación ambiental en agricultura. ....	217
Tabla 5.2. Criterios para la elaboración de tipologías de PAA .....	219
Tabla 5.3. Comparación de costes de transacción .....	236
Tabla 6.1. Actividades agroambientales apoyadas por el Reglamento 2078/92 ...	259
Tabla 6.2. Gasto Comunitario y superficie beneficiaria de las medidas agroambientales bajo el Reglamento 2078/92 .....	261
Tabla 6.3. Contratos agroambientales en vigor, superficie beneficiaria y gasto comunitario en los países de la UE-15 en 2005*.....	278
Tabla 6.4. Situación de la Red Natura 2000 en la UE-25 en junio de 2006 .....	290
Tabla 6.5. Sinergias entre las medidas agroambientales y otras medidas del Reglamento FEADER .....	292
Tabla 7.1. Indicadores agroambientales de la CAPV según el modelo FPEIR .....	313
Tabla 7.2. Usos del suelo en la CAPV, 1996 y 2005.....	315
Tabla 7.3. Valores medioambientales de los usos del territorio en la CAPV (euros/ha).....	321
Tabla 7.4. Valoración de los servicios medioambientales en la CAPV (1.000 euros). .....	322
Tabla 7.5. Valoración de los usos agroganaderos, forestales y parques (1.000 euros).....	324
Tabla 7.6. Gasto público en las medidas del PDRS 2000-2006.....	336
Tabla 7.7. Gasto público en las medidas del PDRS 2007-2013 (en%) .....	348
Tabla 8.1. Gasto en ayudas agroambientales en la CAPV. 1996-1999. En pesetas y euros. ....	358
Tabla 8.2. Aplicación de las medidas agroambientales en los TT. HH. 1996-1999	359
Tabla 8.3. Realizaciones programa agroambiental. 1999.....	359
Tabla 8.4. Realizaciones por medida. 1996-1999. ....	360
Tabla 8.5: Objetivos e instrumentos de las medidas agroambientales del PDRS 2000-2006 .....	367
Tabla 8.6. Diferencias entre lucro cesante y primas .....	370
Tabla 8.7. Aplicación de las Medidas agroambientales en los TT. HH. 2000-2006	372

---

Tabla 8.8. Incompatibilidades entre medidas agroambientales. 2000-2006 .....	373
Tabla 8.9. Resultados de la Medida 1.01. Aprovechamiento extensivo de pastos. 2001-2006 .....	375
Tabla 8.10. Impacto sobre las rentas de los ganaderos .....	376
Tabla 8.11.. Resultados de la Medida 1.06. Protección de suelos en tierras de cultivo con peligro de erosión. 2001-2006 .....	377
Tabla 8.12. Resultados de la Medida 1.13. Conservación de pastos de montaña. 2001-2006 .....	379
Tabla 8.13. Impacto sobre las rentas de los ganaderos .....	380
Tabla 8.14. Resultados de la Medida 1.16b. Protección de cuencas vertientes a embalses. 2001-2006 .....	382
Tabla 8.15. Resultados de la Medida 2.02. Utilización de residuos orgánicos compostados. 2001-2006 .....	383
Tabla 8.16. Resultados de la Medida 2.03. Conservación de razas de animales locales. 2001-2006 .....	384
Tabla 8.17. Resultados de la Medida 2.07. Conservación de la biodiversidad. 2001-2006 .....	386
Tabla 8.18. Resultados de la Medida 2.10. Cultivo de poblaciones locales de alubia. 2001-2006. ....	390
Tabla 8.19. Resultados de la Medida 2.19. Apicultura para mejora de la biodiversidad en zonas frágiles. 2005-2006. ....	392
Tabla 8.20. Resultados de la Medida 3.05. Conservación del entorno del caserío. modalidad a. 2001-2006. ....	394
Tabla 8.21. Resultados de la Medida 3.05. Conservación del entorno del caserío. modalidad b. 2001-2006. ....	395
Tabla 8.22. Lucro cesante por elementos.....	396
Tabla 8.23. Resultados de la Medida 3.11. Conservación del paisaje agrario. 2001-2006.....	396
Tabla 8.24. Resultados de la Medida 4.04. Producción agraria ecológica. 2001-2006. ....	400
Tabla 8.25. Resultados de la Medida 4.17. Fomento de la producción integrada. 2005-2006. ....	402
Tabla 8.26. Previsiones y realizaciones 2000-2006.....	405
Tabla 8.27. Efectos territoriales en la CAPV.....	406
Tabla 8.28. Solicitudes aprobadas y gasto público por Medidas.....	408
Tabla 8.29: Solicitudes aprobadas y nuevos contratos por TTHH.....	411
Tabla 8.30. Evolución del número de beneficiarios .....	411
Tabla 8.31. Beneficiarios/as por sexo (2006) .....	412
Tabla 8.32: Efectos por objetivos medioambientales 2006 .....	413
Tabla 8.33. Superficie sujeta a compromisos agroambientales en 2006 .....	414

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. La explotación agraria en el nuevo paradigma del desarrollo rural .....	83
Figura 2.2. Relaciones funcionales en un esquema de multifuncionalidad.....	96
Figura 3.1. Tasa de cobertura agroalimentaria de la UE-27 (1962- 2005) .....	107
Figura 3.2.: La cadena de valor .....	111
Figura 3.3. Una representación esquemática de las actividades económicas en las explotaciones agrarias.....	124
Figura 3.4. Relación entre producción agraria y externalidades positivas .....	127
Figura 3.5. Bienes públicos y privados según grado de exclusión y rivalidad.....	129
Figura 4.1. Criterios de la intervención pública la corrección de fallos de mercado en agricultura .....	147
Figura 4.2. Explotaciones agrarias y externalidades .....	151
Figura 4.3: Estimación del Apoyo al Productor (PSE) por país (en porcentaje de los ingresos brutos agrarios).....	184
Figura 4.4. Estimación de Apoyo al Productor (PSE) por país (2003-05) (en porcentaje de los ingresos brutos agrarios).....	185
Figura 5.1. Los ciclos de intensificación y marginalización en la agricultura .....	206
Figura 5.2. Definición de los derechos de propiedad .....	224
Figura 5.3. Intervención pública y relaciones causa-efecto en diferentes comunidades de agentes .....	238
Figura 7.1: Evolución de las principales macromagnitudes agrarias (1990-2005)	300
Figura 7.2. Importancia de la Producción Final Agraria por subsectores .....	301
Figura 7.3. Zonas desfavorecidas de la CAPV .....	305
Figura 7.4. Mapa de situación de los LICs, ZEPAs, Parques Naturales y Biotopos Protegidos .....	318
Figura 7.5. Mapa comarcal de clasificación de usos para la valoración de los servicios medioambientales. ....	320
Figura 7.6. Valor total de los servicios medioambientales en la CAPV (X1.000 euros).....	323
Figura 7.7: Gasto Público Total por Medidas 2000-2006 (%). ....	337
Figura 7.8: Grado de ejecución financiera por medidas 2000-2006 .....	338
Figura 8.1. Porcentaje de SAU auxiliada por medidas agroambientales en las comarcas de la CAPV (2004) .....	407
Figura 8.2. Superficie comprometida e importe por Medidas de actuación.....	409
Figura 8.3. Evolución de la superficie e importe de las ayudas agroambientales en la CAPV .....	410
Figura 8.4. Superficie acogida y ayudas concedidas por objetivos medioambientales en la CAPV.....	415
Figura 9.1. Sinergias de las medidas del FEADER.....	432

## GLOSARIO

AAM: Asociaciones de Agricultura de Montaña  
AEIDL: Asociación Europea para la Información sobre Desarrollo Local  
AEMA: Agencia Europea del Medio Ambiente  
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo  
AsA: Acuerdo sobre Agricultura  
ASAJA: Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores  
BPA: Buenas Prácticas Agrarias  
CASI: Canadian Agricultural Stabilization Account  
CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco  
CCAM: Comités Comarcales de Agricultura de Montaña  
CDB: Convenio para la Diversidad Biológica  
CEC: Comisión de las Comunidades Europeas  
CEE: Comunidad Económica Europa  
CEPAL: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina  
COAG: Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos  
COGECA: Confederación General de Cooperativas Agrarias en la Unión Europea  
COPA: Comité de las Organizaciones Profesionales Agraria  
CRP: Conservation Reserve Program  
CSA: Community Supported Agriculture  
CSE: Estimación del Apoyo a los Agricultores  
CSP: Conservation Security Program  
CSS: Countryside Stewardship Schemes  
CWB: Canadian Wheat Board  
DAPA: Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco  
DIACT: Delegación interministerial para la dinamización y la competitividad de los territorios  
DOCUP: Documento Único de Programación  
DF: Diputación Foral  
ELS: Entry Level Stewardship  
ENP: Espacios Naturales Protegidos  
EQIP: Environmental Quality Incentives Program  
ERS: Servicio de Investigación Económica del USDA  
ESA: Environmental Sensitive Areas  
ETN: Empresas Transnacionales  
EUSTAT: Instituto Vasco de Estadística  
FAO: Organización para la Agricultura y la Alimentación

FEADER: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural  
FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola  
FNSEA: Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles  
GAL: Grupo de Acción Local  
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Tasas de Comercio  
GEI: Gases de Efecto Invernadero  
GSP: Grassland Reserve Program  
GSSE: Estimación del Apoyo a Servicios Generales para los Agricultores  
HLS: High Level Stewardship  
ICM: Indemnizaciones Compensatorias de Montaña  
IED: Inversión extranjera directa  
IEEP: Institute for European Environmental Policy  
IRENA: Sistema de elaboración de informes basados en indicadores para la integración de las consideraciones ambientales en la Política Agraria Común  
IZD: Indemnizaciones para Zonas Desfavorecidas  
LEADER: Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural  
LIC: Lugar de Interés Comunitario  
MEA: Modelo Europeo de Agricultura  
MGA: Medida Global de Ayuda  
MMA: Ministerio del Medio Ambiente  
MPS: Apoyo al Precio de Mercado  
NISA: Net Income Stabilization Account  
OCA: Oficina Comarcal Agraria  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
OELS: Organic Entry Level Stewardship  
OIC: Organización Internacional del Comercio  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
OPA: Organizaciones Profesionales Agrarias  
PAA: Política(s) Agroambiental(es)  
PAC: Política Agraria Común  
PADMRV: Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco  
PAM: Política de Agricultura de Montaña  
PDRS: Plan de Desarrollo Rural Sostenible  
PERV: Plan Estratégico Rural Vasco  
PMA: Países menos avanzados  
PNC: Preocupaciones No Comerciales  
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
PSA: Pagos por Servicios Ambientales

PSE: Estimación de la Ayuda al Productor

SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

TSE: Estimación del Apoyo Total

UGM: Unidad de Ganado Mayor

UNCTAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNFCCC: Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático

UPA: Unión de Pequeños Agricultores

USDA: Departamento de Agricultura del Gobierno de Estados Unidos

ZEC: Zona de Especial Conservación

ZEPA: Zona Especial de Protección de Aves

# **INTRODUCCIÓN: Objetivos, hipótesis y metodología**

## ***Presentación: el problema de investigación***

En nuestro entorno, el debate sobre las cuestiones agroambientales y su incidencia en la actividad agropecuaria ha ido evolucionando, a lo largo de los últimos años, de forma paralela a las transformaciones operadas en la Política Agrícola Común (PAC) y en la caracterización del llamado Modelo Europeo de Agricultura (MEA). Durante las últimas décadas la PAC ha estado sujeta a fuertes controversias, tanto desde fuera como desde dentro de la propia Unión Europea (UE), controversias que han ido deteriorando su legitimidad como política pública. En respuesta a estas críticas, las instituciones comunitarias se han embarcado en sucesivas reformas, en un intento de defender un Modelo Europeo de Agricultura que manifiesta en su seno una singular relación entre actividad agraria, territorio rural y medio ambiente.

Esta relación es inseparable del carácter multifuncional de la agricultura y del medio rural. Ello tiene que ver en primer término con algunas características intrínsecas de los procesos de producción conjunta agrarios, en los cuales junto con los alimentos se producen otros bienes y servicios (ambientales, sociales, culturales, etc.) por los que el mercado no retribuye a los agricultores. Pero también repercute sobre el medio rural en su conjunto, en el contexto de las transformaciones operadas en el territorio, y que afectan a su doble papel de escenario y de agente en los procesos económicos y sociales que se desarrollan en el mismo. En el caso del MEA, el reconocimiento de las múltiples funciones que desempeñan la agricultura y el medio rural, más allá de la producción de alimentos y materias primas agrícolas, constituye un asunto de la mayor importancia, especialmente en lo que afecta a las cuestiones medioambientales.

Esta percepción de la importancia que tiene la multifuncionalidad de la agricultura y del medio rural se plantea en un contexto en el que cada vez se hacen más evidentes algunos problemas asociados al funcionamiento de los mercados agrarios. Entre éstos destacan los relativos a las externalidades, los fallos de mercado, y a la provisión de bienes públicos, entre los que se encuentran los de carácter medioambiental. Todo ello incide directamente sobre el papel de la intervención pública de cara a corregir esos fallos del mercado y a asegurar la provisión social óptima de los mencionados bienes públicos.

En el caso europeo, la necesidad de considerar estos aspectos entraba en contradicción con la política convencional de precios y mercados que, hasta hace

unos años, había venido caracterizando las estrategias seguidas en materia de política agrícola. En efecto, el cariz productivista mantenido por la PAC desde sus orígenes representaba una seria limitación a la hora de garantizar la multifuncionalidad de la agricultura y la provisión óptima de servicios ambientales. Además, las fuertes distorsiones que introducía en el comercio agrario mundial, hacían que la PAC fuera insostenible para los compromisos multilaterales de la UE en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

Por lo tanto, resultaba conveniente diseñar nuevos instrumentos de política que garantizaran la provisión eficaz de bienes y servicios públicos de origen agrario, muchos de los cuales estaban relacionados con el comportamiento ambiental de la actividad agropecuaria. En este contexto de cambio y reforma, y para responder a la problemática ambiental de la agricultura, surgieron las políticas agroambientales, que en un principio trataron de favorecer la extensión de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente entre los agricultores (compensando a los agricultores por las pérdidas de renta producidas), pasando a integrarse, a partir de 1999, en la política de desarrollo rural alumbrada por la Agenda 2000 comunitaria, como un instrumento más de la PAC. Esta política de desarrollo rural, denominada desde entonces como "segundo pilar de la PAC" trataba de paliar las consecuencias de la crisis agraria en las zonas rurales de la UE, procurando corregir los desequilibrios territoriales entre éstas y las áreas urbanas, mediante la movilización del potencial endógeno de las primeras. Además, la política de desarrollo rural intentaba poner en valor las diferentes funciones del territorio en las zonas rurales. Dichas funciones pueden ser no sólo agrarias y ambientales, sino también sociales, culturales o de cualquier otro tipo que responda a las nuevas demandas de la sociedad.

En este contexto, es fácilmente constatable que, en muchas regiones donde la agricultura ha dejado de ser *el argumento de desarrollo* de las zonas rurales, las funciones *no productivas*, entre las que se encuentran las de carácter ambiental, han adquirido una relevancia crucial. Éste es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), donde el sector primario supone una parte minúscula del PIB y del empleo, y se halla inmerso en un imparable proceso de declive que empuja a gran cantidad de explotaciones al abandono de la actividad. Sin embargo, el tejido agrario aún ocupa una gran parte del territorio vasco, que coincide, además, con muchas de las zonas de mayor valor natural.

Por otra parte, en la CAPV, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1979 y la recuperación de las instituciones forales en los años de la transición política, las administraciones propias han tenido un protagonismo absoluto en la gestión de las

actuaciones destinadas a superar los problemas estructurales de la agricultura y del medio rural. A pesar de ello, y como ha ocurrido en otras zonas y territorios, tras la entrada de España en la entonces Comunidad Europea en 1986, gran parte del impulso, cuando menos desde el punto de vista regulatorio o del diseño de los instrumentos de las políticas, ha provenido de las instancias comunitarias.

Así ha ocurrido con las medidas agroambientales, que se vienen aplicando en la CAPV desde 1996. A lo largo de este tiempo, dichas actuaciones han tratado de fomentar prácticas agrarias más sostenibles en las explotaciones vascas, a la vez que pretendían preservar los valores naturales y paisajísticos del medio rural, adaptando el marco comunitario a la realidad de la CAPV. A partir de 2000, las medidas agroambientales formaron parte del Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), por el que se ejecutaba la política de desarrollo rural vasca en aplicación del Reglamento 1257/99. Así, los objetivos de la política agroambiental pasaban a formar parte de la programación política del desarrollo rural, lo que iba a condicionar su aplicación a partir de ese momento.

Por lo tanto, esta Tesis Doctoral se centra en un problema de relevancia creciente, tanto en el ámbito académico como en el del diseño de políticas, como es la incidencia de las cuestiones ambientales sobre la actividad agraria, y consecuentemente, sus implicaciones sobre la intervención pública. Se trata de un asunto complejo, de carácter poliédrico, por lo que para abordar sus múltiples dimensiones son necesarios análisis complementarios, llevados a cabo desde las perspectivas de disciplinas diferentes. En esta Tesis se ha adoptado una perspectiva principalmente económica, lo que no es óbice para que, a lo largo del trabajo, también se hayan tenido en cuenta otras perspectivas, así como contribuciones realizadas desde otras disciplinas. Ello ha ofrecido algunas claves de interés para interpretar la complejidad de algunos de los fenómenos estudiados, a la vez que, en nuestra opinión, ha enriquecido notablemente los resultados de la investigación.

El marco descrito en las líneas anteriores constituye la base de nuestras preocupaciones de investigación. Pero además de los arriba expuestos, existen otros argumentos que sustentarían la pertinencia de esta Tesis Doctoral. En primer lugar, constatamos la necesidad de plantear y debatir sobre paradigmas alternativos de política agraria, que permitan responder a los retos económicos, sociales, políticos y ambientales emergentes para el sector agrario y las zonas rurales. En segundo lugar, la década larga de aplicación de las medidas agroambientales permite realizar una valoración de sus resultados y de las dificultades que hayan podido aparecer en su aplicación, así como de los principales factores explicativos de su éxito o fracaso. Por último, en el caso de la CAPV, las

peculiaridades de su sector agrario, y su relevancia en la conservación de los espacios naturales y paisajes, hacen necesaria una reflexión sobre la pertinencia de las políticas aplicadas y sobre su contribución a la multifuncionalidad del sector agrario y del medio rural.

A todo ello cabría sumar las motivaciones personales del doctorando. Entre éstas destaca su participación desde hace más de una década en trabajos de evaluación de las políticas de desarrollo rural en la CAPV, lo que ha alimentado su inquietud e interés por llevar a cabo una reflexión profunda sobre el contenido y el rumbo de los instrumentos de estas políticas, incluida la de carácter agroambiental. En concreto, desde 2001, este doctorando ha sido el coordinador de los trabajos de evaluación del Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAPV 2000-2006, lo que le ha proporcionado una posición de privilegio como observador de los cambios que han tenido lugar en la política de desarrollo rural de la CAPV. Por lo tanto, esta investigación es también fruto de años de trabajo y experiencia adquirida en el ámbito de desarrollo rural, siendo deudor de las aportaciones que han realizado muchos compañeros, compañeras, amigos y amigas en el transcurso de múltiples conversaciones, discusiones, colaboraciones y proyectos compartidos.

## ***Hipótesis***

La hipótesis general de esta tesis es que **existen contradicciones en la formulación y dificultades en la aplicación, de la política agroambiental en el marco de la PAC y de la política de desarrollo rural**. Por un lado, la política agroambiental es un instrumento de la política de desarrollo rural, que aún supone una parte minoritaria de la PAC. Y, además, en muchos países y regiones europeas la orientación de las políticas de desarrollo rural mantiene aún un fuerte sesgo hacia las actuaciones de tipo productivo.

Estos problemas podrían estar relacionados con factores de origen diverso:

- Político: presiones externas e internas sobre la PAC; divergencias en cuanto a las prioridades de estas políticas entre los distintos países y regiones.
- Social: divergencias en la valoración de los bienes ambientales por las sociedades de los diferentes países europeos; idiosincrasia de los agricultores.
- Económico: dificultades de cofinanciación de los programas; dificultades de evaluación de la eficacia y la eficiencia de los programas; formulación de los tipos de pagos.

- Institucional: carencias e inercias administrativas e institucionales para la gestión de instrumentos de carácter novedoso.

Partiendo de esta hipótesis general, nos proponemos contrastar una segunda hipótesis, más específica: que la política agroambiental de la CAPV, además de compartir estas limitaciones generales, presenta dificultades propias para su aplicación eficaz, dificultades que están ligadas a determinadas características estructurales de las explotaciones vascas (edad de los agricultores, formación, etc.), así como a otras derivadas de la organización político-administrativa de la CAPV, y de la propia aplicación de estos instrumentos. Todas estas dificultades condicionarían la adopción por parte de los agricultores de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente, y de cambios que permitieran una mayor valoración de los bienes y servicios ambientales, y que a su vez contribuyeran a un desarrollo rural realmente multifuncional.

## **Objetivos**

El **objetivo central** de esta Tesis Doctoral es analizar y evaluar la aplicación reciente de la política agroambiental en la UE y en la CAPV desde la perspectiva de la multifuncionalidad. Para ello, además de estudiar la dimensión teórica y política de la cuestión, la investigación se ha centrado en el caso concreto de la aplicación de la política agroambiental en la CAPV dentro del marco comunitario en el que se ha desarrollado, bien en el seno del Reglamento 2078/92, bien dentro de la política de desarrollo rural derivada de la Agenda 2000, evaluando su contribución a la consecución de los objetivos ambientales y de otro tipo vinculados a estas políticas.

De forma subsidiaria a este objetivo, esta Tesis Doctoral también pretende cumplir otros objetivos secundarios:

- Realizar una revisión teórica del concepto de multifuncionalidad, tratando de diferenciar su significado objetivo y su utilización como argumento legitimador de políticas comerciales.
- Determinar y analizar los principales fallos de mercado de origen agrario y discutir los criterios que deben fundamentar la intervención pública para su corrección.
- Analizar la integración de la política agroambiental en la PAC y en las políticas de desarrollo rural, en el contexto del MEA y de la diversidad de situaciones que afectan a unas y otras zonas de Europa.

Para el contraste de las hipótesis y el logro de los objetivos planteados, el método de trabajo se basó en una revisión de la literatura científica existente sobre el

concepto de multifuncionalidad y su aplicación en la política agroambiental y de desarrollo rural, así como en la realización de un estudio de caso basado en la aplicación de la política agroambiental en la CAPV, centrándonos principalmente en el periodo 2000-2006.

El marco teórico de esta Tesis se sitúa en la corriente de investigación sobre la multifuncionalidad como enfoque positivo y normativo para la formulación y evaluación de las políticas agrarias y de desarrollo rural. Si bien en un principio la noción de multifuncionalidad fue vista por algunos autores (Bohman et al., 1999) como una coartada negociadora para justificar el proteccionismo agrario, su desarrollo teórico y analítico posterior le ha dotado de una consistencia suficiente, que le otorga validez para analizar los problemas relacionados con las funciones no retribuidas de la agricultura y de las propias zonas rurales. En este sentido, se pueden detectar dos corrientes principales:

- Una primera corriente, más analítica, que trata la multifuncionalidad desde la perspectiva de los bienes públicos, que analiza las funciones no comerciales de origen agrario, tratando de establecer cuáles son los fallos de mercado relacionados con su provisión socialmente óptima y determinar cuáles serían en su caso los instrumentos de intervención pública más eficientes en su caso;
- Una segunda corriente, con un enfoque más integral, que trata de analizar las diferentes funciones de la agricultura y el medio rural, y que estudia el papel del territorio y de los agentes que en él se localizan sobre la provisión de esas funciones, así como su relevancia como motores de procesos de desarrollo que permitan dar respuesta a la crisis del medio rural.

Nuestro enfoque ha sido en cierta medida ecléctico, ya que, aunque más cercano a la segunda de ellas, ha tomado en cuenta aportaciones de ambas corrientes, que ciertamente no resultan incompatibles entre sí. Por lo tanto, consideramos que las funciones ambientales de la agricultura son funciones ciertamente no retribuidas por el mercado y que requieren un reconocimiento y valorización de la sociedad en su conjunto, por medio de la intervención pública. Pero, además, esas funciones, combinadas con otras intervenciones y actuaciones de agentes públicos y privados, pueden ser importantes vectores de procesos de desarrollo rural que rompan con el declive de muchas de estas zonas, al tiempo que otorgan al sector agropecuario un nuevo papel en su propio territorio y en el conjunto de la sociedad.

## **Metodología**

En esta Tesis se ha optado por la metodología del **estudio de caso**. Un estudio de caso es un método de investigación sobre una realidad compleja que se basa en el entendimiento comprensivo de dicha realidad. Para ello, es necesaria la descripción y el análisis de esa realidad, que es tomada como un conjunto y dentro de su contexto. En palabras de Yin, un estudio de caso sería *“una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en el que múltiples fuentes de evidencia son usadas”* (Yin, 1989).

El estudio de caso como método de investigación es especialmente válido a la hora de realizar investigaciones en Ciencias Sociales, centradas en acontecimientos contemporáneos y en las que el investigador no requiere de un control directo de los acontecimientos. El estudio de caso permite responder a preguntas del tipo “¿cómo?” y “¿por qué?”, que no sólo permiten describir la realidad, sino hallar las relaciones causales existentes entre los procesos que son objeto de la investigación, como pasos previos a las construcciones teóricas. Por lo tanto, el estudio de caso permite combinar de forma pertinente la dimensión descriptiva y la explicativa de la investigación, respaldando con sus resultados el carácter explicativo de teorías previas u ofreciendo las bases para la construcción de nuevas.

En esta Tesis Doctoral, el estudio de caso se centra en analizar la política agroambiental aplicada en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) dentro del Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006. La elección del caso ha estado orientada por dos argumentos principales: el primero es de carácter eminentemente práctico, ya que el doctorando ha participado como evaluador del Plan desde 1999, primero como miembro del equipo evaluador, y a partir de 2001, como coordinador de este equipo. Por lo tanto, tenía a su disposición el acceso a información abundante y de calidad sobre la aplicación de las medidas agroambientales en la CAPV. El segundo argumento está vinculado con la especial relevancia que tiene este tipo de instrumentos en zonas relativamente desfavorecidas y ambientalmente sensibles como son las zonas de montaña, que en el caso de la CAPV ocupan el 85% de su territorio.

En cuanto al planteamiento del estudio de caso, para su realización se ha contado con los resultados de las evaluaciones intermedia (y su actualización) y *ex post* del PDRS de la CAPV durante el periodo 2000-2006 (de las que el doctorando fue el coordinador). El equipo evaluador estaba compuesto mayoritariamente de economistas, pero había también una socióloga como miembro permanente y han

colaborado también de forma puntual especialistas del ámbito de la Geografía o de las Ciencias Ambientales. En estas evaluaciones se recogió información de carácter cuantitativo sobre la aplicación de las medidas agroambientales durante este periodo, información que posteriormente fue contrastada mediante la realización de dos grupos de discusión.

La información cuantitativa utilizada para llevar a cabo dichas evaluaciones fue proporcionada por el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación (DAPA) del Gobierno Vasco y por los Departamentos de Agricultura de las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Esta información se recogió en bases de datos para su posterior análisis. Los principales indicadores utilizados fueron el número de contratos realizados, la superficie afectada (en hectáreas) y las primas anuales concedidas.

La información cualitativa se obtuvo de dos grupos de discusión. El primero se llevó a cabo durante la realización de la Evaluación Intermedia (mayo de 2003) con técnicos encargados de la gestión de las ayudas de la Diputación Foral de Gipuzkoa<sup>1</sup>. En el segundo participaron especialistas de los centros de gestión técnico-económica (cooperativas de servicios auxiliares para las explotaciones agrarias), de la Asociación de productores de agricultura ecológica, y otros expertos en cuestiones agroambientales, y tuvo lugar durante la elaboración de la Evaluación Ex Post (Octubre de 2008). Las conclusiones de ambos grupos de discusión se cotejaron con los resultados cuantitativos de la aplicación de las medidas. También se han utilizado los resultados del informe de evaluación *ex post* para valorar la aplicación de las medidas agroambientales del Reglamento 2078/92.

Durante la fase de recogida de información y elaboración de estos trabajos surgieron diversos problemas -vinculados a las dificultades del proceso de evaluación-, como el breve lapso de tiempo transcurrido desde la vigencia de los compromisos agroambientales y las carencias en el seguimiento medioambiental (diagnósticos, indicadores, fuentes de información fiables, etc.). De ahí que se optara por el recuento de las hectáreas acogidas a sistemas de producción o prácticas agrarias beneficiosas desde el punto de vista medioambiental como la principal (y más homogénea) forma de verificar los resultados ambientales de las actuaciones puestas en marcha. Pese a estas limitaciones, la información disponible ha permitido obtener resultados relevantes, que ofrecen una aproximación suficiente a la realidad de la aplicación de la política agroambiental en la CAPV.

---

<sup>1</sup> En concreto, participaron en dicho grupo de discusión técnicos de las diferentes Oficinas Comarcales Agrarias.

## **Estructura de la Tesis Doctoral**

Esta Tesis Doctoral se ha estructurado cinco partes, divididas en un total de diez capítulos. La primera parte –que consta de dos capítulos– está dedicada a enmarcar los problemas del medio ambiente en el contexto de las múltiples funciones de la agricultura y del medio rural, centrándose en la noción de multifuncionalidad como elemento central y vertebrador del análisis. La segunda parte, que consta de otros dos capítulos, se centra en el estudio de los mercados agrarios y de sus dificultades para asegurar la mencionada multifuncionalidad, en la que se incluyen los servicios ambientales. Una tercera parte, también de dos capítulos, se orienta al análisis de las Políticas Agroambientales (PAA) y la concreción de las mismas en la UE. Los dos capítulos en que se divide la cuarta parte están ya directamente relacionados con el estudio de caso, es decir, con el análisis de las políticas agroambientales puestas en marcha en el País Vasco. Finalmente, la quinta y última parte se centra en la presentación de las conclusiones y en la exposición, a modo de epílogo, de un breve comentario sobre los problemas y retos de las PAA en la CAPV.

De manera un poco más detallada, diremos que el capítulo primero se centra en el análisis del concepto de multifuncionalidad desde dos vertientes. La primera, desde el ámbito normativo, analizándose las características de los procesos de producción conjunta en la agricultura y sus consecuencias, vinculadas a la aparición de externalidades y de bienes públicos relacionados con las funciones no productivas de la agricultura. En la segunda, se explica la incidencia de la noción de multifuncionalidad en el debate sobre las “*cuestiones no comerciales*” relacionadas con la agricultura en el seno de las negociaciones de la Ronda del Milenio de la Organización Mundial de Comercio, exponiéndose las posiciones de los diferentes países al respecto. Finalmente, se plantea una reflexión sobre las relaciones de la multifuncionalidad con la caracterización del MEA, inscribiendo en ellas las preocupaciones sobre el medio ambiente y la provisión de servicios ambientales por parte de la agricultura.

El segundo capítulo está dedicado al enfoque territorial del desarrollo rural, lo que nos permite un concepto más amplio de la multifuncionalidad, no estrictamente ligado a la actividad agraria, sino asociado también con las múltiples funciones que cumplen los territorios, y que se derivan de sus características específicas, de las actividades que en ellos se ubican, y de los agentes que las desarrollan; esto es, de los territorios como protagonistas de los procesos de desarrollo rural. En este sentido, se hace un especial énfasis en las funciones de la explotación agraria como actor de estos procesos de desarrollo y en su papel en el seno de las propias políticas de desarrollo rural, concluyendo el capítulo con una reflexión sobre la

necesidad de que los modelos de desarrollo rural se aborden desde el paradigma de la multifuncionalidad, subrayándose la importancia de las cuestiones medioambientales.

En el tercer capítulo se describen las principales características del funcionamiento de los mercados agrarios, comenzando por una descripción del sistema agroalimentario global en el que se inscriben. Posteriormente se abordan las cuestiones relativas a los fallos de mercado y las externalidades de origen agrario, las cuales están en la base de muchos de los debates sobre la intervención pública en agricultura. Además, se analizan otras cuestiones relacionadas con los bienes públicos, como la valoración de los bienes no comerciales, las alternativas privadas de provisión o las cuestiones de estabilidad, equidad y solidaridad.

El análisis de estas cuestiones nos remite directamente al cuarto capítulo, centrado en el análisis de la intervención pública en agricultura. Se abordan aquí los criterios y argumentos para dicha intervención, así como diversos factores que influyen en la misma. Con posterioridad, se describen los principales paradigmas de política agraria y se analiza brevemente la evolución de las políticas seguidas en este ámbito por los países dominantes en el contexto mundial.

En el quinto capítulo se aborda ya directamente el papel que puede jugar la política agroambiental como instrumento para preservar la multifuncionalidad de la agricultura y el territorio. En primer lugar se describen los principales impactos de la agricultura en este ámbito, y cómo han influido las intervenciones públicas en esos procesos, para posteriormente analizar las principales características de las políticas agroambientales, haciendo especial hincapié en los pagos por servicios ambientales. También se analizan las implicaciones que tienen sobre este tipo de instrumentos cuestiones como la determinación de los derechos de propiedad, los costes de transacción, las fórmulas de cálculo de los pagos, el papel de los actores, así como los principales factores que determinan su eficacia.

Las diferentes etapas de la política agroambiental europea son objeto del análisis en el sexto capítulo, afrontándose su evolución desde los orígenes de la misma hasta su integración en la política de desarrollo rural. Se realiza posteriormente una valoración de los principales resultados de la aplicación de las medidas agroambientales en los diferentes países de la UE, así como de los principales factores que han condicionado su aplicación. El capítulo concluye con algunas consideraciones sobre las posibles consecuencias de las últimas reformas de la PAC y de las políticas de desarrollo rural sobre estos instrumentos.

Los capítulos séptimo y octavo se centran en el estudio de caso. En el séptimo se realiza en primer lugar una descripción de la realidad ambiental del agro vasco,

para posteriormente hacer una síntesis de la intervención pública de las instituciones de la CAPV sobre la agricultura y el medio rural. Por su parte, el capítulo octavo se orienta al análisis en los principales resultados obtenidos por la aplicación de las medidas agroambientales, tratando de descubrir los principales factores explicativos de la evolución de las diferentes líneas de ayuda, haciendo especial énfasis en el periodo 2000-2006.

Por último, en el capítulo noveno se exponen las principales conclusiones de esta Tesis Doctoral, dedicándose un epílogo final a los retos futuros que habrá de afrontar la política agroambiental en la CAPV durante los próximos años.



## **PARTE I: LAS MÚLTIPLES FUNCIONES DE LA AGRICULTURA Y DEL MEDIO RURAL**

El análisis de las relaciones entre agricultura, medio ambiente y territorio se halla estrechamente vinculado a la consideración de las diversas funciones no comerciales que desempeñan tanto la actividad agraria como el medio rural. Estas funciones superan el ámbito estrictamente productivo, y están relacionadas con la provisión de bienes y servicios ambientales, culturales y de otro tipo.

En el tratamiento de estas cuestiones ha adquirido una gran relevancia durante la última década el concepto de multifuncionalidad, cuyo desarrollo ha permitido la construcción de un marco analítico que profundiza en el estudio de las relaciones entre las funciones comerciales y no comerciales, para responder así a los problemas que pudieran surgir cara a garantizar su provisión óptima.

Aunque en su origen el concepto de multifuncionalidad surgió vinculado a la agricultura, su aplicación se ha extendido posteriormente al conjunto del medio rural, adquiriendo la condición de argumento teórico principal para la definición de enfoques innovadores para el desarrollo rural. Así, las múltiples funciones del territorio y la consiguiente generación de sinergias entre sus recursos, actividades y agentes se constituyen en los elementos impulsores de estos procesos de desarrollo.

Por otra parte, el concepto de multifuncionalidad también ha sido objeto de fuertes controversias en el seno de las negociaciones multilaterales en la OMC, donde ha sido utilizado como argumento legitimador de las posiciones en defensa de su agricultura y de sus políticas agrarias por parte de la Unión Europea y otros países.

No obstante, esta Tesis Doctoral se centra en la aplicación concreta de la dimensión medioambiental de la multifuncionalidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuya agricultura, pese a ser marginal desde el punto de vista estrictamente económico, desempeña un papel fundamental en la gestión de gran parte de su superficie, lo que resalta la importancia de la multifuncionalidad como característica objetiva de la actividad y del propio territorio.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, esta primera parte de la tesis se divide en dos capítulos: el primero dedicado al concepto de multifuncionalidad agraria y su utilización en las negociaciones multilaterales, y el segundo al análisis de las funciones del territorio y su papel en los procesos de desarrollo rural.



# 1. LA MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA

Los bienes públicos de origen agrario se hallan vinculados a las múltiples funciones que puede desempeñar la agricultura más allá de la producción de alimentos. Estas funciones no comerciales pueden ser ambientales, sociales, culturales, o de otro tipo, y son la base de lo que se conoce como multifuncionalidad agraria, siendo ésta una consecuencia de los procesos de producción conjunta que tienen lugar en el sector.

La relevancia del concepto de multifuncionalidad agraria está estrechamente relacionada con dos debates principales. El primero es el que tiene lugar en torno al desarrollo teórico del concepto, que ha abierto amplias posibilidades para la creación de un marco teórico innovador para la intervención pública en agricultura. El segundo debate es el que surge en las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC, donde la multifuncionalidad ha adquirido relevancia como argumento de defensa de la política agraria de la UE y de otros países durante la Ronda del Milenio. Ambos procesos se hayan fuertemente interrelacionados, siendo altamente probable que el impulso teórico que ha recibido el concepto haya tenido una motivación principal en el refuerzo de las posiciones en uno u otro sentido en el seno de la OMC.

Sin embargo, pese a la importancia de estos condicionantes políticos, la multifuncionalidad tiene base teórica suficientemente sólida para constituir un paradigma político sobre el que se definan instrumentos de política que permitan responder a los retos emergentes para la agricultura y el medio rural de los países desarrollados. Estos retos no están exclusivamente relacionados con sus características como actividad productiva, sino que también determinan su papel en la sociedad a medio y largo plazo.

En este Capítulo se van a analizar tanto el desarrollo teórico del concepto de multifuncionalidad como su utilización como argumento negociador en la OMC, tratando de reflejar las diferentes posiciones que han mantenido los diferentes países o grupos de países durante las negociaciones para la liberalización del comercio agrario.

## ***1.1 Una primera aproximación al concepto de multifuncionalidad***

El concepto de multifuncionalidad es relativamente reciente. Las primeras alusiones al mismo se plantearon en la Agenda 21 de la Conferencia de Naciones Unidas

sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro en 1992, donde ya se reconocía la necesidad de promover un desarrollo agrícola y rural sostenible. Para ello, era necesario el examen, planificación y programación integrada de las políticas agrícolas, *teniendo en cuenta el carácter multifuncional de la agricultura y, en particular, su importancia para el logro de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible*. Por su parte, la FAO también recogía en diversos documentos y declaraciones presentados durante esa década (como la Declaración de Québec, con motivo del cincuentenario de la organización, en 1995, o la Declaración de Roma y el Plan de Acción aprobados en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996) las múltiples funciones de la agricultura, así como la necesidad de promover políticas de desarrollo del sector primario y del medio rural participativas y sostenibles, que tuvieran en cuenta el carácter multifuncional del sector. Todos estos trabajos de la FAO se tradujeron en sendas Conferencias sobre “el carácter multifuncional de la agricultura y el territorio” en Maastricht (1999) y Oporto (2000). En la Unión Europea, la primera declaración oficial con respecto al carácter multifuncional de la agricultura se realizó en Luxemburgo en el Consejo de Agricultura de noviembre de 1997, declaración que fue posteriormente ratificada en diciembre de ese mismo año por la Cumbre de Jefes de Estado en el mismo país. La OCDE, a instancias de sus miembros europeos, adoptó el concepto en 1998 y fue posteriormente responsable de sus principales desarrollos teóricos (OECD, 2003; OECD, 2005c; OECD, 2001b).

Para Reig (2002), la multifuncionalidad es *“la amplia variedad de output, tangible o intangibles, que la agricultura puede generar según en que haga uso del suelo y según las particularidades de los distintos sistemas de cultivo y explotación ganadera (técnicas empleadas, dimensión de las explotaciones, etc.)”*. Ello implica que la aportación de la agricultura al bienestar de la sociedad iría más allá de la mera producción de alimentos, ya que genera una amplia variedad de outputs de muy diversa índole. Además, el concepto de multifuncionalidad se basaría en la existencia de un flujo de producciones múltiples e indisociables entre sí como consecuencia de la actividad agraria. Sin embargo, esto no es una característica exclusiva de la agricultura, ya que también ocurre con otras actividades productivas<sup>2</sup>, en lo que en Economía se conoce como producción conjunta. Se define como *producción conjunta* a aquellos procesos en los que una unidad productiva genera dos o más bienes, que están interrelacionados de tal manera que

---

<sup>2</sup> Sin embargo, la mayor parte de las investigaciones realizadas sobre procesos de producción conjunta se han concentrado en el sector forestal, y en menor medida, en la pesca y en la producción doméstica en hogares y familias. Por lo tanto, se puede deducir que los procesos de producción conjunta parecen una característica propia de las actividades productivas del sector primario.

el incremento o disminución en la oferta de uno de ellos afecta al nivel de producción de los otros. Por tanto, una de las cuestiones principales de la multifuncionalidad es la relativa a la naturaleza y al grado de indisociabilidad de la producción de bienes comerciales y no comerciales (OECD, 2001b).

La producción múltiple (tanto de bienes comerciales como no comerciales) puede tener su origen en un único input o en la combinación de varios, de los que existe una dotación en cantidades fijas (al menos en el corto plazo). Un ejemplo de producción conjunta con un único input (las ovejas) sería el de la producción de lana, carne y queso (outputs), donde además todos los outputs son comerciales. Ejemplos de producciones múltiples asociadas a un único input los hallaríamos en la asociación de paisajes a determinados modos de producción agraria (praderas extensivas, cultivos en terrazas, etc.). Sin embargo, la producción de estos outputs, pese a tener lugar de forma conjunta, rara vez tiene lugar en proporciones fijas, ya que pueden variar dependiendo de los métodos empleados.

En el caso de que varias producciones compartan cantidades fijas de factores productivos dentro de una explotación (por ejemplo, la mano de obra familiar o la superficie agraria), éstas son asignadas a diferentes outputs durante el proceso de producción. Un incremento o disminución de la producción de uno de los outputs genera cambios en la cantidad de factor disponible para la provisión del resto, creando una interdependencia entre los outputs, lo cual tiene lugar frecuentemente en el sector agrario. Por lo tanto, los bienes comerciales y no comerciales resultados de la producción agrícola conjunta pueden ser complementarios o sustitutivos dependiendo de las relaciones de producción subyacentes<sup>3</sup>.

Así, el concepto de multifuncionalidad, revestiría dos características principales. La primera consistiría en la *"multiplicidad de output, [que] es objeto de producción conjunta por parte de la agricultura. La segunda se refiere al hecho de que algunos de los output tienen el carácter de externalidades o de bienes públicos (...)"* (Reig, 2002). Para Atance, Bardají y Tió (2001) el concepto de multifuncionalidad *"conlleva el reconocimiento de la realización de funciones que exceden ampliamente la mera producción de materias primas y alimentos"*<sup>4</sup>. Para la OCDE son elementos clave de la multifuncionalidad: i) la existencia de múltiples outputs comerciales y no comerciales que se producen de forma conjunta por la agricultura;

---

<sup>3</sup> Sin embargo, algunas de las externalidades presentan un carácter extra-agrario, lo que refuerza la existencia de una multifuncionalidad vinculada al territorio. La relevancia de esas funciones como elemento motor de los procesos de desarrollo rural territorial se analizará con mayor profundidad en el próximo Capítulo.

<sup>4</sup> En este sentido, la Comisión Europea señalaba que la agricultura es multifuncional porque no se limita a la mera función de producir alimentos y materias primas, sino que también tiene otras funciones. Al mismo tiempo, el sector tomado en su conjunto resulta multifuncional (CEC, 1999b).

y ii) que algunos de esos outputs no comerciales revistan la característica de externalidades o bienes públicos.

Esta relación entre provisión de externalidades positivas y la producción agraria no ha de ser siempre positiva y constante. Según los casos dicha relación puede ser creciente (por ejemplo, la relación entre empleo rural y producción agraria), constante (la conservación del paisaje vinculada a determinados cultivos) o decreciente (las externalidades negativas por empleo de productos fitosanitarios con efectos residuales). En ocasiones, la relación varía en función de la cantidad producida. Así, el beneficio de la ganadería extensiva sobre el mantenimiento de los pastos de montaña puede ser creciente para cargas ganaderas bajas, constante para cierto rango de cargas (entre las mínimas y máximas recomendadas) y decreciente para cargas ganaderas que superen la máxima recomendada (Atance, Bardaji y Tió, 2001). Muchas veces, la provisión de las externalidades no está vinculada a la cantidad, sino a los sistemas de producción y a los usos de la tierra que llevan asociados. En esos casos, la relación entre los niveles de renta de los agricultores y esos sistemas de producción es la que determina el nivel de externalidades producidas. Si los agricultores obtienen ingresos suficientes, mantendrán las prácticas y seguirán generándolas. Si no es así, se abandonará la producción y descenderá o desaparecerá la provisión de externalidades (Burrell, 2001).

Por lo tanto, cuando se habla de multifuncionalidad agraria se comparte que la agricultura no tiene exclusivamente una función productiva, sino que realiza más funciones dentro de la economía y la sociedad. Estas funciones no estrictamente económicas de la agricultura se podrían clasificar en tres tipos principales:

- Una función *social*: la agricultura es básica para mantener un medio rural vivo, como fuente de empleo, fijando la población al territorio y contribuyendo así una distribución de la población y de la actividad sobre el territorio más equilibrada. Además, de esta forma se pueden preservar valores culturales, tradiciones y costumbres propias de la agricultura y/o del medio rural.
- Una función *medioambiental*: en los países desarrollados y principalmente en Europa, el medio natural ha sido moldeado durante siglos por las actividades agrarias, configurando así el paisaje y las condiciones de los principales hábitats naturales. Así, el equilibrio de muchos ecosistemas depende en gran medida de la continuidad de las actividades agrarias extensivas que se desarrollan sobre ellos.

- Una función de *seguridad alimentaria*: aunque en un mundo globalizado e interconectado este argumento haya podido perder vigencia, garantizar un abastecimiento regular de alimentos a la población se mantiene como objetivo estratégico de las políticas agrarias de muchos países, incluida la Unión Europea.

Sin embargo, las mayores aportaciones teóricas al concepto de multifuncionalidad han provenido de los debates y reflexiones que han tenido lugar en el seno de la OCDE, que desde comienzos de esta década ha tratado de desarrollar un marco analítico robusto para su estudio y para el diseño de políticas e instrumentos eficaces para garantizar su provisión<sup>5</sup>. Esta incorporación a los debates de la OCDE se produjo tras una reunión de su Consejo de Ministros de Agricultura en marzo de 1998, donde se consensó (a propuesta de la Comisión Europea) una visión del sector agrario y agroalimentario de los países miembros sobre la base de una serie de principios comunes, que se tradujeron a su vez en unos objetivos compartidos para el sector. Estos objetivos del sector agroalimentario son los siguientes (OECD, 2003):

- Ser sensible a las señales de los mercados;
- Ser eficiente, sostenible, viable e innovador, de forma que pueda ofrecer oportunidades para la mejora de la calidad de vida de los productores;
- Permitir una mayor integración en los sistemas multilaterales de comercio;
- Proveer a los consumidores del acceso a una oferta de alimentos adecuada y de confianza, que responda a sus preocupaciones, en particular en lo referente a la seguridad y la calidad;
- Contribuir a la gestión sostenible de los recursos naturales y a la calidad del medio ambiente;
- Facilitar el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales, incluyendo la generación de oportunidades de empleo a través de sus características multifuncionales, mediante políticas transparentes;
- Contribuir a la seguridad alimentaria a escala nacional y global.

De los objetivos enunciados se puede deducir un intento de conciliar las dos posturas contendientes en los debates internacionales sobre comercio y política agraria, también presentes entre los países miembros de la OCDE. Por un lado, la postura liberalizadora, defendida por los EEUU, Australia y Nueva Zelanda,

---

<sup>5</sup> Ver OECD (2001b) y OECD (2003).

partidaria del fin de la excepción agraria en las negociaciones comerciales multilaterales. Por otro, la posición proteccionista, defensora de políticas activas de apoyo al sector, y que pretendía mantener cierta singularidad agraria dentro del comercio internacional, ahora bajo el argumento de que los agricultores no obtienen retribución del mercado por todos los bienes y servicios que producen. De este consenso partieron las principales formulaciones teóricas del concepto de multifuncionalidad, que también tuvieron su origen en los estudios de la OCDE.

El enfoque de la OCDE, que denominaremos *ortodoxo* o *de mercado* intentaba determinar las condiciones en las que se pudiera justificar la intervención pública sobre la agricultura con el fin de garantizar la provisión socialmente óptima de estas funciones no comerciales, que surgían de forma conjunta en los procesos de producción agraria y que la agricultura proveía en forma de bienes públicos. El marco analítico propuesto por la OCDE se basaba en la Teoría de los fallos de mercado, y concluía que en la agricultura tienen lugar ciertos procesos de producción conjunta, cuya consecuencia es la aparición de outputs agrarios no comerciales como externalidades o bienes públicos, que pueden requerir la intervención pública para garantizar su provisión socialmente óptima. Se detallaban asimismo cuáles podrían ser los instrumentos más eficaces para la elaboración de políticas destinadas a garantizar la multifuncionalidad agraria, así como otros factores relevantes (la aparición de costes de transacción, la provisión mediante bienes privados, los fallos de información, etc.) a la hora de diseñar y elaborar dichas políticas.

Paralelamente a la propuesta de análisis de la multifuncionalidad de la OCDE, se han desarrollado marcos de análisis alternativos, que consideran la multifuncionalidad como un atributo del medio rural, y no tanto de la actividad agraria (Knickel y Renting, 2000; Potter, 2004). Si bien en el marco analítico propuesto por la OCDE ya se planteaba la posibilidad de que ciertos bienes públicos pudieran ser provistos más eficientemente por otros agentes no agrarios, desde estos enfoques se cuestiona que algunas de estas funciones consideradas socialmente deseables se atribuyan exclusivamente a la agricultura, sobre todo en el caso de aquellas ligadas con la preservación medioambiental o con el desarrollo de las zonas rurales. Es más, en estos casos se llega a plantear si la multifuncionalidad está exclusivamente vinculada a la actividad económica o también lo está al territorio, esto es, a las zonas rurales. Efectivamente, no resulta improcedente señalar que sean las zonas rurales (como cualquier territorio, por otra parte) las que realizan funciones múltiples, y aunque la agricultura juega un papel importante a la hora de garantizar el cumplimiento de esas funciones, no

sería la única actividad que permite preservar el medio ambiente o fijar la población de las zonas rurales.

En este contexto, la multifuncionalidad sería el vector de un nuevo marco de desarrollo rural, que abordaría estos procesos atendiendo a sus diferentes niveles, desde una escala global hasta alcanzar a la propia unidad productiva, la explotación familiar (Knickel, Renting y Van der Ploeg, 2004). Sin embargo, la explotación agraria familiar continuaría manteniendo un papel fundamental como actor de los procesos de desarrollo rural, gracias a su carácter multifuncional (como productora de alimentos de calidad, pero también como generadora de empleo, gestora del paisaje y del territorio, proveedora de servicios de ocio y turismo, etc.). Así, desde el enfoque de *desarrollo rural*, la multifuncionalidad sería la componente principal de la estrategia de las explotaciones familiares para adaptarse a las cambiantes condiciones de los mercados agrarios, asumiendo nuevas funciones (económicas, sociales, ambientales) que, reconocidas tanto por los mercados (mediante precios más altos) como por la propia sociedad (mediante pagos u otras políticas de apoyo), podrían garantizar su viabilidad futura. Estas cuestiones se analizarán con mayor profundidad en el próximo Capítulo.

## **1.2. La multifuncionalidad como característica y como objetivo**

Durante la última década, la teoría económica ha ofrecido argumentos convincentes para caracterizar la multifuncionalidad agraria, definiéndola como una consecuencia de los procesos de producción conjunta que se derivan de la actividad agraria y del empleo que ésta haga de los diferentes factores de producción. Estos procesos de producción conjunta pueden llevar aparejadas externalidades o fallos de mercado en los que la oferta de determinados bienes y servicios no comerciales no llegue a proveer de forma suficiente su demanda socialmente óptima. Por lo tanto, y aunque en algunos casos no sea necesaria, la intervención pública puede ser requerida para ofrecer incentivos a los productores para que provean aquellas cantidades socialmente demandadas.

Es por ello que la existencia de bienes públicos nos conduce hacia la necesidad de estructurar instrumentos que permitan corregir esos fallos de mercado y garantizar esas funciones socialmente deseables. Una vez reconocidas las funciones, se trata de determinar el nivel de su demanda o, dicho de otra manera, establecer un objetivo socialmente deseable para cada función, y diseñar aquellos instrumentos que permitan satisfacer esa demanda (o lograr el objetivo previsto) de la manera más eficiente, reduciendo en la medida de lo posible los costes de transacción y otros efectos económicos, sociales y ambientales no deseables.

Por lo tanto, la garantía de la multifuncionalidad, dada la demanda de bienes y servicios ambientales y de otra índole de carácter no comercial de origen agrario, es socialmente deseable. Es innegable que en las sociedades desarrolladas existe hoy por hoy un reconocimiento implícito de la demanda de multifuncionalidad. En algunos casos ese reconocimiento se puede traducir en mayores precios para los productos, como ocurre con las producciones locales acogidas a labels o certificaciones, en las que el consumidor valora que el producto se haya elaborado siguiendo procesos artesanales o tradicionales, que permiten que la actividad agraria continúe afincada en determinadas regiones o comarcas rurales. Pero también parece existir una voluntad o disposición a pagar más impuestos (y, por lo tanto, a que se destinen más recursos presupuestarios) para que éstos se dediquen a mejorar la provisión de bienes y servicios ambientales (como el paisaje o la biodiversidad), e incluso sociales (como el mantenimiento de los pueblos y la población rural) (Kallas, Gómez- Limón y Barreiro, 2007).

La determinación de esta demanda social de estos bienes no comerciales es una de las principales dificultades a la que han de hacer frente los responsables de diseñar los instrumentos de intervención pública. Como señala Randall (2002), ésta sería uno de las tareas más exigentes a las que han tenido que hacer frente los investigadores en este ámbito. Además, su consistencia se ve condicionada cuando se abordan las diferentes funciones de forma conjunta, o cuando se traslada la escala del ámbito local al regional o incluso al continental.

Por lo tanto, ahondar en la investigación y en el desarrollo de técnicas y métodos que permitan detectar correctamente las preferencias sociales es un reto exigente para las ciencias sociales en este ámbito. Sin embargo, la relevancia de esta tarea es indudable, ya que un mayor conocimiento de la demanda social redundaría en mejorar la definición y la precisión de los instrumentos y, por lo tanto, en aumentar su eficacia y eficiencia. También permitiría una mayor claridad y concreción en la definición de los objetivos, que responderían en mayor medida a demandas sociales realmente existentes. Si los instrumentos se asociaran a la consecución de objetivos concretos y definidos, recuperando el viejo esquema tinbergeniano "un objetivo, un instrumento", las actuaciones públicas serían más eficientes, a la vez que se dotarían de una mayor legitimidad social. Además, las ayudas o pagos vinculados directamente a objetivos ambientales concretos tienen mucho menor carácter distorsionador que el apoyo vía precios u otro tipo de pagos directos (como los vinculados a la superficie o al número de cabezas de ganado), por lo que también lograrían una mayor legitimidad a nivel internacional.

En este sentido, Paarlberg, Bredahl y Lee (2002) proponen tres criterios para que las políticas agrarias destinadas a la provisión de bienes y servicios multifuncionales sean transparentes y no se conviertan en factores distorsionantes del comercio. En primer lugar, cada país tendría que identificar de forma explícita cuáles son las externalidades vinculadas a la multifuncionalidad. En segundo término, habría que evaluar esas externalidades utilizando tanto técnicas de valoración tanto de mercado como de no mercado. Por último, el valor de las externalidades tendría que estar explícitamente vinculado a niveles de producción de los bienes comerciales. Según Garzon (2005), desde un punto de vista normativo, la multifuncionalidad cumpliría tres funciones específicas: en primer lugar, justificaría la existencia de una política agraria; segundo, implicaría la necesidad de un cambio en esta política; y, por último, permitiría incorporar las preocupaciones vinculadas con el medio ambiente y el desarrollo rural.

Por lo tanto, las políticas agrarias dirigidas a garantizar la multifuncionalidad habrían de priorizar el desarrollo de instrumentos que definidos, de forma transparente y explícita, aseguraran la consecución de objetivos medioambientales y multifuncionales socialmente definidos. Sobre este sustento teórico, durante las dos últimas décadas las políticas agroambientales y la propia política de desarrollo rural han sufrido una cierta reorientación, aunque se hayan mantenido costosas inercias de la política tradicional de precios y mercados. En este sentido, el aumento de los costes de transacción, o las dificultades en la determinación de funciones, objetivos o valores de la demanda social, no deberían seguir siendo una coartada para el mantenimiento de instrumentos económicamente ineficientes, socialmente regresivos y ambientalmente perniciosos.

Tradicionalmente, los argumentos más racionales desde el punto de vista económico han chocado con un discurso orientado a afirmar que el campo tiene que estar ocupado por un gran número de agricultores para poder seguir manteniendo las externalidades positivas de origen agrario. En cualquier caso, las actuaciones públicas de la UE destinadas a preservación de la multifuncionalidad se han debatido de forma confusa entre dos planteamientos. Por un lado, una PAC convencional de precios y mercados definida a escala comunitaria y pretendidamente más igualitaria (pero notablemente regresiva en la práctica), que parecía buscar la multifuncionalidad "a bulto". Y por otra parte, una política de desarrollo rural, sujeta a cofinanciación, y ejecutada de forma descentralizada en muchos países miembros (y por lo tanto, regresiva desde la perspectiva de la distribución territorial de la renta) que, pese a integrar todo un elenco de actuaciones diversas, trataba de abordar los distintos objetivos multifuncionales con instrumentos específicos, respondiendo a los tradicionales esquemas

tinbergenianos. La política agroambiental, que concedería pagos compensatorios directos a los agricultores a cambio de la provisión de bienes y servicios ambientales, también respondería a este esquema de relación unívoca y definida entre objetivos e instrumentos.

### **1.3. La multifuncionalidad como argumento en las negociaciones internacionales sobre el comercio agrícola**

Tras la Conferencia de Bretton Woods (1944), los países capitalistas trataron de establecer un marco de regulación del comercio internacional que evitara tentaciones proteccionistas y que permitiera profundizar en las relaciones comerciales internacionales, aumentando la interdependencia y la cooperación económica entre los países. Pero desde un principio el sector agrario mantuvo un carácter excepcional dentro de ese ánimo liberalizador que caracterizó a las negociaciones que se desarrollaron en el marco del GATT. Sin embargo, durante la década de los ochenta, diversos factores incrementaron las presiones para que la agricultura se sujetara también a la disciplina del GATT y posteriormente de la OMC. Entre estos factores cabe destacar los crecientes desajustes que las políticas agrarias generaban en los mercados internacionales (sobre todo la Política Agraria Común de la entonces Comunidad Económica Europea). La integración de la agricultura en las negociaciones comerciales tuvo amplias implicaciones sobre unas políticas que, paradójicamente, y en parte debido a su propio éxito, generaban múltiples problemas, en forma de crecientes excedentes, de aumento de las subvenciones a la exportación y de la consiguiente creación de desajustes presupuestarios.

Tras la aprobación del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC, las *preocupaciones no comerciales* (PNC) vinculadas con la agricultura han sido uno de los ejes de las negociaciones habidas durante la vigente Ronda del Milenio. Dentro de estas PNC, la defensa de la multifuncionalidad de la agricultura ha sido uno de los principales argumentos de las posiciones negociadoras de determinados países, como la UE, Noruega, Suiza y Japón, entre otros.

#### **1.3.1. La regulación del comercio internacional agrario antes de la Ronda Uruguay**

En las discusiones que, con el objetivo de regular el sistema comercial internacional tras la segunda posguerra, alumbraron la fallida Carta de la Habana (1947), las diferentes partes consensuaron que la regulación del comercio agrario internacional

había de ser compatible con las políticas establecidas por los países con el fin de regular y proteger su sector agrario. Paradójicamente, durante las negociaciones de dicha Carta fueron los Estados Unidos uno de los principales defensores de la excepcionalidad del sector, pues debían hacer frente a unos enormes excedentes agrarios, y pretendían defender así su producción de las exportaciones de terceros países.

Una vez frustrada la aprobación de la Carta de La Habana, y suscrito el primer acuerdo del GATT (1948), éste respetó el consenso pactado en aquella sobre las políticas nacionales de los países firmantes, aunque estableció en su artículo XX(h) que las obligaciones resultantes de los acuerdos internacionales sobre estos productos se considerarían "excepción general". Los productos agrarios disfrutaban de dos grandes excepciones con respecto a las normas generales del GATT: la primera, referida a la prohibición de imponer restricciones cuantitativas al comercio; y la segunda, relativa a la posibilidad de conceder subvenciones a la exportación de productos agrarios. Las esperanzas de que el GATT indujera una progresiva liberalización de los mercados agrarios internacionales se vieron truncadas debido a la utilización continuada de estas excepciones. La excepcionalidad agraria fue causa de fricciones en las negociaciones para regular las relaciones comerciales internacionales, y no evitó la aparición de problemas en el comercio agrario. Además, a mediados de la década de los cincuenta, una vez avanzada la reconstrucción tras la guerra, se comenzó a detectar la aparición de excedentes que ponían en peligro la estabilidad de los mercados<sup>6</sup>.

En los años sesenta tuvo lugar un cambio en la actitud de los EEUU con respecto a la liberalización del comercio agrario, abandonando sus posiciones tradicionalmente proteccionistas para pasar a ser su primer adalid dentro de los firmantes del GATT, debido a las crecientes dificultades de sus exportaciones para penetrar en un mercado europeo cada vez más fuertemente protegido en virtud del desarrollo de los Estados miembros y de la aplicación de la PAC. Como señala Millet (2001), *"las condiciones habían cambiado. Durante los años cincuenta los países miembros del GATT estuvieron dispuestos a negociar (...) y fue Estados Unidos el que se negó tanto a liberalizar el comercio agrícola como a regular el comercio de algunos*

---

<sup>6</sup> Las perspectivas de liberalización del mercado agrícola se ensombrecieron aún más cuando EEUU solicitó en 1955 una excepción total, sin plazos y con revisión anual, al Acuerdo que admitiera su *Agricultural Adjustment Act*. Esta Ley (aprobada en 1933 y sujeta a varias modificaciones ulteriores) establecía la posibilidad de limitaciones a las importaciones o mayores aranceles cuando aquéllas interfirieran en un programa de apoyo a los precios internos. Asimismo, en caso de aparición de excedentes, éstos se podían subvencionar para su exportación. Esta excepción abrió la puerta para que otros países se acogieran a este precedente y pudieran justificar en el seno del GATT la adopción de políticas similares, como fue el caso de la Comunidad Económica Europea y la PAC a partir de su creación en 1962.

*productos agrarios básicos en el seno del GATT. En los años sesenta, fueron sus principales socios comerciales, que estaban aplicando políticas de protección en su sector agrícola gracias en parte a la política americana de los años cuarenta y cincuenta, los que no aceptaron las propuestas de Estados Unidos y quisieron mantener el comercio agrícola fuera de las reglas generales del Acuerdo”.*

Desde ese momento las negociaciones para la liberalización del comercio agrario se caracterizaron por un creciente enfrentamiento entre las posiciones lideradas respectivamente por los EEUU y la Comunidad Económica Europea (CEE). Durante la Ronda Kennedy (1963-1967) el sector comenzó a cobrar una importancia algo mayor, al reconocerse el carácter específico y diferenciado de la política agrícola respecto de otras políticas. La CEE propuso por vez primera durante esta Ronda el establecimiento de mediciones de los niveles de sustento de cada gobierno a sus agricultores, con el fin de fijar unos límites y estabilizar así las ayudas públicas al sector. Sin embargo, dichas propuestas no fueron aceptadas por temor a que ello supusiera un respaldo internacional de la PAC que facilitara su consolidación.

Durante la Ronda Tokio (1973-1979) los EEUU y la CEE mantuvieron las mismas posiciones. La presión de EEUU y el resto de países por incluir en los reglamentos y en la disciplina del GATT lo referente al comercio de productos agrícolas era creciente, pero al final la CEE logró que se reconocieran las *características particulares* de la agricultura y el comercio agrario, y los debates se mantuvieron en un marco separado. Durante las negociaciones que tuvieron lugar en esta Ronda, la séptima del GATT, se llegó a diversos acuerdos arancelarios y no arancelarios aplicables a la agricultura<sup>7</sup>.

### **1.3.2. La incorporación definitiva de los temas agrarios: la Ronda Uruguay y el Acuerdo sobre Agricultura**

Cuando en 1986, en la reunión ministerial de Punta del Este se decidió poner en marcha la octava Ronda de negociaciones GATT (posteriormente conocida como Ronda Uruguay), la competencia entre Europa, los EEUU y el resto de potencias agrarias por conquistar los mercados mundiales con su producción agropecuaria constituía ya uno de los temas más conflictivos del panorama comercial internacional. Junto a ello, otros países comenzaban a exigir una liberalización del comercio agrícola que fuera equiparable a la habida en otros sectores menos

---

<sup>7</sup> Entre ellos se encontraban compromisos sectoriales como el Acuerdo sobre la Carne de Bovino o el Acuerdo sobre Productos Lácteos, además del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, que trataba de impedir que el creciente número de estándares y normas de calidad supusiera de *facto* mayores trabas para el comercio internacional. Este último Acuerdo fue ampliado y renovado durante la siguiente Ronda de negociaciones, pasando a incorporarse finalmente al acervo de la OMC.

favorables para ellos, incluyendo la prohibición o limitación de las ayudas a la producción y las subvenciones a la exportación. En este contexto, la agricultura acabaría por entrar de lleno en las negociaciones de la Ronda Uruguay, hasta constituirse en uno de los temas más controvertidos y en uno de los principales escollos para el cierre de la misma.

A *priori*, uno de los objetivos de las negociaciones debía ser una mayor liberalización del comercio agrario, junto a una mayor transparencia de los mercados mundiales, distorsionados hasta entonces por aranceles flexibles y la exportación de excedentes subvencionados, de forma que se redujera la incertidumbre y la inestabilidad presente en los mismos. Las discusiones en materia de comercio agrario quedaron focalizadas en tres puntos conflictivos: el acceso a los mercados, las ayudas internas y las subvenciones a la exportación. La propuesta inicial de los EEUU (presentada en 1987 y ligeramente suavizada en 1990) consistía en la denominada "opción cero", es decir, la eliminación de toda protección agraria para el año 2000. Esta posición resultaba inasumible para la CEE y para otros países con elevados niveles de protección, como Japón y los países escandinavos, mientras que era apoyada por los miembros del Grupo de Cairns<sup>8</sup>, que hicieron frente común con los EEUU en la cuestión agraria, condicionando además cualquier avance en las otras áreas de negociación a un acuerdo en agricultura.

Las concesiones que realizó la Unión Europea tras la Reforma de la PAC de 1992, así como la suavización de las posiciones estadounidenses, permitieron que en noviembre de 1992 se firmara entre ambos el Acuerdo de Blair House. Mediante este acuerdo, la UE lograba que la reducción de los precios internos y el descenso de la producción fueran valoradas como su aportación al equilibrio y la estabilidad de los mercados agrarios internacionales. Ello permitió que la PAC resultante de esta Reforma obtuviera en el GATT una seguridad jurídica internacional que era imprescindible para su viabilidad a medio plazo (Compés, García Álvarez- Coque y Reig, 2002).

La firma del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) vino a representar formalmente el fin de una época basada en la aceptación de la excepcionalidad del sector agrícola en las negociaciones comerciales, aunque en la práctica se haya traducido en la inauguración de una nueva etapa en la que dicha excepcionalidad continúa siendo

---

<sup>8</sup> El Grupo de Cairns está compuesto por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

defendida, si bien con distintos argumentos<sup>9</sup>. El texto del AsA se basaba en compromisos adquiridos en torno a tres ejes principales: acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a las exportaciones:

**Acceso a los mercados:** El AsA supuso una arancelización de las barreras comerciales aplicadas hasta entonces. Mediante la transformación de cualquier mecanismo de protección en frontera en aranceles o derechos de aduana fijos, se pretendió dotar de una mayor transparencia a las políticas comerciales nacionales. Se permitía la creación de contingentes arancelarios, por los cuáles se concedía un tipo reducido a un volumen predeterminado de mercancías; una vez sobrepasado este tope, el arancel aplicado sería el convencional.

Para los productos sujetos a la arancelización, se estableció la llamada Cláusula de Salvaguardia Especial, que era un mecanismo destinado a amortiguar el impacto posible de un eventual incremento de las importaciones o una caída brusca de los precios.

**Ayuda interna:** Los países desarrollados adquirieron el compromiso de ir reduciendo progresivamente sus niveles de ayuda a sus sectores agrícolas, sobre todo de los tipos de ayuda causantes de distorsiones al comercio. A este respecto, se clasificaron las ayudas a la agricultura en tres *Cajas* o compartimentos (Ámbar, Azul y Verde), que suponían diferentes compromisos de reducción, pero que únicamente se concretaban para las ayudas de la *Caja Ámbar*<sup>10</sup>. Por el contrario, las comprendidas en la *Caja Azul*, al estar diseñadas dentro de programas de disminución de la producción agropecuaria, estaban exentas temporalmente de compromisos de reducción dentro del AsA. Por su parte, las ayudas de la *Caja Verde* se hallaban completamente eximidas de compromisos de reducción, por lo que, como se verá más adelante, el gran reto de los países desarrollados tras la conclusión de la Ronda Uruguay ha sido como transformar o acondicionar sus sistemas de ayudas convencionales para que éstas fueran clasificables dentro de dicha *Caja Verde*. Para ser incluidas en esta última, las ayudas

---

<sup>9</sup> Aunque éstos eran los principales elementos del AsA, dentro de los Acuerdos de la OMC existían otras regulaciones de carácter no arancelario que tenían también competencia sobre el comercio agroalimentario. Las más importantes eran el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). El principio compartido por los tres acuerdos es el reconocimiento de los derechos de los Estados miembros de la OMC a imponer restricciones a la importación de productos, siempre que se justifique debidamente y no constituyan obstáculos encubiertos al comercio (Compés, García Álvarez- Coque y Reig, 2002).

<sup>10</sup> Se establecía también una cláusula *de minimis* de un 5% de la producción de los países desarrollados (10% en el caso de los países en desarrollo) que quedaba excluida de los compromisos de reducción.

tenían que cumplir dos criterios básicos: primero, formar parte de un programa gubernamental financiado con fondos públicos que no implicara transferencias de los consumidores; y segundo, no tener el efecto de una prestación en materia de precios a los productores. Se estableció también una caja *Special and Differential (S&D)*, que eximía de reducción a los subsidios concedidos a su agricultura por parte de los países en desarrollo.

**Subvenciones a la exportación:** El AsA establecía la necesidad de reducir el volumen de estas formas de apoyo a las exportaciones ya que causaban fuertes distorsiones al comercio mundial. En efecto, las subvenciones a la exportación habían sido un instrumento frecuentemente utilizado por los países desarrollados para canalizar sus excedentes agrícolas hacia los mercados internacionales, teniendo como consecuencia el descenso de los precios mundiales y el desplazamiento de los mercados de los productores más eficientes de otros países.

El Acuerdo incorporaba también una "cláusula de paz", por la cual los instrumentos de política agraria no podrían ser cuestionados apelando a las instancias establecidas por el propio GATT durante un periodo de nueve años<sup>11</sup>. Finalmente, el artículo 20 del AsA planteaba la necesidad de que en las nuevas negociaciones (cuyo comienzo debía tener lugar antes del año 2000) se tuvieran en cuenta las *preocupaciones no comerciales* de los países miembros, que luego permitirían la inclusión de nuevas cuestiones en el debate, como la seguridad alimentaria o el carácter multifuncional de la agricultura<sup>12</sup>.

En definitiva, las negociaciones agrícolas durante la Ronda Uruguay fueron un *tête a tête* entre la CEE y los EEUU, con una participación secundaria de otros países (como los grandes países agroexportadores integrados en el Grupo de Cairns) y la participación marginal de los países en desarrollo<sup>13</sup>. La principal consecuencia de la

---

<sup>11</sup> En principio, el Acuerdo de Blair House estableció el periodo de vigencia de la "cláusula de paz" en seis años, pero en el Acta Final se aceptó su extensión hasta los nueve años. La cláusula de paz se extinguió (pese a las pretensiones de algunos países de prorrogar su aplicación) el 1 de enero de 2005.

<sup>12</sup> El artículo 20 del AsA dice así: "Reconociendo que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo, los miembros acuerdan que las negociaciones para proseguir ese proceso se inicien un año antes del término del período de aplicación, teniendo en cuenta:

- a) La experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción.
- b) Los efectos de los compromisos de reducción en el comercio internacional.
- c) Las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del presente acuerdo; y qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los objetivos a largo plazo."

<sup>13</sup> Sin embargo, después de Marrakech, la PAC pareció haber perdido la batalla de la opinión pública mundial, siendo su deslegitimación aún mayor entre los grandes perjudicados por el proteccionismo agrario europeo, que no eran otros sino los países menos desarrollados (Romero, 2002b).

conclusión de dicha Ronda del GATT fue precisamente la creación de la OMC, que desde su creación pasó a convertirse en un marco de referencia ineludible para los responsables de la política agraria, pero también para los grandes (y pequeños) operadores comerciales y para los propios productores, en el contexto de unos mercados cada vez más abiertos y globales. Tras la conclusión de la Ronda Uruguay, la OMC pasó a convertirse en uno de los principales instrumentos del proceso de globalización en el ámbito agrario, habiéndose convertido a la vez en el núcleo inicial de su regulación.

A pesar de que los niveles de protección de los países desarrollados se han reducido desde la aprobación del AsA, su posición en el comercio agrario internacional se ha consolidado notablemente, compartiendo los Estados Unidos y la Unión Europea el liderazgo como principales exportadores e importadores mundiales de alimentos. Los defensores de la liberalización comercial agraria auguraban que sus beneficios iban a ser generalizados y así lo anticipaban diferentes simulaciones sobre los compromisos de la Ronda Uruguay, basados en modelos de equilibrio parcial o general<sup>14</sup>.

Sin embargo, los estudios de caso realizados *a posteriori* sobre el impacto del AsA sobre el comercio agrario de los países en desarrollo apenas pueden establecer una relación directa entre el aumento de las exportaciones y un mayor acceso a los mercados como consecuencia del AsA. En los casos en los que tuvo lugar esa mejora, la misma parecía más bien vinculada al establecimiento de acuerdos comerciales regionales o a esquemas de preferencias. Por su parte, las importaciones registraron notables aumentos en todos los países (FAO, 2004)<sup>15</sup>. La situación de los países menos avanzados (PMA) y la de los países importadores netos de alimentos también ha empeorado (Murphy, 2002), ya que en ambos casos se ha incrementado la factura de sus importaciones de cereales, debido a la disminución de la ayuda alimentaria y al descenso de las exportaciones de alimentos subsidiadas.

En cuanto a los países desarrollados, el AsA no ha supuesto cambios importantes en su participación en el comercio agrario global, que se ha mantenido prácticamente constante (Van Berkum y Roza, 2006). Sin embargo, las

---

<sup>14</sup> Un buen resumen de los resultados de los diferentes modelos se puede encontrar en Sharma, Konandreas y Greenfield (1996).

<sup>15</sup> La mayoría de los estudios de caso realizados en 2002 señalaba también que la aplicación de las medidas MSF por los países desarrollados había perjudicado a los países exportadores. Algunas de estas medidas parecían claramente arbitrarias y no justificadas, amén de no respetarse en muchos casos el principio de equivalencia en cuanto al reconocimiento de inspecciones y normas (ya que lo que los países importadores parecen requerir es "identidad" y no "equivalencia") (FAO, 2004).

perspectivas para las explotaciones ubicadas en zonas desfavorecidas no eran muy positivas (Ortuño y Fernández-Cavada, 1995). La aprobación del AsA generó una crisis de las políticas agrarias tradicionales de apoyo a los precios, pero sin dar respuesta a los problemas tradicionales de la inestabilidad de los mercados y de los ingresos de los agricultores, ni tampoco a las demandas sociales emergentes en la era global (Massot, 2002). Todo ello ha inducido importantes cambios cualitativos en la política agraria de los países desarrollados, que se han debido adaptar a las exigencias de la OMC. Dichos cambios se analizarán con mayor profundidad en el Capítulo cuarto<sup>16</sup>.

### **1.3.3. La Ronda del Milenio y la multifuncionalidad como argumento negociador**

Con la denominada Ronda del Milenio se trataba de abordar un nuevo calendario y unos nuevos objetivos de las negociaciones comerciales multilaterales, incluidos los referidos al ámbito agrícola, si bien la Tercera Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en 1999 terminó en fracaso. La agricultura volvió a adquirir aquí una posición central en las negociaciones, pese al planteamiento inicial de la UE, que apostó por una ronda global para que, entre otras cuestiones, se aliviara así la presión liberalizadora sobre la agricultura europea (que continuaba siendo uno de los sectores más débiles y protegidos ante otros sectores que presentaban mayores ventajas comparativas), ganando así tiempo para alcanzar acuerdos internos cara a futuras reformas más profundas de la PAC. Sin embargo, en Seattle la UE se encontró frente a dos planteamientos alternativos. El primero, de los EEUU, que se aferraba a la agenda inicial (liberalización agraria y servicios). El segundo, por parte de India y un grupo de países en desarrollo, que rechazaban la idea de una nueva Ronda, sin haber aplicado aún en su integridad los acuerdos de la Ronda Uruguay (Massot, 2000a). En los temas agrarios, la controversia se centró en la interpretación del artículo 20 sobre todo en lo referente a las PNC (*non trade concerns*).

El fallido arranque de la primera Ronda de la neonata OMC en Seattle en 1999 demostró que el esquema bipolar del GATT no era válido en la nueva era de las negociaciones comerciales multilaterales. Seattle supuso además la aparición de nuevos agentes en los foros internacionales: sindicatos, ecologistas, ONGs de desarrollo y otros grupos de la denominada *sociedad civil* comenzaron a tener una

---

<sup>16</sup> Como no es difícil suponer, en los países en desarrollo tanto los niveles de las ayudas de las Cajas Ámbar y Verde se han mantenido bajos o muy bajos, e incluso han disminuido debido a las limitaciones presupuestarias o a los compromisos adquiridos en el marco de programas de ajuste estructural (FAO, 2004).

voz cada vez más notoria en las reuniones multilaterales. La presencia de estos grupos dio pie a su vez a nuevas alianzas, como la de los países en desarrollo y las ONGs, que llegaron a hacer frente común en cuestiones como la crítica a las políticas agrarias de los países desarrollados. Por otra parte, la aparición de potencias económicas emergentes como Brasil, India y, sobre todo, China (que ingresó en la OMC en 2001) ha alterado el equilibrio de fuerzas en el seno de la propia OMC, ya que bajo su liderazgo, un grupo de países emergentes (conocido como el G-20)<sup>17</sup> se ha constituido como un contrapeso a las posiciones de la UE y los EEUU.

La Conferencia Ministerial de Doha (noviembre de 2001) supuso el arranque real de la nueva Ronda, y en su declaración final se señalaba que se tendrían en cuenta las propuestas presentadas por los países miembros -en referencia a las PNC que ya venían recogidas en el artículo 20 del AsA-. En el caso de la UE, estas PNC hacían referencia a cuestiones como la protección del medio ambiente, la seguridad y la calidad de los productos alimenticios, el bienestar de los animales o la viabilidad de las zonas rurales, y se incorporaron a las discusiones pese a que estas pretensiones chocaban con los intereses de otros miembros de la OMC, que veían en ellas un pretexto para seguir manteniendo la agricultura europea protegida de la competencia exterior.

A partir de 2002 se iniciaron las negociaciones, cara a establecer las “modalidades” de compromisos, es decir, las metas (incluidas las cuantitativas) para la consecución de los objetivos de la Ronda arriba mencionados. Estas modalidades debían haberse presentado antes del 31 de marzo de 2003, pero los países miembros no pudieron cumplir el plazo. La propuesta presentada conjuntamente por los EEUU y la UE en agosto de 2003 (con antelación a la Conferencia Ministerial de Cancún de septiembre de ese mismo año), generó una cascada de respuestas de otros grupos de países, entre los que destacó la del recién creado G-20, que defendía la aplicación de un arancel nulo por parte de los países desarrollados para los productos tropicales y la ampliación de los contingentes, así como la supresión de la Caja Azul<sup>18</sup> y la completa eliminación de las subvenciones a la exportación. La cumbre de Cancún concluyó sin acuerdos.

---

<sup>17</sup> El G-20 está constituido por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

<sup>18</sup> El documento UE-EEUU defendía su mantenimiento aunque establecía que su valor no podía superar el 5% del valor de la producción final al concluir el periodo de implantación del Acuerdo.

Tampoco la Conferencia Ministerial de Hong Kong en 2005 llegó a obtener avances sustanciales. Las discusiones han proseguido lentamente durante 2006 y 2007, vislumbrándose finalmente en 2008 la posibilidad de algún tipo de acuerdo. Durante este periodo, la UE puso en marcha una nueva reforma de la PAC, aprobada en 2003, implementada a partir de 2005 y revisada en 2008. Tras esta reforma, gran parte de las ayudas de la política de precios y mercados ("el primer pilar") ha sido disociada de la producción (parcial o totalmente, según la voluntad de los Estados miembros), en un intento de eximir a estas ayudas de compromisos ulteriores de reducción, al quedar incorporadas a la Caja Verde<sup>19</sup>. Esta Reforma permitió a la UE fortalecer su posición cara a las negociaciones que iban a desembocar en las cumbres de Cancún y Hong Kong, pero no ha sido suficiente para que la Ronda haya culminado con éxito.

A principio de 2008, la propuesta de modalidades recogía importantes reducciones de los niveles de ayuda interna (Cajas Ámbar, Azul y *de minimis*) para los principales países desarrollados<sup>20</sup>. Esos recortes se llevarían a cabo en 5 años en los países desarrollados y en 8 años en los países en desarrollo. En cuanto al acceso a los mercados, se mantiene la aplicación de fórmulas (aún por decidir) que permitan la rebaja escalonada de los aranceles. Por último, la mitad de los subsidios a la exportación deberían ser eliminados para 2010, desapareciendo en su totalidad para 2013. Una primera valoración de estas propuestas parece sugerir que los países del G-20 y el resto de países agroexportadores podrían estar dispuestos a realizar concesiones en el ámbito de las ayudas internas, a cambio de compromisos por parte de la UE y los EEUU para una reducción notable de aranceles y subvenciones a la exportación (Flores, 2006).

Desde el inicio de la llamada Ronda del Milenio, uno de los argumentos más utilizados por determinados países en defensa de sus modelos de protección ha sido el de su necesidad para garantizar la multifuncionalidad de su agricultura. Como ha ocurrido en relación con otros ámbitos, la multifuncionalidad forma parte de un amplio e impreciso abanico de temas que, según como sean invocados por unos u otros, y en unas u otras circunstancias, han merecido una consideración diferente en las negociaciones comerciales internacionales. De hecho, los argumentos que sirven a

---

<sup>19</sup> Las ayudas pasaban a estar vinculadas al respeto por parte de los agricultores de determinadas condiciones de defensa del medio ambiente, salubridad de los alimentos, y bienestar animal. Además, se reducían los precios en determinados sectores (lácteo y cereal) y se imponía la modulación obligatoria de un porcentaje de las ayudas para orientar esos recursos a las políticas de desarrollo rural, mediante la reducción de las destinadas a las explotaciones de mayor tamaño.

<sup>20</sup> Además, se revisará el contenido de la Caja Verde, ya que la aspiración de la UE y otros países de que gran parte de sus ayudas tradicionalmente consideradas como Caja Ámbar o Azul sean consideradas como Caja Verde (al haber sido disociadas de la producción tras la Reforma de 2003) fue recibida con desconfianza cuando no beligerancia por parte del G-20 y otros países miembros.

algunos gobiernos para exigir cambios en otros países en aras a la defensa de la libre competencia, son obviados cuando se trata de defender intereses nacionales. Como ha venido ocurriendo históricamente en los debates sobre el comercio internacional (Unceta, 2002), tampoco en este caso la teoría y la práctica van por el mismo camino.

En este contexto, la Unión Europea, junto a otros países como Japón, Corea del Sur, Suiza y Noruega -así como la mayor parte de los aspirantes a entrar en la Europa ampliada en 2004-, asumieron la necesidad de incluir la defensa de la multifuncionalidad agraria en la agenda de las negociaciones, como expresión más acabada de lo que hasta entonces habían sido definidas genéricamente como *preocupaciones no comerciales*. Tal y como señala Burrell (2001), estos países mantenían todas o casi todas de las siguientes características: unos elevados niveles de apoyo a las rentas agrícolas; alto grado de protección comercial; elevados niveles de renta *per cápita*; alta densidad de población; implicación social activa hacia el medio rural; y sistemas de producción agraria de larga tradición y de escala relativamente reducida. A esta propuesta también se sumaron un buen número de pequeños países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Sin embargo, más allá de su alineamiento tras las tesis de la multifuncionalidad, las posiciones de unos y otros países pertenecientes a este grupo, han distado mucho de ser las mismas, debido, principalmente, a las diferentes motivaciones que les impulsaban a la hora de dicha toma de posición. Tras la celebración de las dos Conferencias internacionales sobre las *preocupaciones no comerciales* en agricultura en Ullensvang (Noruega), en julio de 2000, y en isla Mauricio, en mayo de 2001, la UE logró el apoyo de un significativo número de miembros de la OMC para la defensa del concepto de multifuncionalidad de la agricultura, como un valor compartido con países con sensibilidades y necesidades diferentes<sup>21</sup>, y con los que, además, venían manteniendo distintos tipos de acuerdos comerciales<sup>22</sup>.

Frente a estas posturas, otros grupos de países han venido oponiéndose a la aceptación de la multifuncionalidad agrícola como elemento justificativo de un trato excepcional en las negociaciones de la OMC. Entre ellos destacan los EEUU y el

---

<sup>21</sup> En ambas conferencias participaron países tan diversos como Barbados, Burundi, Chipre, la UE-15, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Islas Fidji, Islandia, Israel, Japón, Letonia, Liechtenstein, Malta, Isla Mauricio, Mongolia, Noruega, Polonia, República Checa, Rumania, Santa Lucía, Suiza y Trinidad- Tobago. China también participó en Ullensvang, aunque no fue miembro de la OMC hasta 2001.

<sup>22</sup> Hay que recordar, asimismo, que los sectores agrarios comunitarios también están sujetos a la presión de los compromisos comerciales contraídos por la UE con países terceros por razones de política exterior, comercial o de cooperación para el desarrollo, como son los acuerdos con los países euromediterráneos, los acuerdos de liberalización comercial con Sudáfrica, MERCOSUR o México, el Sistema de Preferencias Generalizadas, o la iniciativa "Todo Excepto las Armas", para la exención de aranceles para las importaciones provenientes de los 49 países menos avanzados.

llamado grupo de Cairns, a los que se han unido más recientemente algunos otros países. Finalmente, los países en desarrollo representan una compleja y variada realidad en la que las tesis a favor del carácter multifuncional de la agricultura – principalmente en su vertiente más ligada a la seguridad alimentaria- se entremezclan con el temor a que la misma (y forma más general, todo el tema de las PNC) sea utilizada por los países más desarrollados para defender sus propios intereses comerciales. Por ello, tiene interés analizar con algo más de detalle las diferentes posiciones que se visualizan en el seno de la OMC en torno a esta cuestión (Unceta y Malagón, 2007), que quedan resumidas en la Tabla 4.1.

### **La postura de la UE**

Desde la posición de la UE -que tampoco es unívoca-, la multifuncionalidad se ha venido presentando como un aspecto fundamental del Modelo Europeo de Agricultura (MEA), lo que justificaba la necesidad de mantener determinadas estructuras agrarias y modos de uso del suelo, entendiendo que la producción conjunta de alimentos y outputs ambientales era una característica común a toda la agricultura del continente. Sin embargo, dicha multifuncionalidad se veía amenazada por la liberalización comercial, lo que vino a justificar la necesidad de redes de seguridad y un sistema de apoyo que mantuviera a los agricultores sobre el territorio (Potter, 2004), en el marco de un planteamiento en el que el MEA se consideraba inextricablemente vinculado a la diversidad del medio rural europeo (Knickel, Renting y Van der Ploeg, 2004).

Aunque las menciones al carácter multifuncional de la agricultura ya habían aparecido en documentos oficiales de las instituciones europeas desde 1997, dicho concepto adquirió relevancia como argumento legitimador de la intervención pública en la UE tras la aprobación de la Agenda 2000, poco antes del inicio de las negociaciones comerciales multilaterales en Seattle en 1999, en las que, como ya se ha señalado, el modelo de intervención agrícola que representaba la PAC fue objeto de enormes presiones por parte de diversos miembros de la OMC. La defensa de la multifuncionalidad de la agricultura se constituyó así en el soporte principal de la posición europea (Massot, 2000a) en lo referente al mantenimiento de los pagos de la Caja Azul<sup>23</sup>, pese a que, como ha sido señalado por algunos

---

<sup>23</sup> Los defensores del mantenimiento de los pagos directos como instrumento para preservar la multifuncionalidad sostienen que muchos de los sistemas de producción agraria de gran valor ambiental de los que depende la protección de la biodiversidad y el mantenimiento del paisaje son económicamente marginales o muy vulnerables, tienen limitadas oportunidades para la diversificación y la pluriactividad y son enormemente dependientes de las subvenciones para su continuidad. La supresión de las ayudas supondría la desaparición de la actividad agraria, lo que acarrearía profundas transformaciones de los ecosistemas. Por lo tanto, la liberalización del comercio agrario, y la eliminación de la Caja Azul en particular, amenazaría su existencia y con ello el carácter multifuncional de gran parte

autores (Atance y Tió, 2000), el instrumento resultaba ser más antiguo que el objetivo<sup>24</sup>, lo que debilitaba seriamente la argumentación<sup>25</sup>.

Posteriormente, en los documentos justificativos de la Reforma de 2003, la UE ya no hacía mención expresa de la multifuncionalidad, que desaparecía así del discurso comunitario. Esta Reforma permitía la disociación total de las ayudas de la producción, pero muchos países han optado por la disociación parcial. Pese a ello, la Reforma ha permitido un importante trasvase de ayudas de la Caja Azul a la Caja Verde, a la vez que ha contribuido a consolidar la desigual (y regresiva) distribución de las ayudas de la PAC tradicional entre regiones, sectores y agricultores (Massot, 2003). Estos cambios, junto a las nuevas propuestas de negociación presentadas en el seno de la OMC debilitaron la unidad de acción de la UE con los otros miembros del llamado "club de amigos de la multifuncionalidad", hasta el punto en que varios de sus miembros crearon su propio grupo dentro de la constelación de alianzas generadas al abrigo de la Ronda de Doha.

### **Los otros "amigos de la multifuncionalidad"**

Las posturas de los otros países desarrollados que apoyaban la inclusión de las preocupaciones no comerciales en las negociaciones agrícolas respondían, con matices, a las mismas consideraciones, pero las diferencias de interés con respecto a la UE acabaron por desembocar en la constitución de un grupo propio en el seno de la propia OMC, en ocasiones incluso lejano a las posiciones de la UE que, recordémoslo, es el segundo exportador y primer importador mundial de alimentos. Son países importadores netos de alimentos, pese a los altos niveles de apoyo público existentes, y su agricultura además se desarrolla bajo elevados costes de producción. Estos países, agrupados en la actualidad en torno al G-10<sup>26</sup>, defienden su derecho a definir una política agraria propia, de fuerte carácter proteccionista, subordinada a los intereses estratégicos nacionales. Japón y Noruega, por ejemplo, han puesto un mayor énfasis en la cuestión de la seguridad alimentaria y el aumento o, cuando menos, mantenimiento de la capacidad de

---

del campo europeo (Potter y Tilzey, 2002). Entre los partidarios de esta postura se encontrarían la gran mayoría de las organizaciones profesionales agrarias, pero también aparecen estas posiciones entre políticos e incluso en gobiernos de la propia UE (Gudynas, 2001).

<sup>24</sup> El sistema de pagos directos se estableció por primera vez en la Reforma Mac Sharry (1992), para luego ser consolidado con los cambios introducidos por la Agenda 2000.

<sup>25</sup> Un análisis de la evolución de las posiciones de la UE con respecto a la multifuncionalidad se puede ver en Garzon(2005).

<sup>26</sup> El G-10 está constituido en la actualidad por nueve países (Bulgaria dejó el grupo por razones obvias): Corea del Sur, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, Noruega, Suiza y Taipei Chino.

autoabastecimiento<sup>27</sup>. Por su parte, Suiza, aun compartiendo los argumentos en pro de asegurar un cierto grado de autoabastecimiento, ha venido insistiendo más en garantizar que la liberalización del comercio agrícola no suponga una pérdida de las funciones medioambientales que proporciona la agricultura, reconociendo además que las ayudas de la Caja Verde deberían ser suficientes para abordar las PNC, y abogando por instrumentos específicos, transparentes y concretos.<sup>28</sup>

Sin embargo, la posición del resto de los países del G-10 es que las ayudas de la Caja Verde parecen insuficientes para garantizar las múltiples funciones que desean afrontarse. Exigen, en consecuencia, el mantenimiento de la Caja Azul y de ciertas barreras arancelarias como instrumentos necesarios de protección agrícola. A este respecto, Noruega defendía que era necesario mantener algunas ayudas asociadas a la producción para que sirvieran de incentivo a los agricultores. Desde esta perspectiva, una disociación completa de las ayudas, podría tener como consecuencia niveles de producción insuficientes para hacer frente a las PNC, al reducirse dichos incentivos (OMC, 2000b). En el caso de los países en desarrollo, la restricción de las ayudas a la agricultura al compartimiento verde les impediría cualquier posibilidad de poner en marcha políticas activas de apoyo al sector, al carecer de los recursos y capacidades necesarias para llevar a cabo este tipo de políticas<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Noruega necesita importar cada año el 50% (en calorías) de los alimentos que consume y Japón es el mayor importador neto de alimentos mundial, con un índice de autosuficiencia alimentaria del 40% en calorías en el año 2000, el cual las autoridades japonesas consideran insuficiente para un país de 120 millones de habitantes. De acuerdo a ello, el Plan Básico para la aplicación de la Ley Básica sobre Alimentación, Agricultura y Regiones Rurales establecía el objetivo de aumentar ese índice de autosuficiencia alimentaria hasta el 45% para 2010 (OMC, 2000a).

<sup>28</sup> El artículo 104 de la Constitución suiza dice que la Confederación velará por que la agricultura, mediante una producción que corresponda a la vez a las exigencias del desarrollo sostenible y a las del mercado, contribuya sustancialmente a la seguridad del aprovisionamiento de la población; a la conservación de los recursos naturales y al mantenimiento del paisaje rural; y a la ocupación descentralizada del territorio. Para ello, la Confederación se arroga la capacidad de derogar, si fuere necesario, el principio de la libertad económica, y otra serie de competencias como complementar la renta de los agricultores mediante pagos directos (por el pago de las prestaciones no retribuidas por el mercado); alentar las modalidades de explotación que respeten el medio natural y a los animales; legislar para proteger la calidad, las indicaciones de origen y los métodos de elaboración y transformación de los alimentos; proteger el medio natural de los daños provocados por el empleo abusivo de abonos y productos químicos; fomentar las investigaciones, la divulgación y la formación agrícolas y conceder ayudas para inversiones; y, por último, legislar sobre la consolidación de los bienes raíces rurales.

<sup>29</sup> Isla Mauricio es el único país en desarrollo miembro del G-10, aunque su realidad presenta bastantes similitudes con la de otros pequeños países insulares altamente dependientes de uno o unos pocos productos de exportación, con notables dificultades para diversificar sus economías y en los que la agricultura ha permitido obtener ingresos de exportación necesarios para la importación de alimentos, además de para mantener población en las zonas rurales y frenar así la emigración a las ciudades y la consecuente expansión incontrolada de las zonas urbanas.

### Los "enemigos" de la multifuncionalidad

Pese a que el propio AsA garantizaba la inclusión de las PNC en las negociaciones agrícolas multilaterales, un grupo de países -encabezados por los EEUU y el grupo de Cairns- han venido recelando del discurso de la multifuncionalidad, temiendo que tras éste se intentara construir una coartada por parte de los países desarrollados proteccionistas para no hacer frente a compromisos mayores en términos de liberalización agrícola. Tras la cumbre de Cancún, a estas posiciones vino a sumarse también el G-20.

Las principales críticas de estos países se centran en subrayar la ineficiencia de los subsidios agrícolas ligados a la producción para lograr objetivos no comerciales, aduciendo que la multifuncionalidad en ningún caso justifica el establecimiento de barreras comerciales (Paarlberg, Bredahl y Lee, 2002). La preservación de la biodiversidad, el desarrollo rural o la seguridad alimentaria, son objetivos legítimos de las políticas nacionales, pero requerirían instrumentos específicamente diseñados y dirigidos a esos fines, que serían mucho más eficientes que las ayudas a la producción agraria y que, además, apenas causarían distorsiones al comercio agrícola (Bohman et al., 1999), por lo que podrían ser admisibles dentro de la Caja Verde del AsA. En defensa de estas posiciones se ha argumentado que las medidas de política comercial no suelen ser generalmente los instrumentos más eficaces para abordar objetivos no comerciales (Anderson, 2000).

En cuanto a la relación entre agricultura y medio ambiente, desde estas posiciones suele reprocharse a los "amigos de la multifuncionalidad" que sólo hagan hincapié en las externalidades ambientales positivas de la agricultura ignorando, o minimizando, las negativas, insistiendo en que el sector no sólo y no siempre genera externalidades positivas. Por lo tanto, el argumento a favor de la multifuncionalidad de determinados sistemas agrarios debería garantizar que éstos generan un mayor valor de externalidades positivas que negativas. Desde estas posiciones se insiste también en que no es evidente que los agricultores sean ni los únicos ni los más eficientes proveedores de externalidades o servicios ambientales.

En este sentido, convendría también señalar que la percepción del medio agrario como reserva de activos medioambientales es algo muy característico de los países europeos (la *Vieja Europa*), mientras que, por ejemplo, en países del llamado *Nuevo Mundo*, que fueron objeto de colonización por inmigrantes europeos desde el siglo XVI, se ha generado una percepción del medio agrario y el medio natural como ámbitos diferenciados, en los que la agricultura como actividad productiva es proveedora de externalidades mayoritariamente negativas y no positivas (Hodge, 2000). Estas diferencias entre el *Viejo* y *Nuevo Mundo* en la percepción de los

vínculos existentes entre la agricultura, el medio ambiente y su valor para el conjunto de la sociedad pueden subyacer bajo las discusiones políticas, lo que indicaría que, más allá de un conflicto de intereses, existe una importante brecha entre ambas ideologías agroecológicas (Burrell, 2001).

Otro de los argumentos que se esgrimen en contra de la intervención pública para corregir este tipo de externalidades es el riesgo de fallos en la intervención, que podrían conducir a que la oferta del bien público sea inferior a la óptima. Para la corrección de esos fallos de mercado, se defiende la opción de que su provisión sea privada o extra-agraria. Sin embargo, realizar este tipo de provisiones en suelo agrario por agentes ajenos a los agricultores lleva también aparejados importantes problemas institucionales o logísticos (Burrell, 2001).

En cuanto al tema de la seguridad alimentaria, ya se ha apuntado anteriormente que, desde algunas posiciones, ésta no necesariamente debería ser considerada un output "no comercial". Es más, se ha venido a considerar que, en una situación de embargo extrema (como en el caso de un conflicto bélico mundial), las importaciones de insumos y de bienes energéticos también podrían disminuir drásticamente, con lo que la producción alimentaria se vería reducida aún más, e incluso los conocimientos de los agricultores (formados durante décadas en técnicas intensivas en insumos) se depreciarían. Por el contrario, la mayor interdependencia entre los países que implica la profundización en el sistema multilateral de comercio, incrementaría los costes de oportunidad de solucionar los conflictos entre países mediante la fuerza. Esta contribución a la paz mundial ha llegado a ser considerada como una externalidad del sistema de la OMC (Anderson, 2000).

### **Los países en desarrollo**

Por último, señalaremos que, en lo referente a los países en desarrollo, la diversidad de la agricultura y del medio rural existente en los mismos, determina también sus diferentes aproximaciones al debate sobre las PNC. Si existe un elemento común a las agriculturas de estos países es el importante peso relativo que tiene la producción agrícola en sus economías, tanto en términos de valor del PIB como de empleo, además de ser en muchos casos la principal fuente de ingresos exteriores a través de sus exportaciones. Sus propias características como exportadores o importadores netos determinan así sus posiciones en el debate sobre las PNC y la multifuncionalidad. Así, por ejemplo, los grandes agroexportadores, como Brasil y Argentina, participan de la opinión (como miembros fundadores del Grupo de Cairns) de que las PNC no deben servir de justificación para el mantenimiento de los niveles de apoyo al sector de los países desarrollados. Desde su punto de vista, las políticas comerciales de los países

desarrollados causan graves perjuicios a algunas de las PNC de los países en desarrollo como el empleo y el bienestar de las poblaciones rurales<sup>30</sup>.

En otros países en desarrollo el sector agrario también es muy relevante, debido bien a la dependencia de uno o varios cultivos comerciales para obtención de divisas, bien a la necesidad de garantizar la autosuficiencia alimentaria por la escasez de fuentes externas de ingresos con los que financiar la importación de alimentos. Además, en muchos de estos países, la mayor parte de la población vive en zonas rurales y se halla empleada en la agricultura, con lo que el mantenimiento de las actividades agrarias permite fijar la población rural, evitando la emigración a las ciudades. Por lo tanto, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria son en este caso funciones primordiales y no comerciales de la agricultura. Ello tiene como consecuencia una percepción contradictoria de los debates sobre el comercio agrícola que se llevan a cabo en la OMC. Por un lado, las PNC no son ajenas a las prioridades de algunos de estos países pero, al mismo tiempo, plantear su consecución a través de los instrumentos de la Caja Verde resulta una propuesta irreal teniendo en cuenta su precaria situación financiera y presupuestaria.

Desde esta última perspectiva, la constatación de que los países desarrollados están reconvirtiendo sus subsidios agrarios para adecuarlos a las condiciones de la Caja Verde ha hecho aumentar los recelos de las delegaciones de los países en desarrollo, que ven con preocupación que los productores de aquéllos puedan seguir recibiendo elevados niveles de ayudas, que les alentarían a mantener sus producciones, con la consiguiente distorsión del comercio. Desde grupos y movimientos sociales más sensibles al punto de vista de los países en desarrollo, y desde posiciones cercanas a la defensa de la explotación campesina, se objeta la capacidad de desarrollar políticas agrarias reales desde las ayudas de la Caja Verde o mediante la utilización del trato especial y diferenciado (S&D). En este sentido, se crítica la cortedad de miras del grupo de "amigos de la multifuncionalidad", que debería haber buscado alianzas en el seno de los países en desarrollo, principalmente entre aquéllos que habían de afrontar problemas de seguridad alimentaria. Pero ello exigía que la UE hubiera resuelto previamente sus contradicciones con respecto al modelo de explotación agraria a apoyar, abandonando las políticas de apoyo productivistas que distorsionan los mercados con excedentes exportados mediante subvenciones.

Por lo tanto, ante la ausencia de otros mecanismos de intervención, la única posibilidad de facto que se les presenta a muchos países en desarrollo es la

---

<sup>30</sup> Comunicación técnica de Argentina al Comité de Agricultura (G/AG/NG/W/88).

utilización de los instrumentos de la política comercial para la consecución de dichos objetivos, que reclaman flexibilidad (como lo hacen los países desarrollados sobre el término de la multifuncionalidad) sobre la base del trato especial y diferenciado, de manera que se pueda establecer cierta asimetría, mediante el establecimiento de una “Caja del Desarrollo” ampliada, que favorezca la puesta en marcha de políticas agrarias y comerciales que “nivelen el campo de juego” dentro del sistema multilateral de comercio y contrarreste la hegemonía de los principales países desarrollados (Antón, Compés y García Álvarez- Coque, 2007). Algunas opiniones reclaman que la OMC debería reconocer a los países en desarrollo la posibilidad de mantener ciertos niveles de protección (incluso autorizando exacciones variables como los desaparecidos *prélevemént* comunitarios) que permitan el mantenimiento de unos precios agrarios estables y remunerativos para los agricultores y que sirvan de incentivo para la producción y la inversión (Morrison y Sarris, 2007).

**Tabla 1.1. Posiciones frente a la multifuncionalidad**

Posición frente a la multifuncionalidad de la agricultura	Países/ Grupos de países	Argumentos que apoyan la postura
A Favor	Grupo 1: UE	Defensa del Modelo Europeo de Agricultura
	Grupo 2: G-10	Seguridad alimentaria Funciones ambientales
	Grupo 3: Países en desarrollo importadores de alimentos	Seguridad alimentaria Desarrollo rural
En Contra	Grupo 1: EEUU	Las ayudas vinculadas a la producción distorsionan el comercio
	Grupo 2: Grupo de Cairns	Las funciones no comerciales pueden ser provistas de forma más eficiente mediante actividades no agrarias  Riesgo de fallos en la intervención

Fuente: Elaboración propia

Todo lo anterior sugiere la existencia de diferentes lógicas que se entremezclan y superponen, tanto a la hora de definir objetivos y e instrumentos de las políticas agrarias, como de cara a defender las posiciones de unos y otros gobiernos en las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la OMC. Una de ellas está más

estrechamente relacionada con las políticas comerciales y la profundización en la liberalización comercial. Desde esta óptica, la defensa del carácter multifuncional de la agricultura y, más en general, el énfasis en las PNC choca con los intereses de muchos países que ven en sus exportaciones agrícolas y, por ende, en el mercado mundial, una oportunidad de negocio para sus empresas y, más en general, una posibilidad de incrementar sus ingresos mediante el comercio. Como ya se ha explicado, en esta posición –respaldada a su vez por planteamientos teóricos favorables a la ampliación de los mercados y la eliminación de barreras al comercio- confluyen diferentes tipos de países. Por una parte, están aquellos que pudiéramos considerar potencias agroexportadoras, para los cuales las PNC esgrimidas por la UE y otros Estados constituyen una limitación en sus aspiraciones de incrementar las ventas en el exterior. Y, por otro lado, están muchos países en desarrollo –cuya población rural es, al revés que en los anteriores, significativa-, para los que el acceso a determinados mercados externos representa una alternativa, no sólo para aumentar sus ingresos, sino incluso para garantizar la supervivencia de la propia agricultura y evitar el éxodo masivo a las ciudades.

#### ***1.4. La multifuncionalidad y el Modelo Europeo de Agricultura***

Aunque el enfoque de la multifuncionalidad de la agricultura pueda representar una sugerente propuesta teórica para encarar los problemas del mundo rural en cualquier país o territorio, lo cierto es que las políticas concretas de apoyo a la multifuncionalidad han aparecido vinculadas, en la práctica, a la defensa del modelo existente en un reducido número de países y, muy especialmente, del llamado Modelo Europeo de Agricultura (MEA).

Desde una perspectiva general de desarrollo, -entendido como proceso de ampliación de oportunidades y como incremento del bienestar en clave de sostenibilidad-, el medio rural constituye un ámbito esencial para el diseño de políticas y estrategias, especialmente en algunos países. En estas circunstancias, la noción de multifuncionalidad representa un sólido fundamento y un consistente argumento, para la elaboración de políticas que, aprovechando de forma eficiente los recursos existentes, contribuyan al incremento del bienestar, no sólo de la gente que vive en las zonas rurales sino de la población en su conjunto.

Sin embargo, para muchos de los llamados países en desarrollo, la percepción de los debates sobre la multifuncionalidad viene determinada por consideraciones casi exclusivamente financieras. La defensa de algunos objetivos vinculados a la misma - como la seguridad alimentaria o la conservación de importantes activos naturales- puede constituir, objetivamente, un aspecto esencial de cualquier estrategia de

desarrollo viable a medio plazo. Pero, en ausencia de financiación para afrontar dichos objetivos, el incremento de las exportaciones y, por lo tanto, la liberalización de los mercados agrícolas internacionales, representan, paradójicamente, la principal vía de financiación de sus economías, lo que pone en segundo plano la consideración de la multifuncionalidad desde la perspectiva del bienestar.

Resulta obvio que la preservación de las múltiples funciones que desempeñan la agricultura y el medio rural como sustento de actividades y servicios básicos para el bienestar de las poblaciones, no debería subordinarse a los presuntos beneficios futuros del libre comercio. Adoptar esta perspectiva supone, además, soslayar aspectos clave del debate sobre la financiación del desarrollo, que constituyen el nudo gordiano del problema para muchos países del mundo. Por ello, mientras esta última cuestión permanezca al margen del debate, la controversia entre multifuncionalidad y libre comercio aparecerá irremediabilmente vinculada a la defensa de intereses de corto plazo de países, empresas, o grupos sociales concretos.

En este contexto, cada vez resultan más evidentes las limitaciones del marco de la OMC –que parece ocuparse únicamente de aquellas cuestiones que faciliten el comercio, los flujos financieros y el crecimiento económico–, para abordar los desequilibrios crecientes en los mercados agrarios y alimentarios mundiales, pues el tratamiento de éstas y otras muchas cuestiones vinculadas a los problemas de la agricultura y el medio rural en diferentes regiones del mundo exige otra lógica, más compleja y poliédrica. Dichos problemas requieren de un escenario más amplio, capaz de incluir diversos tipos de preocupaciones–comerciales y no comerciales–, y del que pudieran formar parte también otros organismos internacionales, como puede ser el caso de la FAO, una renovada UNCTAD o el propio Banco Mundial (Unceta y Malagón, 2007).

El marco de regulación multilateral actual no ofrece soluciones a cuestiones como los desequilibrios de los mercados agrícolas, la seguridad alimentaria global, el desarrollo de las comunidades rurales, la erradicación de la pobreza, la desigualdad, las exigencias de la salud pública o del bienestar de los animales en los procesos de producción agraria, la protección de la biodiversidad, la compatibilidad entre comercio y medio ambiente, o la eliminación del *dumping* social (Massot, 2000a; 2000b). Sin embargo, todas estas cuestiones, constituyen temas relevantes para un modelo social como el europeo, de capitalismo *renano*, en el que las instituciones son un contrapoder frente al mercado y que defiende las políticas públicas como instrumento para compensar los efectos sobre ganadores y

perdedores de los mercados globales, garantizando un reparto equitativo de los beneficios (Romero, 2002b).

En este contexto, no es extraño que haya sido precisamente en Europa donde haya adquirido mayor importancia el concepto de multifuncionalidad, asociándose a la defensa de un Modelo Europeo de Agricultura. Este modelo, según la Comisión Europea (2003), se sustentaría sobre tres pilares:

1. Un sector agrario moderno y competitivo, capaz de ocupar una posición de liderazgo en los mercados mundiales, a la vez que preserva el nivel de vida y renta de los productores europeos;
2. Un sector agrario sostenible y eficiente que utiliza métodos de producción agraria higiénica y ambientalmente adecuados, y que ofrece a los consumidores los productos de calidad que éstos desean;
3. Un sector agrario que sirve a las comunidades rurales, reflejando sus ricas tradiciones y su diversidad, y cuyo rol no es sólo producir alimentos sino también garantizar la supervivencia del medio rural como un lugar para vivir y trabajar, así como un medio ambiente en sí mismo.

Una formulación más o menos explícita del MEA señala que el medio rural ha de ser ocupado y gestionado por un elevado número de agricultores para que pueda seguir desempeñando las múltiples funciones que desempeña. Por lo tanto, el MEA y el concepto de multifuncionalidad aparecen así fuertemente ligados entre sí, ya que se considera que la multifuncionalidad es una característica consustancial de la agricultura europea. Sin existir una definición clara de lo que significa realmente el MEA, su utilización parece una coartada para ofrecer un hilo conductor a todas las actuaciones que las instituciones comunitarias han venido improvisando y ofrecer un “banderín de enganche” para la política agraria y rural post-Doha. Sin embargo, el devenir de la PAC durante la última década ha realzado la necesidad de un paradigma alternativo para la política agraria comunitaria, que superara a los paradigmas productivista que la habían caracterizado en las décadas precedentes. En las discusiones previas a la Reforma de 2003, Massot (2002) planteaba cinco modelos diferentes de apoyo sobre el paradigma multifuncional.

1. El primero se denomina de **multifuncionalidad cerrada**, y está basado en el principio de la soberanía alimentaria, como una vuelta al unilateralismo en materia de política agraria, en la línea de movimientos campesinos internacionales, como *Vía Campesina* o la *Confederation Paysanne Europeanne*, que abogan por la derogación del AsA y la no implicación de la OMC en cuestiones agrarias, e incluso por su desaparición como organismo multilateral. Se apuesta por la explotación

familiar como unidad productiva prioritaria y por una progresiva extensificación de los sistemas de producción. El instrumento de referencia serían unos precios internos que realmente remunerasen los costes de producción de los agricultores.

2. Un segundo modelo de apoyo derivaría de lo que Massot denomina la **multifuncionalidad rural nacional**, que supondría una renacionalización de la PAC y su práctica extinción, dando paso a fondos nacionales de garantía agrícola y para el desarrollo rural, y relegando a la PAC a un mero marco de regulación del mercado interior y la competencia. Las ayudas al sector agrario quedarían disociadas de la producción y serían sustituidas por un sistema de seguros agrarios, complementado con ayudas anti-cíclicas. Los mercados agrarios quedarían así abiertos a la competitividad agroalimentaria, bajo la doble tutela de la OMC y de la UE, dentro de una versión *renana*<sup>31</sup> del funcionamiento de los mismos.
3. La **multifuncionalidad agro-rural** constituiría el tercer modelo, que supondría una profundización en las reformas del modelo dual de política de mercados (primer pilar) y de desarrollo rural (segundo pilar) que supuso la Agenda 2000, traspasando de forma progresiva recursos de la política de mercados a la de desarrollo rural, e incluso hacia un nuevo tercer pilar que se crearía en apoyo de la promoción alimentaria y los productos de calidad. En este caso las ayudas del primer pilar también quedarían progresivamente disociadas de la producción.
4. Un cuarto modelo, que se puede denominar como de **multifuncionalidad territorial**, se guiaría por el principio de cohesión territorial, tratando de redistribuir y estabilizar los fondos concedidos por el primer pilar por explotación, sobre la base de criterios productivos históricos calculados a nivel regional comunitario (rendimientos medios), y, por lo tanto, disociados de la producción, estableciendo un límite a partir del cual se aplicaría la regresividad de las ayudas. Los fondos así liberados pasarían a financiar otros pilares, que aplicando los mismos criterios redistributivos, tendrían porcentajes de cofinanciación diferenciados según zonas o regiones.

---

<sup>31</sup> Massot (2000) señala que la principal aportación de la defensa del MEA es su íntima relación con al defensa de un modelo social específico, "Ilámesele capitalismo renano (...), economía del bienestar o economía social de mercado que, en definitiva, estuvo en la base de la construcción europea. Esta es su legitimación última y lo que la hace menos vulnerable a nivel internacional".

5. Por último, estaría el modelo de **multifuncionalidad agraria en sentido estricto**, que se basaría sobre un sistema de ayudas a las explotaciones parcialmente disociadas de la producción y que estarían condicionadas al cumplimiento específico de diversas funciones no productivas, como la preservación del medio ambiente, la ocupación del territorio, la diversificación de la economía rural, el bienestar de los animales, etc. De forma paralela, el sistema estaría acompañado de un modelo de apoyo anti-cíclico que protegiera a los agricultores ante hipotéticas fluctuaciones de los mercados.

Estos modelos del apoyo a la multifuncionalidad no resultarían completamente incompatibles entre sí, si bien los puntos de intersección varían de unos a otros. Obviamente, el marco de apoyo de la multifuncionalidad cerrada, que ya parece descartado por la UE, parece tener pocos elementos en común con la PAC renacionalizada, cuyo objetivo principal sería la competitividad agroalimentaria que preconiza la multifuncionalidad rural nacional. Para garantizar el objetivo de la agricultura cumpla tanto sus funciones productivas como las no productivas, los marcos de apoyo provistos por la multifuncionalidad territorial y la multifuncionalidad agraria podrían ser los mejor encaminados para su consecución. Sin embargo, la UE, que hizo de la multifuncionalidad el principal argumento para la defensa de su agricultura ante los procesos de liberalización agraria, se ha mantenido dubitativa a la hora de decantarse entre los diferentes marcos de apoyo. La inercia de años de políticas de mercado de la PAC, los fuertes intereses creados y la ausencia de un consenso entre sus Estados miembros sobre los objetivos futuros de la política agraria condicionan una reorientación profunda de la PAC, que permita consolidar un modelo de apoyo que posibilite a la agricultura responder a los nuevos retos y demandas sociales, que exigen de esta actividad el cumplimiento de nuevas funciones más allá de la mera provisión de alimentos.

En este intento de síntesis entre los aspectos sectoriales y territoriales, surge la definición del MEA desde las instancias políticas comunitarias. La preservación de este carácter multifuncional de la agricultura mediante la consolidación de esas funciones y su retribución, se constituiría en un potencial vector de desarrollo, lo que permitiría a la agricultura retomar su posición como actividad central del medio rural. De esta manera, el paradigma *multifuncional* de la política agraria, y el paradigma del *desarrollo rural* (del que se hablará más adelante) podrían converger hacia un **único paradigma multifuncional rural**, en lo que Buckwell y otros autores (1997) definieron como la necesidad de convertir la PAC en una PARC (Política Agraria y Rural Común), que hubiera consolidado el nuevo paradigma en el seno de las instituciones comunitarias.

La síntesis de ambos paradigmas (multifuncional y de desarrollo rural) hubiera permitido que las políticas agrarias (y de desarrollo rural) hubieran pivotado en torno a un eje legitimador que respondiera a criterios de equidad social y territorial difícilmente cuestionables tanto desde instancias internas como externas. Pero la praxis ha mostrado las enormes dificultades que entraña deshacer las inercias y los intereses creados por décadas de subsidios destinados a la producción y precios intervenidos. Así, la política de desarrollo rural y otras políticas destinadas a preservar las diversas funciones de la agricultura han mantenido un papel secundario desde la perspectiva de las dotaciones presupuestarias, que apenas ha sido corregido por las políticas nacionales o regionales<sup>32</sup>. Este desigual reparto de fondos genera también en el receptor una percepción perversa de las prioridades públicas (y sociales) en cuanto al medio rural, lo que a su vez actúa como un freno para que los agentes implicados asuman e impulsen la puesta en marcha de los cambios estructurales necesarios.

Además, pese al intento de consensuar un discurso legitimador para la PAC en torno a la multifuncionalidad, las ayudas al sector agrario han carecido de una valoración real de los bienes y servicios multifuncionales provistos por la agricultura, respondiendo a otro tipo de criterios como los precios de los productos, la superficie cultivada, el número de cabezas de ganado o el volumen medio de ayudas recibidas históricamente. Sin embargo, una reorientación de la política agraria en torno al concepto de multifuncionalidad exigiría una vinculación directa entre las ayudas percibidas y los bienes públicos provistos por los agricultores.

Las posiciones de defensa del MEA desde las instituciones comunitarias hacen énfasis en la defensa de la naturaleza multifuncional de la agricultura europea, y el capital medioambiental vinculado a ella, mediante un marco de ayudas públicas más amplio que el que supone la Caja Verde (Potter, 2004). Esto requeriría que los acuerdos a adoptar dentro de la Ronda de Doha supongan la aceptación de una Caja Verde que reconozca el actual sistema de pago único comunitario, disociado total o parcialmente de la producción. A su vez, esta aproximación a la política agraria se vería complementada por la política de desarrollo rural, tal y como es interpretada por el Reglamento 1698/2005.

Sin embargo, es evidente que la PAC está superada y no hace frente a las necesidades y problemas de la agricultura y del medio rural en particular, y de la

---

<sup>32</sup> Aunque las políticas de desarrollo rural han ido adquiriendo una importancia creciente en el discurso y en la programación política comunitaria, los recursos destinados a su aplicación se han incrementando muy lentamente, ya que aparentemente habían de detraerse mayoritariamente de la política agraria de precios y mercados.

propia sociedad en su conjunto y que, por lo tanto, debe reorientarse hacia instrumentos y actuaciones que respondan a los verdaderos retos a los aquéllos han de responder en un contexto cada vez más globalizado. En este sentido, el enfoque sectorial parece insuficiente para hacer frente a estas cuestiones, que han de abordarse desde el territorio, con una participación fundamental de los diferentes actores (no sólo los productores agrarios) que sobre él confluyen a la hora de diseñar las actuaciones públicas. Las últimas reformas han supuesto algunos avances, aunque insuficientes, en esa dirección<sup>33</sup>. Además, no puede obviarse que la protección de dicho modelo, y por ende de la multifuncionalidad, tiene unos elevados costes financieros, difícilmente asumibles para la gran mayoría de los países del mundo. En estas circunstancias, aunque el apoyo a la multifuncionalidad de la agricultura y del medio rural pueda representar un objetivo de interés para todos, en la práctica resulta estar sólo al alcance de unos pocos.

---

<sup>33</sup> En este sentido, la reciente Reforma de la PAC ha tratado de combinar aspiraciones legitimadoras tanto hacia el exterior (OMC) como hacia el interior (una opinión pública especialmente sensible tras las recientes crisis alimentarias), con las presiones en direcciones opuestas de defensores del *statu quo* (Francia, España) y partidarios de la reducción del gasto comunitario (Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Holanda). En cualquier caso, pese a lo reciente de su aplicación, la Comisión Europea ya ha realizado nuevos ajustes a la Reforma de 2003 durante 2008 (el conocido como "Chequeo Médico" o "Health Check").

## **2. LAS NUEVAS FUNCIONES DEL TERRITORIO, LA MULTIFUNCIONALIDAD Y EL DESARROLLO RURAL**

Los debates sobre la multifuncionalidad no solo afectan a la agricultura –tema tratado en el Capítulo anterior- sino que se extienden al medio rural en su conjunto. Ello tiene que ver con las transformaciones operadas en dicho medio y con el nuevo papel del territorio, no sólo como escenario sino también como sujeto activo de dichos procesos de transformación.

Esta consideración obliga a ampliar nuestro análisis sobre la noción de multifuncionalidad, asunto al que se dedica este Capítulo. Para dicho propósito, se abordará en primer lugar la crisis sufrida por el medio rural durante las últimas décadas. A partir de ahí, se estudiarán las distintas dimensiones del desarrollo rural, asociadas a las nuevas funciones del territorio. Finalmente, se plantean algunas reflexiones sobre las relaciones existentes entre las funciones de la agricultura, las del territorio, y las políticas de desarrollo rural.

### ***2.1. El declive del medio rural***

Durante las últimas décadas, dentro de las sociedades desarrolladas y, más concretamente, en el seno de la Unión Europea, se ha caracterizado al medio rural como un territorio dependiente, sumido en un declive económico, social y político. Tradicionalmente, la agricultura había sido la actividad motriz de las zonas rurales, desde un punto de vista económico, social y territorial, ya que esta actividad determinaba la ocupación del espacio, el paisaje, la estructura social, los valores, la cultura, etc. Sin embargo, el desarrollo de la sociedad urbana y la crisis paralela de la agricultura han redefinido estas relaciones entre territorio y actividad, obligando a los agricultores a compartir su hegemonía con nuevos agentes sociales emergentes. Estos cambios en el orden social rural han tenido lugar con frecuencia como consecuencia de procesos endógenos o internos de respuesta a la crisis, pero en otras ocasiones, han sido las Administraciones Públicas las que han inducido estas transformaciones, a través de políticas de desarrollo rural que trataban de reimpulsar sus dinámicas socioeconómicas.

La condición de las zonas rurales como territorios con dificultades estructurales ha estado vinculada a diversos factores, estrechamente relacionados entre sí (Ramos y Romero, 1995). En primer lugar, la propia crisis y pérdida de peso específico de la

agricultura, que era la actividad principal y característica de las zonas rurales<sup>34</sup>, Como consecuencia de todo ello, se ha producido (y aún continúa) un proceso de ajuste estructural, que ha ido reduciendo el número de explotaciones y activos agrarios, agravando las perspectivas en cuanto al empleo y la renta en regiones carentes de otras alternativas productivas. La población activa agraria europea (UE-15) se redujo en 10 millones de personas entre 1960 y 1987, y desde esa fecha hasta 2004 desaparecieron otros 3 millones y medio<sup>35</sup>. Sólo en el periodo entre 2000 y 2004 se perdieron en los países de la UE-25 un millón de activos agrarios, un 9% del total. Se ha establecido así un círculo causal en el que la emigración generaba una creciente escasez de activos agrarios (sobre todo en aquellas zonas en las que el trabajo asalariado agrícola tenía cierta relevancia), encareciendo costes de la mano de obra e incentivando su sustitución por medios mecánicos, mientras que gracias a la progresiva incorporación de innovaciones tecnológicas se han continuado impulsando los crecimientos de la producción. Mientras tanto, la modernización y la industrialización de la agricultura posibilitaron una deslocalización de la actividad del sector, desligándola del propio suelo, y condicionando la toma de decisiones a criterios financieros y logísticos, como la proximidad a grandes núcleos de población o la conectividad con las principales redes de transporte, quedando en un segundo plano las condiciones agrícolas o las características del suelo y clima<sup>36</sup>. La concentración de las explotaciones en una o dos actividades productivas desplazó al policultivo original de las pequeñas explotaciones, siendo cada vez mayor de aquellas que cuentan con grandes dimensiones en manos de sociedades mercantiles o gestionadas por empresas de servicios, que desplazan su actividad siguiendo el calendario de cultivos (Hervieu, 1996). Los avances técnicos y los cultivos o la ganadería "sin suelo" han motivado que la localización regional de las distintas producciones también haya estado sujeta a intensas transformaciones. Así, la producción agrícola europea se concentra en un eje que cruzaría Europa de oeste a este desde Aquitania a

---

<sup>34</sup> Pero como destacaban Pisani y el grupo de Seillac (Grupo de Seillac, 1993) y Ramos y Romero (1995), no era la única, lo cual implicaba que la crisis rural es mucho más que una crisis agraria y, por lo tanto, requería un tratamiento diferencial, separado de la política agraria. Sin embargo, como se verá más adelante, la praxis de las políticas de desarrollo rural ha mantenido su integración en la política agraria general.

<sup>35</sup> Datos tomados para UE-12 de Molinero (1990), CEC (2000) y CEC (2006).

<sup>36</sup> Hervieu (1996) describe cómo se buscaba la ubicación ideal de auténtica fábrica de producción avícola en las cercanías de París, "en función de la red de autopistas". La empresa trataba de abaratar los costes de transporte y acceso a los mercados del sur de Alemania.

Dinamarca, con ramificaciones hacia la costa mediterránea y el interior de España, la cuenca del Ródano y el Norte de Italia<sup>37</sup>.

En segundo lugar, las dinámicas y procesos de desarrollo económico de las últimas décadas han desplazado a muchas zonas rurales a la periferia del sistema económico. La crisis de la agricultura tradicional y las expectativas de mayores ingresos y posibilidades de promoción económica y social que ofrecían las ciudades generaron un flujo de emigración campo-ciudad que despobló muchas zonas rurales, sobre todo en el interior y en las principales cadenas montañosas. Durante las décadas de los cincuenta y sesenta, la creciente demanda de mano de obra para la industria y servicios de los grandes centros urbanos ejerció una poderosa atracción sobre multitud de activos agrarios que, junto con sus familias, abandonaban así la actividad y empujaban a su vez a otros activos rurales no agrarios, vinculados a servicios en pueblos y comarcas rurales, a emigrar de forma simultánea. Además, la población emigrante era en la mayoría de los casos la más joven, preparada y dinámica. La emigración rural no tuvo pues un efecto unívoco sobre la modernización agraria, ya que mientras que, por un lado, impulsaba la introducción de la mecanización y facilitaba las mejoras de las estructuras agrarias, por otro, privaba al sector de un capital humano indispensable para su renovación, limitando además la capacidad de respuesta territorial al declive. Otra consecuencia de la emigración fue el envejecimiento de la población activa agraria, dando como resultado, en muchas zonas rurales, una estructura demográfica profundamente desequilibrada, con una población escasa, envejecida, con bajos niveles de cualificación y masculinizada, además de empobrecida desde el punto de vista cualitativo, al haber padecido la emigración de sus elementos más activos y dinámicos<sup>38</sup>. Posteriormente, con la expansión creciente de las ciudades, esta demanda urbana de los recursos humanos del medio rural se ha ampliado a otros activos rurales como el suelo, el agua o la propia naturaleza.

Otro factor que ha contribuido a empeorar esta crisis de lo rural es el aislamiento histórico de ciertas zonas, agudizado durante las últimas décadas. El desarrollo de los transportes, las infraestructuras y las comunicaciones no ha favorecido de forma equitativa a las zonas rurales y a las urbanas, y se ha concentrado en estas

---

<sup>37</sup> Esta versión agraria de la famosa "lambda" o "gran dorsal" europea abarcaría a 17 de las 20 primeras regiones por producción agropecuaria de la Unión Europea, que suponían en 2004 un 26 % del VAB agrario y un 20 % de la SAU (Fuente: elaboración propia con datos del Informe *Rural Development in the European Union- Statistical and Economic Information- Report 2007*).

<sup>38</sup> Durante las dos últimas décadas comienzan a detectarse en zonas rurales de toda Europa fenómenos de contraurbanización o emigraciones de la ciudad al campo, que son inversos a lo descrito. Estas nuevas dinámicas están protagonizadas en ocasiones por antiguos emigrantes que retornan a sus pueblos de origen tras la jubilación y por habitantes de las ciudades (*neorrurales*), que llegan al campo en busca de nuevos modos de vida más compatibles con sus demandas y valores.

últimas, con lo que se ha agravado la tendencia al aislamiento de muchos territorios que ya presentaban ciertas desventajas de localización. A ello hay que sumar que los procesos demográficos y socioeconómicos han contribuido a alejar a las zonas rurales de los principales centros de decisión, tanto empresarial como política. Mientras tanto, la desaparición de explotaciones, la debilidad de las supervivientes y la ausencia de iniciativas empresariales alternativas han configurado en el medio rural un tejido socioeconómico dependiente, con importantes limitaciones para generar empleo y renta para sus habitantes, sin cuadros técnicos ni directivos empresariales, sin líderes sociales capaces de promover la innovación, de llevar a cabo tareas de difusión cultural y de generar dinamismo en su entorno, y con grandes dificultades de integración en los mercados nacional e internacional. En cuanto a los poderes públicos, la asunción por parte de las instituciones comunitarias de las principales competencias en materia de agricultura y desarrollo rural generó un distanciamiento creciente entre administración y administrados, que dificultaba en muchas ocasiones la comprensión por parte de los agricultores y otros agentes locales de la lógica subyacente tras unas decisiones políticas condicionadas por restricciones completamente ajenas (aun cuando fueran perfectamente legítimas) a los problemas cotidianos del medio rural en regiones como las del Sur de Europa. Sin embargo, los procesos de descentralización política (como el español tras la aprobación de la Constitución de 1978), junto con la creación de grupos comarcales y locales para la promoción del desarrollo rural con partenariado público y privado (al amparo de programas de desarrollo rural territorial como la Iniciativa Comunitaria LEADER) han permitido reducir esa brecha entre los centros de decisión política y el medio rural, estimulando la coordinación institucional, inspirando nuevos modelos de gestión territorial y otorgando una mayor prioridad a la problemática del medio rural dentro de las agendas políticas<sup>39</sup>.

Para muchas zonas rurales, la pérdida de peso relativo de la agricultura ha sido probablemente el elemento diferencial de su declive, y han percibido en estos procesos de desagrarización una progresiva pérdida de su *argumento* como sociedades (Ramos y Romero, 1994). Este aspecto, sumado a las consecuencias de la emigración, ha supuesto la desarticulación social para muchas zonas rurales, incapaces de dar una respuesta como espacios sociales al declive de la agricultura y

---

<sup>39</sup> Sin embargo, en el caso de la CAPV, pese a la excelente oportunidad que concedió el Estatuto de Gernika, la división de competencias agrarias entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales ha generado importantes problemas de coordinación interinstitucional, condicionando la eficacia de las políticas ejecutadas. No fue hasta 1998 cuando el Parlamento Vasco aprobó la Ley de Desarrollo Rural, que preveía la puesta en marcha de órganos de coordinación interdepartamentales regionales y territoriales. Lamentablemente, la operatividad de estos órganos ha sido muy limitada.

a la presión de la sociedad urbana. Por el contrario, otras regiones rurales fueron capaces de superar estas teóricas desventajas respecto a las urbanas, creando o aprovechando economías de escala y transformándose en sociedades dinámicas que han alcanzado elevados niveles de desarrollo. Así, mientras tenía lugar una crisis agraria generalizada, muchas zonas rurales lograban diversificar su tejido productivo, gracias al surgimiento de nuevas actividades de carácter endógeno que, movilizando recursos locales, desarrollaron modelos de producción flexibles o de industrialización difusa, como ocurrió en algunas regiones italianas (la *Tercera Italia*, también conocida como el Modelo NEC: Norte-Este-Centro) durante la década de los ochenta (Fuà, 1988).

Por lo tanto, utilizando la terminología de la OCDE (OCDE, 2006), se podría hablar de regiones rurales remotas “dinámicas” y “rezagadas”, dependiendo de su capacidad, pese al alejamiento de los centros urbanos, de poner en valor sus recursos naturales o sus activos medioambientales, generando actividades económicas y atrayendo a nuevos habitantes; en definitiva, de aprovechar o no su propio potencial de desarrollo.

En la actualidad, la diversidad de lo rural permite afirmar que la tradicional identidad “territorio rural-territorio en declive” no es válida, aunque muchas zonas rurales mantengan cierto retraso relativo respecto a los centros urbanos (OCDE, 2006). Los principales indicadores negativos de este retraso relativo se traducen en fuertes desequilibrios demográficos (saldos migratorios negativos y envejecimiento progresivo), menor grado de instrucción de la población con respecto a las zonas urbanas (menor proporción de personas con estudios superiores), menor productividad de la mano de obra (ligada a los factores anteriores y una mayor especialización en sectores de menor valor añadido) y mayores carencias en servicios públicos e infraestructuras (debido a la propia estructura demográfica y a los ratios de eficiencia de las administraciones para la prestación de determinados servicios públicos). En muchos casos, la principal presión sobre el medio rural proviene del propio medio urbano, como ya señalaba la Comisión Europea en su informe sobre *El Futuro del Mundo Rural* (CEC, 1988a).

En este contexto, y de la mano de estos nuevos agentes, pero también de los propios agricultores en muchas ocasiones, ciertas funciones del medio rural que tenían una relevancia menor han empezado a adquirir una importancia creciente e incluso han emergido otras nuevas, que respondiendo a demandas sociales latentes, han realimentado estos procesos. Todos estos cambios han propiciado nuevos enfoques para las políticas públicas, donde la escala geográfica y la participación local han adquirido un carácter trascendental. Además, esta

redefinición del papel del territorio y de las zonas rurales ha ofrecido un soporte novedoso para sus estrategias de desarrollo, que, superando los sesgos sectoriales, han tratado de fortalecer las sinergias entre actores y actividades, abordando todas las dimensiones del desarrollo rural. Estas nuevas políticas de desarrollo permiten hablar de un nuevo "paradigma rural" (OCDE, 2006). Puede constatarse así la existencia de cierto consenso en que el desarrollo rural es un proceso que tiene diversas dimensiones (Knickel y Renting, 2000; Van der Ploeg y Roep, 2003), y que en cada una de ellas los agentes de las zonas rurales han tratado de dar respuesta a las dinámicas generadas por las fuerzas globales del desarrollo económico, y las sectoriales inducidas por la modernización agraria.

## **2.2. Nuevas demandas sociales, agricultura y medio rural**

Una primera dimensión a analizar es la referida a **las interrelaciones globales entre la agricultura, el medio rural y la sociedad en su conjunto**. Para gran parte de la sociedad europea, el medio rural no es exclusivamente un territorio en el que vive una parte significativa de su población. El medio rural representa un importante activo del conjunto de la sociedad, ya que es el depositario de una amplio repertorio de recursos: ambientales (como el paisaje, la naturaleza, la biodiversidad), pero también culturales (como el patrimonio histórico- artístico, las tradiciones, las lenguas), valores todos ellos que conforman una parte insustituible de las sociedades europeas (Steiner, 2005). Uno de los motores de estas nuevas relaciones entre sociedad, agricultura y medio rural ha sido la inserción de las zonas rurales en los nuevos patrones de consumo (Ray, 1998; Potter, 2004).

### **2.2.1. Las relaciones del medio rural con la sociedad: productivismo, postproductivismo y multifuncionalidad**

Según Marsden, se pueden identificar tres modelos de desarrollo rural coexistentes, que se contraponen para hacer frente a la crisis de lo rural y que tratarían de estructurar las relaciones entre la agricultura como actividad, el medio rural como territorio o espacio social, y la sociedad en su conjunto (Marsden, 1998; 2003). Un primer modelo, hasta ahora dominante sería el de la **lógica agro-industrial**, heredera del paradigma productivista hegemónico desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Su desarrollo ha permitido durante las últimas décadas consolidar un modelo agroalimentario global<sup>40</sup>. En la Unión Europea, la propia PAC ha contribuido a consolidar ese modelo, al ser las grandes explotaciones agrarias sobre

---

<sup>40</sup> Las características de este sistema agroalimentario global se expondrán con más detalle en el siguiente Capítulo.

las que éste se sustenta las principales receptoras de las ayudas comunitarias. Este modelo define el medio rural como un espacio de producción intensiva, poniendo el énfasis en una continua racionalización de la producción, con el objetivo de producir alimentos al coste más bajo posible, de forma que éstos puedan competir en los mercados globales. Esto, supone, en opinión del propio Marsden (2003), la instauración de una lógica perniciosa, tanto en términos económicos como ambientales, para una amplia franja de las explotaciones y de la población agraria, que las aboca hacia su desaparición como unidades productivas independientes.

Una segunda lógica sería la **posproductivista**, que ha sido tanto una respuesta al modelo agro-industrial (con el que ha convivido) y sus consecuencias sobre el medio rural, como a otros fenómenos de contraurbanización que empiezan a tener lugar en diferentes países europeos a partir de la década de los ochenta y los noventa, asociados a la detención o, cuando menos, la ralentización del declive demográfico en las zonas rurales. A la vez, se producen cambios en la escala social de valores, tomando una importancia creciente la conservación del medio natural, pero también una percepción de la tierra como patrimonio intergeneracional, como activo público que forma parte de la riqueza nacional. Además, la sensibilidad social con respecto a cuestiones como el bienestar de los animales (reducidos a simples unidades productoras de proteínas bajo el modelo productivista) la enfrenta con el esquema convencional derivado del mero ánimo de lucro.

Bajo esta lógica, se constata, por un lado, la pérdida de relevancia económica y social de la agricultura, dada su baja (y menguante) contribución relativa al PIB y al empleo, tanto a escala regional como nacional. Y, por otro, la combinación de una mayor presencia de actividades industriales y de servicios descentralizadas, junto a nuevos flujos de población de origen urbano y de nivel adquisitivo alto hacia las zonas rurales, tanto en los entornos metropolitanos como en zonas rurales del interior. Entre las nuevas actividades que adquieren un peso creciente en el medio rural destaca el turismo, que responde a la demanda por parte de los consumidores urbanos de determinados valores y activos que se hayan principalmente en el medio rural, como naturaleza, baja congestión, aire limpio, atmósfera relajada, etc. El turismo rural también acarrea importantes transformaciones en la propia estructura social del medio rural, como se verá más adelante.

En cuanto a los nuevos flujos migratorios hacia el medio rural, hay que señalar que, pese a su limitado alcance cuantitativo en términos de nuevos habitantes, estos procesos suponen importantes cambios cualitativos en determinados territorios, ya que, por un lado, permiten renovar el capital humano de las zonas receptoras, al ser estos *neorrurales* personas con niveles de cualificación superiores a los de la

media del medio rural; y, por otro, por ser vectores de nuevas ideas y mentalidades que inducen a su vez transformaciones de la estructura social. Estos nuevos habitantes del medio rural se reubican en estas zonas buscando nuevas formas de vida, asociadas al disfrute de la naturaleza (de la que el medio rural resulta el principal depositario en Europa) y la vida en el campo, pero también traen consigo determinados hábitos urbanos y requieren la presencia de ciertos servicios (educación, salud e infraestructuras) de los que disfrutaban en las ciudades. Además, los intereses de estos *neorrurales* confluyen con la aparición de nuevos agentes (como los grupos ecologistas o conservacionistas), que coinciden en una visibilización de las consecuencias ambientales de la intensificación de la agricultura, por la que los agricultores (o cuando menos, algunos de ellos) dejan de ser valorados como los "guardianes" de la tierra, del medio rural, de la naturaleza y el paisaje, y comienzan a ser calificados como "agresores" o "enemigos", con la consiguiente devaluación y deslegitimación de su actividad, y también de las actuaciones públicas destinadas a apoyarla. La agricultura pasa así a ser considerada una actividad "sucias", contaminante, que ha de ser reconvertida ambientalmente de forma progresiva mediante una estricta regulación que corrija sus efectos perniciosos, lo que consecuentemente incrementará los costes de producción los agricultores.

En este contexto, las propias políticas abandonan progresivamente el apoyo a la producción y lo condicionan por el respeto a normas medioambientales o lo sustituyen por medidas dirigidas a apoyar comportamientos ambientalmente respetuosos o a corregir la degradación ambiental inducida por el modelo anterior (Wilson, 2001). Los espacios rurales se convierten así en espacios de consumo (*consumption countryside*) en lugar de espacios de producción. En este caso, la naturaleza o el medio ambiente rural son marginalizados de una forma diferente a la que utiliza el modelo agro-industrial, al convertirse en un bien de consumo para ser explotado por la población urbana, en vez de por el capital industrial. Sin embargo, esta conversión del medio rural en espacio de consumo no está exenta de conflicto, ya que los agricultores se ven desplazados en el propio medio donde eran hegemónicos, por nuevos agentes e intereses que disponen de instrumentos poderosos y aparentemente dotados de una fuerza moral renovada y socialmente cada vez más relevante, impulsada por los valores del respeto a la naturaleza y al medio ambiente<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Un ejemplo de ello es lo ocurrido en el País Vasco, donde a partir de finales de la década de los ochenta muchos pueblos del entorno periurbano de ciudades como Vitoria-Gasteiz han sido repoblados por habitantes urbanos, en busca de entornos de baja densidad a precios asequibles y a una distancia aceptable de su trabajo en la ciudad. En ocasiones, los hábitos y las demandas de esos *neorrurales* han

El tercer modelo de desarrollo rural supondría una respuesta al modelo agro-industrial, pero también a la propia lógica postproductivista, y provendría de una **lógica vinculada a la multifuncionalidad** tanto de la agricultura como del propio territorio rural, en un intento de conformar modelos alternativos de desarrollo rural sostenible (Marsden, 2004); en definitiva, de un nuevo paradigma de desarrollo rural, asociado no sólo a las funciones múltiples que desempeña la agricultura, las cuales ya han sido tratadas en el Capítulo anterior, sino también a las del propio territorio rural, relacionadas con sus recursos y los activos radicados sobre él. Así, en un contexto en el que la agricultura opera en mercados globales cada vez más liberalizados, también ha de hacer frente a nuevas demandas de los consumidores, que buscan una calidad no vinculada exclusivamente al cumplimiento de normas y estándares, sino asociada a definiciones alternativas, ligadas a nuevos valores (como el medio ambiente o la producción ecológica) o a la redefinición de valores tradicionales (como la producción artesanal, o el carácter local o regional de la producción).

Como se señalaba más arriba, algunas de esas demandas se vinculan con el nuevo carácter del medio rural como espacio de consumo, y están ligadas a la provisión de servicios de preservación del medio ambiente y su disfrute, al ocio y al entretenimiento. Pero aparecen también demandas relacionadas con el carácter productivo de las zonas rurales y, sobre todo, de la propia agricultura, asociadas a la provisión de alimentos de calidad y saludables, o a determinadas cualidades de éstos, tanto desde el punto de vista organoléptico como de los modelos de producción agrarios asociados. La agricultura adopta así nuevas respuestas, como pudieran ser la producción ecológica, la extensificación, la pluriactividad o la diversificación, que tratan de responder a las demandas y necesidades sociales de una forma respetuosa con el medio ambiente y en las que lo local va adquiriendo una importancia creciente. En este contexto, la agricultura, como actividad productiva relevante de las zonas rurales y -lo que es casi más importante- gestora de la mayor parte del territorio, juega un papel fundamental en la defensa de esos activos y en la provisión de los bienes y servicios ambientales, sociales y culturales

---

entrado en conflicto con los agricultores y ganaderos locales, que se han visto progresivamente desplazados de los centros de decisión (como ayuntamientos y juntas administrativas). Además, los primeros han gozado de la protección de legislación y regulaciones diseñadas desde una perspectiva eminentemente urbana y que no tiene en cuenta las peculiaridades del medio rural. Sirva como ejemplo un pueblo de la Llanada Alavesa cercano a la capital, donde los nuevos residentes pretendieron (y consiguieron) establecer límites al tránsito de rebaños de animales por las "calles" del pueblo. Así, las actividades agropecuarias son reducidas a condiciones de marginalidad en su propio medio.

que la sociedad demanda<sup>42</sup>, aunque emerjan también funciones del territorio no exclusivamente agrarias.

Por lo tanto, esta característica de los espacios rurales como espacios de consumo les confiere un valor en sí mismos que es reconocido de forma diferenciada, y que trasciende también a su condición de espacios productivos. Este valor está vinculado a la asociación de determinadas calidades, valores e imágenes con el territorio rural (lo que proporciona a sus producciones la condición de bienes posicionales), pero también a los paisajes, la cultura (como las tradiciones, fiestas, ritos, músicas, etc.) y otros elementos característicos de las zonas rurales. De esta manera, recursos como los alimentos tradicionales, las lenguas autóctonas o la artesanía local pasan a convertirse en bienes comerciales, donde la cultura es una fuente de valor al dotar de éste a los bienes por su provisión en un espacio determinado. Lo rural queda como depositario no sólo de recursos naturales y ambientales, sino de un conjunto de valores culturales, que proporcionan elementos fundamentales del acervo identitario de regiones y países cada vez más urbanos y uniformes como consecuencia del proceso globalizador. Pese a todo ello, parte de la población rural percibía la pérdida de importancia de las funciones tradicionales y la aparición de estas nuevas funciones y actividades como un elemento más del proceso de degradación social del medio rural, minusvalorando sus potencialidades como argumento revitalizador del desarrollo local (Esparcia y Noguera, 1999).

### **2.2.2. Las consecuencias del cambio social sobre el medio rural**

Aunque el papel del medio rural con respecto al conjunto de la sociedad ha marcado su evolución y la de las actividades que sobre él residen, otros cambios de carácter más global también han tenido un impacto notable sobre el medio rural. Los efectos de las transformaciones sociales sobre la agricultura y el medio rural se van a ilustrar con dos ejemplos concretos: los circuitos de comercialización alternativos y el nuevo papel de la mujer rural.

Los cambios en los patrones de consumo de alimentos, derivados de la emergencia de nuevos valores asociados a una valoración creciente por parte de los ciudadanos y consumidores de atributos adicionales de los mismos -como el respeto al medio ambiente, el carácter artesanal de los productos o su vinculación con el territorio-,

---

<sup>42</sup> En este sentido, según el Eurobarómetro (2007) sobre la PAC y la agricultura europea prácticamente el 90 % de los ciudadanos de la UE pensaba que las zonas agrarias y rurales eran muy importantes para el futuro del continente. Según dicho Eurobarómetro, el papel de la PAC debería ir orientado a garantizar alimentos a precios razonables, que éstos sean saludables y seguros y que los agricultores tengan condiciones de vida dignas. Ver [http://ec.europa.eu/agricultura/survey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agricultura/survey/index_en.htm).

han originado unas nuevas relaciones entre productores y sociedad. Esta revalorización de determinadas producciones o sistemas de producción se ha ido fraguando mediante diversas alternativas, no excluyentes entre sí. La primera sería la creación de cadenas cortas de comercialización de alimentos y productos agropecuarios, de carácter local, como reacción a la aparición de estándares de calidad y de cantidad. Entre este tipo de circuitos cortos encontraríamos las entregas de alimentos a domicilio, el establecimiento de relaciones más estrechas con la distribución minorista, las relaciones directas entre consumidores-productores a través de Internet o correo electrónico, las asociaciones entre agricultores y grupos de consumidores, la venta directa en la explotación (incluida la transformación de carácter artesanal en la misma) e incluso las producciones agrícolas urbanas o periurbanas. El desarrollo de este tipo de alternativas representa un profundo cambio en los patrones de poder y control de los mercados. Sin embargo, este cambio queda relegado a ciertos nichos, aunque su importancia cualitativa pueda ser significativa, dado el carácter demostrativo que pueden desempeñar para el resto de productores.

Un segundo ejemplo lo hallaríamos en el reconocimiento de las producciones locales o regionales, mediante indicaciones geográficas protegidas (IGP) o Denominaciones de Origen, que permiten asociar una determinada producción a un territorio concreto. Estas actuaciones de etiquetado han tenido un protagonismo importante en la revalorización y el reconocimiento por parte del consumidor de ciertas producciones, aunque hayan sido cuestionadas en determinados ámbitos (como la OMC) por ser presuntamente utilizadas como cobertura para restricciones al libre comercio.

Un tercer ejemplo estaría asociado a la producción ecológica, que también se ha consolidado como alternativa a la producción convencional, ligada a sistemas de producción agraria que realizan un uso más sostenible de los recursos, que responden a las demandas sociales de alimentos más seguros y saludables y que permiten la provisión de mayores externalidades ambientales, todo ello realizado bajo rigurosos sistemas de certificación (Banks y Marsden, 2001). La agricultura ecológica es más respetuosa ambientalmente pero también puede tener otros impactos positivos en las zonas rurales: en su paisaje cultural, en la creación de oportunidades de empleo en áreas rurales y en el aumento de los ingresos de los agricultores (Nieberg y Offermann, 2002), asegurando así la viabilidad de las explotaciones. También puede beneficiar a la economía regional (Banks y Marsden, 2001; Knickel y Renting, 2000; Pugliese, 2001), al consolidar las sinergias entre la producción agraria y otras actividades productivas, tanto dentro como fuera de la explotación, vinculadas al turismo, a la conservación del medio ambiente y los

recursos naturales, o la consolidación de la imagen de los productos locales y regionales (Miele y Pinducci, 2001). Aunque crecientemente integradas en las cadenas de distribución convencionales, las producciones ecológicas presentan un gran potencial para su comercialización a través de canales cortos, permitiendo además nuevas formas de articulación de las relaciones entre la población rural y la urbana (Darnhofer, 2005).

En el desarrollo de estas redes de comercialización alternativas quedan explicitadas las relaciones entre, por un lado, la producción de alimentos y la distribución, y por otro, la sostenibilidad ambiental, la salud de las personas y el desarrollo regional, ya que bajo estos nuevos patrones o cadenas de valor, productores, distribuidores minoristas y consumidores son aparentemente más conscientes de otros valores más allá de la calidad (definida como simple requisito) o el mero coste de los alimentos. Así, la producción y el consumo de estos últimos se vinculan progresivamente con la salud, la nutrición, el medio ambiente, el desarrollo local, regional e incluso la realidad de los países en desarrollo. La fractura entre consumo y producción se cierra, recuperándose la tradicional estacionalidad de las producciones, hoy virtualmente abolida por la accesibilidad indefinida generada por el sistema agroalimentario global (Marsden, 2003)<sup>43</sup>.

Otros cambios sociales importantes que han tenido grandes consecuencias en los procesos de desarrollo de las zonas rurales son los relacionados con la emancipación de la mujer y sus nuevos roles en el seno del medio rural. La mejoría de la situación general de la mujer ha tenido ciertas peculiaridades en el caso de la mujer rural. Además del debilitamiento paulatino de la asignación tradicional de roles entre géneros, cuatro habrían sido según Camarero (1999, citado por Delgado, 2004) los factores que más habrían influido en la nueva posición de la mujer en el mundo rural. En primer lugar, el descenso de sus oportunidades de trabajo en las actividades agrícolas; en segundo término, los cambios tecnológicos y sociales que han reducido el tiempo de dedicación de las mujeres a las tareas del hogar; en tercer lugar, el incremento del nivel de vida medio de las familias, que junto al mayor grado de bienestar también requiere de ingresos más elevados; y, por último, la dicotomía que supone la sociedad del ocio, que, por un lado, valora crecientemente el tiempo libre pero, por otro, mantiene el valor del trabajo como

---

<sup>43</sup> Sin embargo, un riesgo para los productores puede estar asociado a la aparición de nuevas líneas de calidad en los grandes hipermercados o almacenes. Ello podría bloquear la aparición de nuevas redes alternativas de oferta de alimentos, que permitirían una cierta emancipación de los productores, de las comarcas o regiones, o incluso de sus espacios naturales, ya que la gran distribución se puede apropiarse de esos atributos de calidad, que se añaden además al control que establecen sobre los mercados de esos productos (Marsden, 2003).

fuerza de reconocimiento social, autonomía y prestigio en las sociedades desarrolladas.

En este contexto, las mujeres rurales han desarrollado estrategias que les han permitido abandonar la situación de dependencia a la que han estado tradicionalmente sometidas en el seno del medio rural y de la propia explotación. Estas estrategias migratorias, escolares, laborales e incluso matrimoniales les permiten forzar la ruptura con los caducos patrones y valores del medio rural tradicional e incrementar su autonomía, reconocimiento y remuneración profesional, cada vez más desvinculada de las tareas agrarias (Delgado, 2004). La mujer rural adquiere un renovado protagonismo, convirtiéndose en un agente dinamizador, dada su vinculación con las nuevas actividades extra-agrarias y su propia percepción, más global, de los problemas que se le presentan a la comunidad para su propia pervivencia (educación, sanidad, servicios públicos, etc.)

Una actividad que ha contribuido notablemente a reforzar ese papel de la mujer en la sociedad rural ha sido el turismo. El turismo rural es una actividad gestionada principalmente por mujeres, lo que les ha permitido obtener una fuente de ingresos propia, ajena a la actividad principal de la explotación y bajo su control directo. Pero también les ha facilitado el acceso a otros recursos y actividades (como cursos, reuniones, asociaciones y relaciones con clientes y contactos fuera de su entorno más cercano), con lo que se ha logrado activar y dinamizar a un colectivo importante de mujeres rurales ampliando su red de relaciones sociales y profesionales. Este reforzamiento (tanto personal como social) de la mujer rural, de su autoestima e identidad, le permite afrontar con otra perspectiva tanto el futuro individual como el de la propia unidad familiar, garantizando la pervivencia de la explotación como unidad productiva, fijando la población y frenando así la migración y el abandono del medio rural (Murua et al., 2006).

En definitiva, pese a la existencia de múltiples fuerzas que aparentan trasladar al mundo rural a la periferia de los países desarrollados, éste es permeable ante los cambios sociales que afectan a la sociedad en su conjunto. Y estos cambios son en ocasiones el detonante de nuevas dinámicas, en las que participan y cooperan agentes tradicionales y emergentes, y se reestructuran y combinan actividades antiguas y nuevas en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo rural alternativo, que permita a las zonas rurales recuperar su "argumento" como espacios.

### **2.3. El papel del territorio, sus agentes y la gobernanza en el desarrollo rural**

Una segunda dimensión está definida por el propio **territorio y sus agentes socioeconómicos**. En un contexto de declive agrario general, nuevos agentes y sectores productivos van adquiriendo una importancia creciente en el seno del medio rural. Lo rural deja de ser monopolio de los agricultores (Van der Ploeg y Roep, 2003), que llegan a entrar en conflicto con los nuevos agentes por el uso y la gestión de los recursos<sup>44</sup>. En este sentido, las nuevas condiciones de los espacios rurales como soporte de actividades diversas y con poderosas sinergias entre sí requieren también de nuevos marcos de intervención pública y regulación para el medio rural que superen el enfoque estrictamente sectorial y que pongan en valor todos sus recursos y activos.

#### **2.3.1. El territorio y el capital territorial**

El conjunto de las transformaciones que han impulsado la reestructuración de las relaciones entre la actividad agraria y la sociedad a través de una redefinición del espacio rural, el propio territorio ha disfrutado de un renovado protagonismo.

En efecto, el territorio se ha reconvertido de "territorio-soporte" a "territorio-recurso", dejando de ser valorado únicamente como soporte de la población y de sus actividades. Su consideración como elemento fundamental del desarrollo y de las políticas de desarrollo rural se basa en dos razones principales. En primer lugar, porque se convierte en instrumento para que las políticas combinen de forma óptima todos los recursos físicos y humanos disponibles. En segundo lugar, porque a su vez es el resultado de la aplicación de las políticas y de la propia combinación de esos recursos. Por lo tanto, todos los activos de las zonas rurales vinculados a la doble condición del territorio como base física y como espacio socialmente habitado, le permiten proveer a la propia comunidad y a la sociedad en su conjunto de un largo elenco de funciones. Éstas pueden, en algunos casos, estar determinadas por la actividad agraria o por el medio natural, pero en otros responden a distintos elementos cohesionadores de la sociedad rural como puedan ser la historia común, el patrimonio cultural u otros valores culturales o sociales.

---

<sup>44</sup> En muchas zonas rurales periurbanas o en las que se han registrado importantes flujos de "contraurbanización", las relaciones entre los agricultores o ganaderos y los nuevos habitantes de dichas zonas, de origen urbano, no han estado exentas de ciertas tensiones, al pretender estos últimos alterar el *statu quo* local o reducir aquellas actividades agrarias nocivas o molestas, desde su perspectiva eminentemente urbana.

En consecuencia, el territorio desempeña funciones diversas, pero además confiere a las comunidades imagen e identidad, atributos que se convierten en activos críticos para el desarrollo de las zonas rurales (Esparcia y Noguera, 1999), adquiriendo una mayor relevancia social, y pasando a tener un carácter prioritario en las políticas dirigidas al medio rural (OCDE, 2006). Asimismo, los vínculos entre los diferentes agentes públicos y privados que confluyen en el territorio contribuyen a la formación de un capital social que fortalece su capacidad de hacer frente a los nuevos retos. En definitiva, todo este "capital territorial" se constituye en un vector fundamental del desarrollo, superándose de esta manera el enfoque estrictamente sectorial para hacer frente a los problemas del medio rural.

Efectivamente, los cambios sociales mencionados en el epígrafe anterior han permitido revalorizar otros activos en manos del territorio y sus agentes, que hasta entonces habían estado en un segundo plano bajo la hegemonía de lo agrario. Esta revalorización ha resaltado nuevas funciones del territorio y del medio rural, que en algunos casos han estado vinculadas a la agricultura, pero en otros pueden estar relacionadas con otros agentes no estrictamente agrarios. Entre estas funciones destacaríamos la conservación del patrimonio histórico-artístico, la creación de empleo rural o la provisión de servicios de ocio, donde la participación de la agricultura y los agricultores es, en este nuevo contexto, secundaria, por lo que otros agentes van adquiriendo un papel relevante en el seno de las comunidades rurales. Sin embargo, la consolidación de las nuevas funciones y la aparición de nuevos agentes no implican que la agricultura tenga que perder su carácter vertebrador en el seno del medio rural. Pero sí obliga a una redefinición de las funciones agrarias en relación con el territorio y a la necesidad de una concertación entre *viejos* y *nuevos* agentes en pos del objetivo común del desarrollo rural.

Las peculiaridades de los mercados de trabajo rurales también han sido un elemento institucional relevante en el impulso del desarrollo rural (Fernández-Cavada y Ortuño, 1994). Los procesos de transformación agraria han inducido la puesta en marcha de estrategias adaptativas de los agricultores basadas, en la pluriactividad y el trabajo flexible, que les han permitido combinar su actividad agraria con el trabajo asalariado (más o menos formal) fuera de la explotación, dando lugar a modelos de industrialización como el de la Tercera Italia y otros modelos de desarrollo industrial en regiones rurales intermedias europeas.

En este marco, el enfoque territorial va más allá de la mera combinación de recursos y políticas, o de la "territorialización" de las políticas sectoriales (Esparcia y Noguera, 1999). Como ya se ha señalado, este territorio, compartido por todos los habitantes de un lugar, posee una base de recursos (físicos y productivos) más

o menos importante. Pero su dotación principal es el resultado de la puesta en común de conocimientos, lenguas y sentimientos de identidad, que permiten a los hombres y mujeres que viven en él, descubrir las razones y las ventajas de su vecindad física para elaborar, activamente, su identidad colectiva (Rullani, 1998, citado por AEIDL, 1999). Esta identidad territorial sería *"el conjunto de percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, su futuro, etc. [La identidad es] un conjunto complejo, integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado, etc."* (AEIDL, 1999). Pese a que la identidad ha estado habitualmente ligada a valores culturales, en la actualidad aparece como un concepto más amplio, que abarca otros procesos y dinámicas y sociales, constituyendo su construcción (o reconstrucción) un elemento motor del propio proceso de desarrollo<sup>45</sup>.

Sin embargo, todos estos activos requieren de la creación y consolidación de redes entre los diferentes agentes e instituciones radicados en el medio rural. Y, para ello, es necesario promover mecanismos de participación y cooperación que permitan la articulación de los intereses de los diferentes grupos y la implicación activa en las dinámicas de desarrollo tanto de la población en su conjunto como de los diferentes agentes del territorio.

### **2.3.2. Participación social y asociacionismo como vectores del cambio rural**

Un elemento fundamental en los procesos de desarrollo es la participación social, entendida como cooperación de la población local. El desarrollo rural territorial requiere de un dinamismo social, o cuando sea necesario, de una revitalización del tejido social local, que permita la participación de todos los agentes locales y que facilite una mejor articulación y reestructuración del mismo. Sin embargo, estos procesos no están exentos de conflictos, ya que nuevos agentes emergen donde hasta entonces los agricultores habían ejercido un control casi hegemónico. Aparecen agentes económicos como los empresarios vinculados al turismo; pequeños comerciantes; pequeños y medianos empresarios industriales de sectores diversos; colectivos sociales como las mujeres o los jóvenes; y otros grupos orientados a la conservación de los espacios naturales. Todos ellos han ido

---

<sup>45</sup> Un ejemplo pionero de ello fue el Consejo Insular de las Islas Occidentales (WIIC) de Escocia, que en los años ochenta llevó a cabo actuaciones decididas para la defensa de la cultura y la lengua gaélica, que han estimulado una mayor identidad de la población con el territorio, impulsando el dinamismo social y la participación popular en proyectos comunitarios (The Arkleton Trust, 1990).

adquiriendo un importante peso específico en muchas zonas rurales, mientras en otras, el retorno de antiguos emigrados tras su jubilación, la existencia de segundas viviendas, o la llegada de habitantes urbanos en la búsqueda de nuevas formas de vida más compatibles con ciertos valores vitales, han alterado profundamente la estructura demográfica y social de los pueblos. Pese a los intereses potencialmente contrapuestos entre unos y otros agentes, las sinergias también existen, por lo que una gestión adecuada de los conflictos (que permita su resolución) y el establecimiento de relaciones de cooperación entre los diferentes agentes aumenta notablemente el potencial de desarrollo de las zonas.

Así las cosas, todas estas transformaciones socioeconómicas traen consigo la necesidad de nuevos mecanismos de coordinación y ordenación del territorio, que permitan la participación de todos los agentes y mejoren la gestión de los potenciales conflictos que pudieran surgir. Se requiere, en definitiva, un nuevo estilo de gobernanza, que tenga en cuenta estas realidades emergentes. Estas nuevas fórmulas de organización política e institucional se han visto beneficiadas por los procesos de descentralización política que han tenido lugar en muchos países europeos durante las últimas décadas y que han permitido una reorganización del poder local y la generación de nuevas capacidades, lo que ha actuado de catalizador de estas dinámicas. De esta manera, con el ánimo de responder de forma más precisa a los problemas y demandas de los ciudadanos y la sociedad civil con respecto a una mayor participación en los procesos de toma de decisiones, y aumentar así la eficacia de las actuaciones públicas, determinadas competencias se han trasladado progresivamente del ámbito estatal (esto es, desde los gobiernos centrales) a ámbitos regionales o locales. Estas tendencias se fundamentan en los siguientes principios (Bryden, 2005, citado por OCDE, 2006):

- Transparencia: deseo de una mayor participación democrática en el ámbito local;
- Subsidiariedad: precepto bajo el que las actividades públicas han de ser realizadas por el nivel de la administración más bajo posible;
- Competitividad: acceso y utilización mayores y más eficaces de los conocimientos y activos locales para impulsar el desarrollo económico;
- Heterogeneidad: adaptación de las políticas a las condiciones locales;
- Ahorro de costes: economías de escala derivadas de unidades de mayor dimensión.

La descentralización permite que aunque las políticas sean diseñadas a nivel estatal o supraestatal (como es el caso de la política de desarrollo rural comunitaria), su

ejecución se realice por parte de las Administraciones locales. Sin embargo, determinados instrumentos han permitido la extensión progresiva de esta participación local a otras fases de la planificación de las políticas, e incluso se han abierto a agentes privados, conformando partenariados público-privados, mediante esquemas innovadores en los que el medio rural ha sido pionero. Estos enfoques ascendentes (*bottom-up*) han facilitado una mayor dinamización y aprovechamiento de los recursos endógenos (físicos, humanos, naturales, culturales, etc.) del territorio. Todo ello ha facilitado el desarrollo de instrumentos de cooperación a escala local.

La necesidad de cooperación entre los diferentes agentes que concurren en un territorio y son partícipes en el proceso de desarrollo ha tenido como consecuencia la creación y consolidación de múltiples asociaciones para el desarrollo rural entre agentes públicos y privados. Se trata de organizaciones que agrupan a colectivos y entes públicos y privados, generalmente radicados en una zona o comarca específica, que comparten unos intereses, que tratan así de aunar esfuerzos y generar sinergias que les permitan responder de forma conjunta a un problema común o ir en pos de unos objetivos también compartidos. En ocasiones se constituyen bajo un sistema de cooperación formalizada, con compromisos claramente establecidos o bajo regímenes jurídicos vinculantes. Por lo general, estas asociaciones pretenden abordar problemas complejos, facilitar la comunicación entre los diferentes agentes, alcanzar consensos, compartir recursos, mejorar la coordinación, obtener sinergias, estimular una mayor participación de la comunidad, fortalecer la identidad local y promover la innovación en la resolución de los problemas.

En otros casos, esa cooperación reviste un carácter informal, a partir de iniciativas de dinamización planteadas por los funcionarios y la Administración local, por centros docentes, asociaciones, clubes u otras organizaciones locales, e incluso, en ocasiones por personas destacadas por su gran ascendiente sobre la sociedad local, sin necesidad de intervención exterior<sup>46</sup>. Dentro de los procesos de desarrollo rural,

---

<sup>46</sup> En muchos de estos casos, el sector privado suele jugar un papel muy importante como dinamizador. En los Estados Unidos, una investigación realizada sobre "comunidades rurales emprendedoras", determinó que éstas contaban con atributos como una definición amplia de comunidad, la capacidad para la aceptación de la controversia, una disposición a establecer impuestos para financiar la inversión en infraestructuras rurales, un liderazgo flexible y dispuesto, posibilidades para la creación de redes entre los residentes, suficientes recursos financieros personales para asumir riesgos colectivos, y una disposición a invertir este excedente en iniciativas privadas locales (Flora y Flora, 1990). Parecidos resultados se obtuvieron dentro del proyecto DORA sobre comunidades de Escocia, Alemania, Suecia y Grecia. En estos casos se observó que la iniciativa local era mucho más importante que las ayudas o directivas externas en el éxito de las comunidades. En la mayoría de los casos, las zonas que obtienen buenos resultados deben su rendimiento principalmente al aprovechamiento óptimo de sus propios esfuerzos, motivación y destrezas, tanto de carácter público como privado. Además, estas capacidades les han permitido realizar una utilización eficaz de todas las ayudas disponibles, bien sean regionales,

los agricultores pueden optar por organizar plataformas asociativas (“*associational interfaces*”) que facilitan la cooperación entre los diferentes agentes implicados en la cadena de valor alimentaria, estableciendo relaciones de confianza, colaboración y trabajo en común entre ellos, que les permitan una mayor retención de valor añadido (Wilson, 2008).

El principal impacto de las asociaciones en el desarrollo rural se ha concentrado en el refuerzo de las capacidades en las comunidades, el fomento de la participación de éstas, la innovación y una mejor integración de las iniciativas de desarrollo, con lo que ha contribuido a poner los cimientos de un desarrollo sostenible a largo plazo. Entre los factores que ejercen una influencia positiva significativa en la eficacia de las asociaciones destacarían la competencia y compromiso del personal de la asociación, una movilización acertada de los conocimientos locales sobre las necesidades y recursos de la zona, la capacidad para la toma de decisiones a nivel local, la diversidad y heterogeneidad de los socios, la participación de agentes con capacidad de liderazgo, el proceso de creación de la asociación y las actividades de creación de redes en el seno de la asociación (Moseley, 2003).

La asociación público-privada es una herramienta poderosa para la movilización de recursos de cara a la creación de infraestructuras y servicios en zonas rurales. Estas asociaciones suponen un régimen de colaboración entre entidades públicas y agentes privados para proporcionar infraestructuras, instalaciones y servicios relacionados que tengan una dimensión pública relevante. Las asociaciones más eficaces establecen además relaciones complementarias aprovechando los elementos positivos de ambos sectores. El sector privado aporta la flexibilidad y la capacidad de innovación, mientras que el sector público facilita una cobertura y apoyo a través de la estructura de la administración, en ámbitos como la legislación, la formación o la financiación (OCDE, 2006).

Sin embargo, también existen potenciales obstáculos para las asociaciones eficaces. El primero de ellos estaría relacionado con las propias características de las políticas nacionales y supranacionales que tienen incidencia sobre el desarrollo rural, como la complejidad de su contenido, la rigidez en su aplicación y la fragmentación de los programas y actuaciones. En efecto, las políticas y los programas de carácter descendente (*top-down*) suelen carecer de flexibilidad o adoptan objetivos demasiado vagos o predefinidos que no corresponden a las circunstancias y las necesidades locales, teniendo en cuenta las diferencias entre las regiones y su

---

nacionales o de la propia UE. Aunque en ocasiones ciertas inversiones cuantiosas hayan aparentado ser determinantes en el “rescate” de una zona deprimida, en ningún caso parece que su impulso haya sido suficiente para garantizar la viabilidad a largo plazo de estas economías locales (Bryden y Hart, 2004).

heterogeneidad. Además, los agentes locales que pretenden constituir una asociación se han de enfrentar a la complejidad de las competencias, atribuciones y restricciones de las agencias nacionales, supranacionales y regionales. En ocasiones, en una misma zona confluyen diversos planes y programas, lo que genera una gran confusión entre los agentes, amén de multiplicar la carga regulatoria y burocrática.

Precisamente esta sobrecarga burocrática es una de las causantes de otros de los problemas más frecuentes en este ámbito, la denominada "fatiga de las asociaciones", que reduce la capacidad y la disponibilidad de líderes, por el exceso de compromisos y de trabajo administrativo y la sensación de soledad que asiste en ocasiones a las personas con este perfil, ante la excesiva carga de trabajo que acumulan y la escasez de apoyos humanos y materiales.

La falta de autonomía de administraciones y agencias locales también genera disfunciones, ya que éstas carecen en muchas ocasiones de competencias que, en aplicación del principio de subsidiariedad, les permitieran elegir el mejor modo de alcanzar los resultados deseados mediante políticas delegadas y facilitar un mayor encaje a escala local de las diferentes actuaciones con incidencia sobre el territorio. En determinadas regiones rurales, la concesión de una mayor autonomía fiscal y de otras formas de autonomía han sido los factores que más han influido en sus resultados económicos (Bryden y Hart, 2004).

Un ejemplo paradigmático de este enfoque ascendente con perspectiva territorial y apoyado en los fundamentos de la acción colectiva es la Iniciativa Comunitaria LEADER<sup>47</sup>, que surgió en 1991 como un proyecto piloto para zonas rurales de la Unión Europea. Desde una perspectiva territorial, la Iniciativa Comunitaria LEADER ha tratado de diversificar el tejido productivo de las zonas rurales, estimulando a su vez la implicación de todos los agentes sociales del medio rural<sup>48</sup>. Esta apuesta por

---

<sup>47</sup> LEADER es el acrónimo de *Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*.

<sup>48</sup> LEADER se articulaba a través de una red de Grupos de Acción Local (GAL), grupos que, financiados de forma descentralizada, debían, a través de un programa plurianual de actuaciones (públicas y privadas) estimular iniciativas innovadoras de desarrollo rural a nivel local, que tuvieran valor demostrativo para el conjunto de las zonas rurales y que integraran diferentes actuaciones sectoriales mediante la participación activa de diferentes agentes económicos locales. La función de los Grupos de Acción Local serían, por un lado, la gestión del programa y de sus fondos; por otro, la formulación de los planes de desarrollo local. La gestión del programa incluiría el análisis, selección y seguimiento de los proyectos, la tramitación de las solicitudes de los beneficiarios finales y la ejecución de los pagos a éstos. Los planes de desarrollo local integrarían el conjunto de acciones a apoyar durante el periodo de vigencia del plan, concertada por los agentes miembros del GAL, y agrupadas en torno a diferentes ejes de actuación. Los planes tratarían de movilizar los recursos endógenos de la zona objetivo respondiendo a las principales necesidades detectadas. El programa LEADER consolidó la incorporación de enfoques ascendentes que trataban de estimular la participación de las comunidades locales en la definición de las estrategias de desarrollo. Pese a su limitado impacto desde un punto de vista cuantitativo, la experiencia de LEADER se repitió en sucesivos periodos de programación (LEADER II, en 1994-1999, y LEADER +, 2000-2006), para incorporarse como un enfoque transversal en los programas de desarrollo rural vigentes para el periodo 2007-2013.

la diversificación productiva permitía identificar claramente una percepción multifuncional del territorio o de las zonas rurales. La agricultura no podía continuar siendo la única actividad económicamente relevante de las zonas rurales, y estos territorios, y sus agentes tenían que diversificar actividades y valorizar otros recursos endógenos (naturaleza, paisaje, patrimonio histórico-artístico, cultura, etc.). Se abría así una representación del concepto de desarrollo rural que va más allá del discurso de reestructuración agraria y que incluso llega a desvincularse de la propia actividad agrícola<sup>49</sup>. La Iniciativa LEADER también ha supuesto un notable banco de pruebas de experiencias de cooperación entre agentes públicos y privados mediante el asociacionismo.

En definitiva, la nueva redefinición del territorio en el marco de una concepción más amplia del desarrollo rural y el protagonismo adquirido por instituciones, políticas y agentes de ámbito territorial exigen un replanteamiento de los instrumentos y las estrategias de desarrollo rural pero también de las formas de gobernanza, que permitan una mejor gestión de las actuaciones, bajo fórmulas más flexibles, participativas e integradoras que resuelvan los problemas y necesidades del medio rural con eficacia. Por lo tanto, la componente institucional adquiere una relevancia vital en estos procesos de desarrollo. Como ya se ha señalado, el propio territorio juega un papel clave en la configuración de la dimensión institucional, al establecer el ámbito de actuación natural de las comunidades locales. Éstas son a su vez agentes fundamentales de los procesos de desarrollo, al permitir la articulación social, y la coordinación y concertación de intereses de los diferentes grupos y agentes implicados. Aunque en ocasiones, el primer impulso movilizador haya provenido del exterior, es la dinámica de los recursos endógenos la que garantiza la pervivencia a largo plazo de los procesos de desarrollo rural.

Sin embargo, la aplicación del enfoque territorial no ha estado exenta de dificultades, tal y como ya señalaban Esparcia y Noguera (1999). Las principales estaban vinculadas, en primer lugar, a factores ya apuntados anteriormente y relacionados con la complejidad propia de la gestión de estos procesos de desarrollo territorial, debido a la multiplicidad de agentes, recursos, relaciones, etc., que intervienen. En segundo término, con la inexperiencia de los propios agentes del medio rural en los albores de la aplicación de estos enfoques. Y en

---

<sup>49</sup> En este sentido, según un Informe de 2005 sobre la opinión pública andaluza y la agricultura, casi el 70% de la población encuestada que había oído hablar o conocía el desarrollo rural, identificaba los programas LEADER y PRODER con la promoción de actividades no agrarias (turismo, artesanía, turismo, PYMES, etc.) y el fomento de acciones destinadas a la preservación de espacios naturales, la conservación del medio ambiente y a la valorización y recuperación del patrimonio cultural en las zonas rurales. Sólo un 25 % de los encuestados los vinculaba con actividades relacionadas con la agricultura (Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 2005).

tercer lugar, con las inercias existentes y el enraizamiento de los enfoques tradicionales, lo que requiere un cambio de la mentalidad de todos los agentes participantes y, principalmente, de los gestores públicos (incluidos los responsables políticos en las diferentes escalas). Más de una década de experiencia en programas de desarrollo rural de alcance territorial (como LEADER) permite afirmar que este cambio se ha ido extendiendo de forma pausada pero continua en muchas zonas rurales, y que la aplicación práctica y la inserción en redes nacionales e internacionales -que permiten compartir experiencias y buenas (y malas) prácticas- han sido los elementos más eficaces de la estrategia de aprendizaje para agentes e instituciones.

#### ***2.4. La explotación agraria como actor del desarrollo rural***

Un tercer nivel de análisis aparece vinculado con la necesidad de un **nuevo modelo de desarrollo para el sector agrario**, y la redefinición (o reconversión) de la **explotación familiar** como unidad de producción y agente del medio rural. Como ya se ha señalado, una paradójica consecuencia de los procesos modernizadores de la agricultura es su crisis permanente, que la tiene inmersa en un proceso de ajuste estructural inacabado en el que anualmente desaparecen multitud de explotaciones y activos agrarios, mientras que la producción y la superficie se concentran progresivamente en las supervivientes. En este proceso de reconversión, que ha sido acelerado por la liberalización agraria, un número creciente de explotaciones ha optado por poner en marcha estrategias de diversificación que les han permitido hallar nichos a través de los cuáles reorientar su actividad productiva y garantizar su viabilidad a medio plazo, además de reconducir su papel central como actores (en el caso de los agricultores) en el territorio.

Una visión simplificada de la desagrarización de la agricultura y del medio rural en muchos países y regiones desarrolladas nos ofrecería como conclusión que estos procesos han acabado generando una estructura dual: por un lado, un modelo de producción agraria intensiva, desarrollada bajo la lógica agro-industrial, con elevado nivel de especialización, muy capitalizada, altamente intensiva en insumos, controlada mayoritariamente por grupos empresariales o financieros, con fuerte integración vertical, vinculada contractualmente con la industria, que se ubica cerca de los grandes centros de población o conectada a grandes infraestructuras de transporte, que opera en los mercados globales de alimentos y que, sin embargo, ha sido tradicionalmente beneficiada por los instrumentos de apoyo a precios y mercados. Por otro lado, perviviría una agricultura de corte familiar, con bajos niveles de capitalización y activos, y además con serias dificultades para acceder a

ellos en los mercados formales, que se localiza en zonas desfavorecidas, integrada de forma débil, con ingresos decrecientes, altamente dependiente de las ayudas o de actividades extra-agrarias y compuesta mayoritariamente por explotaciones con titulares envejecidos y que no tienen garantizado el relevo generacional. En definitiva, explotaciones con su viabilidad seriamente amenazada y abocadas a una situación de marginalidad.

Sin embargo, esta aparente dicotomía entre "agricultura empresarial"- "agricultura familiar" es ciertamente más compleja, ya que dentro de este segundo grupo se pueden hallar también explotaciones dinámicas, rentables y perfectamente viables (con una gestión eminentemente "empresarial"), cuya viabilidad además puede responder a diferentes factores: existencia de condiciones adecuadas para el desarrollo de determinadas producciones; buen posicionamiento en determinados nichos de mercado (producciones de calidad, Denominaciones de Origen, agricultura ecológica); generación de estructuras para la comercialización (cooperativas, canales cortos) que les han permitido evitar los problemas derivados de su escasa dimensión; puesta en marcha de estrategias de diversificación productiva (agroturismo, transformación); implantación de sistemas de producción agraria sostenible, mediante un aprovechamiento eficiente de los recursos internos y la reducción de los inputs externos a la explotación, etc.

La capacidad de adaptación de las explotaciones agrarias familiares, sus estrategias ante los cambios en los mercados de alimentos y las reformas de los sistemas de apoyo presentan grandes variaciones entre países y regiones. Además, también a escala nacional y regional se pueden detectar importantes diferencias entre sectores productivos. Esta heterogeneidad en el tipo de explotación y su estructura es una característica persistente de la agricultura europea y esa diversidad se ha visto incluso incrementada durante el periodo de modernización. Estos patrones de heterogeneidad agraria corresponden a distintos tipos de explotación, que surgen principalmente de las diferentes estrategias de respuesta de las explotaciones familiares para hacer frente a los cambios en los mercados, las políticas o las tecnologías (Van der Ploeg, 1994; 2000).

Una de esas estrategias ha sido la diversificación, que puede incluir actividades extra-agrarias como fuente de ingresos de la familia titular de la explotación. La incorporación de estas nuevas actividades en las explotaciones supone una redistribución de los recursos disponibles (capital, trabajo y tierra), que se van ajustando en el proceso de determinar la combinación óptima que maximiza los beneficios y minimiza los costes y riesgos, orientándose así hacia la generación de sinergias entre las actividades con ese mismo objetivo. Las sinergias entre

actividades son uno de los principales elementos motrices del desarrollo rural: no sólo permiten la movilización de recursos ociosos y una utilización más eficiente de los disponibles en el seno de la explotación, sino que además fortalecen la colaboración con otros agentes rurales no agrarios, al generar beneficios mutuos, estimulando así la cohesión territorial y creando dinámicas de desarrollo positivas para el conjunto del territorio.

Además, la diversificación productiva ha producido intensos procesos de reconversión en determinadas zonas rurales, en los que la agricultura, aparentemente, ha pasado a ocupar un lugar secundario, dejando de ser el eje principal sobre el que giran el resto de actividades, "*o cuando menos (...) la actividad estructuradora de la sociedad y del territorio rural*" (Esparcia y Noguera; 1999). Esta marginalización de la actividad agraria en el seno del propio medio rural ha inducido enfoques de desarrollo que han llegado a situar la aportación de la agricultura en un papel secundario dentro de los nuevos modelos de desarrollo rural.

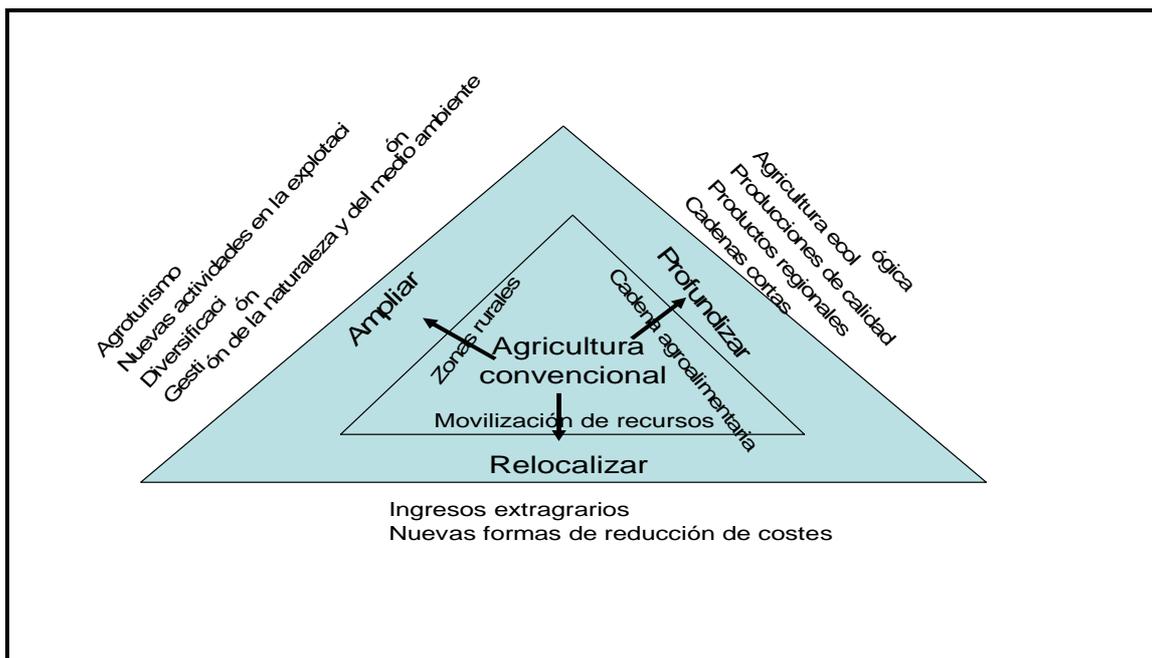
Sin embargo, esta opinión no es compartida por ciertos autores (Marsden, Banks y Bristow, 2002; Van der Ploeg et al., 2000), que mantienen que la agricultura debería mantener su centralidad en los procesos de desarrollo rural como actividad vertebradora del medio rural. Por lo tanto, un nuevo paradigma del desarrollo rural ofrecería una perspectiva diferente del concepto de la multifuncionalidad agraria, al reubicar a la explotación como eje de estrategias de desarrollo complejas, lo que implicaría una redefinición de su papel como actor del medio rural y como propio agente de desarrollo. Además, las transformaciones sociales y los nuevos patrones de consumo ofrecerían oportunidades crecientes para las explotaciones familiares, al multiplicar los productos y los nichos de mercado donde éstas pudieran ubicarse. Pero ello exigiría cambios en los tres principales aspectos de la explotación familiar agraria (ver Figura 2.1.), cambios que habrían de promover una estrategia de desarrollo bajo este nuevo paradigma (Van der Ploeg y Roep, 2003).

En primer lugar, requeriría cambios en el aspecto productivo, mediante una *profundización* del ámbito productivo de la explotación, bien satisfaciendo la creciente demanda de productos de calidad, ecológicos, artesanales, regionales o de determinadas características organolépticas, bien reduciendo los intermediarios y buscando relaciones más directas con los consumidores. Todas estas estrategias estarían encaminadas a obtener un mayor valor añadido unitario.

En segundo término, se ampliaría la vinculación de la explotación con el medio rural, esto es, con el territorio (entendido en el sentido empleado en el epígrafe anterior) circundante. Esta *ampliación* implicaría una extensión de las actividades

de la explotación a nuevos ámbitos productivos, respondiendo también a nuevas demandas sociales. Algunas de estas demandas podrían ser satisfechas mediante la provisión de nuevos bienes y servicios que poseyeran una demanda privada efectiva (como el agroturismo o la producción de energía mediante fuentes renovables), pero otros, como la gestión del medio ambiente o del paisaje, al tratarse de bienes públicos, requerirían una participación activa de la administración.

**Figura 2.1. La explotación agraria en el nuevo paradigma del desarrollo rural**



Fuente: Van der Ploeg y Roep, 2003

Por último, la gestión de los factores y recursos disponibles en la explotación tendría que implicar una mayor *movilización* y una utilización más eficiente de éstos. Para ello debería reducirse la dependencia de recursos externos, tanto en lo referente a la necesidad de financiación como al uso de insumos (en lo que autores como Van der Ploeg han denominado "producción económica" o "farming economically") (Van der Ploeg, 2000). La reducción de necesidad de financiación externa se realizaría alargando al máximo técnico la vida útil de la maquinaria o financiando con recursos propios las inversiones y las reposiciones de capital (como edificios o animales). El menor uso de insumos externos reduciría los rendimientos de las producciones, pero un uso eficiente de los recursos disponibles en la propia explotación permitiría que los costes variables disminuyeran de tal manera que los márgenes netos se vieran finalmente incrementados<sup>50</sup>. Este tipo de gestión de la

<sup>50</sup> Los autores que defienden la reducción de los recursos externos como la estrategia de viabilidad más adecuada para garantizar la pervivencia de las explotaciones familiares (Van der Ploeg, 2000) subrayan

explotación tendría un notable impacto económico, ya que aumentaría las rentas y generaría más empleo, pero también sería más sostenible que los métodos convencionales desde el punto de vista medioambiental, debido al bajo nivel de utilización de insumos externos. Además, por lo general, las explotaciones que optan por este tipo de gestión son más receptivas a la hora de incorporarse a prácticas innovadoras de gestión medioambiental y del paisaje (Ettema, 1994, citado por Van der Ploeg, 2000).

Sin embargo, este tipo de reasignación de los recursos ha sido considerado en ocasiones como parte de estrategias defensivas de supervivencia con las que los agricultores trataban de responder al descenso de los ingresos agrarios, y que venían a representar una situación previa a la marginalización y al abandono definitivo de la producción agraria. Un ejemplo de este tipo de prácticas adaptativas podría ser la pluriactividad. Pero para los defensores de estos sistemas de producción, este empleo más eficiente de los recursos propios y la minimización de la dependencia de recursos externos proporcionan una mayor flexibilidad a las explotaciones para diversificar las fuentes de ingresos e incorporar nuevas actividades al seno de la explotación. Además, este tipo de explotaciones tienen mayor flexibilidad para aprovechar las oportunidades que brindan los nuevos modelos de desarrollo rural que las intensivas y altamente especializadas. Por otra parte, la obtención de ingresos extra-agrarios ha formado parte en multitud de ocasiones de estrategias deliberadas, en las que se trata de combinar la vida en el campo y la actividad agraria con la seguridad de un trabajo no agrario<sup>51</sup>.

Con todo, la asunción de estas estrategias implica, en primer lugar, el reconocimiento del carácter multifuncional de la explotación agraria. La explotación familiar produce alimentos de calidad, que son remunerados por el mercado; pero también ofrece servicios (turismo), gestiona el territorio y el paisaje, y, en alianza o asociación con otras agentes del medio rural, dinamiza la comunidad y mantiene el tejido social del medio rural. Los cambios en los mercados y la redefinición del

---

las limitaciones de los métodos convencionales de contabilidad agraria para valorar de forma realista los flujos económicos de las explotaciones, al no distinguir entre aquellos recursos (incluido el trabajo) adquiridos en el mercado o reproducidos en la propia explotación, e imputarles, independientemente de su origen, el valor a precios de mercado. Por lo tanto, reclaman la recuperación de un enfoque campesino o "chayanoviano", que sólo tenga en cuenta el coste monetario real de aquellos bienes y servicios adquiridos. El excedente es definido como la diferencia entre los ingresos y los gastos, y se utiliza para la remuneración de la mano de obra y la reproducción de la explotación (ahorro). La relación entre estos dos componentes es flexible y depende de decisiones familiares, que establecen su distribución. Sin embargo, la adopción del enfoque "chayanoviano" implica ciertas complicaciones bajo el sistema de contabilidad convencional (Van der Ploeg, 2000).

<sup>51</sup> Sin embargo, a pesar del potencial que estos modelos de gestión agraria más sostenibles presentan para el desarrollo rural, el margen de maniobra de estos agricultores frente al *mainstream* dominante se reduce progresivamente. Tanto el desarrollo tecnológico como legislativo mantienen su orientación hacia la explotación intensiva especializada.

medio rural como espacio de consumo ofrecen oportunidades crecientes para las explotaciones agrarias y otros agentes del medio rural. Aparecen así nuevos nichos y actividades en los que las explotaciones familiares pueden disponer de importantes ventajas competitivas: producciones diferenciadas, turismo rural, cadenas cortas de comercialización, nuevos sistemas de gestión del territorio desde el punto de vista medioambiental, valorización del patrimonio paisajístico y cultural de las zonas rurales, etc. Pero, como ya se ha mencionado más arriba, todo ello implicaría redefinir el papel de la explotación como unidad de producción agraria.

Aunque la centralidad de la explotación familiar como eje del desarrollo rural pueda entrar en contradicción con la aparición de otros enfoques emergentes que hacen hincapié en el territorio, esto no tiene por qué ser así. La explotación no es considerada aquí como un unidad productiva individual, que se limita a competir por una cuota de mercado con sus pares, sino que es un agente fundamental por su capacidad para gestionar el territorio y para constituir redes y sinergias con otros agentes (otras explotaciones, PYMES rurales, mancomunidades, grupos de defensa ambiental, empresarios turísticos, etc.), maximizando el beneficio social e individual a largo plazo mediante una gestión sostenible de los recursos y activos del territorio, haciendo de éste la principal base patrimonial de los procesos de desarrollo rural.

Por lo tanto, la viabilidad y el éxito como unidad productiva de las explotaciones familiares estarían condicionados por su capacidad para combinar todas estas diferentes funciones entre sí, y maximizar los beneficios de las sinergias tanto internas como externas. Es aquí donde adquieren gran relevancia las economías de alcance (Marsden, Banks y Bristow, 2002), que ofrecen a aquellas empresas o unidades productivas basadas sobre el territorio la oportunidad de generar mayor valor añadido aprovechando sus economías de escala externas. Las explotaciones familiares se reconvertirían en "empresas multiproducto", que abastecerían a mercados diversos y combinarían diferentes actividades que tendrían como objetivo maximizar la renta global de la explotación. Esta combinación podría tener como resultado diferentes expresiones: agricultores que decidieran diversificar sus fuentes de ingresos mediante la venta directa o el agroturismo; agricultores que invirtieran en la transformación o el procesamiento a pequeña escala como vía para retener un mayor valor añadido; u otros que optaran por diversificar vía producciones en nichos determinados (calidad, productos regionales, agricultura ecológica) combinándolas en ocasiones con actividades de gestión medioambiental del suelo.

Pero también los agricultores podrían decantarse por buscar alianzas o formar redes con otros agentes del medio rural, de forma que los efectos multiplicadores se ampliaran por el tejido social del medio rural. Sin embargo, hay que señalar toda una serie de factores que seguirían siendo elementos determinantes de las posibilidades de éxito de las estrategias y actuaciones puestas en marcha: el marco de regulación (normativas en materia de seguridad e higiene de los alimentos, turismo, regulación de los mercados agrarios etc.); la localización o la accesibilidad a los mercados urbanos; las dotaciones de capital humano (formación, carácter emprendedor de los agricultores), físico (instalaciones, suelo), financiero (acceso al crédito) y social (desarrollo institucional, capacidad para establecer alianzas y redes), etc.

Por último, la centralidad de la explotación familiar como eje vertebrador de una estrategia renovada de desarrollo rural obliga a repensar el papel del sector público, no sólo en lo referente a las políticas de desarrollo rural, sino también en lo relativo a la eficacia de las políticas agrarias convencionales de precios y mercados para sostener un medio rural viable. La PAC, además de introducir importantes distorsiones en los mercados, ha tenido también efectos sobre los mercados de los factores productivos agrarios, como el del suelo agrícola, cuyo precio se ha elevado en muchas regiones por estar sujeto a pagos y subvenciones que propietarios y arrendatarios han identificado rápidamente como rentas de la tierra y que, por lo tanto, deberían estar incorporadas al valor de ésta. Todo ello ha supuesto sin duda un freno en muchas regiones para los intentos de reconversión productiva o la puesta en marcha de otras estrategias adaptativas. El notable desequilibrio entre los recursos destinados a las políticas agrarias convencionales y las políticas de desarrollo rural ha limitado notablemente el potencial de estas últimas para promover una reconversión y reestructuración de la agricultura y de las propias zonas rurales, aunque sí es cierto que su orientación se ha desplazado progresivamente hacia el territorio como soporte de las actuaciones públicas.

En cuanto a las medidas e instrumentos de las políticas de desarrollo rural dirigidas al sector agrario, durante las últimas décadas han evolucionado desde las políticas de estructuras convencionales (dirigidas básicamente a mejorar la base productiva de las explotaciones) hacia enfoques más amplios e integrales, que incorporan las diferentes dimensiones de las explotaciones agrarias. Sin embargo, mientras en unos países de la UE han adquirido un peso creciente aquellos instrumentos destinados a preservar e impulsar la multifuncionalidad de las explotaciones (como las medidas agroambientales), en otros países y regiones las actuaciones de desarrollo rural vinculadas a la agricultura mantienen aún una orientación claramente estructural.

## 2.5. Las funciones de la agricultura, el territorio y las políticas de desarrollo rural

Por último, una cuarta dimensión está constituida por las **políticas y las instituciones**. En el caso de la Unión Europea, existe un marco global, definido por la política de desarrollo rural<sup>52</sup>, pero existen también multitud de programas nacionales y regionales. Además, no son sólo los instrumentos de política *ad hoc* los que pueden tener consecuencias sobre la orientación de los procesos de desarrollo rural, sino que éstos están influidos por multitud de actuaciones y decisiones políticas sectoriales (educación, sanidad, vivienda, infraestructuras, transporte, bienestar social, etc.) de diverso rango (comunitaria, estatal, regional, provincial), que suelen tomarse en muchos casos con criterios urbanos, sin tener en cuenta la realidad diferencial del medio rural. Si con anterioridad se hacía hincapié en la necesidad de potenciar las sinergias entre actividades o agentes económicos, es evidente que la eficacia de los instrumentos e instituciones puestos al cargo de las políticas de desarrollo rural se vería beneficiada por la realización de planteamientos integrales o transversales que tuvieran en cuenta la complejidad de estos procesos de desarrollo en toda su amplitud, superando restrictivas concepciones sectoriales del desarrollo rural.

**Tabla 2.1. Enfoque sectorial versus enfoque territorial del desarrollo rural**

	<b>Enfoque sectorial</b>	<b>Enfoque territorial</b>
<b>Objetivos</b>	Igualación, renta agraria, competitividad agraria	Competitividad de las zonas rurales, valorización de los activos locales, explotación de recursos no utilizados
<b>Sector Objetivo Principal</b>	Agricultura	Varios sectores de las economías rurales (p.ej.: turismo rural, industria, sector de las TIC, etc.)
<b>Herramientas Principales</b>	Subvenciones	Inversiones
<b>Agentes Principales</b>	Gobiernos nacionales, agricultores y ganaderos	Todas las escalas de la Administración (supranacional, nacional, regional y local); stakeholders locales (públicos, privados, ONGs)

Fuente: OCDE (2006)

En sus orígenes, durante la década de los sesenta y los primeros años setenta, tras la crisis de la agricultura tradicional, las políticas de desarrollo rural eran políticas

<sup>52</sup> Reglamento (CE) 1698/05.

sectoriales, que tenían como objetivo reestructurar la actividad agraria, aumentar las rentas y el bienestar de los agricultores, y mejorar así su situación y la del conjunto de la sociedad rural. Sin embargo, tal y como ya se ha señalado, una vez que se hacía cada vez más evidente que el alcance de los problemas superaba lo estrictamente sectorial, las políticas de desarrollo rural<sup>53</sup> fueron adquiriendo progresivamente un carácter territorial, abarcando a otros sectores productivos, y tanto a agentes públicos (de diferentes niveles de la administración) como privados. Por su parte, los instrumentos fueron orientándose crecientemente hacia el apoyo a inversiones, tanto de forma directa como indirecta, en detrimento de las ayudas directas o subvenciones<sup>54</sup> (ver Tabla 2.1.).

Posteriormente, a finales de los setenta y principios de los ochenta, comenzó una nueva fase, marcada por la búsqueda de una mayor integración entre actividades, espacios y agentes económicos y sociales, que pretendía romper con esa tendencia hacia el aislamiento y la marginación de las zonas rurales. Esta integración a escala local habría de llevarse a cabo de forma paralela a la búsqueda de una mayor conexión con el resto de la economía y la sociedad. Así, las estrategias de desarrollo rural, tanto las endógenas como aquellas inducidas por la intervención pública, tuvieron como objetivo la integración de los espacios rurales en los sistemas económicos regionales, nacionales e internacionales, como vía para garantizar su viabilidad como espacios socioeconómicos. Estos nuevos modelos de gestión territorial se sustentaban sobre el concepto de competitividad territorial, como directriz básica a asumir por los espacios rurales para una inserción exitosa dentro de un sistema socioeconómico marcado por la globalización. Esta competitividad territorial no está restringida a la dotación de la zona o región en cuanto a recursos productivos u otros factores económicos (humanos, naturales, productivos, sociales, etc.), sino que se amplía a otros aspectos como la identificación de los agentes (asociaciones de agricultores, empresarios, asociaciones culturales, ecologistas, grupos de mujeres, ayuntamientos y mancomunidades, etc.) con el territorio, la capacidad de transformar los recursos en productos, la capacidad de toma de decisiones, el liderazgo formal e informal de los actores locales, etc. Además, tal y como se ha señalado en un epígrafe anterior, estos procesos de desarrollo rural han de desenvolverse en una escala territorial que permita la concertación de los agentes locales y la generación de sinergias entre actores y actividades (tanto agrarias como no agrarias).

---

<sup>53</sup> Un análisis de la evolución de las políticas de desarrollo rural se puede consultar en Delgado (2004).

<sup>54</sup> Sin embargo, la política de precios y mercados de la PAC sigue suponiendo la mayor parte de los recursos públicos que se destinan a muchas zonas rurales.

Si bien originariamente las políticas de desarrollo rural en los países desarrollados (y, principalmente, de la Unión Europea) respondían a la necesidad de amortiguar las consecuencias de la crisis agraria sobre las zonas rurales y corregir las desigualdades de las mismas, en la actualidad el objetivo principal de las políticas de desarrollo rural es impulsar un desarrollo sostenible en dichas zonas. Así, la actual política de desarrollo rural de la UE está orientada a fomentar la viabilidad económica de las zonas rurales, a la conservación del medio ambiente y a garantizar la sanidad y la calidad de la producción agraria<sup>55</sup>. Esta definición lleva implícito el reconocimiento de que tanto la agricultura como el medio rural cumplen funciones económicas, ambientales y sociales diversas que es necesario preservar. En este sentido, la política de desarrollo rural es reconocida como un instrumento destinado a garantizar el mantenimiento de este carácter multifuncional de la actividad y del territorio. Sin embargo, la propia heterogeneidad y diversidad de todas estas funciones ha inducido la creación de un amplio repertorio de instrumentos y políticas destinadas a apoyar su provisión. En este marco, la necesidad de simplificar e integrar todas estas actuaciones bajo un único marco de actuación ha sido uno de los argumentos para la reforma de la política de desarrollo rural comunitaria durante la última década (Delgado et al., 2003), reforma que ha permitido integrar la multifuncionalidad como uno de sus objetivos implícitos.

El caso de la política agroambiental –objeto central de esta Tesis- ilustraría a la perfección esta última afirmación. La política agroambiental surgió en 1985, con el objetivo de incentivar la adopción por parte de los agricultores de prácticas más sostenibles desde el punto de vista medioambiental. Tras la aprobación de la Agenda 2000 en 1999, la política de desarrollo rural (ya considerada como el “segundo pilar” de la PAC) integró la política agroambiental con otras políticas estructurales comunitarias (como las indemnizaciones compensatorias para explotaciones ubicadas en zonas desfavorecidas) dentro de un eje de actuaciones

---

<sup>55</sup> Reglamento (CE) 1698/2005 y Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006 (2006/144/CE). Los objetivos del desarrollo rural sostenible son los siguientes:

- La integración de la protección del medio ambiente y de la naturaleza en la política de desarrollo rural;
- La introducción de nuevas medidas para garantizar la calidad y sanidad de la producción agraria;
- El fomento de la viabilidad económica de las zonas rurales, con medidas específicas de desarrollo rural;
- El establecimiento de medidas de ayuda a los agricultores para aplicar las normas ambientales de producción a partir de 2005;
- La simplificación de la política de desarrollo rural y su descentralización.

destinadas a apoyar las funciones medioambientales de la agricultura y el medio rural<sup>56</sup>.

Desde la perspectiva estrictamente productiva, las políticas de desarrollo rural adoptarían dos líneas de actuación principales. Por un lado, la puesta en marcha de estrategias de diversificación que tratarían de limitar la dependencia de las zonas rurales con respecto a una única actividad o sector, abandonando así la especialización y el monocultivo, y procurando a la vez un complemento de rentas, tanto desde la perspectiva del conjunto del territorio como desde la de las propias familias rurales. En este sentido, los procesos de desarrollo rural han permitido la creación y expansión de un gran número de nuevas actividades, ya mencionadas con anterioridad, como la producción de alta calidad, los productos regionales y locales, la producción artesanal de alimentos, la preservación del patrimonio histórico- artístico y cultural, el turismo rural y el agroturismo, el desarrollo de PYMES, las actividades de ocio y recreo, o el desarrollo de los circuitos cortos de comercialización<sup>57</sup>.

La otra línea de actuación estaría orientada a la inversión en infraestructuras suficientes para el desarrollo. Tradicionalmente, las zonas rurales han quedado marginadas de las grandes inversiones públicas en infraestructuras básicas para el desarrollo económico en materia de transporte, energía, telecomunicaciones, etc., lo que ha fomentado aún más su aislamiento, agrandando así la brecha entre las zonas rurales y urbanas. Las políticas de desarrollo rural han tratado de corregir estas deficiencias, para favorecer la inserción de las zonas rurales en la economía global<sup>58</sup>. Sin embargo, todas estas inversiones resultan insuficientes a la hora de generar dinámicas de desarrollo sostenidas a largo plazo si no aparecen acompañadas de actuaciones adicionales que estimulen el tejido económico local.

En este sentido, los procesos de desarrollo rural requieren también una necesaria dinamización y revitalización de la sociedad local, impulsando la participación de la población en los procesos de desarrollo económico y social, de forma que se asegure que los beneficios económicos contribuyan a articularla y fortalecerla. Por

---

<sup>56</sup> En el Capítulo sexto se analizan en profundidad las políticas agroambientales como vector de las mejoras ambientales de la agricultura europea.

<sup>57</sup> Sin embargo, muchas de estas actividades no podrían ser estrictamente consideradas como nuevas, ya que en muchos casos llevan desarrollándose en las zonas rurales desde hace mucho tiempo, si bien han adquirido una dimensión mayor desde fechas recientes, en un proceso de reconversión de los usos de los recursos rurales (como la mano de obra, la tierra o las propias edificaciones), tanto de los propios de las explotaciones agrarias, como de los compartidos con otras actividades no agrarias.

<sup>58</sup> Estos intentos de reforzar la cohesión territorial han ido acompañados también de medidas destinadas a paliar las carencias de servicios públicos de las zonas rurales.

lo tanto, es necesario fomentar las capacidades de los agentes sociales del medio rural.

La dinamización de la sociedad rural permite una generación de capital social e institucional que dota a las comunidades rurales de mejores herramientas con las que gestionar los cambios requeridos para hacer frente a los retos de una sociedad globalizada, contribuyendo así a una asunción gradual y menos conflictiva de las nuevas funciones del medio rural. Dicha dinamización facilita también a los diferentes agentes locales tomar un mayor control sobre la gestión del modelo de desarrollo, a la vez que ayuda a una distribución más equitativa de sus beneficios. Para ello, y como ya se ha señalado anteriormente, son necesarias instituciones que garanticen la participación de los diferentes agentes sociales implicados en los procesos de desarrollo, de forma que se favorezca la cooperación entre los mismos, la coordinación de las actuaciones y la generación de sinergias entre los mismos. Reducir la brecha de servicios y calidad de vida que separa a las zonas rurales y las urbanas también juega un papel relevante en el fortalecimiento de la cohesión social. Todo ello requiere diseñar y ejecutar las diferentes políticas sectoriales de forma integrada, lo que precisa de importantes niveles de coordinación y cooperación interinstitucional.

Los modelos de desarrollo rural que reconocen las múltiples funciones que puede desempeñar la explotación agraria refuerzan su papel como objeto de las políticas y agente activo de los procesos, y permiten fomentar un mejor aprovechamiento de los recursos y activos de las zonas rurales. Esta centralidad agraria no tiene porque responder a planteamientos idealizados de la actividad, ya que resulta perfectamente racional en un contexto en el que el control y la gestión de gran parte de estos recursos (sobre todo los naturales y paisajísticos) se lleva a cabo por los propios agricultores. Por lo tanto, las actuaciones públicas, desarrolladas bajo un enfoque territorial han de profundizar en la búsqueda de economías de alcance y sinergias de las actividades agrarias con otras actividades y agentes. En este sentido, las políticas agroambientales, aún estando dirigidas a objetivos ambientales, pueden tener también importantes sinergias debidamente integradas con otras actuaciones, por lo que han de tenerse en cuenta el resto de dimensiones del desarrollo rural.

En la mayor parte de los países desarrollados, el medio rural es en la actualidad el principal poseedor de activos como los recursos naturales, biodiversidad y paisaje, activos que tienen además una demanda social creciente. Por lo tanto, las políticas de desarrollo rural han de integrar actuaciones en este ámbito que, a la vez que se destinan a salvaguardar estos activos, pongan en marcha instrumentos que

permitan ponerlos en valor para que sean fuente de recursos y riqueza para los habitantes del medio rural. En este sentido, las sinergias de las actividades de conservación ambiental y gestión del paisaje con actividades productivas vinculadas al ocio y al turismo son notables.

Por lo tanto, es necesario que las políticas de desarrollo rural aborden de forma integrada todas estas múltiples dimensiones de la problemática rural. Además, dichas políticas han de tener muy presentes los principios de solidaridad interregional y de cohesión territorial y social, por lo que la aplicación de mecanismos de cofinanciación resulta ineludible para garantizar esos valores. La importancia de la escala territorial no exime de responsabilidad a otros niveles administrativos e institucionales en el diseño y ejecución de las políticas, ya que la localización de los procesos de desarrollo en un ámbito territorial determinado no establece un límite al análisis institucional. Prueba evidente de ello es la propia PAC, que constituye quizás la política de mayor alcance rural, o en palabras de Delgado (2004), la única política real "con verdadera influencia sobre el medio rural" o la única realmente dirigida a salvaguardar la multifuncionalidad del medio rural. En este sentido, durante las últimas décadas, las instituciones comunitarias han sido el actor clave en la definición y diseño de las políticas de desarrollo rural (como veremos más adelante). Por otra parte, sus concepciones, prioridades y contradicciones (y las de sus Estados miembros) son visibles en la evolución reciente de la PAC, un proceso titubeante, en el que el peso y la inercia de las políticas convencionales (representada por la política de precios y mercados, "el primer pilar de la PAC") ha condicionado el desarrollo de una verdadera política rural de alcance territorial.

En este contexto, la política de desarrollo rural se ha ido abriendo paso en la PAC a base de avances parciales y tímidos, en los que la retórica iba por delante de la realidad (Delgado, 2004), y las medidas se iban sumando respondiendo a problemas emergentes, hasta su consagración como el "segundo pilar de la PAC" con la aprobación de la Agenda 2000. Sin embargo, la respuesta financiera continuó siendo desigual, lo que reafirma la condición de prioridad retórica que presentan estas cuestiones en la agenda política comunitaria. Es obvio que la política de desarrollo rural surge para corregir las carencias de la política convencional frente a la crisis agraria y a la consiguiente crisis rural. Sin embargo, la UE (y sus Estados miembros) no ha terminado de abandonar completamente el anterior marco sectorial y de sustituirlo definitivamente por un marco territorial que abordara los problemas del medio rural de una forma integral.

Para finalizar este epígrafe, sería interesante hacer un breve apunte sobre algunas cuestiones relacionadas con la obligada coordinación entre administraciones a la hora de diseñar y ejecutar las políticas. Estos asuntos adquieren mayor relevancia en el caso de políticas multinivel y multisectoriales como son las relacionadas con el medio rural, teniendo en cuenta además la complejidad creciente de los instrumentos y políticas y la profusión de agentes y sectores implicados. Un elemento a tener en cuenta es la colusión, sobre un mismo territorio o comarca, de actuaciones o políticas de diferentes departamentos o unidades, del mismo o diferente nivel administrativo, que en ocasiones pueden tomar decisiones bajo criterios o parámetros que no tienen en cuenta las especificidades del medio rural. Por lo tanto, es necesario establecer mecanismos de coordinación que limiten las pérdidas de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos que pudieran tener lugar. Esta coordinación tendría que desarrollarse a dos niveles, horizontal y vertical. La coordinación horizontal sería una cuestión que atañería principalmente a aquellas Administraciones, como las centrales o regionales, que dispusieran de un amplio elenco de competencias sobre el medio rural. Dicha coordinación habría de facilitar la colaboración entre los distintos departamentos y sistemas institucionales que diseñan y ejecutan las políticas dirigidas al medio rural, superando los sesgos sectoriales y velando por la coherencia de todas aquellas actuaciones que tiene lugar sobre el territorio.

Existen varias opciones de gobernanza que permitirían garantizar la coordinación horizontal (OCDE, 2006). La primera de ellas sería crear unidades especiales de alto nivel, que se encargaran del diseño de las políticas territoriales y dependieran directamente del jefe del gobierno, como en el caso del DIACT francés (antes DATAR). Otra opción sería crear un ministerio específicamente dedicado a la formulación de las políticas de desarrollo rural, y que además integrara otras competencias relacionadas con este medio y anteriormente dispersas entre otros ministerios y departamentos. Ésta ha sido la vía adoptada por los gobiernos del Reino Unido, Alemania y, más recientemente España, que han concentrado en un único ministerio de agricultura, alimentación, medio rural y medio ambiente todas las competencias relacionadas. La creación de grupos de trabajo interministeriales sería otro ejemplo de coordinación institucional.

La experiencia más innovadora e interesante en la incorporación de la perspectiva rural en el diseño de las políticas la conforman las actuaciones de "comprobación de políticas" (*policy proofing*). En muchas ocasiones, las actividades de los diferentes departamentos o agencias de una administración se llevan a cabo bajo criterios o parámetros urbanos, que pueden divergir notablemente de los que serían válidos o aceptables en el medio rural (por ejemplo, número de alumnos por aula en un

centro escolar). Este sesgo es el que se trata de corregir mediante estas iniciativas, que son generalmente desempeñadas por una pequeña unidad, que trata de orientar a los responsables del diseño de las políticas de toda la administración para que introduzcan el *enfoque rural* en el ejercicio de sus funciones, interviniendo bien al principio del proceso de formulación de políticas, bien cuando se invita por parte del departamento competente a esta unidad y otros servicios y agencias gubernamentales a participar en el examen de las propuestas en curso. Si del análisis se deduce que el *enfoque rural* no ha sido suficientemente tenido en cuenta, la unidad trata de influir recomendando cambios y modificaciones que permitan que las consecuencias sobre las comunidades rurales sean consideradas y que las modificaciones introducidas repercutan en beneficio de la población rural. Un ejemplo de este tipo de unidades lo encontramos en la iniciativa *Rural Lens*, creada en Canadá en 1998. Bajo esta iniciativa se establecía una lista de comprobación de diversas cuestiones<sup>59</sup>, con el objetivo de determinar si las diferentes políticas y programas abordaban las prioridades del Canadá rural. Además de esta lista, la unidad *Rural Lens* difunde información sobre una serie de consultas continuas denominada *Rural Dialogue*, que permite conocer la visión de la población rural canadiense sobre sus principales problemas y prioridades.

Por su parte, los procesos de descentralización han generado la necesidad de establecer mecanismos de coordinación vertical, que tengan en cuenta el reparto de competencias entre las diferentes escalas de la administración. En la mayor parte de los países de la UE habría que tener en cuenta al menos cinco niveles o escalas administrativas: la supraestatal, la estatal, la regional, la subregional o provincial y la local. El papel de cada escala en el diseño y la aplicación de la política de desarrollo rural varía notablemente, incluso dentro de cada país<sup>60</sup>. El establecimiento de contratos o subvenciones entre administraciones constituye un instrumento eficaz para gestionar esas relaciones verticales, siempre que se establezcan ciertos mecanismos para el cumplimiento de los acuerdos adoptados, como pueden ser los indicadores de seguimiento, la introducción de protocolos de

---

<sup>59</sup> La lista de comprobación incluiría cuestiones sobre el sentido de las propuestas y sus repercusiones específicas sobre las zonas rurales y remotas de Canadá; la consideración de los potenciales efectos positivos o negativos sobre la población rural canadiense; la participación de ésta tanto en la definición de las prioridades a abordar por las propuestas, y de su desarrollo y modificaciones; y las fórmulas para optimizar los beneficios para la población rural canadiense ([http://www.rural.gc.ca/checklist\\_e.phtml](http://www.rural.gc.ca/checklist_e.phtml)).

<sup>60</sup> En el caso del País Vasco, por ejemplo, desde la entrada de España en la UE, la política de desarrollo rural ha respondido al marco normativo establecido por la Comisión Europea durante los diferentes periodos de programación. El nuevo Plan de Desarrollo Rural Sostenible para el País Vasco 2007-2013 se adapta además de al Reglamento 1698/2005 y a las Directrices Comunitarias en materia de desarrollo rural, al Marco Estratégico Nacional determinado por el ahora Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Ajustándose a este marco, el diseño del PDRS ha sido realizado por el Gobierno Vasco, en colaboración con las Diputaciones Forales, que ejecutan prácticamente la mitad de los recursos públicos del programa.

evaluación, o la utilización de fondos de rendimiento (como la reserva de eficacia de la UE). Todos estos instrumentos han de estimular la cooperación entre administraciones para la consecución de los objetivos de las políticas de desarrollo rural.

## **2.6. ¿Hacia modelos de desarrollo rural basados en la multifuncionalidad?**

En definitiva, muchos de los procesos de desarrollo que han tenido lugar en el medio rural europeo durante las últimas décadas han destacado por su notable complejidad y diversidad, reflejada en los actores y agentes implicados, en las actividades puestas en marcha, en los patrones de motivación emergentes y la multiplicidad de funciones provistas de forma interrelacionada y simultánea en esos procesos por las explotaciones agrarias y por otros agentes del medio rural (Van der Ploeg et al., 2000). Así, los procesos de desarrollo rural se caracterizan por su multidimensionalidad, y, por lo tanto, su mejor comprensión exige analizar y estructurar esas múltiples dimensiones sobre las que se asientan, y los diferentes niveles sobre los que operan, identificando aquellos cambios, vínculos e influencias que resultan claves, así como las interrelaciones existentes entre ellos.

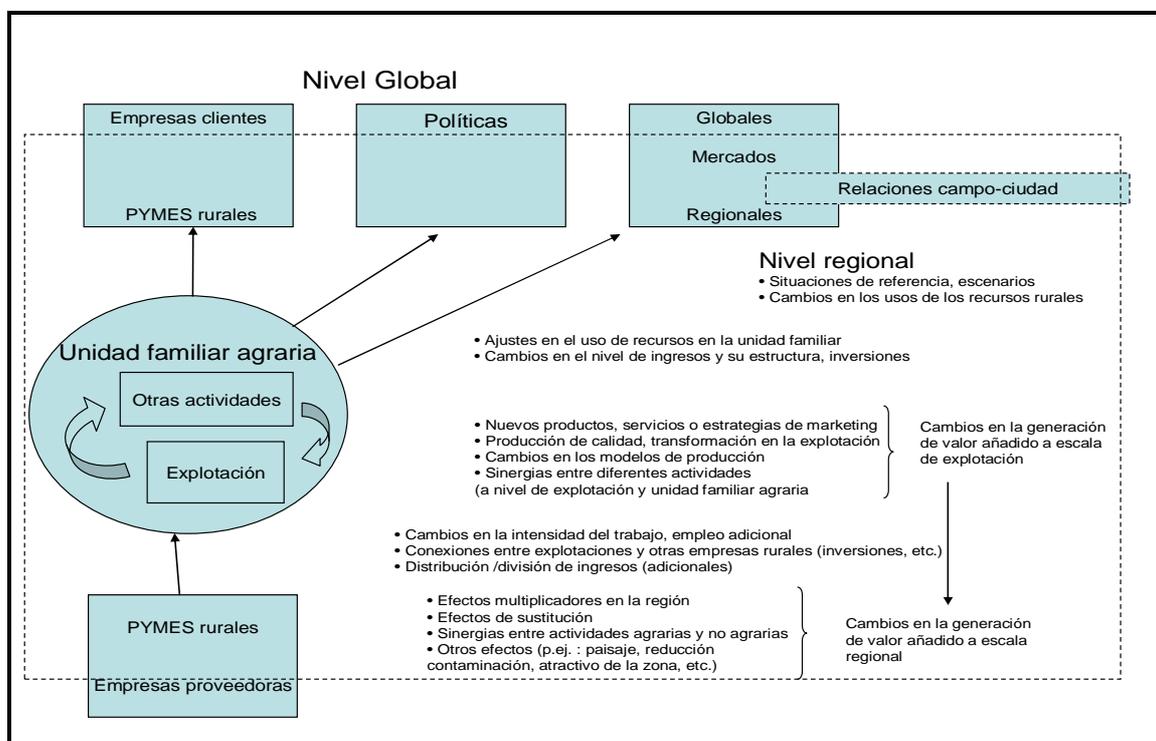
Para ello, Knickel y Renting (2000) emplean los “esquemas multifuncionales” (“multifunctionality schemes”) como herramienta metodológica, que tratan de trazar el mapa de las relaciones funcionales subyacentes en los procesos de desarrollo rural y ofrecer así una aproximación a las reordenaciones específicas del uso de recursos como tierra, trabajo, tecnología y naturaleza que implican. El uso de estos esquemas permite desenmarañar y visualizar la lógica, los mecanismos y el impacto de los procesos de desarrollo rural. Su principal ventaja radica en que facilitan localizar la atención en determinados aspectos, a la vez que aseguran que las especificidades de la situación general y las interrelaciones de los diversos factores y procesos se hallan suficientemente reconocidas. Para ello, los esquemas multifuncionales deben ser capaces de representar el carácter multifacético del desarrollo rural, así como de tratar adecuadamente los diferentes niveles de análisis e identificar los cambios en el uso de recursos y en las relaciones entre los agentes y el medio (ver Figura 2.2.).

Como se puede observar en el esquema, los nuevos procesos de desarrollo rural pueden generar efectos multiplicadores, de sustitución y sinérgicos, que habría que analizar tanto a escala individual como regional.

Los efectos multiplicadores son efectos positivos (sobre el valor añadido, los ingresos o el empleo) de carácter indirecto, y afectan a espacios o actores y

actividades diferentes a las directamente implicadas en la función o actividad (por ejemplo, el turismo rural) que es objeto de análisis. Son mayores cuantos más agentes haya implicados, mayor dinamismo presenten, o mayor grado de complementariedad haya entre las actividades desarrolladas.

**Figura 2.2. Relaciones funcionales en un esquema de multifuncionalidad**



Fuente: Knickel y Renting (2000)

Los efectos de sustitución son efectos multiplicadores negativos, en forma de costes adicionales o reducción de ingresos de otras empresas o agentes que ofrezcan servicios similares de los que sean objeto de análisis (por ejemplo: hoteles o establecimientos de hostelería que puedan verse afectados por la apertura de alojamientos en explotaciones agrarias).

Las sinergias pueden tener lugar entre diferentes actividades (por ejemplo: sistemas de producción ambientalmente respetuosos, venta directa de productos locales, conservación del medio natural y del paisaje y turismo rural), que forman redes o clusters que se refuerzan mutuamente entre sí (Van der Ploeg y Renting, 2000) y entre diferentes niveles y actores (agricultores, empresarios turísticos y administraciones locales, cadenas de valor locales). Las sinergias son uno de los elementos clave en los procesos de desarrollo rural (Van der Ploeg et al., 2000). En este contexto, la multifuncionalidad, tanto de explotaciones como de territorios, se convierte en una precondition necesaria para la aparición de efectos sinérgicos

(Knickel y Renting, 2000)<sup>61</sup>. Así, el desarrollo de explotaciones realmente multifuncionales que combinaran la agricultura con otras actividades concedería a las mismas un papel fundamental como agentes del desarrollo rural, sobre el que se construyen nuevas identidades, estrategias, prácticas y redes, entre las propias explotaciones y con otros agentes del medio rural.

Las *nuevas* funciones de la agricultura le permiten afirmar su posición como actividad fundamental del medio rural y, por lo tanto, adquirir un papel más relevante en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo rural. Las características propias de la agricultura en su relación con el espacio hacen que el vínculo actividad-territorio-sociedad adquiera en el caso del medio rural una enorme trascendencia. Si bien originariamente las políticas de desarrollo rural trataban de responder al declive de estas zonas ligado a la crisis agraria, la comprensión y asunción de la multifuncionalidad de la agricultura (intrínsecamente ligada a la multifuncionalidad del propio medio rural) permite alumbrar una reorientación de las políticas de desarrollo rural, que reimpulse el papel de la actividad agraria, no sólo desde una perspectiva económica sino también social, poniendo en valor activos y recursos bajo un nuevo enfoque. Sin embargo, una "reagrarización" de las políticas de desarrollo rural no implica recuperar un enfoque estrictamente sectorial, sino desarrollar el potencial de las funciones múltiples que desempeña la actividad agraria como factor de desarrollo, impulsando además las sinergias con otras actividades y actores rurales no agrarios.

Efectivamente, este reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura como motor del desarrollo, junto con la adopción de un enfoque integral (tantas veces reclamado pero muchas veces ausente) de las políticas de desarrollo rural, generaría importantes sinergias, no sólo entre las diferentes funciones de la propia actividad agraria, sino también entre los actores agrarios y no agrarios del medio

---

<sup>61</sup> Sin embargo, como señalan los propios Knickel y Renting, el estudio de todos estos efectos plantea importantes dificultades tanto para la recogida de información como para el análisis, debido a la incompatibilidad de los datos y a la falta de herramientas metodológicas adecuadas. En efecto, pese al enorme volumen de datos que se recoge habitualmente sobre estructuras y producción agrarias a través de los sistemas estadísticos oficiales como la RICA o la Encuesta de Explotaciones Agrarias, homogeneizados a escala comunitaria, estas fuentes no son de gran utilidad a la hora de analizar los impactos de los procesos de desarrollo rural. Se requieren nuevas fuentes de información de carácter territorial e indicadores adecuados que permitan evaluar de forma efectiva los cambios económicos, sociales y medioambientales que han tenido lugar en las diferentes zonas rurales.

Las escalas espacial y temporal de los análisis son otros de los elementos a tener en cuenta. Obviamente, los procesos de desarrollo rural tienen un alcance territorial, cuya amplitud y límites no son sencillos de establecer en muchas ocasiones, ya que los espacios rurales no se hallan estrictamente acotados, y muchas relaciones y flujos tienen un carácter difuso, o por lo menos extra-rural (por ejemplo, residentes en el medio rural que trabajan en ciudades próximas y viceversa). En cuanto a la dimensión temporal, los principales efectos suelen aparecer a medio-largo plazo, ya que mientras ciertos cambios y ajustes se dan a corto plazo (cambios en la utilización de los recursos), los efectos multiplicadores y las sinergias aparecen cuando menos a medio plazo, para irse acumulando con el paso del tiempo.

rural. Bajo este enfoque, la explotación agraria asume un protagonismo creciente, no como mera receptora de ayudas, sino como sujeto activo de las estrategias de desarrollo rural. Esta consideración viene reforzada por su posición central como titular de los recursos (suelo, trabajo, capital), proveedora de bienes y servicios (alimentos, alojamiento), y por desempeñar funciones que presentan una demanda social emergente (mantenimiento del paisaje, ocio). Además, la cooperación con otros agentes sociales del medio rural (PYMES, establecimientos turísticos, administraciones) permite generar economías de alcance que consoliden los procesos de desarrollo, aprovechando así todo el potencial del medio rural.

Estos modelos de desarrollo permitirían que la agricultura continuara siendo una actividad central para generar una naturaleza sostenible (Marsden, Banks y Bristow, 2000). Su valor potencial como recurso económico para el medio rural seguiría siendo indiscutible, ya que la agricultura proveería los alimentos y la materia prima de calidad que los consumidores demandan de forma creciente, y gestionaría la mayor parte del territorio de las zonas rurales. Al ubicarse mayoritariamente en las regiones más desfavorecidas, muchas de estas explotaciones familiares serían consideradas como básicas para el mantenimiento de la población y el equilibrio de aquellos ecosistemas rurales donde son mayoritarias. Estas zonas rurales suelen ser poseedoras de espacios de gran valor ecológico y paisajístico, cuya preservación y disfrute son progresivamente demandados por los habitantes de las ciudades. En muchos casos, el mantenimiento de las actividades agropecuarias tradicionales (de carácter extensivo), plenamente adaptadas a un entorno frágil, resulta primordial para garantizar el equilibrio de estos ecosistemas moldeados por la mano humana durante siglos.

Pero, sobre todo, la agricultura mantendría su capacidad de jugar un rol integrador en el desarrollo rural más que ninguna otra actividad (Knickel y Renting, 2000), permitiendo que nuevos agentes y actividades fueran adquiriendo un mayor protagonismo en el impulso de las zonas rurales, constituyendo redes y sinergias que fortalecieran sus posibilidades de desarrollo<sup>62</sup>.

Esta dimensión multifuncional de la agricultura se expandiría de forma centrífuga hacia el territorio, pero también centrípeta, hacia el interior de la propia

---

<sup>62</sup> Sin embargo, en muchas zonas rurales la agricultura ha tenido serias dificultades para jugar ese papel catalizador, debido a la propia situación de debilidad del sector, sumido en su declive e incapaz de invertir esa dinámica perversa. Esa falta de dinamismo, motivada por la escasez de capital humano y social del tejido productivo agrario, ha impedido la generación de sinergias adecuadas. La inserción dependiente de las zonas rurales en el propio sistema económico nacional o regional y la presión urbana ha ido mermando el papel del sector y el de sus agentes en la propia configuración de los procesos de desarrollo rural.

explotación, condicionando la organización y las relaciones entre actividades y factores de producción. En este último caso, la multifuncionalidad podría confundirse con otros términos como pluriactividad o diversificación (Durand y Van Huylenbroeck, 2003). En este sentido, la pluriactividad la constituirían el conjunto de actividades agrarias y no agrarias llevadas a cabo tanto por el titular de la explotación como por otros miembros de ésta. La pluriactividad estaría así vinculada a la realización de actividades extra-agrarias generadoras de ingresos por parte de esos miembros. Por su parte, la diversificación estaría ligada a la capacidad de ampliar el repertorio de productos y servicios comercializados por la propia explotación; en muchos casos se entendería como la incorporación de prácticas que aumentan la capacidad de generar valor de los factores de producción que ya están a su disposición (tierra, trabajo, capital, etc.), o también como una vía de reducir los riesgos inherentes a las producciones ya existentes. Ambas estrategias, pluriactividad y diversificación, no son excluyentes y pueden combinarse, al incorporar actividades no agrarias (por ejemplo, un establecimiento de turismo rural) dentro de una estrategia de diversificación. En cambio, la multifuncionalidad estaría relacionada con las funciones que desempeñan las diversas actividades (tanto agrarias como no agrarias) que se desarrollan en el seno de la explotación.

Por lo tanto, la transición de muchas explotaciones agrarias en su adaptación al nuevo contexto impuesto por la liberalización agraria y la reducción de las ayudas puede ser conceptualizada como un "espectro multifuncional" (Hollander, 2004; Holmes, 2002; Wilson, 2001), limitado en cada extremo, según Wilson (2008), por lógicas productivista y no-productivistas antitéticas<sup>63</sup>. Esta perspectiva de la multifuncionalidad permite una conceptualización normativa de itinerarios de transición a escala de explotación que irían de una multifuncionalidad "fuerte" a una "débil".

Así, la multifuncionalidad fuerte está vinculada a la sostenibilidad, requiere de grandes dotaciones de capital social, económico, cultural, moral y medioambiental, y muestra las siguientes características (Wilson, 2008):

En primer lugar, en estos sistemas, los actores presentan una notable tendencia hacia la integración a escala local y regional, caracterizada por actividades que contribuyen a proporcionar nuevos ingresos y empleo. Esto implica en muchas

---

<sup>63</sup> Sin embargo, una cuestión previa a zanjar sería el debate entre términos como productivismo y postproductivismo, ya que este último se ha empleado como opuesto al anterior, lo que ciertamente no es correcto. Wilson (2008) sugiere emplear el antónimo real, que sería no-productivismo, como un paradigma realmente opuesto al anterior. Hay que señalar, no obstante, que la multifuncionalidad no excluye absolutamente la lógica productivista sino que la sitúa en un plano secundario.

ocasiones que las explotaciones fuertemente multifuncionales se desconecten parcial o totalmente de los mercados agroalimentarios globales, ubicándose en nichos propios vinculados a esos canales cortos.

En segundo término, una elevada sostenibilidad medioambiental juega también un papel fundamental en la definición de sistemas multifuncionales *fuertes*, vinculado a las menores necesidades de transporte inherentes a las cadenas cortas de comercialización, sistemas agrarios de baja intensidad, o producciones ambientalmente respetuosas (producción ecológica o integrada).

En tercer lugar, la calidad de los alimentos, asociada a la demanda de productos diferenciados, producciones bajo indicaciones geográficas, productos funcionales o vinculados a hábitos saludables, es otra característica de esta multifuncionalidad fuerte. Además, los sistemas multifuncionales fuertes favorecen la profundización (Knickel, Renting y Van der Ploeg, 2004) de las estrategias de diversificación de actividades puestas en marcha por las explotaciones.

Por último, existe una revalorización de los conocimientos existentes a nivel de explotación, lo que implica también importantes cambios en la mentalidad de los agentes (principalmente entre los agricultores implicados y la población rural), que perciben una nueva dimensión para los procesos vinculados a la producción agraria.

Por oposición, los sistemas agrarios multifuncionales "débiles" supondrían los valores inversos de las dimensiones arriba señaladas; esto es sostenibilidad débil, escasa integración local y regional, elevada inserción en los mercados agroalimentarios globales, especialización, etc. En consecuencia, el papel de las actuaciones públicas debe orientarse a preservar la multifuncionalidad "fuerte", dentro de un objetivo superior representado por el desarrollo sostenible de la economía y de la sociedad.

Como conclusión, cabría recalcar que el propio discurso sobre el concepto de multifuncionalidad agraria ha ido superando el enfoque sectorial y evolucionando hacia una definición de la multifuncionalidad vinculada al territorio, al propio medio rural. La multifuncionalidad sería entonces no sólo un atributo de las actividades sino de los territorios, entendidos como espacios que no sólo conforman la base física de actividades socioeconómicas, sino que actúan como proveedores de bienes, servicios y otros activos intangibles (calidad de vida, cultura, tradiciones, etc.) para el desarrollo de las personas y de las comunidades. Pero esto también implica la necesidad de considerar la multifuncionalidad como una característica que no es exclusiva de la agricultura ni del medio rural, sino como un concepto de aplicación a muy diversas actividades económicas y ámbitos territoriales. La idea de multifuncionalidad puede ser efectivamente aplicada a distintas actividades (la

industria, la producción audiovisual, las telecomunicaciones,...) en las que se generan externalidades de diverso tipo, así como a otros ámbitos territoriales que, como el medio urbano, proveen servicios multifuncionales de muy diferente naturaleza. La propia noción de espacio rural adquiere todo su significado cuando se analizan sus relaciones –muchas veces conflictivas– con el espacio urbano, sin que los problemas existentes hoy en día en aquél puedan interpretarse al margen del proceso de urbanización habido durante los últimos siglos, y muy especialmente, a lo largo de las últimas décadas (Unceta y, Malagón, 2007).

La toma en consideración de estos aspectos espaciales sugeriría que, aparentemente, la multifuncionalidad rural envolvería a la multifuncionalidad agraria, al ser la agricultura la principal actividad productiva del medio rural (pero no la única). En este contexto, las explotaciones agrarias pueden jugar un papel importante, dada su relevancia en la gestión del territorio y las múltiples funciones a las que pueden contribuir desde esa posición de gestores de activos naturales, sociales y económicos. Por lo tanto, la multifuncionalidad del medio rural queda estrecha pero no exclusivamente vinculada a la multifuncionalidad de actividad agraria, o más precisamente, de las explotaciones agrarias.

Sin embargo, sería necesario delimitar y valorar de forma diferenciada, en la medida de lo posible, la contribución de actividad y territorio a la provisión de bienes y servicios multifuncionales, de forma que los instrumentos dirigidos a apoyar su provisión se dirijan correctamente. El desarrollo rural es un proceso multidimensional, en el cual el territorio y sus agentes desempeñan un papel fundamental, como vectores y factores impulsores del mismo. En este contexto, la adecuada identificación del nivel administrativo resulta una tarea clave en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas de desarrollo rural, más aún en contextos de elevada descentralización administrativa como el español. De ahí que, la puesta en marcha de políticas e instrumentos sin tener en cuenta la dimensión territorial en toda su amplitud puede llevar a adoptar soluciones ineficientes.

Pero en la práctica, el establecimiento de marcos de regulación a escala europea y la dejación de responsabilidades por parte de autoridades nacionales y regionales en las instancias comunitarias a la hora de llevar la iniciativa política y definir las prioridades en materia de desarrollo rural, ha condicionado la puesta en marcha de políticas de alcance territorial que respondieran verdaderamente a las necesidades y prioridades reales de las zonas rurales. Además, la diversidad de áreas rurales y sistemas agrarios dificulta la creación de marcos comunes válidos y eficaces, a lo que se añade un marco comunitario que en ocasiones no resulta suficientemente flexible para diseñar los programas regionales y nacionales.

Pero también cabría reconocer que la definición de ciertas prioridades a escala comunitaria ha permitido la progresiva incorporación a las programaciones regionales de elementos novedosos, principalmente referidos a la introducción de prácticas agrarias ambientalmente más respetuosas, que probablemente no hubieran sido atendidos (o la habrían sido con tardanza) en determinados países y regiones europeas de no mediar esta *injerencia* comunitaria. Todo ello indica una menor sensibilidad social sobre las funciones ambientales de la agricultura y el medio rural en determinadas sociedades, lo que se traduce en mayores dificultades a la hora de diseñar y ejecutar instrumentos eficaces para garantizar su provisión.

Las anteriores consideraciones resultan claves a la hora de estudiar el alcance de las políticas agroambientales (objeto principal de esta Tesis), ya que las mismas tienen que ver, no sólo con el carácter multifuncional de las actividades agrarias, sino también con la propia multifuncionalidad del territorio y del medio rural en el que aquéllas se insertan. En este sentido, es preciso tener en cuenta que las políticas agroambientales han surgido como un instrumento *ad hoc* destinado a garantizar las funciones ambientales de la agricultura, superando las limitaciones e incluso los efectos perniciosos sobre el medio ambiente de otros instrumentos de política agraria. Pero en el caso de la UE, la política agroambiental se ha convertido a partir de 1999 en un instrumento adicional de la política de desarrollo rural, y como tal, ha ido adquiriendo una relevancia creciente en la redefinición de las relaciones entre agricultura, territorio, medio ambiente y sociedad.

## **PARTE II: LOS MERCADOS AGRARIOS Y LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA AGRICULTURA**

En los anteriores capítulos se ha podido constatar la importancia del carácter multifuncional de la agricultura y del medio rural. Dentro de ésta, la relevancia de estas funciones no comerciales y su potencial contribución al bienestar de la sociedad obligan a considerar la necesidad de que se garantice la provisión de las mismas.

En principio, ello abre un nuevo debate, centrado en determinar cuáles son los medios o instrumentos más eficaces y eficientes para realizar esa provisión de bienes y servicios multifuncionales. Dadas las características de bienes públicos que presentan muchos de ellos, abordar estas cuestiones nos deriva hacia los debates sobre la intervención pública y los criterios que han de sustentarla, a la vez que se valoran otras vías alternativas para su provisión. Sin embargo, la multifuncionalidad no sería el único argumento que justificaría la intervención pública, dado que los mercados agrarios presentan otras imperfecciones que requerirían dicha actuación.

Por lo tanto, en el primer capítulo de esta Segunda Parte, se analizarán las principales características e imperfecciones de los mercados agrarios y de los fallos de mercado, así como de los potenciales mecanismos alternativos para la provisión de bienes no comerciales.

El segundo capítulo se centra directamente en las cuestiones relativas a la intervención pública, haciendo especial hincapié en las políticas agrarias y su evolución reciente.



### **3. CARACTERÍSTICAS E IMPERFECCIONES DE LOS MERCADOS AGRARIOS**

El estudio de los mercados agrarios y de sus características más importantes constituye una necesidad ineludible de cara a analizar sus potencialidades y limitaciones para asegurar las múltiples funciones de la agricultura y del medio rural y, en concreto, las relativas a la preservación del medio y la provisión de servicios ambientales.

En la actualidad, el funcionamiento de los mercados agrarios a lo largo y ancho del mundo viene condicionado por la existencia de un sistema agroalimentario crecientemente globalizado y por la importancia adquirida por los intercambios de otras materias primas de origen agrícola en comercio internacional. Y, aunque los debates sobre la liberalización comercial se hayan centrado de manera casi exclusiva en el papel de las políticas agrarias, es conveniente recordar que el comercio de productos agrarios ha estado muy condicionado por la inserción dependiente de la agricultura en el seno del sistema agroalimentario global. Dicho sistema se ha ido conformando bajo la hegemonía de grandes conglomerados transnacionales, bajo cuyo control se lleva a cabo la mayor parte de la producción y el comercio agroalimentario mundial, tendencia que se ha acrecentado tras los procesos de liberalización y desregulación habidos durante las últimas décadas.

De acuerdo a todo ello, se hace necesario profundizar en la estructura de los mercados agrarios globales, claros ejemplos de competencia imperfecta, en los que un reducido número de operadores mantiene un notable control sobre las distintas fases de la cadena de producción y comercialización, lo que, a su vez, incide en la estructura de los mercados globales y en las imperfecciones y fallos de los mismos. A este asunto se dedica la primera parte de este capítulo.

A partir de ahí, los restantes apartados están orientados al estudio más concreto de dichos los fallos de mercado y del impacto de los mismos sobre la provisión de bienes no comerciales. Estos fallos están relacionados, en su mayor parte, con las externalidades que se generan en los procesos de producción agrarios. Por otra parte, estas externalidades pueden presentar la característica de bienes públicos que requieran de la intervención por parte de la administración. Sin embargo, en ocasiones, existen mecanismos alternativos que permiten una provisión socialmente eficiente de los mismos. Además, en el caso de los bienes públicos de origen agrario, la dimensión espacial es determinante a la hora de abordar esa provisión.

### **3.1. Los mercados agrarios y el Sistema Agroalimentario Mundial**

Las principales características del comercio agrario internacional están determinadas, por un lado, por el papel que juegan las grandes empresas transnacionales en el flujo global de alimentos y materias primas, y, por otro, por los niveles de protección agraria de los países, y sus condicionantes sobre las negociaciones comerciales multilaterales. Ambos procesos se hallan profundamente interrelacionados.

Aunque los debates sobre la liberalización comercial se hayan centrado de forma casi exclusiva sobre el papel de las políticas agrarias, es conveniente recordar que el comercio de productos agrarios también ha estado muy condicionado por la inserción dependiente de la agricultura en el seno del sistema agroalimentario global<sup>64</sup>. Éste se ha ido conformando bajo la hegemonía de grandes conglomerados transnacionales, bajo cuyo control se lleva a cabo la mayor parte de la producción y el comercio agroalimentario mundial. Por lo tanto, es necesario profundizar sobre la estructura de los mercados agrarios globales, claros ejemplos de competencia imperfecta, donde un reducido número de operadores mantiene un notable control de mercado sobre las diferentes fases de la cadena de producción y comercialización. Este poder se ha acrecentado tras los procesos de liberalización y desregulación habidos durante las últimas décadas y en los que han jugado un papel fundamental instituciones internacionales como el GATT y la Organización Mundial de Comercio.

Desde 1961 hasta 2005, la producción agrícola total mundial (cultivos alimentarios y no alimentarios, productos ganaderos) prácticamente se ha triplicado en términos reales, lo que ha supuesto incrementos anuales medios del 2,3%, superior al crecimiento global de la población mundial (1,7% anual). Aunque este crecimiento haya tenido lugar principalmente en los países en desarrollo, no todas las regiones del mundo han experimentado la misma evolución. Así, mientras que en Asia oriental y el Pacífico el Valor Añadido agrícola *per cápita* se ha duplicado durante las últimas décadas, otras regiones como América Latina, Caribe y Asia meridional han obtenido crecimientos más modestos. Por el contrario, en África el Valor Añadido

---

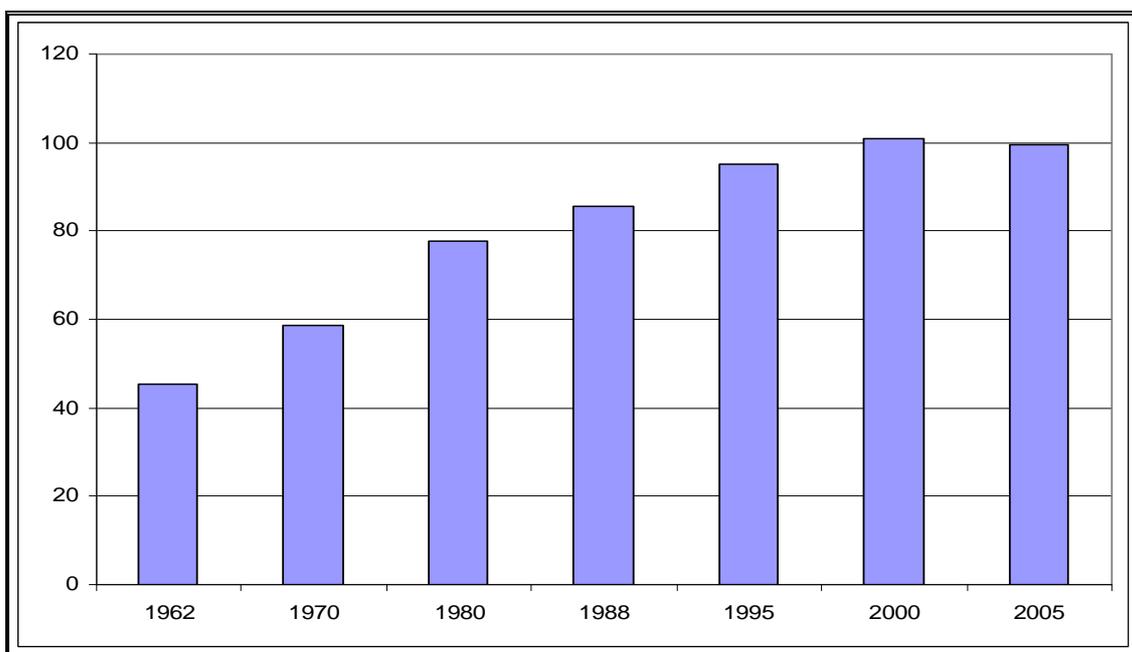
<sup>64</sup> Se entiende como sistema agroalimentario como el conjunto de relaciones y flujos que articulan diversos componentes de la producción y la comercialización de productos agroalimentarios, que a su vez trascienden lo estrictamente económico, haciendo referencia también a un cuerpo de relaciones de poder. Estas relaciones son el resultado de la interacción de las empresas transnacionales, las agencias y los organismos internacionales, los estados y sus políticas agrarias, los titulares de las explotaciones agrarias, los campesinos, los trabajadores agrícolas y los consumidores (Macías, 2002).

agrícola *per cápita* ha presentado una tendencia descendente (pero con notables variaciones en los diferentes países a lo largo del tiempo) (FAO, 2007a).

Por otra parte, sólo el 10% de la producción agrícola mundial se intercambia en los mercados internacionales (Weis, 2007), pero esa pequeña porción tiene una importancia decisiva a la hora de determinar los precios de muchos de estos productos. Aunque el valor nominal de las exportaciones agrícolas se haya multiplicado por diez desde la década de los sesenta, la participación del comercio agrario en el comercio global de mercancías ha mantenido una tendencia a la baja, cayendo desde casi el 25% a poco más del 5% en las últimas cuatro décadas (FAO, 2007a).

En este periodo, también ha variado el patrón de los flujos internacionales de productos agrícolas. La modernización agraria y el impulso político recibido por la producción del sector han generado una tendencia estructural a la sobreproducción en los países europeos y en los Estados Unidos, cuyos excedentes han necesitado ser comercializados, lo que explica en buena medida la hegemonía compartida por ambos en el comercio agrario internacional. El caso de la UE es especialmente significativo, ya que, tras la Segunda Guerra Mundial, los países europeos partían de una situación notablemente deficitaria en cuanto al abastecimiento de alimentos, con una tasa de cobertura agroalimentaria del 45% en 1962, que se fue incrementando hasta alcanzar el equilibrio a finales de siglo (ver Figura 3.1)

**Figura 3.1. Tasa de cobertura agroalimentaria de la UE-27 (1962- 2005)**



Fuente: Tradstat (FAO, 2007a)

En 2006, los EEUU y la UE representaban conjuntamente más del 34% de las exportaciones agrarias mundiales (17,7% la UE-25<sup>65</sup> y 17,2% los EEUU), mientras que otros tres grandes países agro-exportadores como Canadá, Australia y Nueva Zelanda sumaban el 14,7%, y los principales exportadores de América del Sur (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay), el 13,9%. Por lo tanto, en 2006 el 63% de las exportaciones agropecuarias provenía de un conjunto de países que apenas comprendían el 15% de la población del planeta y ocupaban a tan sólo al 4% de su población agraria. Por el contrario, si a comienzos de los sesenta los países en desarrollo presentaban un superávit de casi 7.000 millones de dólares en su comercio de alimentos, éste había desaparecido a finales de la década de los ochenta, convirtiéndose una gran mayoría de estos países en importadores netos de alimentos. En los países menos avanzados (PMA), esta transformación ha sido aún más acusada, y a finales de los noventa sus importaciones de alimentos duplicaban sus exportaciones. Además, los ingresos totales por exportación de 43 países en desarrollo (de los que más de tres cuartas partes están clasificados como PMA) dependen en más de un 20% de un único producto (azúcar, café, cacao, algodón despepitado o banano) (FAO, 2005).

En cuanto a los principales productos objeto del comercio internacional, los cereales han ido cediendo su participación mayoritaria, y representan ya menos del 50% de las importaciones de los países en desarrollo y el 33% en los países desarrollados. Por el contrario, han aumentado las importaciones de otros productos como las frutas y hortalizas, la carne y otros productos ganaderos y los alimentos procesados. Sin embargo, pese a la importancia creciente de los alimentos procesados (que suponen tres cuartas partes de las ventas mundiales), tan sólo un 10% se comercializa internacionalmente (Gehlhar y Regmi, 2005).

El papel del sector agroalimentario como motor de la inversión extranjera directa (IED) también ha visto reducida su importancia relativa, pese a que el volumen de IED en el conjunto del sector agroalimentario casi se ha triplicado durante los últimos quince años (Ver Tabla 3.1.). Así, el peso de la IED en el sector agrario sobre el total de la IED realizada se ha reducido a la mitad, y esa proporción ha sido mayor en el caso de los países en desarrollo. En cuanto al sector de alimentos manufacturados, esta reducción en la participación en la IED global no ha sido tan pronunciada. Por lo tanto, el sector agroalimentario muestra un menor dinamismo relativo que el resto de sectores económicos en cuanto a su capacidad para atraer

---

<sup>65</sup> Para calcular la participación de la UE en el comercio agrario mundial sólo se han tenido en cuenta las exportaciones extracomunitarias. Las exportaciones intracomunitarias se han computado como comercio interno y, por lo tanto, no como parte del comercio global.

IED, lo que evidencia la madurez de estos mercados, principalmente en los países desarrollados, donde el crecimiento de la demanda provendrá en el futuro en mayor medida del lento aumento de la población que de un incremento del consumo *per cápita*. Además, y como se comentará más adelante, en un número creciente de subsectores, la capacidad de inversión y el poder económico dentro de la cadena de valor se está desplazando progresivamente hacia la distribución, en detrimento de la industria agroalimentaria. Sin embargo, aunque los países desarrollados supongan en la actualidad un 60% de las ventas al por menor de alimentos procesados, las expectativas de crecimiento de muchos países en desarrollo permiten prever un notable crecimiento de la demanda en un plazo relativamente corto, lo que permitirá dinamizar los flujos de IED en esa dirección, con una presencia creciente de las grandes empresas transnacionales en estos mercados emergentes (Gehlhar y Regmi, 2005).

**Tabla 3.1. Inversión extranjera directa, por sectores, 1990 y 2005**

	1990						2005					
	Países desarrollados		Países en Desarrollo		Mundo		Países desarrollados		Países en Desarrollo		Mundo	
	Millardos \$	%total mundial	Millardos \$	%total mundial	Millardos \$	%total mundial	Millardos \$	%total mundial	Millardos \$	%total mundial	Millardos \$	%total mundial
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	3,2	0,17	4,2	0,23	7,4	0,4	8,3	0,08	8,7	0,08	18,3	0,18
Alimentos, bebidas y tabaco	64,2	3,57	9,9	0,53	74,1	4,1	222,4	2,2	39,9	0,4	272,6	2,7

Fuente: UNCTAD (2007)

Otro elemento característico del comercio agrario es el progresivo deterioro de la relación de intercambio de los productos agropecuarios. Desde principios de la década de los sesenta, los precios reales de los productos agrícolas (en comparación con los precios de las manufacturas) se han reducido significativamente (casi un 2% anual), aunque con notables fluctuaciones a lo largo del tiempo. Esto ha supuesto un deterioro de las relaciones de intercambio de muchos países en desarrollo y sobre todo, de los PMA, que han visto reducida esa relación a la mitad en los últimos 40 años (FAO, 2005)<sup>66</sup>. Sirva como ejemplo el caso de los tres cereales principales (arroz, maíz y trigo), cuyos precios habían caído un 60% entre 1960 y 2000, la carne de vacuno, cuyo precio se redujo en dos tercios entre 1971 y 1997 (Weis, 2007), o la evolución de los precios de los productos tropicales, que han descendido vertiginosamente desde que en la década

<sup>66</sup> Para el conjunto de los países en desarrollo, esas reducciones de los precios se han visto compensadas por un crecimiento del volumen, por lo que el valor real de sus ingresos de exportación de origen agrario han aumentado un 30%. Sin embargo, para los PMA esos ingresos se han estancado.

de los ochenta fracasaran los acuerdos internacionales para el control de la oferta<sup>67</sup>. Paradójicamente, la tendencia a la sobreproducción se convierte en una característica estructural de los mercados de materias primas de origen agrario, mientras que una parte notable de la población mundial se enfrenta aún en pleno siglo XXI a la amenaza de la hambruna y la desnutrición.

Este exceso de oferta estructural ha respondido en parte a factores de tipo técnico, como los avances tecnológicos experimentados por los sistemas de producción agraria (como la extensión del uso de fertilizantes, la biotecnología, la introducción de maquinaria, etc.), que han permitido aumentar la productividad, o las mejoras experimentadas por los sistemas de transporte y logística, que han reducido sus costes, así como los del almacenamiento de los productos agrícolas.

Pero las sobreproducciones también han estado relacionadas con otros factores de índole político y económico. En primer lugar, por las propias políticas agrarias y comerciales de los países desarrollados que, diseñadas bajo una lógica productivista, han contribuido a mantener elevados excedentes que posteriormente se canalizaban subvencionados hacia la exportación. En otros casos, como el de los productos tropicales, fue el fracaso de los mecanismos internacionales de regulación lo que generó enormes excesos de oferta e impulsó a la baja los precios de estas materias primas. Y, por último, por la propia estructura y las desiguales relaciones de poder en el seno de la cadena de valor de determinados productos de exportación (incluidos también los productos tropicales) surgidas de la globalización y los procesos de concentración que han tenido lugar dentro del sistema agroalimentario. Es importante incidir en este aspecto (como se hará en el siguiente epígrafe), ya que la mayor parte de los análisis obvian esta cuestión y consideran que las políticas agrarias y comerciales son los únicos factores que distorsionan el comercio y alteran la competencia en los mercados agrarios.

### **3.1.1. El Sistema Agroalimentario global**

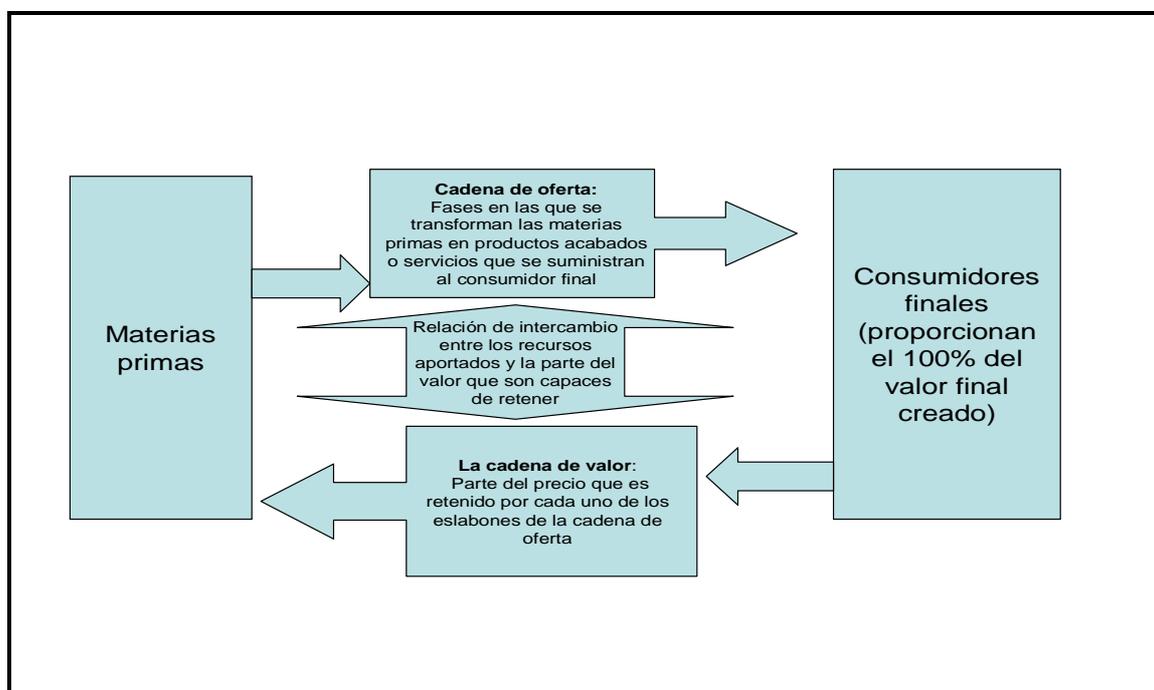
El enfoque más apropiado para el análisis de los procesos de concentración corporativa que tienen lugar en el seno de los mercados agrarios es el de la cadena de valor (Cox, 1999), que se puede observar en la Figura 3.2. Mediante este análisis, Vorley (2003) determina cómo la mayoría de los productores primarios retienen una mínima parte del valor producido a lo largo de la cadena, mientras los

---

<sup>67</sup> Sin embargo, durante los últimos años, algunos cambios que tienen lugar a escala global parecen forzar cierta reversión de estas tendencias. Es el caso de los cereales y de las semillas oleaginosas, donde debido al aumento de la demanda mundial de biocombustibles y a las malas cosechas sufridas por algunos de los principales productores mundiales, los precios experimentaron un notable incremento hasta 2007 (FAO, 2007a).

procesadores y los distribuidores acumulan una parte creciente del mismo, gracias a su posición de poder.

**Figura 3.2.: La cadena de valor**



Fuente: adaptado de Cox (1999)

La modernización de la agricultura y la paralela industrialización del proceso de producción de alimentos habida durante el último medio siglo (y acelerada durante las últimas décadas) han tenido como una consecuencia una mayor dependencia de la agricultura con respecto a otros sectores productivos, tanto "aguas abajo" (la industria agroalimentaria y la gran distribución) como "aguas arriba" (productores de fertilizantes, insumos, semillas, etc.). La modernización de los sistemas de producción y comercialización en los países desarrollados tuvo como consecuencia, en una primera fase, la progresiva integración vertical de las actividades agrarias en sistemas de producción industrial de determinados alimentos, como pollos, hortalizas transformadas u otros. Estos sistemas presentaban ciertas ventajas para los productores, como la venta asegurada de la producción, un menor riesgo asociado al precio, la disposición de crédito en mejores condiciones y unos costes de comercialización más reducidos. Sin embargo, la capacidad para la toma de decisiones y el control de la producción fue alejándose progresivamente de los pequeños y medianos productores agropecuarios, cada vez más vinculados a empresas que, por un lado, les suministraban insumos en un régimen de monopolio de facto, mientras que, por otro, ejercían un monopsonio como adquirentes únicos de la producción bajo contrato. Este tipo de producción derivaba en ocasiones hacia formas perversas que convertían a los productores en meros asalariados en su

propia explotación, mientras las empresas acababan apropiándose o gestionando de forma directa diferentes fases de la cadena.<sup>68</sup>

Estos procesos de integración vertical se han visto reforzados por dinámicas de concentración horizontal en el seno de la propia cadena de valor. De forma paulatina, las principales empresas que controlaban esos contratos con los productores iban conformando, mediante fusiones o adquisiciones, grandes conglomerados que diversificaban de manera creciente sus negocios a la vez que mantenían posiciones cada vez más dominantes en los mercados.

La desregulación que tuvo lugar en los EEUU y otros países desarrollados durante la década de los ochenta condujo a la consolidación de estos grandes consorcios, *“lo bastante diversificados para ajustarse a los ciclos de las materias primas, lo bastante grandes para aprovechar sus economías de escala y lo bastante poderosos para evitar ser comprados o expulsados. Su supervivencia se basaba en el poder económico y político más que en la eficiencia económica”* (Constance y Heffernan, 1994). Estos conglomerados se convirtieron en grandes empresas transnacionales (ETN) globalmente integradas que crearon un nuevo sistema alimentario basado en el aprovisionamiento global<sup>69</sup>, lo que Friedmann y McMichael (1989) denominaron como “complejo agroalimentario global”. Se produjo así una segmentación de la producción mundial de alimentos, ubicándose las diferentes fases (de la producción de insumos hasta la comercialización) en países o regiones diferentes, ligándose entre sí mediante un comercio intrafirma cada vez más intenso (Macías, 2002). De esta manera, los sistemas agroalimentarios nacionales se reestructuraron progresivamente en torno a grandes corporaciones<sup>70</sup>, mientras arreciaban las presiones para la eliminación progresiva de las barreras comerciales agrarias. Todo ello ha inducido cambios continuos en las condiciones de los procesos de producción agraria: necesidades de estandarización de los productos destinados a estos

---

<sup>68</sup> Este proceso de concentración ha sido especialmente intenso en los EEUU, y no tanto en el resto de países desarrollados. En estos últimos la producción bajo contrato también ha generado cadenas de valor orientadas al comprador, en las que se han podido establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre los diferentes eslabones de la cadena (productores, intermediarios, procesadores y distribuidores) (Vorley, 2003).

<sup>69</sup> El aprovisionamiento global se refiere a la capacidad de las ETN de obtener consumos intermedios y productos comercializables en diferentes lugares del planeta, para reducir así la incertidumbre relacionada con el aprovisionamiento y las ventas (Constance y Heffernan, 1994).

<sup>70</sup> Hendrickson y Heffernan (<http://www.nfu.org/wp-content/2007-heffernanreport.pdf>) elaboran anualmente un índice de concentración de los mercados agrarios de los EEUU, CR4, que ofrece el porcentaje de producción que controlan las principales cuatro empresas de cada subsector agropecuario. Un seguimiento de estos índices permite observar cómo ha avanzado durante las últimas décadas el proceso de concentración de la industria agroalimentaria estadounidense. En los principales subsectores ganaderos el CR4 superaba el 50%, alcanzando el 83,5% (2005) en el de carne de bovino. En harinas y descascarillado de soja eran sólo tres empresas las que controlaban el 55 y el 71% de la producción, respectivamente. Por el contrario, en la UE-15 el CR4 no es tan elevado para esta fase de la cadena de oferta agroalimentaria pero sí es elevado en el caso de la venta minorista de alimentos (Hendrickson y Heffernan, 2007).

mercados, generalización de los contratos de producción, financiación internacional, incorporación de nuevas tecnologías foráneas, implantación de controles de calidad, etc., resultando en una progresiva inserción de la producción agroalimentaria en los mercados globales.

En las cadenas de producciones no diferenciadas como las materias primas o *commodities* (trigo, café, soja, cacao, etc.), la comercialización se realiza en mercados centralizados, y el precio determina dónde y cuándo se vende la producción. Los sistemas de comercialización están estandarizados y son altamente flexibles, lo que permite que los grandes intermediarios puedan obtener las mercancías de forma rápida y a un coste bajo, mediante el acceso a múltiples fuentes de abastecimiento. Así, un pequeño número de empresas controla las fases clave de producción, comercialización, procesamiento y distribución. Además, gran parte del comercio es intra-firma, con lo que las empresas pueden obtener importantes economías a escala en actividades como el transporte, el almacenamiento o la financiación (Vorley, 2003).

Los mercados de materias primas se caracterizan también por una notable inestabilidad. Los precios de los principales productos agrícolas (y de otras materias primas) fluctúan por la interacción global entre la oferta y demanda, que está condicionada a su vez por diversos factores. Algunos de éstos son factores o alteraciones naturales características de la agricultura, como el clima, las plagas y enfermedades, etc. Pero también pueden incidir otros de índole económica o técnica, como los elevados costes de transacción que padecen los pequeños productores -que tienen grandes dificultades para acceder a la información sobre precios y mercados- o los aumentos de la productividad agraria debidos a la extensión de innovaciones o nuevas tecnologías (como las vinculadas a la Revolución verde o a los avances en biotecnología). Sin embargo, otros factores sobrepasan ampliamente el ámbito agrario, y estarían relacionados con la evolución de la actividad económica global o las posiciones de fuerza en las negociaciones de acuerdos comerciales.

Esta inestabilidad y volatilidad de los precios ha impulsado los mercados de futuros y opciones de compra, lo que en muchos casos no ha hecho sino amplificar la volatilidad<sup>71</sup>. Así, los productores no reciben las señales adecuadas de sus

---

<sup>71</sup> Las grandes ETN tienen departamentos financieros altamente cualificados dedicados a obtener la mayor rentabilidad posible operando en estos mercados, y parten de un conocimiento profundo de la situación de los mercados globales de productos agrarios en cada momento, además de la disponibilidad de acceder a ellos. Así, una empresa como Cargill puede formalizar en abril un contrato para proporcionar a una molinería de Filipinas cierta cantidad de maíz en noviembre. Tras una enorme serie de complejos cálculos, que tienen en cuenta la posibilidad de que el maíz provenga de cualquiera de una docena de países diferentes, y una flota mercante global que está realizando fletes de forma

compradores (que serían los procesadores o distribuidores) y ante esas reducciones de los precios -dada la relativa inelasticidad de la demanda con respecto a los precios- los ingresos se ven reducidos. El productor responde reduciendo costes y/o incrementando la producción (lo cual aumenta aún más el exceso de oferta) y/o complementando sus ingresos con trabajo fuera de la explotación en los casos en los que sea posible. Pero el aumento de la producción, que puede calificarse de *comportamiento racional* de los productores a escala individual o incluso nacional, acaba causando una caída aún mayor de los precios y de los márgenes, encerrando a los productores a tiempo completo en una espiral de "crecer o morir" (Vorley, 2003).

En este nuevo contexto, el control de los grandes consorcios agroalimentarios transnacionales no queda limitado a las producciones nacionales, sino que se extiende también al comercio mundial de productos agrarios y alimentos, del que son los principales impulsores. Los agricultores van quedando así recluidos en el extremo de la cadena de valor de los productos agroalimentarios, en la que ven menguar su capacidad de negociación ante el potencial económico creciente del resto de los agentes participantes en la cadena, tanto "aguas arriba" como "aguas abajo."

Estos procesos de concentración horizontal y vertical dotan al sistema agroalimentario global de una estructura con forma de reloj de arena (Heffernan, 2000), que revela cómo un pequeño número de grandes ETN se sitúan en un punto intermedio de una cadena de valor en la que se ubican en un extremo un elevado número de productores agrarios pequeños y medianos, mientras que en el otro hallamos a un número aún mayor de consumidores finales. En esta posición, estas empresas poseen una enorme influencia en lo que se refiere a calidad, cantidad, tipo y localización de la producción y, por supuesto, sobre el precio del producto en todas las fases de la cadena, principalmente en la fase de producción primaria. Este control por parte de las ETN adquiere especial relevancia en el caso de los productos tropicales<sup>72</sup>, como el cacao, el café o las frutas tropicales, pero también es relevante en otros productos como la soja o el azúcar.

---

ininterrumpida, la empresa determinará la cantidad y el precio que puede suministrar. Antes de que el maíz se entregue definitivamente en Manila, se habrá comprado y vendido decenas de veces, dependiendo de las condiciones en las que se desenvuelva el mercado (Murphy, 2002).

<sup>72</sup> En el caso de las *commodities* de origen tropical (como el café, cacao, plátano, azúcar, etc.), éstas presentan ciertas características específicas que justificarían un tratamiento diferenciado en su regulación. Esas características son (Millet, 2001):

- Las fuertes oscilaciones de sus precios mundiales, como consecuencia de las bruscas variaciones de la oferta de los diferentes países o regiones productoras.

Algunos de estos productos como el café y el cacao estuvieron sujetos a acuerdos internacionales para el control de la producción y la oferta mundial, que permitieron detener la sobreproducción y sostener los precios mundiales. Estos acuerdos fracasaron durante la década de los ochenta, lo que en un contexto de exceso de oferta y de desplome de precios ha otorgado un papel determinante a las empresas situadas en determinados eslabones de la cadena de valor. En el caso del café, tres empresas torrefactoras controlaban el 45% del mercado mundial, mientras que el 50% de la oferta provenía de pequeñas explotaciones. En el cacao, cuatro procesadores se reparten el 40% del mercado mundial. En el banano, más del 80% del mercado mundial está en manos de cinco compañías. El procesado de la soja también está bajo control de cuatro grandes empresas, mientras que son tres las que controlan el mercado mundial del azúcar (que supone un 30% de la producción global)<sup>73</sup>.

Las empresas transformadoras también han sido protegidas por las políticas comerciales de los países desarrollados, que han penalizado, mediante la imposición de aranceles más elevados, las importaciones de productos transformados respecto a las de la materia prima sin elaborar. Este escalonamiento arancelario ha servido para garantizar la localización de aquellas fases de la producción donde se genera mayor valor añadido en los países desarrollados, mientras que se relega a los países en desarrollo a producir exclusivamente la materia prima o a realizar tan sólo una primera transformación de escaso valor. De esta manera, se obstaculizaba cualquier iniciativa destinada a crear una industria de transformación en los países productores (Ver Tabla 3.2.).

Durante la última década se ha producido además un proceso de concentración horizontal en otro eslabón de la cadena como es la venta al por menor, con la consolidación de la gran distribución, mediante la extensión de las redes de hipermercados y supermercados. En 2002, el 52,4% de las ventas minoristas de alimentos de todo el mundo se hacía a través de este tipo de establecimientos, pero este porcentaje ascendía hasta el 62% en los EEUU, el 58% en Japón y el 56% en

- 
- La tendencia a largo plazo a una reducción de la demanda, debido a la baja elasticidad-renta de estos productos, o por la aparición de productos sustitutivos, de origen natural o sintético.
  - La concentración de estas producciones en los países en desarrollo, cuyos ingresos de exportación (y el equilibrio de su balanza de pagos) dependen en muchos casos de la evolución de los mercados internacionales de uno o de unos pocos de esos productos.

<sup>73</sup> Hasta la reforma de 2006, la UE había subsidiado fuertemente la producción de azúcar, mediante un sistema que pagaba a los agricultores europeos un precio tres veces superior al precio mundial, y que convirtió a la UE en el segundo exportador mundial, con unos excedentes anuales de 6 millones de toneladas con respecto a la demanda interna europea. Sin embargo, los grandes beneficiarios del sistema han sido las empresas procesadoras, que obtenían enormes subvenciones mediante las restituciones a la exportación. En el caso de EEUU, la administración también ha apoyado la producción interna mediante créditos a la industria (Romero, 2002b; Vorley, 2003).

Europa Occidental, mientras que era de casi del 48% en Latinoamérica y del 36,5% en África y Oriente Medio (Gehlhar y Regmi, 2005). En la mayoría de los países de la UE-15, el índice de concentración de las cuatro mayores empresas de distribución de alimentos (CR4) superaba el 50%, con la excepción de Italia (Hendrickson y Heffernan, 2007). En los países escandinavos el CR3 era aún superior, oscilando entre el 78 y el 95%. En EEUU y Canadá la concentración no es tan grande como en los eslabones previos de la cadena, pero el CR5 ha pasado en pocos años del 24 al 46%. El control de la venta minorista sobre el resto de la cadena ha sido especialmente visible en el caso de las frutas y hortalizas frescas. Este control no se ha traducido exclusivamente en los precios, sino que se ha extendido al establecimiento de estándares cada vez más estrictos de calidad, seguridad y trazabilidad de los alimentos<sup>74</sup>, lo que genera barreras de entrada, incrementando los requerimientos de capital, y aumentando la escala y el coste de las operaciones. Sin embargo, el abastecimiento anual de los mercados de la UE (en el caso de los países africanos) y los EEUU (para América Central y del Sur) ha sido para muchos países en desarrollo una vía de diversificación de las exportaciones agropecuarias más allá de los productos tradicionales, aunque la mayor parte de los beneficios se sigan concentrando al final de la cadena en los países importadores.

**Tabla 3.2. Escalonamiento arancelario según el nivel de procesamiento. Tipos de arancel (en porcentaje)**

	Unión Europea	Estados Unidos
<b>Café</b>		
Materia Prima	7,3	0,1
Producto Final	12,1	10,1
<b>Cacao</b>		
Materia Prima	0,5	0,0
Producto semi- procesado	9,7	0,2
Producto Final	30,6	15,3
<b>Azúcar</b>		
Materia Prima	18,9	2,0
Producto semi- procesado	30,4	13,8
Producto Final	36,4	20,1

Fuente: Base de Datos Integrada de la OMC

Por lo tanto, todos estos procesos de integración horizontal y vertical tienen un fuerte potencial distorsionador de los mercados agrarios, y así ocurre en la realidad. Como ya se ha visto, mientras determinadas fases de la cadena son controladas por un pequeño grupo de empresas, sujetas a un régimen de competencia imperfecta de carácter oligopólico (con la consiguiente capacidad de obtener rentas derivadas de esa condición), los pequeños y medianos productores agrarios se encuentran en un inusual régimen de competencia perfecta, donde ningún productor tiene una

<sup>74</sup> Se puede ver un ejemplo en Compés, García Álvarez- Coque y Reig (2002).

posición dominante en el mercado, convertidos así en meros precio aceptantes, en las condiciones establecidas por los demandantes, que consolidan así su posición de dominio. La ausencia de una legislación y/o de organismos de ámbito internacional que regulen las cuestiones ligadas a la competencia (más allá del papel que pueda jugar a la OMC), facilita que el poder en determinados mercados agrarios se acumule de esa forma tan desigual, con los perjuicios que ello puede acarrear, tanto a los productores pequeños y medianos que son los proveedores de estas grandes empresas, como a los millones de consumidores que son sus clientes<sup>75</sup>. Sin embargo, la agenda internacional se ha centrado en cuestiones relativas al acceso a los mercados, y al potencial distorsionador de las políticas agrarias, mientras que, como ocurre con el resto de sectores productivos, la necesidad de regulación de las actividades de las empresas transnacionales ha permanecido fuera de las discusiones centrales de los organismos multilaterales.

Todos estos cambios están induciendo a un profundo cambio estructural en el sector primario de todas las regiones del mundo, cambios que nos permiten hablar de dinámicas y de modelos agrarios diferentes a escala global, lo que algunos autores han denominado *los tres mundos rurales* (Vorley, 2003). No se debe olvidar que la agricultura aún ocupa a más de 2.600 millones de personas en todo el mundo, la mayor parte de ellas pobres, que viven en los países en desarrollo.

Según estos autores, en el *Mundo Rural 1*, encontraríamos principalmente a una minoría de grandes productores agrarios, propietarios individuales y empresas, que se localizarían tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Este grupo se conecta con el sistema global mediante contratos con la industria agroalimentaria, pero de forma creciente también con la gran distribución. La línea que divide a este *Mundo Rural 1* con las grandes corporaciones agroalimentarias es cada vez más difusa, ya que las crecientes demandas de estandarización de los países importadores y de la propia industria aumentan las necesidades de capital y de sistemas avanzados de gestión, impulsando a la integración de las fases y estrechando así el control sobre la producción primaria.

El *Mundo Rural 2* estaría compuesto por las explotaciones familiares y el campesinado que ha constituido tradicionalmente la base de la economía rural, desde las praderas canadienses a Filipinas, pasando por la mayor parte del medio

---

<sup>75</sup> En este sentido es paradójico el análisis que se hacía desde el propio Departamento de Agricultura de los EEUU (MacDonald, 2001), planteándose que las distorsiones causadas por los procesos de integración en la industria cárnica estadounidense habrían sido más bien escasas, aunque el CR4 del sector hubiera subido en la década de los ochenta del 36 al 75%. Mac Donald argumentaba la supuesta ausencia de efectos distorsionadores por la existencia de bajas barreras de entrada al sector, además de por los cambios estructurales experimentados, que incluían la rápida expansión de la capacidad productiva y las modificaciones habidas en la relación de empresas que dominaban el sector.

rural europeo. Se caracterizan por lo general por bajos niveles de capitalización, escaso nivel de integración con la industria agroalimentaria o la distribución, y por otros factores, tales como las carencias de información y las dificultades de acceso a otros recursos, como crédito, tecnología, etc. Estas condiciones aumentan la vulnerabilidad de los agricultores ante reducciones del apoyo público al sector, ante liberalizaciones del comercio agrario o ante la acumulación de poder de mercado por parte de las empresas agroalimentarias. Se produce así un deterioro de sus términos de intercambio, ya que los precios recibidos disminuyen mientras sus costes aumentan, y han de hacer frente a unos riesgos crecientes en sus mercados. Para compensar estas reducciones, muchos agricultores, -principalmente de países desarrollados- han optado por diversificar sus fuentes de ingresos fuera del sector primario convencional. Así, como ya se ha señalado en el Capítulo anterior, nichos de mercado como el agroturismo o el turismo rural, la producción ecológica o el desarrollo de canales cortos de comercialización han ofrecido alternativas viables para una minoría de aquéllos. Sin embargo, sí cabría señalar ciertas diferencias entre los agricultores de los países desarrollados y los de los países en desarrollo pertenecientes a esta categoría. Así, mientras en los países en desarrollo este tipo de explotaciones tiene un cierto grado de agricultura de subsistencia, sin apenas apoyo público, en los países desarrollados los agricultores comercializan la práctica totalidad de la producción (bien sea a la industria, bien sea directamente a los consumidores) y son fuertemente subsidiados por la administración.

Por último, en el *Mundo Rural 3* encontraríamos a los agricultores que viven por debajo de la línea de pobreza, y que suponen casi cuatro quintas partes de la población mundial que sufre situación de hambre o desnutrición. Estos agricultores y sus familias se centran básicamente en la supervivencia, con modos de sustento en los que se combinan trabajo agrícola asalariado (frecuentemente para el *Mundo Rural 1*), otros trabajos asalariados fuera de la explotación, la emigración temporal, y la agricultura de subsistencia. Este grupo tiene grandes dificultades de acceso a la economía urbana formal y a oportunidades de empleo, debido a sus bajos niveles de formación. Pese a los intentos retóricos del Banco Mundial, el FMI y otras agencias multilaterales de poner a la pobreza en el centro de las agendas y las estrategias de desarrollo, este grupo se encuentra casi siempre excluido de los foros y centros de poder y decisión políticos y económicos.

De la categorización anterior, aunque simplificada, puede derivarse que son los productores que se encuentran agrupados en las categorías de *Mundo Rural 2* y *3* los que han de ser objeto de atención preferencial por parte de las políticas públicas. En el caso del *Mundo Rural 3* (y del *Mundo Rural 2* de los países en desarrollo), es evidente que la resolución de su situación de vulnerabilidad y de

pobreza sería ciertamente compleja, ya que pasaría probablemente por un modelo de globalización económica alternativo al imperante en la actualidad, cuestión que aun siendo apasionante, desbordaría los límites del análisis de esta investigación<sup>76</sup>.

En el caso de los países desarrollados, y sobre todo en el ámbito de la Unión Europea, pero también en otros países como Noruega, Suiza, Corea del Sur o Japón, el *Mundo Rural 2* está formado por un importante (aunque menguante) número de explotaciones familiares, que además constituyen la malla principal del tejido social y económico de muchas zonas rurales. En este sentido, y como veremos en los apartados siguientes, muchos de los bienes y servicios de carácter medioambiental y social de origen agrario son provistos por este tipo de explotaciones, por lo que, en buena lógica, habrían de ser ellas las principales beneficiarias de las ayudas públicas. Sin embargo, en un contexto de precios decrecientes, y aunque las ayudas públicas supongan una parte importante de las rentas agrarias, esto no es así, habiendo sido paradójicamente los productores incluidos en *Mundo Rural 1* los grandes beneficiados por las políticas agrarias. Así, en 2005, un 2% de las explotaciones de la UE-15 que recibían más de 50.000 euros en ayudas directas absorbían el 30% de las concedidas, mientras que el 74% de las explotaciones que recibía menos de 5.000 euros apenas suponía un 13,5% de las ayudas directas totales<sup>77</sup>. En EEUU, el 5% de las explotaciones acogidas al *Crops Subsidies Program* recibió más del 47% de las ayudas otorgadas entre 2003-2005<sup>78</sup>.

### 3.1.2. Consideraciones finales sobre la liberalización comercial agraria

Llegados a este punto nos parece importante subrayar que los mercados agrarios internacionales presentan dos características principales: en primer lugar, la existencia de notables imperfecciones, derivadas de la concentración creciente de poder en un número reducido de agentes que controlan los principales flujos del comercio internacional de productos agrarios. En segundo lugar, los elevados niveles de protección que mantienen muchos países desarrollados, que son una

---

<sup>76</sup> Un ejemplo de la marginalidad de estos agricultores nos lo da el hecho de que la tendencia de la inversión de la AOD en agricultura es negativa, habiendo descendido desde los 7.830 millones de dólares en 1990 hasta los 4.162 millones de dólares en 2003 (más de un 46%) (Areta y Marín, 2005). Pero, además, las propias políticas nacionales de los países en desarrollo han reducido la inversión en la agricultura. En los últimos años, los Planes de Ajuste Estructural han provocado que los ministerios de agricultura de los países pobres hayan abandonado la intervención en los mercados y se hayan limitado a ser simples facilitadores (Pons, 2005).

<sup>77</sup> Ver [http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2005/annex2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2005/annex2_en.pdf)

<sup>78</sup> Environmental Working Group, *Farm Bill 2007, Policy Analysis Database*. Url: <http://farm.ewg.org/sites/farmbill2007/progdetail1614.php?fips=00000&progcode=farmprog&page=con> .

importante fuente de distorsión del comercio. Sin embargo, en los debates sobre el comercio internacional y, principalmente, en los debates sobre liberalización comercial, se ha puesto el énfasis en esta segunda cuestión, relegando la primera.

Ello deja en evidencia la contradicción principal de estos mercados internacionales, ya que, por un lado, mientras en el ámbito de las negociaciones multilaterales se pretende acercar la realidad al ámbito de la competencia perfecta, eliminando las distorsiones introducidas por la protección de los Estados, por otro, en el ámbito expuesto a la competencia directa de los agentes privados (como los mercados regionales o internacionales de los diferentes productos agroalimentarios, así como en las diferentes fases de la cadena de valor de esos productos), se manifiestan claras tendencias hacia la concentración de poder económico en un reducido grupo de empresas, que operan como agentes globales, adquiriendo un carácter oligopsónico en las relaciones con los proveedores (entre los que se encuentran las explotaciones agrarias, como eslabón inicial), y de oligopolio ante los consumidores y otros eslabones del tramo final de la cadena de valor.

En este contexto emergen dos tipos de posiciones en las negociaciones agrarias multilaterales: por una parte, los países/agentes que mantienen posiciones a favor de la liberalización, porque obtienen ganancias netas de esos procesos; y por otra, los países/agentes que denuncian la imperfección de los mercados, y justifican y fortalecen la defensa de las posiciones a favor de la protección agraria, ya que cuentan con una posición más débil ante la liberalización comercial.

Así las cosas, el comercio agrario internacional tiene, como es lógico, ganadores y perdedores. Entre los primeros están las grandes multinacionales de la alimentación y la distribución, a las que operar en mercados globales permite maximizar sus beneficios, accediendo a las mejores condiciones en precios, cantidades y plazos, gracias a su poder de mercado. A este grupo se podrían sumar los agricultores de lo que anteriormente se ha denominado *Mundo Rural 1*. En cuanto a los perdedores, en los países desarrollados los encontraríamos en el *Mundo Rural 2*, mientras que en los países en desarrollo serían el *Mundo Rural 2* y *3*. Los pequeños y medianos agricultores de estos grupos se ven inmersos en una situación de fuerte competencia desde el punto de vista de la oferta (con muchos productores sin poder alguno de mercado) y obligados en muchas ocasiones a ser simples precio aceptantes de las condiciones prefijadas por la industria y los intermediarios. La competencia creciente va mermando sus ingresos, abocando a muchas explotaciones a la desaparición y al abandono de la actividad. Ante esta situación, los gobiernos de países en los que los perjuicios del comercio global son más evidentes adoptan medidas de protección, tratando de compensar a sus

agricultores por las pérdidas, e intentando al mismo tiempo alcanzar otros legítimos objetivos políticos.

A nuestro modo de ver, la liberalización comercial sería más coherente en un escenario en el que todos los países contaran con las estructuras comerciales necesarias para evitar esas imperfecciones de los mercados, lo que contribuiría a aumentar el bienestar del conjunto de la sociedad. Sin embargo, es aquí donde surgen los conflictos y las contradicciones. Sirva de ejemplo el caso de los EEUU, que mantienen una posición liberalizadora en las negociaciones multilaterales, pero favorecen y apoyan los procesos de concentración que están teniendo lugar en el seno de su sistema agroalimentario, procesos que tienen además amplias repercusiones globales. La liberalización comercial no puede ser considerada así como una política pública (siquiera como no-política), sino como una estrategia comercial, destinada a mejorar el posicionamiento de determinadas empresas y corporaciones en el sistema agroalimentario global.

Ante esas tendencias, determinados países que reconocen las consecuencias que pueden tener esos procesos sobre su tejido agrario, intentane configurar estrategias de defensa, tratando de legitimar y mantener diferentes mecanismos de protección de su agricultura, para frenar los potenciales efectos perjudiciales de la liberalización sobre su sector agrario. Pero la intervención pública sobre la agricultura puede responder a motivaciones diferentes de la protección de la competencia exterior, vinculadas a la corrección de otro tipo de fallos de mercado, como las externalidades de las actividades agrarias. Estos fallos de mercado serán el objeto del análisis del próximo epígrafe.

### ***3.2. Fallos de mercado y bienes públicos en agricultura***

En este apartado se van a analizar los fallos de mercado vinculados a la actividad agraria, los cuales están mayoritariamente relacionados con las externalidades que se generan en los procesos de producción.

Estas externalidades pueden presentar las características de bienes públicos que requieran de intervención por parte de la administración pública. Sin embargo, en ocasiones, existen mecanismos alternativos que permiten una provisión socialmente eficiente de los mismos. En el caso de los bienes públicos de origen agrario, la dimensión espacial es determinante a la hora de abordar esa provisión.

Otro de los retos que plantea la aparición de externalidades agrarias es su valoración económica, de forma que se pueda determinar la demanda social de estos bienes no comerciales y fijar su provisión socialmente óptima.

### **3.2.1. Externalidades de la actividad agraria**

En la agricultura, como en otras actividades productivas, tienen lugar fallos de mercado que son consecuencia de los procesos de producción conjunta, por lo que determinados bienes y servicios (ambientales y de otro tipo) se generan, junto con los bienes primarios, de forma simultánea e indisoluble en dichos procesos de producción.

La complejidad de la cuestión de los fallos de mercado de origen agrario está relacionada con el hecho de que algunas de esas producciones u outputs múltiples tienen la característica de bienes no comerciales. Esto es, se trata de externalidades o bienes públicos para los que, en principio, no existen mercados. Las peculiaridades de estos procesos de producción hacen que algunos de estos bienes no se puedan producir de forma separada. Si las producciones fueran separables, los bienes no comerciales podrían ofertarse de forma independiente a los bienes agrarios comerciales. Pero al ser las producciones indisolubles, cualquier cambio en la producción de los bienes comerciales (sea debido tanto a factores endógenos como exógenos) trae consigo cambios en los niveles de producción de los bienes no comerciales producidos conjuntamente.

Las externalidades agrarias son, en la gran mayoría de los casos, consecuencia de relaciones de interdependencia técnica en el proceso de producción. En muchas ocasiones, las características técnicas o biológicas de los procesos de producción agrarios determinan que uno de sus resultados sea la aparición de bienes no comerciales de carácter negativo (o males), como la erosión del suelo, los residuos químicos, la pérdida de nutrientes, la emisión de gases de efecto invernadero o ciertos problemas relacionados con el bienestar animal. Sin embargo, también pueden tener lugar procesos positivos, generándose efectos como el control de plagas de determinados patrones de cultivo utilizados en la gestión integrada de plagas, los impactos de las rotaciones cultivos en los balances de nutrientes y en la productividad del suelo, o la vinculación entre determinados usos del suelo y el paisaje.

Estas externalidades de la agricultura pueden no ser producciones u outputs en sentido convencional, al estar vinculadas a aspectos concretos del proceso de producción agraria, como puedan ser el uso de insumos y su intensidad, la composición de los cultivos o los propios volúmenes de producción. Las especificidades de cada sistema agrario determinarían los niveles de aportación de

cada output, y la relación entre las diferentes producciones entre sí (comerciales, no comerciales y no agrarias) (ver Tabla 3.3.)<sup>79</sup>.

**Tabla 3.3. Las externalidades agrarias**

Efectos no comerciales	Producciones comerciales	Actividades comerciales no agrarias	Provisión directa de bienes públicos
Paisaje	Distribución de cultivos (estructura y color del paisaje)	Construcciones y equipamientos para el turismo rural	Mantenimiento de edificios agrarios; praderas floreadas
Biodiversidad de ecosistemas y especies	Distribución de cultivos y ganado	Acceso retribuido a ecosistemas específicos	Creación de humedales y otros hábitats, cinturones de seguridad, corredores, alimentación de fauna salvaje
Calidad del suelo	Distribución de cultivos, cultivos de superficie		Cultivos de superficie permanentes
Calidad del agua	Distribución de cultivos, cultivos de superficie (erosión)	Acceso retribuido a lagos y ríos limpios	Cultivos de superficie permanentes; zonas de amortiguación
Calidad del aire	Distribución de cultivos, cultivos de superficie (erosión)		
Empleo del agua	Distribución de cultivos		
Conservación del suelo	Distribución de cultivos		Cultivos de superficie permanentes; forestación
Gases de efecto invernadero	Distribución de cultivos y ganado		Cobertura permanente de hierba, forestación
Viabilidad de las zonas rurales		Ingresos extras de la explotación	
Seguridad alimentaria	Almacenamiento para la seguridad alimentaria	Ramas de distribución y comercialización	Mantenimiento de la fertilidad del suelo, bancos de semillas
Patrimonio cultural	Alimentación, gastronomía como elemento del patrimonio cultural	Tradiciones rurales como atracción turística	Mantenimiento de construcciones, estructura y costumbres rurales
Bienestar animal			

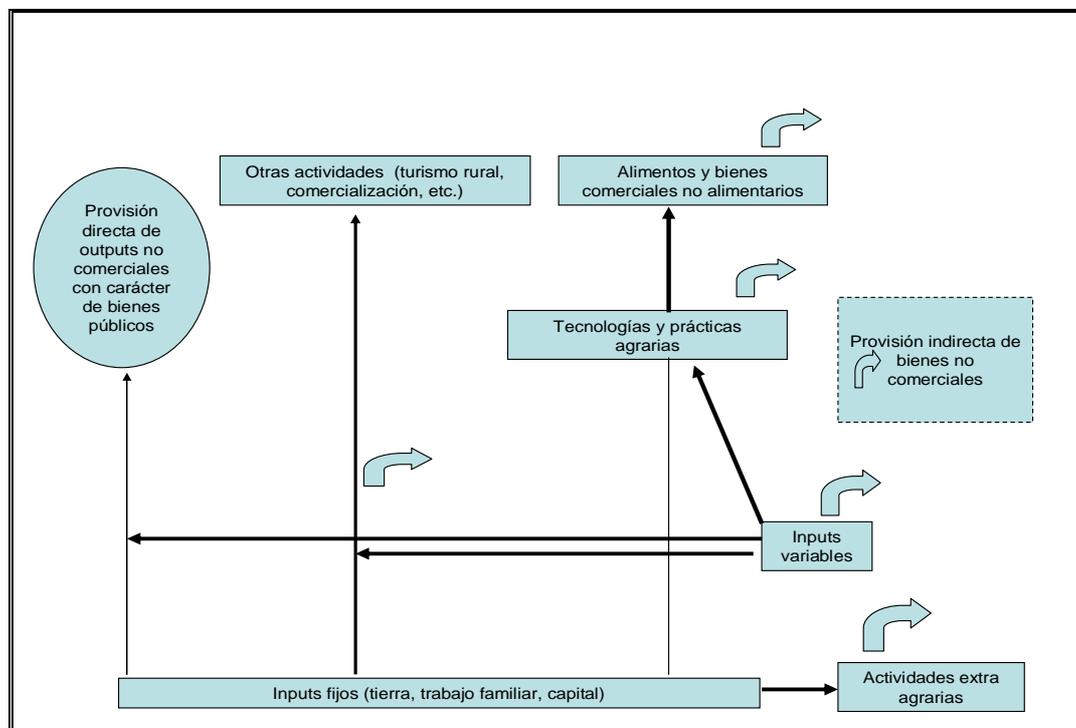
Fuente: OECD (2001b)

Por lo general, las externalidades son consecuencia de una combinación de varios de estos factores, y aparecen en diferentes fases o actividades que se desarrollan en el seno de la explotación agraria (ver Figura 3.3.), en la que se combinan inputs fijos (tierra, trabajo y bienes de equipo e instalaciones) y variables (energía, insumos agroquímicos, etc.) para producir alimentos y otros bienes y servicios (como el turismo rural). La producción de bienes y servicios no comerciales, como el paisaje, la fijación de carbono, o el mantenimiento del suelo agrario, es una consecuencia adicional de ese proceso productivo. La práctica totalidad de los bienes no comerciales está vinculada con diferentes aspectos de la producción de bienes comerciales o de otras actividades de las explotaciones agrarias. El mantenimiento del paisaje, por ejemplo, estaría vinculado con el uso de inputs (técnicas de roturación, etc.), las prácticas agrarias y las tecnologías (rotación de cultivos), los tipos de cultivos adoptados (combinación de prados y plantaciones

<sup>79</sup> Sin embargo, hay outputs que se mencionan entre las funciones no comerciales de la agricultura, como el empleo rural y la seguridad alimentaria, que no se corresponden claramente con ninguna de estos procesos de producción conjunta. Es más, en estos casos incluso se podrían plantear dudas sobre su naturaleza como tales outputs, aunque sí serían una consecuencia de los procesos de producción agraria.

forestales) o la presencia de actividades extra-agrarias en la explotación (instalaciones para el turismo rural o para la comercialización y/o la transformación).

**Figura 3.3. Una representación esquemática de las actividades económicas en las explotaciones agrarias**



Fuente: OECD (2001b)

La ausencia de mercados para estos bienes y servicios tiene como consecuencia que el agricultor carezca de incentivos para producir la cantidad socialmente deseable, con lo que se presenta una situación de fallo de mercado. Por lo tanto, para alcanzar los niveles de producción socialmente óptimos será necesario desarrollar instrumentos de intervención pública que ofrezcan incentivos a los productores para internalizar dichas externalidades. Así, en el caso de las externalidades positivas, se pueden conceder incentivos para que los productores satisfagan la demanda social de esos bienes, mientras que ante la aparición de externalidades negativas, la solución puede venir por la imposición de tasas, sanciones o cuotas que limiten la producción hasta los niveles deseados.

Como se puede observar en la Tabla 3.3., cada producción no comercial puede estar vinculada a varias actividades productivas de las explotaciones, tanto agrarias como no agrarias. Por otro lado, cada elemento del proceso de producción afecta a su vez a varios outputs no comerciales. Pero la agricultura también produce importantes externalidades negativas (contaminación de agua y suelo, erosión), especialmente en el caso de aquellos sistemas de producción agraria o ganadera

más intensivos, que además expulsan mano de obra, que es sustituida por capital. Por lo tanto, si también se contabilizaran estas externalidades negativas se reducirían las posibilidades de que tuvieran lugar fallos de mercado, ya que una reducción de la oferta de la externalidad positiva puede ser compensada por una disminución de la externalidad negativa. Por lo tanto, las relaciones de producción entre las diferentes externalidades pueden afectar a los beneficios sociales marginales de la propia producción agraria, ya que la existencia de algunas externalidades negativas puede reducir la demanda de otras de carácter positivo.

Sin embargo, la complejidad del propio proceso agrario dificulta una separación clara entre externalidades positivas y negativas. Según Atance y Tió (2000), sobre esta división pende la cuestión sobre los derechos de propiedad. El conjunto de derechos de propiedad que posee un agricultor determina el *nivel de referencia* - que sería el nivel de producción agroambiental mínimo-, cuya consecución es responsabilidad del propio agricultor. Por lo tanto, niveles agroambientales superiores al nivel de referencia implicarían una vulneración de los derechos de propiedad del agricultor, por lo que éste debería ser remunerado. El establecimiento de esos niveles de referencia mediante la ecocondicionalidad<sup>80</sup> permite una asignación clara de tales derechos entre los agentes implicados en la provisión de los bienes (o males) ambientales, de forma que se puedan diseñar mecanismos eficientes de intervención pública que incentiven la provisión (o la infraprovisión) de esas externalidades.

Así, *"la clarificación de los niveles de referencia resulta imprescindible (...) para justificar ésta **internamente** (permite explicarle claramente a la sociedad que no se paga al contaminador por cesar en sus actividades, sino que se paga a un agricultor que produce sin contaminar por modificar sus hábitos productivos con el fin de generar una mayor producción agroambiental) como **externamente** (la única vía de aceptación internacional de estas ayudas pasa por una clara demostración de que contribuyen a mejorar el medio ambiente y no a reducir actividades contaminantes)"* (Atance y Tió, 2000).

El conjunto de externalidades positivas que puede llegar a proveer la agricultura es muy amplio. Tió y Atance (2001) recogían en un informe para la OCDE las principales externalidades vinculadas a los sistemas de producción agraria españoles, recopilando las investigaciones más relevantes que habían abordado esta cuestión. Así, los ejemplos más significativos de externalidades medioambientales positivas aparecían asociados a la ganadería extensiva (dehesas

---

<sup>80</sup> Reglamento CE, 1782/03.

y praderas atlánticas) y a las producciones de cultivos herbáceos y leñosos de secano. Estos sistemas eran también importantes proveedores de externalidades sociales (mantenimiento del empleo rural), junto con otras producciones como las hortícolas (secano y regadío) y algunos cultivos de regadío (remolacha, algodón y tabaco) que, sin embargo, llevaban asociadas externalidades ambientales negativas.

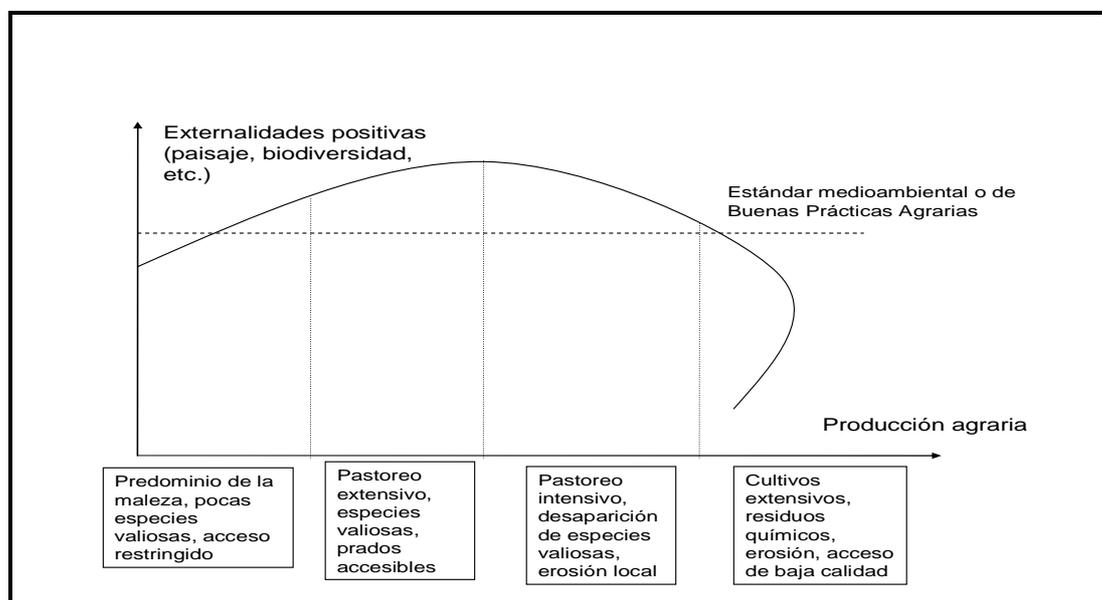
En general, las explotaciones agrarias generan una suma neta de externalidades que puede ser positiva o negativa, y responder en mayor o menor medida al patrón de flujo de externalidades del sistema de producción o agrosistema al que se adscriben. Sin embargo, dentro de agrosistemas positivos puede darse el caso de explotaciones que produzcan externalidades negativas y viceversa, lo que nos conduciría a patrones de intervención diferenciados, como veremos más adelante. En cualquier caso, si no se adoptan medidas normativas deliberadas, la cantidad de externalidades generadas por los agricultores sería imprevisible, dependiendo de la ordenación de sus recursos y agrosistemas para la obtención de productos. Sin regulación, no habría garantía alguna de que la cantidad de externalidades positivas generadas fuera la óptima desde el punto de vista social, más allá de las externalidades negativas que pudieran surgir. Como se verá en los próximos capítulos, si la sociedad pretende que los agricultores generen más externalidades positivas y menos negativas, debe encontrar los mecanismos para incentivarlas (FAO, 2007a).

Sobre estos fundamentos teóricos, los argumentos que justifican la inclusión de las *preocupaciones no comerciales* en las negociaciones comerciales multilaterales en materia agrícola parten de la premisa de que la existencia de comercio exterior de productos agrarios también tendría consecuencias sobre la producción de externalidades. Sin embargo, si como consecuencia de los flujos comerciales los precios internos caen, el fallo de mercado resultante del cambio en la externalidad positiva será diferente del que habría en ausencia de comercio, ya que la reducción del bienestar global causada por la disminución de las externalidades podría ser compensada por las ganancias provenientes de los menores costes privados resultantes, de la desaparición de las explotaciones con costes más elevados y menos eficientes, y, sobre todo, del aumento del bienestar de los consumidores gracias a un mayor consumo (OECD, 2001b).

En cualquier caso, los vínculos entre las producciones comerciales y no comerciales deben valorarse en un contexto dinámico, ya que los mismos pueden estar sujetos a cambios inducidos por variaciones en la intensidad de la producción agraria. Como se puede observar en la Figura 3.4, la relación entre los outputs comerciales

y los outputs no comerciales no tiene un carácter lineal, sino que es directa hasta un cierto nivel de producción para decrecer a partir de ese punto, pudiendo incrementos sucesivos de la producción agraria inducir la aparición de males o efectos socialmente indeseables.

**Figura 3.4. Relación entre producción agraria y externalidades positivas**



Fuente: adaptación de Latacz-Löhmann y Hodge (2001) y Reig (2002).

En un contexto dinámico, el supuesto de que reducciones en el precio del bien originan descensos de la producción podría ser cuestionable, ya que los niveles de ésta podrían mantenerse gracias a aumentos de la productividad por parte de los agricultores más eficientes, mientras que el resto podría reconvertirse a producciones que les permitieran obtener más beneficios, garantizando simultáneamente la producción de la externalidad positiva. Sin embargo, los procesos de ajuste habidos en el sector agrario durante las últimas décadas muestran que la reconversión se ha traducido en una mayor concentración de la producción, debido a la progresiva desaparición de las explotaciones menos eficientes, sin que aparentemente haya tenido lugar una reorientación productiva significativa. Las consecuencias de esta reestructuración sobre la producción de externalidades positivas dependerían en cada caso del tipo de externalidad y de la estructura agraria resultante.

La investigación agraria, gracias al aporte de nuevos conocimientos, procesos y tecnologías, junto con la experiencia creciente de los agricultores, genera nuevas formas de utilizar los recursos de las explotaciones, influyendo en el conjunto de bienes no comerciales generados en el proceso. Desde la perspectiva de la oferta, la investigación y la formación agrarias son vías potencialmente efectivas para

modificar los vínculos que determinan la variedad y cantidad de producciones no comerciales, con lo que el grado de producción conjunta puede variar en el futuro. Por el lado de la demanda, cambios en las preferencias de los consumidores, como el aumento del consumo de productos de agricultura ecológica o la mayor demanda de alojamientos de turismo rural, también pueden inducir variaciones en la producción de bienes no comerciales.

### **3.2.2. Los bienes públicos**

Aunque algunos de los bienes no comerciales sean externalidades positivas que generan fallos de mercado, la intervención pública no tiene porque ser siempre necesariamente la mejor opción. Por el contrario, algunas situaciones podrán requerir una intervención pública muy limitada o nula, destinada a facilitar la creación de un mercado para esos bienes.

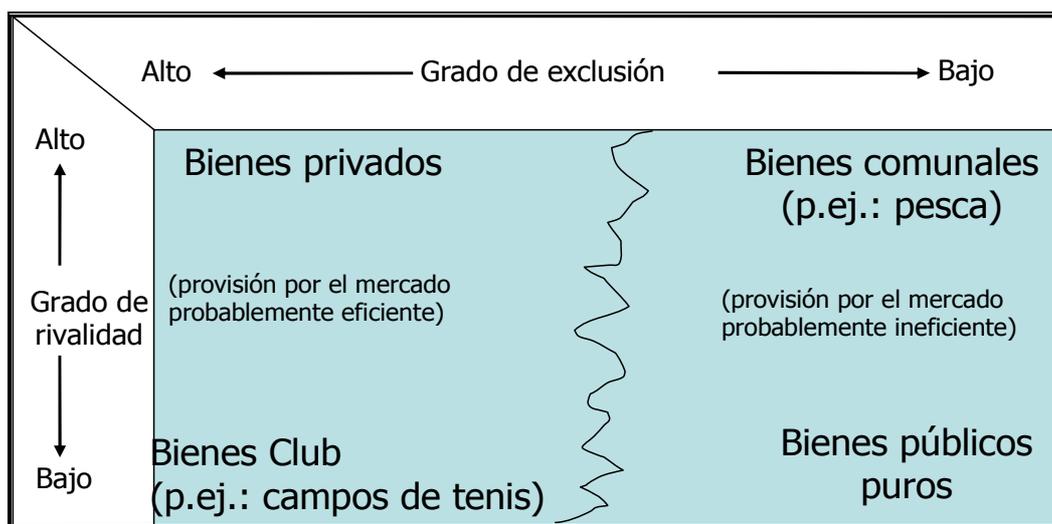
Los posibles fallos de la intervención pública asociados a una incorrecta estimación de la demanda de bienes públicos refuerzan la necesidad de una detallada clasificación de éstos. Si tales fallos son probables, habría que estimar la probabilidad de unos costes adicionales que superaran los propios de los fallos de mercado, lo cual desaconsejaría la intervención pública. En estos casos, las decisiones de provisión que no requieran una estimación de la demanda, incluyendo la provisión por parte de los mercados, pueden ser preferibles a la provisión gubernamental, incluso si esas alternativas son también ineficientes (y causan una infraprovisión del bien, por ejemplo).

En ocasiones, los bienes públicos están fuertemente vinculados a actividades agrarias locales, por lo que la intervención pública, para ser eficiente, ha de tener un alcance territorialmente limitado. Algunos bienes públicos (como el paisaje) pueden presentar simultáneamente valores de uso (tanto de uso indirecto como de disposición de la opción de uso futuro del bien), como de no-uso (los consumidores pueden valorar simplemente la existencia de ese bien, o la posibilidad de que las generaciones futuras accedan a ese recurso). En otros casos, ciertos bienes públicos pueden estar sujetos a congestión o puede excluirse de su uso a ciertos consumidores (por ejemplo, obligando a pagar una entrada por el acceso a un determinado paraje que cruza las tierras de un agricultor).

La aparición de elevados costos de transacción y administrativos añade una complejidad adicional a la provisión pública de los bienes no comerciales, como se verá más adelante. Además, la condición de los bienes públicos puede variar en el tiempo, en función de cómo se redistribuyan los derechos de propiedad, y, en algunos casos, estos bienes públicos pueden incluso convertirse en bienes privados.

Analizar las opciones de intervención pública sin tener en cuenta estos aspectos dinámicos puede conducir a intervenciones públicas innecesarias, o lo que es peor, incluso contraproducentes<sup>81</sup>. Por lo tanto, los propios bienes públicos presentan características diferentes en función de su grado de rivalidad y/o exclusión<sup>82</sup>, que determinan a su vez cuáles son los instrumentos más adecuados para corregir los fallos de mercado generados y alcanzar el óptimo social en cada caso.

**Figura 3.5. Bienes públicos y privados según grado de exclusión y rivalidad**



Fuente: Adaptado de Romstad (2000), y Randall (1983)

Una tipología de bienes públicos en función de las dimensiones de rivalidad y exclusión (ver Figura 3.5.) nos permitiría dividir posteriormente las externalidades positivas en seis categorías en función de sus características como bienes públicos puros o impuros. Cada categoría requerirá formas de intervención pública completamente diferentes (y en algún caso, ninguna) (OECD, 2001b). Estas categorías son las siguientes:

1. **Bienes públicos puros.** Cumplen los principios de no exclusión y no rivalidad y, por lo tanto, deben ser provistos por el sector público. Sin embargo, dada la dificultad de estimar la demanda real es probable que se produzca una sobreprovisión de estos bienes. La provisión voluntaria, que es

<sup>81</sup> Las relaciones de consumo entre externalidades podrían hacer más factible su provisión sin la intervención pública. Por ejemplo, el riesgo de infraprovisión de un bien público puro podría ser reducido mediante la provisión voluntaria o a través del mercado si tiene una relación de consumo complementaria con un bien público impuro o con un bien privado.

<sup>82</sup> Un bien presenta rivalidad cuando el consumo del mismo bien que haga una persona priva a otra persona de la posibilidad de consumir ese bien. Un bien presenta capacidad de exclusión en su consumo, cuando una persona puede impedir que otras disfruten del bien, negándoles su acceso (por ejemplo, colocando una valla).

la única opción privada, causaría con toda probabilidad una infraprovisión. Ejemplos: valor de no-uso del paisaje, biodiversidad, espacios naturales.

2. **Bienes públicos puros locales.** Los beneficios están restringidos a áreas pequeñas. Las ineficiencias que podría causar la sobreprovisión pública o la infraprovisión voluntaria serían de menor entidad que en el caso de los bienes públicos puros. Algunos ejemplos: control de inundaciones y avenidas; impactos positivos de la actividad agraria sobre el empleo rural; valores de uso del paisaje.
3. **Recursos de libre acceso.** Debido a sus características de rivalidad y no exclusión, estos bienes tienden a ser sobreexplotados. Convertirlos en recursos de propiedad común es una opción para lograr una mayor eficiencia en su gestión. Por otro lado, la intervención pública puede ser requerida en algunos casos. Ejemplos: la seguridad alimentaria; el valor de uso del paisaje por visitantes.
4. **Recursos de propiedad común.** Debido a la existencia de rivalidad y la posibilidad de excluir a los ajenos a un grupo o comunidad, estos bienes pueden ser gestionados eficientemente por una comunidad en la medida que pueda establecer reglas para su uso. Ejemplos: comunidades de regantes para el mantenimiento de acuíferos; pastos comunales; valores de uso de espacios naturales y biodiversidad.
5. **Bienes con característica de exclusión y no rivalidad.** En estos casos el sector privado podría proveer de los bienes cobrando a los usuarios, pero podría generar ineficiencias como consecuencia de la exclusión de usuarios potenciales con una disposición positiva a pagar. Sin embargo, la provisión privada puede ser mejor que la pública, si tenemos en cuenta el riesgo de que ésta conduzca a una sobreprovisión del bien. Estos bienes se convierten en bienes de club cuando existe congestión. Ejemplos: el valor de no uso espacios naturales; la biodiversidad si pueden establecerse acuerdos institucionales, como los consorcios medioambientales (“environmental trusts”).
6. **Bienes de Club.** Debido a su naturaleza de bienes excluibles y que pueden ser objeto de congestión, los mismos pueden ser provistos por el sector privado o por el sector público, y financiarse por cánones de uso. Ejemplos: la seguridad alimentaria, mediante el establecimiento de acuerdos específicos entre consumidores y productores para el abastecimiento de alimentos bajo condiciones específicas; el valor de no uso de espacios naturales; la biodiversidad (si pueden establecerse acuerdos institucionales).

La anterior clasificación sugiere que muchas externalidades pertenecen a categorías en las que no es necesaria la intervención pública o en las que ésta debería darse de forma muy limitada. Por lo tanto, antes de establecer mecanismos de intervención destinados a corregir los fallos de mercado, conviene determinar qué características presentan los bienes públicos en cuestión. Como ya se ha señalado, la intervención pública directa parece necesaria en el caso de los bienes públicos puros, como podrían ser los paisajes, los espacios naturales o la biodiversidad. En estos casos, el establecimiento de regulaciones o disposiciones legales, o la aplicación de incentivos económicos destinados a la adquisición de compromisos por parte de los agricultores que vayan más allá del nivel de referencia (como los pagos de la política agroambiental) pueden ser mecanismos para que aquéllos internalicen su provisión. Sin embargo, en el caso de bienes con cierto grado de exclusión, no está tan claro que la intervención pública directa sea la forma más eficiente de resolver los fallos de mercado, ya que existen mecanismos privados que permiten garantizar una provisión socialmente más eficiente.

### **3.2.3. La dimensión espacial de las externalidades**

Generalmente, el propio territorio impone condiciones que determinan que las combinaciones de outputs (comerciales y no comerciales) que generan las externalidades puedan presentar notables diferencias, tanto entre regiones, como entre los sistemas agrarios de una misma región. Estas diferencias pueden estar vinculadas, en primer lugar, a las características agrológicas propias de un territorio (niveles de la capa freática, condiciones del suelo, paisaje, grado de intensificación, etc.), que permiten que algunas zonas sean más adecuadas para la provisión de ciertos servicios ecológicos. En segundo lugar, la valoración de esas externalidades por parte de los consumidores también dependerá de su localización. Así, los habitantes de las áreas urbanas demandarán servicios medioambientales a la agricultura y el medio rural de su entorno más cercano. Por último, también existen diferencias en cuanto al alcance geográfico de los bienes no comerciales, tanto en lo referente a la localización de su producción como a la escala en la que son socialmente percibidos y valorados. Por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero de cada explotación agraria tienen un alcance global, mientras que un determinado paisaje rural apreciado por los visitantes puede abarcar la superficie de un gran número de explotaciones. La existencia de bienes públicos globales que sean el resultado de los procesos de producción conjunta agraria añade una complejidad adicional a las cuestiones relacionadas con su provisión óptima (OECD, 2001b).

Acotar correctamente el ámbito espacial en el que se va a abordar la provisión de bienes y servicios múltiples es una tarea difícil, dado el diferente alcance que presentan los distintos tipos de bienes no comerciales que puede producir una única explotación, los cuales pueden estar asociados a diferentes escalas geográficas. Por ejemplo, el impacto sobre la biodiversidad de una explotación familiar puede estar limitado a un pequeño anillo de superficie que circunde a la explotación; el impacto paisajístico se extendería en un área muy superior; su contribución al mantenimiento del patrimonio arquitectónico podría ampliarse hasta la escala regional, y su participación en la emisión de gases de invernadero o la fijación del carbono sería de alcance global. Pero en ocasiones, no es una explotación la que individualmente lleva a cabo esa provisión de bienes y servicios, siendo ésta una característica de un sistema de producción agrario (por ejemplo, la ganadería extensiva). Por lo tanto, la provisión agrupada de varios de estos bienes y servicios ambientales (como paisaje, biodiversidad o tipo de hábitat) por parte de un grupo de explotaciones puede ser afrontada a escala territorial, al estar estos servicios espacialmente conectados. Sin embargo, ello no implica que sea la agricultura la única actividad capaz de proveer esos bienes y servicios, ya que pueden existir otros agentes sobre el territorio que tengan acceso a los recursos y puedan garantizar su provisión (por ejemplo, empresarios turísticos rurales interesados en mantener la singularidad de un determinado paisaje rural).

En consecuencia, determinadas características de algunos de los bienes y servicios no comerciales aparentemente ligados a la agricultura permiten considerar su origen territorial, vinculados al espacio, y pudiendo ser provistos por otros agentes o actividades de origen no agrario, lo que podría generar competencia entre agricultores y otros agentes por el control de los recursos. Sin embargo, también cabe la posibilidad de que esta provisión pueda llevarse de forma conjunta por agentes agrarios y no agrarios, obteniéndose en este caso importantes sinergias que beneficiarían a todos los participantes, en la línea de lo planteado en la Primera Parte sobre las múltiples funciones de la agricultura y del medio rural.

#### **3.2.4. La valoración de los outputs no comerciales de la agricultura**

Uno de los problemas más complejos que plantea el debate en torno a la externalidades de origen agrario es el de su valoración económica. El carácter de bienes públicos de algunas de estas externalidades va unido al hecho de que los mercados no reconozcan para ellos un precio, lo que dificulta conocer la valoración económica que de ellos hacen los consumidores o la sociedad en su conjunto. Por ello, es importante explorar vías alternativas para obtenerla, y determinar su

importancia, para posteriormente internalizar sus efectos y, en su caso, diseñar y aplicar instrumentos eficientes para garantizar su provisión (Randall, 2002).

En el caso de las externalidades agrarias pueden resultar de utilidad las metodologías de valoración económica de los ecosistemas, las cuales permiten valorar aspectos tales como el flujo de servicios por período que proveen los mismos, su proyección en el futuro, o el valor de la conservación de los ecosistemas frente a su conversión en otros usos. Las metodologías de valoración de los servicios medioambientales tienen su fundamento en la Teoría de la Economía del Bienestar, tratan de valorar económicamente los cambios que se producen en el bienestar de las personas, y por lo tanto, de la sociedad en su conjunto, ante cambios en la combinación de bienes y servicios ambientales. Un ejemplo de ello en el ámbito agrario sería el de los cambios en el bienestar de las personas inducidos por las transformaciones de un determinado paisaje. Desde la Ciencia Económica se han desarrollado diferentes enfoques y técnicas de valoración que, sin ánimo de ser exhaustivos, se comentarán a continuación.

Las valoraciones de los bienes y servicios se pueden llevar a cabo bajo enfoques *parciales* o *integrados*, teniendo en cuenta la amplitud o alcance de la valoración, y bajo enfoques *monetarios* o *utilitarios*, dependiendo de la unidad de medida. Ambas alternativas son independientes, por lo que se pueden obtener hasta cuatro combinaciones de modelos de valoración de dichos bienes y servicios ambientales (Kallas, Gómez- Limón y Barreiro, 2007).

El **enfoque parcial** exige realizar, en primer lugar, una catalogación de todas las externalidades, tanto positivas como negativas, para posteriormente valorar individualmente cada una de ellas mediante una o varias técnicas de valoración. Sin embargo, la agregación de estos resultados no permite obtener una estimación válida del Valor Económico Total (VET) real del conjunto, lo que supone una importante limitación, ya que los hipotéticos efectos de sustitución y complementariedad entre los distintos bienes y servicios introducirían un sesgo notable en las valoraciones agregadas.

El **enfoque integrado**, por el contrario, supone una cuantificación conjunta de la multifuncionalidad agraria, esto es, de todos sus componentes, que son valorados como un bien complejo, tratando de evitar el sesgo del enfoque parcial. Mediante este enfoque se obtendría el VET total en un único indicador, que se podría presentar en unidades monetarias o utilitarias, dependiendo del otro enfoque empleado.

El **enfoque monetario** utiliza el valor en dinero o unidades monetarias que otorgarían los consumidores a los bienes y servicios ambientales, el cual sería

obtenido mediante el uso de diferentes técnicas. Éstas pueden estar basadas en las preferencias individuales o en las de grupos focales (expertos, técnicos-gestores, políticos, grupos de interés, etc.). Se diferencian entre técnicas de preferencia revelada y de preferencia expresada, y que se dividen a su vez en técnicas directas e indirectas. Las técnicas de preferencia revelada se basan en el comportamiento observado de los agentes, y las metodologías disponibles son la función de producción, el coste de reemplazamiento, el coste de viaje y los precios hedónicos. Las técnicas de preferencia declarada se basan en el comportamiento hipotético y no en el observado, y las principales metodologías son la valoración contingente (que es la más utilizada según el enfoque parcial) y los experimentos de elección (que se emplean bajo el enfoque integrado). Aunque han sido objeto de críticas, estas metodologías son frecuentemente utilizadas en los países desarrollados para estimar la demanda de bienes y servicios ambientales y, apoyadas por información complementaria, sustentar la toma de decisiones políticas. En el caso español, estas técnicas se han empleado bajo el enfoque parcial para la valoración de paisajes (Arriaza et al., 2004; Calatrava, 1996; Sayadi, González y Calatrava, 1999); biodiversidad (Barreiro, Casado y Pérez, 2005) u otros tipo de procesos ambientales, como la erosión (Colombo, Calatrava y Hanley, 2006). Bajo el enfoque integrado se han realizado diversas aportaciones tratando de valorar la multifuncionalidad de diversos sistemas agrarios, como el olivar de montaña (Kallas et al., 2006) o las estepas cerealistas de Castilla-León (Gómez- Limón, Kallas y Arriaza, 2007).

El **enfoque utilitario** se basa en cuantificar la contribución de los bienes y servicios ambientales a la función de bienestar de los individuos o de la sociedad en su conjunto, obteniéndola directamente en medidas de utilidad y evitando así la utilización del valor del dinero como medida instrumental. Las técnicas principales, como el Proceso Analítico jerárquico (*Analytical Hierarchical Process, AHP*) se basan en la Teoría de la Decisión Multicriterio. Bajo esta técnica, la resolución de un problema de toma de decisiones se lleva a cabo mediante la priorización de un conjunto de alternativas (bienes y servicios ambientales) sobre la base del grado de satisfacción de una serie de criterios (preferencias sociales). Su adecuación a la valoración de los bienes agrarios no comerciales se ha realizado gracias a que esta técnica permite determinar las preferencias sociales hacia un bien o servicio basándose en la importancia relativa de cada uno de ellos. Los trabajos de

valoración económica realizados bajo este enfoque son aún escasos, tanto en España como en otros países<sup>83</sup>.

Kallas, Gómez- Limón y Barreiro (2007) han aplicado esta técnica a las estepas cerealistas castellanas (de forma complementaria a la utilización de Experimentos de Elección), constatando que en este sistema agrario las preferencias sociales y económicas siguen siendo más relevantes que las ambientales. Gómez- Limón y Atance (2004) evaluaron la relevancia de los objetivos de la PAC en Castilla-León, donde las prioridades sociales declaradas fueron, en orden decreciente, el mantenimiento de los pueblos, la garantía en la provisión de alimentos saludables y de calidad, y el papel medioambiental de la agricultura. Otros trabajos previos, como los de Reyna y Cardells (1999) y Hernández y Castells (1999), emplearon expertos para identificar el valor potencial de ecosistemas y espacios naturales. La combinación de expertos y otros agentes mediante técnicas participativas en procesos deliberativos de definición de preferencias puede ser una alternativa interesante en situaciones de dilema social (Arzt, 2005), pero requiere una planificación del proceso y de sus participantes que está extremadamente ajustada para evitar disfunciones. Por su parte, Smith (2006) se decanta por la utilización de esta metodología para la obtención de preferencias sociales, partiendo de la experiencia de décadas de aplicación de programas de incentivos agroambientales en EE.UU. En este sentido, señala que cualquier método para capturar las preferencias sociales en este ámbito ha de cumplir las siguientes características: facilidad y rapidez de su uso; flexibilidad (capacidad de adaptación a contextos locales, regionales o nacionales); transparencia y reproducibilidad (que permita establecer fácilmente relaciones causales entre la información disponible y las decisiones adoptadas); y aplicabilidad dentro de los programas agroambientales (esto es, que se pueda incorporar fácilmente a la gestión de los programas agroambientales vigentes).

Existen otras técnicas de revelación de preferencias que también utilizan expertos, como el Método Delphi (Landeta, 1999). Este método permite a un grupo de individuos (en este caso, expertos) funcionar como un todo y tratar un problema complejo, estructurando el proceso de comunicación. El Método Delphi consiste en la selección de un grupo de personas a los que se les pregunta su opinión sobre cuestiones referidas a acontecimientos del futuro. Las estimaciones de los expertos se realizan en sucesivas rondas, anónimas, al objeto de tratar de conseguir un consenso, pero permitiendo a su vez la máxima autonomía a los participantes. La

---

<sup>83</sup> Ver Moran et al. (2007) para una comparación entre el AHP y los experimentos de elección para la estimación de las preferencias sociales entre opciones de política agroambiental.

principal ventaja del Delphi es que existe la práctica certeza de obtener un consenso tras el desarrollo de los cuestionarios sucesivos. Además, la información recogida durante el proceso sobre la evolución futura del problema estudiado y los potenciales acontecimientos, tendencias o rupturas determinantes suele ser abundante y de gran riqueza. Este método puede aplicarse en diversos campos, tanto en el ámbito de la Economía como en el del resto de las Ciencias Sociales. Su principal limitación es que los juicios realizados tienen en muchos casos un carácter más intuitivo que racional. En España, Soliño (2003b; 2003a) ha aplicado esta técnica a la política forestal en zonas Natura 2000 de Galicia, en tanto que Mariscal y Campos (2000) lo utilizaron para conocer la compensación monetaria que demandarían los propietarios de dehesas por su participación en programas de reforestación y gestión forestal sostenible.

La evidencia empírica parece destacar que la escala regional es la más adecuada para la valoración de los bienes no comerciales de origen agrario y que la mayor parte se ha realizado siguiendo métodos de preferencia expresada, como los experimentos de elección o la valoración contingente (Madureira, Rambonilaza y Karpinski, 2007)<sup>84</sup>. Sin embargo, y pese a la amplia variedad de métodos y técnicas, existen aún dudas sobre la fiabilidad de estas estimaciones de la demanda de los bienes públicos, principalmente si ésta concierne a valores de no-uso, teniendo en cuenta además que existen dificultades intrínsecas para la medición estrictamente ambiental de valores o funciones como la biodiversidad (Oñate, 2007). Las principales limitaciones de los métodos más comúnmente aceptados están relacionadas con que sus resultados se sostienen sobre encuestas cuyas respuestas no reflejan la verdadera disposición a pagar de las personas encuestadas, ya que, estratégicamente, estos individuos pretenden beneficiarse de las contribuciones del resto. Sin embargo, en situaciones donde los consumidores tuvieran que tomar una decisión real sobre su contribución a la provisión de bienes públicos (por ejemplo, cuando el pago de un impuesto o tasa para la provisión de ese bien público dependiera directamente de su decisión), la verdadera disposición a pagar sí aparecería revelada de forma más precisa.

La existencia de grupos voluntarios (fundaciones, asociaciones) que apoyan la preservación de bienes comerciales puede indicar también que su demanda es por lo menos igual a los fondos recolectados por esos grupos. En el caso de bienes públicos puros, la demanda probablemente sería mayor, debido a la existencia de

---

<sup>84</sup> Sin embargo, Randall (2002) señala que los valores de los bienes ambientales deben ser estimados a nivel nacional o continental, pero ser implementados posteriormente a escala *micro*, esto es, explotación por explotación.

“free riders”. Ello haría necesario un apoyo público limitado<sup>85</sup> que complementara los recursos privados movilizados.

Otros enfoques alternativos sugieren que la demanda social de diferentes combinaciones de bienes públicos estaría representada de forma bastante precisa por los procesos políticos de negociación y toma de decisiones que tiene lugar habitualmente en los parlamentos<sup>86</sup>. Cuanta más información esté disponible para los legisladores sobre la verdadera naturaleza de los bienes públicos y el coste de su provisión, más representativa será la decisión adoptada de la demanda social del bien en cuestión. La toma de decisiones a escala local también podría reflejar razonablemente bien la demanda social de bienes no comerciales, ya que los gobiernos locales poseerían información más precisa sobre las características del bien en cuestión y los costes reales de su provisión. Si, además, las autoridades locales disponen de cierta autonomía financiera, sus decisiones políticas podrían ser una excelente variable *proxy* de la demanda social (OECD, 2003). Dicho de otra manera, el nivel de descentralización política y la aplicación de la subsidiariedad parecen condicionar la eficiencia de los mecanismos e instrumentos destinados a garantizar la provisión de estos bienes públicos<sup>87</sup>. En este sentido, en contextos de incertidumbre, la elaboración de un marco institucional adecuado a escala local, que permita que se puedan determinar los valores y definir las políticas, adquiere mucha más importancia que la mayor o menor precisión de los métodos de valoración económica (Hodge, 2007).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que ciertas externalidades (como el paisaje) presentan a la vez **valores de uso** y de **no-uso**. Los valores de uso podrían diferenciarse en dos categorías: el *valor de uso* en sentido estricto, que representa el valor asociado a su uso actual (en algunos casos, paisaje, ocio y recreo); y el *valor de opción*, que representa el valor de la posibilidad de tomar decisiones sobre esos recursos en un futuro incierto. En el caso de los bienes y servicios ambientales, los valores de uso también pueden venir dados por usos indirectos provistos fuera del propio ecosistema (como el filtrado y depuración de las aguas, el control de inundaciones y avenidas o la fijación de carbono).

---

<sup>85</sup> El argumento a favor de un límite a la aportación pública se sustenta en que un apoyo no condicionado puede desincentivar la recogida de fondos por los grupos voluntarios, por lo que conviene buscar fórmulas de cofinanciación que condicionen la aportación de fondos públicos a la participación privada.

<sup>86</sup> Sin embargo, una decisión parlamentaria podría no ofrecer una medida fiable de las demandas sociales si ha estado condicionada por lobbies o grupos de presión con intereses alejados de la provisión de bienes públicos.

<sup>87</sup> Se puede obviar la estimación de la demanda de bienes públicos, vinculando el pago de subsidios a la diferencia entre los costes de producción y los precios internacionales. Esta diferencia sería una estimación del valor de los bienes no comerciales.

En cuanto a los valores de no-uso, se pueden distinguir dos categorías: el *valor de existencia*, que representa el valor que tiene para las personas el simple hecho de la existencia de un recurso; y el *valor de legado*, como el valor que tiene para las personas la posibilidad de mantener el recurso para su disfrute por las generaciones futuras.

El cálculo de los valores de uso no presenta mayores dificultades, ya que se ajusta a los precios y cantidades que se observan en el mercado. El valor para ocio y recreo también puede calcularse, empleando indicadores como el número de visitas observadas, que permiten posteriormente estimar el beneficio de las mismas, ya sea con el cálculo del coste de viaje o con la disponibilidad a pagar.

La estimación del valor del uso indirecto es más complicada, dada la dificultad de establecer cantidades y precios para mercados inexistentes (p.ej, control de inundaciones o calidad de las aguas). Los valores de no-uso, (tanto el valor de existencia como el de legado) son los que presentan mayores problemas para su estimación, ya que sus valores han de basarse en la disponibilidad a pagar que manifiestan los individuos en encuestas y no en su comportamiento como consumidores.

### ***3.3. Mecanismos alternativos de provisión de bienes no comerciales: provisión no agraria y provisión privada***

La necesidad de garantizar una provisión de bienes y servicios no comerciales de origen agrario eficiente y socialmente óptima, y que además distorsione en la menor medida posible el comercio internacional, ha dirigido el análisis hacia otras alternativas. Así, se han buscado mecanismos que corrigieran esas externalidades, bien mediante actividades o agentes no agrarios que proveyeran los mismos bienes y servicios, bien mediante la participación de la iniciativa privada, lo que permitiría internalizar su producción, creando mercados para estas funciones *a priori* no comerciales de la agricultura.

La provisión no agraria de estos bienes no comerciales de origen agrario gira en torno a dos cuestiones. Primero, si la oferta de output no comerciales puede ser disociada de la producción agraria; segundo, en qué grado los output no comerciales provistos por las actividades no agrarias son sustitutivos de los de origen agrario.

Las posibilidades de disociación de los bienes no comerciales de la producción agraria se hallan limitadas por las condiciones en que los agricultores y los agentes no agrarios han de competir por el uso de la tierra o compartir su uso. Si existiera

un vínculo entre la producción no comercial y la superficie agraria (que sería el caso de ciertos servicios ambientales y de ocio), la provisión por parte de organizaciones o empresas no agrarias sólo podría tener lugar si a aquéllas se les permitiera un acceso garantizado a la tierra y, además, si las funciones que realizaran no entraran en conflicto con la actividad agraria. Obviamente, estas condiciones se cumplirían mucho más fácilmente si los bienes comerciales y no comerciales no compitieran por el uso de la tierra (ni lo compartieran). Si esa separación no fuera posible, las posibilidades de que agricultores y productores no agrarios realizaran diferentes funciones compartiendo el uso de la tierra serían muy limitadas.

Cuando no existe esta vinculación directa entre los bienes o servicios no comerciales y la superficie agraria, las limitaciones técnicas para su provisión extra-agraria prácticamente desaparecen. Éste sería el caso de ciertos bienes de carácter no ambiental como, por ejemplo, la viabilidad de las comunidades rurales o la seguridad alimentaria. En el primer caso, aunque en muchas zonas rurales de los países desarrollados la agricultura ya no puede ser tenida en cuenta como una fuente importante de creación de empleo, existen zonas o regiones donde no existen alternativas válidas de empleo en otras actividades productivas, y donde una ralentización del descenso del empleo agrario (o su freno) podría detener los procesos de despoblación o cuando menos, no agravarlos. Por otro lado, en aquellas zonas rurales donde existen oportunidades de empleo no agrario, la desaparición de la actividad agraria puede generar preocupaciones de carácter social o incluso cultural, ya que la sustitución de empleo agrario por actividades no agrarias puede implicar la pérdida de modos de vida tradicionales, costumbres, valores culturales, etc. No obstante, pueden existir vías alternativas de preservar de aquellas tradiciones o activos culturales de mayor valor, sin que ello implique la necesidad de mantener la actividad agraria.

Un ejemplo típico de esta situación es el de aquellas **zonas de montaña u otras zonas desfavorecidas**, donde la actividad agraria ya no es rentable, pero se considera esencial la provisión continua por parte de la agricultura de determinados bienes no comerciales. En este caso, la cuestión sujeta a discusión es si los agricultores están en mejor disposición que otros agentes para suministrar esos outputs. Las rentas agrarias serían bajas y en continuo declive, y en muchos casos no permitirían a los agricultores aceptar una remuneración menor que la de sus competidores no agrarios por la provisión de outputs comerciales. Por lo tanto, productores eficientes no agrarios podrían empezar a competir con los agricultores por el uso de la tierra, basándose en los incentivos directos provistos por la oferta de outputs no comerciales (como el mantenimiento del empleo rural). Las potenciales diferencias de calidad entre los bienes no comerciales ofertados por los

agricultores comparados con aquellos provistos por los productores no agrarios y sus efectos en las valoraciones de los consumidores sería otra cuestión a tener en cuenta. En estos casos, los conflictos pueden ser solucionados estableciendo mecanismos de cooperación entre agricultores y otros agentes privados (como empresas de turismo rural u otras iniciativas empresariales locales), de forma que se pudieran diseñar estrategias comunes que estimularían la obtención de sinergias.

Un caso particular de bien no comercial es el de la **seguridad alimentaria**. El dilema que se plantea a los estados (ya que en este caso nos hallaríamos ante un bien no comercial de alcance nacional, o supranacional, en el caso de la Unión Europea) es entre el suministro interno nacional y el suministro exterior de alimentos, ya que la seguridad alimentaria como valor geoestratégico exige el mantenimiento de redes de seguridad y almacenaje de alimentos, y de la capacidad de activar la potencial producción nacional en casos de crisis. Pero la seguridad alimentaria podría también verse beneficiada mediante otros instrumentos y actuaciones no vinculadas exclusivamente con la producción agraria. Estas contribuciones no agrarias incluirían políticas macroeconómicas orientadas a incrementar el nivel de renta y mejorar la capacidad de adquirir alimentos por parte de la población, así como medidas destinadas a incrementar el acceso a los alimentos, incluyendo el desarrollo de sistemas estables y eficientes de transporte y logística. Para los detractores del carácter de bien no comercial de la seguridad alimentaria, mantener la producción interna mediante precios intervenidos por encima de los niveles de mercado, por razones de seguridad alimentaria nacional, crea importantes costes para contribuyentes, consumidores y proveedores externos, y puede tener incluso un impacto negativo en la seguridad alimentaria global. Es más, desde algunas posiciones se considera que la seguridad alimentaria es más una externalidad del comercio internacional que de la producción agraria nacional (Bohman et al., 1999). Sin embargo, entre ambas posturas opuestas, parece más realista suponer que la seguridad alimentaria no es simplemente un resultado de la producción conjunta de la producción nacional de alimentos ni tampoco es exclusivamente una externalidad del comercio internacional, sino que es una cuestión más compleja, sobre la que también tendrían incidencia otros factores, como el nivel de desarrollo de un país, la distribución de la renta nacional, o su disponibilidad de reservas.

Otra vía para solucionar los problemas derivados de la provisión socialmente ineficiente de bienes y servicios no comerciales estaría vinculada al activo papel que **el sector privado** puede jugar en la internalización de las externalidades asociadas a los procesos de producción agraria. Estos mecanismos privados pueden servir

tanto para internalizar externalidades positivas como negativas. La aparición de iniciativas privadas para la provisión de bienes no comerciales respondería a una demanda social subyacente de estos bienes no comerciales (Brouwer, 2004).

De las principales investigaciones realizadas al respecto (OECD, 2005c), puede concluirse que la práctica totalidad de las experiencias de provisión privada de estos outputs no comerciales se refieren a servicios ambientales (mantenimiento del paisaje, reducción de la contaminación, conservación de la biodiversidad, etc.). Las razones de ello están relacionadas, por un lado, con la existencia previa de ONGs ambientales, que actúan como elementos dinamizadores de la demanda, al arrogarse la representatividad de los intereses ecologistas; por otro, a la mayor disponibilidad a pagar por estos servicios por parte un número importante de consumidores. Aunque esta orientación de la provisión privada hacia los servicios ambientales, dejando a un lado otros outputs no comerciales, como la seguridad alimentaria, pudiera implicar un sesgo hacia los grupos de consumidores de renta más elevada (que serían los dispuestos a pagar más por estos servicios ambientales), garantizar su provisión permitiría que, gracias a los procesos de producción conjunta, se proveyeran simultáneamente otros outputs no comerciales más demandados por la población con menores niveles de renta.

Los servicios ambientales suministrados de forma privada suelen estar previamente acotados en cuanto a la superficie, el número de agricultores participantes y la escala, que puede ser local o regional. En muchos casos, al no existir mecanismos claros de exclusión, aparece el riesgo de *free rider*, lo que justifica una participación de la administración que garantice la provisión pareto-óptima del bien no comercial en cuestión. Sin embargo, no es sencillo determinar cuál es el nivel de intervención gubernamental que maximice el bienestar social, si tenemos en cuenta la posibilidad de que ese bien pueda ser provisto de forma privada, pública o mixta. La intervención gubernamental puede presentar unos menores costes de transacción, ya que puede abarcar una escala superior, establecer contratos normalizados y poseer mayores medios para la ejecución y el seguimiento de los compromisos ambientales adquiridos. Por otro lado, tal y como afirman Wiebe et al. (1996), las ONGs tienen ciertas ventajas sobre los poderes públicos, como una mayor flexibilidad y agilidad, la capacidad para movilizar los recursos privados y apoyos políticos, así como para proveer conocimiento y perspectiva local de los problemas a abordar. El carácter emprendedor de las ONGs les confiere además una mayor capacidad de buscar nuevos productos y métodos para alcanzar los objetivos conservacionistas (Hodge, 2004).

Por otra parte, la experiencia demuestra que en determinadas ocasiones es posible internalizar ciertos servicios ambientales mediante mecanismos de mercado. El agroturismo es una de las más comunes. En entornos de cierto valor paisajístico, la introducción de actividades turísticas en el seno de las explotaciones ha permitido a muchos agricultores la obtención de ingresos adicionales que han garantizado su viabilidad y con ellas, el mantenimiento del paisaje y otros elementos singulares de la zona asociados a la explotación agraria (construcciones, tradiciones, etc.). La evidencia del vínculo y la mutua interdependencia entre actividad agraria y turística es una garantía para la estabilidad de estas estrategias privadas o de mercado para la provisión de outputs no comerciales. Si en el caso del agroturismo la provisión de bienes comerciales y no agrarios se realiza de forma separada, existen mecanismos privados que permiten una provisión conjunta de ambos bienes, por ejemplo, mediante el establecimiento de primas adicionales sobre los precios de venta de los alimentos para apoyar a los agricultores que adquieran compromisos ambientales o conservacionistas.

Otros mecanismos privados de provisión de outputs no comerciales son los ya mencionados *bienes de club*, en los que los consumidores se asocian, por lo que aquélla se lleva a cabo de forma colectiva, a diferencia de la provisión individual que se realizaba en los casos anteriores. El potencial de estos clubs está determinado por su capacidad de establecer mecanismos de exclusión. Un ejemplo puede ser el pago de una tasa por parte de los consumidores de bienes paisajísticos (turistas o empresas turísticas) a los agricultores de una zona que se comprometan a mantener ciertas prácticas agrarias fundamentales para el mantenimiento del paisaje. También se podrían incluir en esta categoría mecanismos de generación de canales cortos de comercialización entre agricultores y consumidores, como los utilizados en las experiencias de *Community Supported Agriculture* (CSA) o "agricultura basada en la comunidad". En este tipo de procesos y otros similares, grupos de consumidores urbanos llegan a acuerdos anuales o estacionales con un agricultor o un grupo de agricultores para la provisión regular de productos agrarios, tras el pago previo de una cantidad prefijada, consensuando entre ambas partes tipos de producciones y cantidades, e incluso las prácticas bajo las que se van a cultivar. Este tipo de acuerdos son muy beneficiosos para los agricultores ya que les permiten, en primer lugar, obtener financiación en condiciones muy favorables; en segundo lugar, una garantía de venta previa de sus producción; y, por último, la retención de la práctica totalidad del valor añadido generado, al eliminar completamente los intermediarios. Por su parte, los consumidores obtienen alimentos de calidad a precios asequibles, además de los beneficios subjetivos que les reporta su participación en las decisiones de producción, un mayor control sobre

el origen de los alimentos que consumen o su contribución al mantenimiento de la agricultura y el tejido rural circundante.

Las estrategias CSA serían una experiencia única de provisión privada de la seguridad alimentaria como output no comercial. Además, en la mayoría de los casos la CSA establece asociaciones entre consumidores y productores ecológicos, por lo que se producen también otros outputs ambientales no comerciales. Favorecer estos mecanismos privados o la creación de clubs o consorcios por parte de los agricultores puede ser además una forma de favorecer el ajuste estructural, al proveer a aquéllos de fuentes alternativas de renta.

En cualquier caso, la relevancia o el éxito de los diferentes modos de provisión privada de outputs no comerciales están relacionados en muchas ocasiones con factores sociales y culturales que no son fácilmente trasladables entre países. Cualquiera que sea la actitud de la administración, la implicación entre los agentes privados (agricultores, empresas u ONGs) es fundamental para el inicio de las transacciones de bienes no comerciales, y la comunicación entre estos agentes contribuye a mejorar los proyectos a poner en marcha (Brouwer, 2004). Además, estas estrategias privadas no responden exclusivamente a incentivos económicos, sino que pueden estar impulsadas por el deseo de mantener usos y tradiciones, la conciencia ecológica de los ciudadanos o el altruismo de los individuos. En aquellos casos de provisión voluntaria de outputs no comerciales basados en vínculos o reglas no formales -como el peso de las tradiciones o el carácter consuetudinario de determinadas prácticas- los costes de transacción son inferiores y las prácticas acordadas son incluso más difíciles de alterar una vez adoptadas (Eggertson, 1996).

No obstante, el sector público desempeña siempre un papel importante en los enfoques privados de provisión de outputs no comerciales, ya que es responsable de fijar el marco legal que permite la asignación de los derechos de propiedad, fundamentales para el establecimiento de estos mecanismos privados. Los poderes públicos pueden proveer además de asistencia financiera adicional, que en fases iniciales puede resultar decisiva para incentivar la incorporación de nuevos agricultores a estos esquemas. La administración también puede cumplir un papel importante a la hora de reducir los costes de transacción, facilitando información a los agentes participantes.



## 4. INTERVENCIÓN PÚBLICA EN AGRICULTURA Y POLÍTICAS AGRARIAS

En el Capítulo anterior se han podido visualizar las principales consecuencias que tiene el funcionamiento incorrecto de los mercados sobre la agricultura, los cuales conducen a la necesidad de una intervención pública que pueda corregirlas. Sin embargo, la intervención pública en agricultura ha respondido tradicionalmente a otro tipo de condicionantes, de carácter más estratégico, como la necesidad de garantizar un abastecimiento regular de alimentos a precios bajos o limitar la dependencia de alimentos del exterior. Además, la evolución de la producción y el comercio agrario están condicionados por las características de la oferta y demanda agrarias<sup>88</sup>. Estas peculiaridades se recogen en tres leyes clásicas de la economía: las leyes de Turgot, Engel y King.

La Ley de Turgot o *Ley de los rendimientos decrecientes*, establece que dados los factores de producción tierra, capital y trabajo, si se mantiene el primero de ellos constante, los incrementos de los otros dos producirán rendimientos progresivamente menores, hasta llegar a un punto en el que cualquier cantidad superior aplicada no hará sino reducir la producción. Pese a que la tecnología haya podido aumentar las posibilidades de producción de la tierra, ciertamente existen unos umbrales a partir de los cuales comienzan a entrar en funcionamiento estos rendimientos decrecientes.

La Ley de Engel, por su parte, señala que a medida que la renta per cápita crece, la proporción del gasto total destinada a la adquisición de alimentos desciende progresivamente, ya que la elasticidad de la demanda de éstos con respecto a la renta es inferior a uno. Esta inelasticidad está relacionada con la satisfacción y posterior saturación de las necesidades de alimentos, que se acaba traduciendo en una tendencia a la sobreproducción y a la generación de excedentes, que tienen como consecuencia fuertes presiones a la baja sobre los precios.

La Ley de King es una consecuencia de la de Engel: ante una demanda estabilizada, los incrementos de la oferta apenas son absorbidos y se produce la caída de los precios. Por lo tanto, según esta Ley, los aumentos de la producción agrícola que tengan lugar en un mercado libre tendrán como consecuencia una reducción más que proporcional del precio.

---

<sup>88</sup> Estas características explicarían en cierta medida el retraso relativo de la agricultura respecto a otras actividades económicas como la industria y los servicios.

El cumplimiento de estas Leyes supone que la agricultura es un sector que tiene que hacer frente a la aparición de excedentes recurrentes, de graves consecuencias para los pequeños productores (por otra parte, mayoritarios en número). Pero el control y gestión de la producción agraria a escala nacional, o incluso global, escapa de las posibilidades de los pequeños agricultores, por lo que se hace necesaria la aparición de políticas públicas de regulación de la oferta. Sin embargo, ya se ha apuntado con anterioridad, en muchas ocasiones estas políticas se han concretado en actuaciones destinadas a la gestión de los excedentes, que una vez subvencionados eran canalizados hacia los mercados de exportación, con las consiguientes distorsiones, tanto sobre el resto de países productores como sobre los propios productores y mercados de los países importadores<sup>89</sup>.

La constatación del cumplimiento de estas Leyes ha pesado sobre la liberalización de los mercados agrarios internacionales, cuyo acceso ha estado fuertemente regulado desde la posguerra mundial. Aunque el apoyo a la agricultura en los países desarrollados se ha llevado a cabo principalmente mediante las políticas agrarias, también las políticas comerciales han jugado un importante papel en la defensa del sector. El proteccionismo agrario ha sido una constante en las políticas públicas tanto de la Unión Europea como de los Estados Unidos y de otros países desarrollados (Japón, Canadá, Suiza, etc.). Pero, tras la aprobación del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, el desarrollo de instrumentos de intervención pública ha tenido que mantener un difícil equilibrio entre la legítima respuesta a los objetivos de política agraria (como la corrección de las externalidades) y la necesidad de cumplir con los compromisos adquiridos en el seno de las negociaciones de las comerciales multilaterales. Si a ello se le suman otros factores, como las transformaciones en los mercados agrarios globales y locales, la reconversión permanente del sector, las nuevas demandas sociales, el *mainstream* a favor de la desregulación y de la liberalización económica y las limitaciones presupuestarias de los Estados, se hace evidente la necesidad de un nuevo paradigma de política agraria<sup>90</sup> que permita responder a los problemas emergentes a los que ha de hacer frente la agricultura, tanto en el contexto global como local.

---

<sup>89</sup> En los países desarrollados la Ley de Engel explica en parte las desigualdades crecientes entre el medio rural y el urbano. Además, la industria ha desarrollado una mayor capacidad de regulación de precios y, principalmente, de stocks, de la que la agricultura ha carecido. La extensión de la Ley de Engel a una escala global se traduce en la desventaja de los países exportadores de materias primas frente a los países exportadores de manufacturas. En este sentido, Prebisch y Singer ya llegaron a una conclusión similar al señalar que las desigualdades en el comercio internacional están relacionadas con la menor elasticidad de la demanda de las materias primas (Pons, 2005).

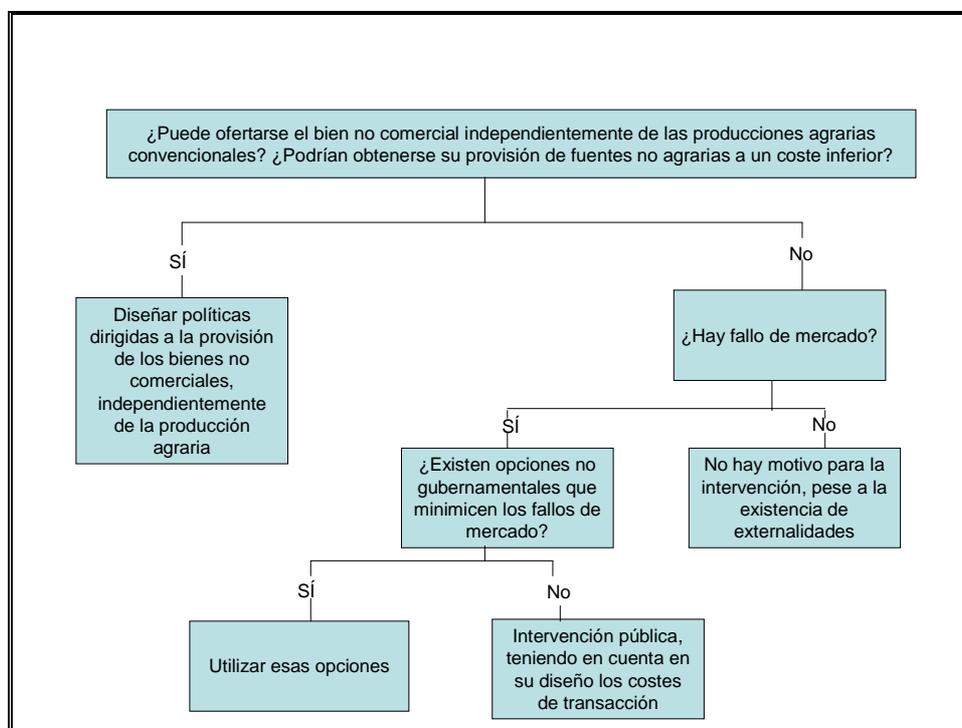
<sup>90</sup> La acepción de paradigma que se emplea no es la de paradigma científico en el sentido que lo hace Kühn, sino en un sentido más limitado, como paradigma político-institucional (Hall, 1992).

Por lo tanto, a lo largo de este capítulo se plantearán los criterios más relevantes que rigen las intervenciones destinadas a corregir las externalidades y fallos de mercado en agricultura, los principales paradigmas que han regido históricamente esa intervención, y cómo se han traducido en diferentes instrumentos de política agraria a lo largo de la historia, haciendo especial énfasis en el periodo posterior a la aprobación del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, en el que se abre una nueva etapa para el diseño y la formulación de estas políticas.

#### 4.1. La corrección de externalidades y criterios para la intervención pública en agricultura

La definición, diseño y aplicación de políticas destinadas a preservar o corregir las externalidades agrarias deben tener en cuenta en su formulación las características de estas externalidades, y los criterios a emplear en dicha intervención, de forma que se establezcan instrumentos precisos y eficientes. En la figura siguiente se reproducen de forma esquemática cuáles serían los criterios que determinarían la necesidad de intervención pública para corregir los fallos de mercados asociados a la producción agraria.

Figura 4.1. Criterios de la intervención pública la corrección de fallos de mercado en agricultura



Fuente: Reig (2002), basado en OECD (2001b)

Siguiendo el esquema decisorio presentado en la Figura 4.1., será necesario, en primer lugar, identificar las características de los procesos de producción conjunta. Para ello, hará falta conocer qué actividades agrarias están directamente implicadas en la producción de bienes no comerciales y hasta qué punto dependen de los factores de producción fijos (mano de obra, tierra). Además, es fundamental determinar si existen economías de alcance<sup>91</sup>, que definirán procesos de producción conjunta "fuerte", y en los que es difícilmente separable la producción de los bienes comerciales de la de los no comerciales.

En segundo lugar, habrá que valorar si existen fuentes alternativas a las agrarias para proveer los bienes no comerciales y estimar su coste. En caso de respuesta afirmativa, sería más eficiente que estos bienes fueran provistos de forma independiente. La existencia de costes de disociación determinará si existen economías de alcance o no. Puede haber diversas maneras de disociar la provisión de bienes no comerciales de la producción agraria, presentando cada una de ellas diferentes costes:

- Provisión no agraria: habría que estimar el coste de suministrar el bien no comercial asociado a una actividad no agraria.
- Provisión por superficie agraria pero no vinculada a la producción agraria: debería estimarse el coste de mantener los recursos fijos vinculados a la producción del bien no comercial (p.ej: el coste de la capacidad de producción de la tierra).
- Provisión por superficie agraria pero mediante cambios en los sistemas de producción agraria: requeriría estimar el coste de la transición desde sistemas intensivos hacia sistemas extensivos.
- Provisión por superficie agraria sin producción comercial, pero con diferente calidad (mayor) en la producción disociada del bien no comercial respecto a la producción vinculada: habría que estimar el coste de mantener los recursos fijos que están vinculados a la provisión de un bien no comercial y restarlo del valor monetario de la diferencia en calidad.

Incluso en los casos en los que se presenta tanto la producción conjunta como la existencia de fallos de mercado, se ha de valorar si existen mecanismos

---

<sup>91</sup> Las economías de alcance tienen lugar cuando una única explotación produce varios productos de forma conjunta a un coste inferior que si cada uno se produjera de forma separada en una explotación diferente. Los costes de disociación son los costes que se generan al realizar la producción de forma separada en distintas unidades productivas. El concepto de economías de alcance es útil cuando existe la posibilidad de una provisión separada de los productos. También es aplicable a las economías de escala que tienen lugar en los territorios, como resultado de las que tienen lugar como consecuencia de las actividades de diversos agentes sobre el mismo.

alternativos a la intervención pública que minimicen dicho fallos. En determinadas circunstancias, puede ser más eficiente ofrecer incentivos a los productores para que incorporen las demandas sociales en sus decisiones de producción. Como ya se ha señalado, dependiendo de las características en tanto que bienes públicos de esas externalidades, en ciertas ocasiones las opciones basadas en iniciativas privadas pueden ser satisfactorias. Si, pese a todo, se llega a justificar la intervención pública, habrían de valorarse cuáles serían los instrumentos más eficientes, teniendo en cuenta los costes de transacción, los administrativos y otras cuestiones vinculadas a la estabilidad, la equidad y difusión internacional de los posibles efectos. En algunos casos, la intervención requerida será muy limitada. Además, hay que tener en cuenta que el vínculo existente entre la producción de bienes comerciales y no comerciales puede verse debilitado por cambios en los sistemas de producción o en la tecnología que reduzcan la conexión entre los outputs ambientales y la producción agraria. También pueden existir posibilidades de que esos bienes no comerciales sean provistos por otras producciones no agrarias.

Otra cuestión importante sería identificar cuáles son los factores relacionados con la escala y la distribución espacial de los bienes no comerciales, ya que los instrumentos aplicables diferirán notablemente dependiendo de si los efectos están muy localizados en un lugar determinado (por ejemplo, el mantenimiento de un paraje determinado) o se extienden a ámbitos superiores: locales, regionales e incluso globales. La mayor parte de los outputs no comerciales (como el paisaje, el control de inundaciones, la biodiversidad o la viabilidad de las comunidades rurales) tienen una escala territorial limitada. Los costes de proveer estos bienes no comerciales y su calidad no sólo difieren sustancialmente entre países, sino también entre regiones e incluso entre zonas dentro de una misma región. Las diferencias en productividades locales, acompañadas de otros factores (como las dimensiones de escala o las variaciones espaciales en la demanda de estos output no comerciales) sugieren que no existirá una única respuesta a las demandas sociales de bienes públicos de origen agrario que sea óptima para todas las zonas. Los riesgos de ignorar estas diferencias territoriales pueden generar ineficiencias, ya que podrían producirse excesos o carencias en la provisión local de estos outputs. Por lo tanto, en este contexto es importante identificar el ámbito territorial o administrativo apropiado en el que deben ser organizadas y aplicadas las respuestas, tanto políticas como de mercado.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Si las diferentes funciones de la agricultura fueran completamente separables, cada output no comercial podría ser gestionado al nivel geográfico apropiado. Sin embargo, la producción conjunta

En tercer lugar, si se ha determinado que no es posible proveer los bienes no comerciales independientemente de la producción agraria (bien por razones técnicas, bien por lo elevado de sus costes), habrá que valorar si existe fallo de mercado<sup>93</sup> que impida la provisión socialmente óptima de ese bien. Para ello, sería necesario realizar una estimación de la demanda de dichos bienes (mediante alguno de los métodos que se señalaban en el Capítulo anterior). Una vez obtenida, habría que estimar las repercusiones que tendría un descenso de los precios agrarios sobre los bienes no comerciales, poniendo especial atención en sus hipotéticos efectos sobre los usos de la tierra (intensificación/extensificación, concentración, cambios en los tipos de cultivo, abandono/marginación de tierras). Si los beneficios del descenso de los precios son inferiores al valor de la demanda de externalidades (de las que sea descontado previamente el valor de las externalidades negativas<sup>94</sup>), estaríamos en presencia de un fallo de mercado.

En cuarto lugar, se ha de valorar si existen mecanismos alternativos para garantizar la provisión de bienes no comerciales, teniendo en cuenta las características de los bienes públicos que se han visto también en el Capítulo precedente. Por último, una vez determinados cuáles son los criterios de una intervención pública orientada a la corrección de los fallos de mercado de origen agrario, habría que describir cuál es el enfoque sobre el que se va a sustentar esa intervención, junto a otros aspectos relevantes vinculados, como los relativos a los costes de transacción, la equidad o la estabilidad en su provisión<sup>95</sup>.

Como señala Atance (2007), para sistematizar los diferentes casos de bienes públicos de origen agrario que pudieran requerir de intervención pública, es necesario establecer la vinculación entre la generación de bienes públicos por parte de las explotaciones agrarias y la aparición de fallos de mercado dentro de los sistemas agrarios en los que aquéllas se integran, de forma que ello permita obtener un primer marco de análisis que facilite la adopción de criterios para la

---

requiere que todos esos outputs múltiples sean producidos de forma simultánea. Esto puede dificultar el desarrollo de un enfoque que permita preservar las ventajas de soluciones específicas a escala y que permita tener en cuenta las diferencias de las productividades locales de los bienes no comerciales. Un modo de actuación podría ser la identificación de los usos de la tierra dominantes para diferentes zonas, determinando las funciones de la agricultura asociadas a los diferentes usos y teniendo en cuenta los output no comerciales más demandados en esas zonas, o que puedan ser producidos más eficientemente bajo condiciones locales (OECD, 2003).

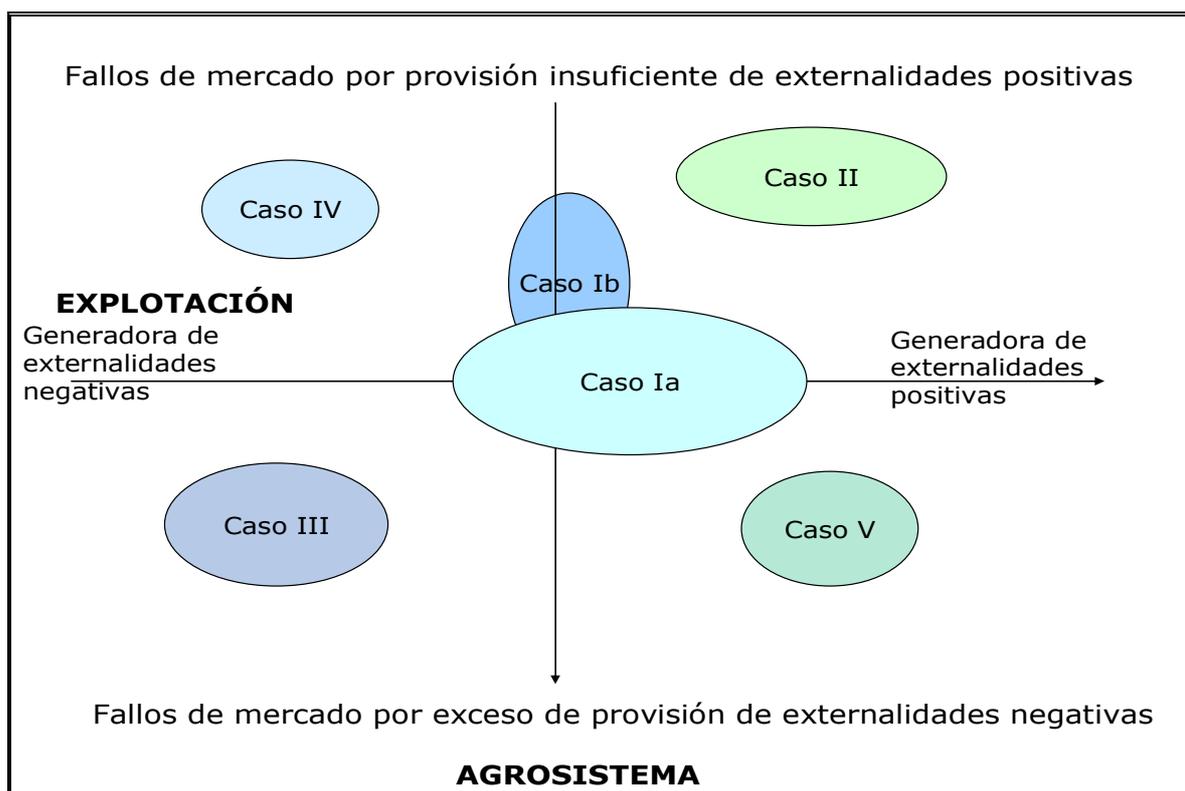
<sup>93</sup> Como se ha visto en el Capítulo tres, estos bienes no comerciales son por definición externalidades, pero no tendrían porque representar siempre fallos de mercado.

<sup>94</sup> Aunque hasta aquí sólo se haya analizado la respuesta a la existencia de externalidades positivas, la corrección de las externalidades negativas ha de ser un elemento fundamental tanto del análisis como de la estrategia.

<sup>95</sup> Los trabajos de la OCDE han ido destinados a generar un marco de análisis (OECD, 2001b; OECD, 2003) que permitiera determinar los criterios de intervención, así como los instrumentos que garantizarían de forma más eficiente esa intervención.

intervención pública. Este esquema bidimensional requeriría la incorporación de una tercera dimensión, la socioterritorial, relacionada con el propio medio rural, y que reflejara las externalidades que genera el propio espacio rural. En la Figura 4.2. se presenta la identificación de seis casos diferentes, tal y como las emplea Atance (2007), a partir de las dos dimensiones que representa en los ejes vertical y horizontal.

**Figura 4.2. Explotaciones agrarias y externalidades**



Fuente: Atance (2007)

Sin embargo, la identificación empírica no es tan sencilla, ya que requiere analizar tanto la demanda social de cada externalidad (para determinar la existencia o no de fallos de mercado) como la oferta de bienes públicos (y privados) que realiza cada explotación. La situación óptima correspondería al Caso Ia, en el que la producción de bienes públicos es la socialmente óptima. Se representa su situación ligeramente desplazada hacia la derecha en el eje horizontal, ya que ésta sería la situación más común entre los agrosistemas europeos, debido a que, aunque las explotaciones generan externalidades positivas, su propia pervivencia garantiza que las mismas se suministren en cantidades próximas al óptimo social. El Caso Ib es una variante del caso anterior, y expresa que las explotaciones generan externalidades positivas pero en una cantidad inferior a la socialmente demandada. En este caso la intervención debería ir destinada a aumentar la producción de externalidades hasta eliminar el fallo de mercado.

Los Casos II y III serían estrictamente antagónicos. En el Caso II se incluirían a las explotaciones de agrosistemas generadores de externalidades positivas, que se suministran de forma insuficiente, y que requerirían de incentivos generalizados para estimular su provisión. Un ejemplo de ello serían los sistemas de ganadería extensiva de montaña. El Caso III respondería a las explotaciones que producen un exceso de externalidades negativas, vinculadas a sistemas intensivos. La necesaria corrección o reducción de las externalidades negativas también requeriría una intervención generalizada en este caso.

Los Casos IV y V estarían referidos a intervenciones localizadas en explotaciones que presentan comportamientos excepcionales dentro de sus agrosistemas. En el Caso IV tendríamos una explotación que genera externalidades negativas dentro de un sistema de producción agraria caracterizado por la creación de externalidades positivas. Sería el caso de una explotación contaminante en un agrosistema de alto valor natural, que sería objeto de actuaciones correctoras destinadas a reducir o eliminar las actividades o prácticas contaminantes (por ejemplo: una explotación intensiva de porcino, localizada en un sistema de dehesa). El Caso V sería el de una explotación que genera externalidades positivas dentro de un sistema de producción caracterizado por el exceso de externalidades negativas (por ejemplo, una explotación de agricultura ecológica incrustada en un sistema muy intensivo de producción hortícola bajo plástico). La intervención pública estaría dirigida a potenciar las externalidades positivas de esa explotación.

Por lo tanto, delimitar adecuadamente las características de los bienes públicos es un paso previo a la intervención pública destinada a su corrección. Ello requiere acotar debidamente el alcance y extensión de las externalidades generadas, de forma que los instrumentos diseñados sean eficaces y eficientes. En este sentido, las políticas agroambientales supondrían un ejemplo de instrumentos *ad hoc* dirigidos a la corrección de fallos de mercado y a garantizar la provisión de bienes y servicios ambientales de origen agrario.

#### **4.1.1. Enfoques de la intervención pública para la corrección de los fallos de mercado**

Desde la Teoría de los Bienes Públicos, existen dos enfoques o escuelas principales. Según un primer enfoque basado en las teorías de Pigou, las actuaciones correctoras de los fallos de mercado se llevarían a cabo mediante la implantación de tasas y subsidios. Sin embargo, a menudo los reguladores tienen un conocimiento imperfecto de los costes y beneficios de sus actuaciones, con lo que

se generan errores en la determinación de los objetivos y en los propios procesos de determinación de las regulaciones.

Una segunda escuela, deudora de las aportaciones de Coase, establece que la intervención gubernamental debe estar restringida a la definición de los derechos de propiedad. Si estos derechos están bien definidos, se pueden alcanzar soluciones no gubernamentales Pareto-óptimas mediante negociaciones descentralizadas. En el Capítulo quinto se abundará más en estas cuestiones, focalizándolas en el caso concreto de la política agroambiental.

En el caso de los bienes públicos locales, teniendo en cuenta los diferentes aspectos asociados a la intervención pública, parece existir cierto consenso sobre la primacía de la provisión descentralizada como opción más eficaz, sobre todo cuando las administraciones locales competentes poseen autonomía financiera, ya que se reducen los costes de transacción, se minimizan los fallos de información y se ofrece una estimación más adecuada de la demanda social de bienes no comerciales, por lo que los objetivos están mucho más definidos. Sin embargo, la descentralización tiene la desventaja de que presenta también un carácter más regresivo desde el punto de vista de la equidad interregional. Por el contrario, los mecanismos convencionales de apoyo al sector agrario, sólo estarían justificados en aquellos casos en los que los elevados costes de transacción hicieran ineficiente la puesta en marcha de otros pagos destinados a la provisión *ad hoc* de bienes no comerciales. En cualquier caso, las opciones más eficientes estarían basadas en el establecimiento de pagos vinculados a la provisión de los bienes no comerciales, disociados de los niveles de producción. En el caso de los bienes y servicios ambientales, la intervención pública ha de ir destinada a asegurar el flujo de bienes y servicios ambientales por parte de aquellos agricultores más capacitados para ello (incentivando a éstos y no a todos los agricultores sin excepción), más que a mantener un determinado stock de capital medioambiental (que se asocia exclusivamente a ciertos tipos de agricultura) (Potter, 2004).

En cuanto al ritmo de introducción de instrumentos de intervención pública destinados a corregir esos fallos de mercado, la evidencia parece recomendar que el enfoque de aplicación de las políticas sea gradualista, permitiendo cambios marginales en la provisión de los bienes comerciales y no comerciales, lo que posibilitaría el desarrollo de formas alternativas de suministro del bien no comercial que no requerirían de la intervención pública, y la introducción de mecanismos correctores en cuanto se verificara la aparición de efectos no deseados antes de que éstos pudieran ser irreversibles. De esta manera, se minimizaría el riesgo de que el descenso de los precios se tradujera en una reducción en la provisión del

bien no comercial. Aun siendo necesario un sistema de seguimiento para su puesta en marcha, este enfoque gradual permitiría adecuar las estructuras administrativas de forma progresiva, con lo que se reduciría la incertidumbre sobre los impactos de los costes de transacción en las diferentes opciones políticas, además de conceder tiempo suficiente para la creación de clubs o consorcios para la provisión de los bienes y servicios no comerciales o facilitar la incorporación de cambios ante variaciones de otros parámetros (como los precios internacionales).

Cara a la introducción de criterios para la intervención pública, la abundancia de los bienes no comerciales o la frecuencia de su provisión resultan cruciales (OECD, 2003). La actuación pública debería ser prioritaria en la preservación de aquellos bienes no comerciales singulares o muy escasos (como especies vegetales o animales empleadas en agricultura o ganadería en peligro de extinción, o paisajes agrarios de valor especial), mientras que se podrían emplear otros enfoque mixtos para garantizar la provisión de otros bienes no comerciales más comunes. La aplicación de enfoques diferenciados sería necesaria para no incurrir en un deterioro irreversible de los bienes únicos y, por el contrario, en un exceso de oferta de los más abundantes<sup>96</sup>.

#### **4.1.2. Costes de transacción**

Una de las principales dificultades que se han de afrontar a la hora de diseñar instrumentos o mecanismos destinados a la provisión de outputs no comerciales es la aparición (y el volumen) de los costes de transacción (OECD, 2003); esto es, de aquellos costes en los que se incurre en las fases de diseño, aplicación, seguimiento y supervisión de las diferentes intervenciones públicas. Incluye, por ejemplo, todos los costes de recogida de la información necesaria para el diseño de instrumentos, así como otros derivados de la preparación de los criterios de selección de los potenciales beneficiarios, del seguimiento y la evaluación de los programas, etc. En algunos casos pueden ser muy elevados, de modo que su inclusión puede condicionar la elección entre posibles medidas alternativas, en función de los costes que presenten unas y otras. De esta manera, la existencia de costes de transacción y su adición al coste global de cada una de las opciones afecta a su elegibilidad.

---

<sup>96</sup> La mayor o menor singularidad de los bienes no comerciales podría ser determinada mediante la realización de catálogos o inventarios, apoyados con sistemas de seguimiento eficientes y efectivos que detecten los riesgos potenciales de cambios irreversibles que puedan afectar a las generaciones venideras. Noruega, por ejemplo, realiza desde 1994 una clasificación de sus paisajes nacionales, dividiéndolos en tres categorías: paisajes culturales de con valor de conservación especialmente alto; paisajes culturales con valor especial; y paisajes agrarios ordinarios.

Para algunos bienes públicos puros de carácter difuso, como puedan ser los servicios ambientales o paisajísticos que provee la agricultura en el medio rural, los elevados costes de transacción vinculados a los pagos *ad hoc* (como los realizados por las políticas agroambientales) se han utilizado como justificación para mantener su provisión mediante instrumentos convencionales de política agraria. Es el caso de los subsidios a la producción o la protección en frontera, cuyos menores costes de transacción los harían más eficientes a la hora de garantizar la provisión de los outputs no comerciales. Como se puede deducir de la Tabla 4.1., la precisión del instrumento respecto al objetivo está directamente relacionada con sus costes de transacción.

**Tabla 4.1. Costes de transacción asociados a diferentes opciones de políticas**

<b>Actividades administrativas</b>	<b>Pagos condicionados</b>	<b>Subsidios a la producción</b>	<b>Apoyo a precios mediante aranceles</b>
<i>Diseño de instrumentos</i>	SÍ	SÍ	SÍ
<i>Obtención de consenso</i>	SÍ	SÍ	SÍ
<i>Recaudar recursos (impuestos)</i>	SÍ	SÍ	NO
<i>Selección de zonas objetivo</i>	SÍ	NO	NO
<i>Ejecución</i>	SÍ	SÍ	NO
<i>Seguimiento</i>	SÍ	SÍ	SÍ
<i>Cumplimiento</i>	SÍ	SÍ	NO

Fuente: OECD, 2003

A la hora de de tomar una u otra decisión en materia de instrumentos a adoptar hay también otra serie de aspectos a tener en cuenta.

En primer lugar, una comparación correcta entre las diferentes opciones exige conocer hasta qué punto es difusa la incidencia del bien público. Si eso no ocurre en algunas o muchas de las zonas donde se produce el bien agrario asociado al bien no comercial, entonces se incurrirá en unos excesivos costes por realizar pagos a productores que no proveen el bien público en cuestión.

En segundo lugar, hay que reconocer también que un subsidio a la producción no produce el mismo resultado que un pago destinado a la provisión de un bien no comercial en términos de calidad, cantidad y ubicación del bien público. Por lo tanto, podría haber un exceso de oferta en algunas zonas y escasez en otras. Además, si no se toman medidas adicionales, se podrían generar unas mayores externalidades negativas.

Por último, en el caso de que los instrumentos de apoyo llevaran asociados ciertos requisitos para la elegibilidad de los potenciales beneficiarios o para mejorar su impacto y resultados (como, por ejemplo, el cumplimiento de la ecocondicionalidad para acogerse a las ayudas del pago único tras la Reforma de la PAC de 2003), los costes de la aplicación y el seguimiento de su cumplimiento (que al fin y al cabo, serían también costes de transacción) también deberían tenerse en cuenta.

Una opción para evitar este problema podría ser la regionalización de los pagos (si las regiones fueran agrológicamente homogéneas). No obstante, aquí también habría de ser exigible la contabilización de los costes de transacción asociados. En este caso, la cooperación entre los diferentes niveles administrativos implicados o los partenariados con agentes privados (como ONGs ambientales) pueden contribuir a minimizar estos costes y aumentar la eficiencia de las medidas.

Pero los costes de transacción no sólo están vinculados a las condiciones en las que se realizan las intervenciones públicas. Las propias características de los grupos objetivo de potenciales beneficiarios (como el número de explotaciones, su distribución espacial, la recepción de otros pagos, la posibilidad técnica de sustitución de inputs, el entorno social y cultural, etc.) también influyen en la determinación de estos costes. Además, siempre hay que tener en cuenta los costes de transacción en los que pueden incurrir los propios agricultores para acceder a las ayudas (trámites administrativos, acceso a la información, mecanismos de control, etc.), que condicionan también la eficiencia de las medidas.

Por otra parte, como ya se ha comentado en el Capítulo anterior, los mencionados costes de transacción también pueden aparecer cuando se pretende realizar esta provisión de outputs no comerciales mediante mecanismos privados, como pudieran ser la creación de mercados, el establecimiento de mecanismos de exclusión o la puesta en marcha de clubs o mecanismos de provisión voluntaria. En estos casos, estos costes están vinculados a la recogida de información, a la falta de confianza mutua entre los agentes implicados (agricultores y no agricultores de una zona, por ejemplo) o a la ausencia de derechos de propiedad bien definidos. Aquí las Administraciones Públicas podrían tener un importante papel en la reducción de los costes, facilitando la concreción de ciertos acuerdos institucionales, mediante la utilización de incentivos (que a su vez, tendrías sus costes de transacción asociados), el aprovechamiento de la infraestructura social existente o definiendo y asignando derechos de propiedad<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Aunque las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones pueden suponer avances en la reducción de los costes de transacción, en algunos casos tal vez se sobreestime su papel a la hora de

Una cuestión importante vinculada con los costes de transacción son los fallos de información o la existencia de información incompleta. A este respecto existen dos problemas principales: la cuantificación de la demanda real de bienes públicos y la respuesta de los agricultores a cambios en los precios. Con respecto a la medición de la demanda de bienes y servicios ambientales, ya se han expuesto en el Capítulo tercero algunos de los principales métodos y sus limitaciones. Y en cuanto a la reacción de los agricultores ante las variaciones de los precios, ésta puede revestir formas muy diferentes, que van desde la incorporación de nuevas tecnologías hasta el abandono de la actividad. Ello dependerá de distintos factores internos de la explotación, como la disponibilidad de tierra y capital, el acceso a nuevas tecnologías, el número de personas dependientes de aquéllas o las posibilidades de diversificación productiva. Según Jongeneel, Polman y Slangen (2005), las propiedades de la explotación (niveles de especialización, necesidades de insumos, tipo de comercialización de la producción), las características individuales de los agricultores (edad, formación, género, actitud hacia el riesgo, características del hogar agrario), y sus niveles de renta, condicionarían a su vez la incorporación de otras actividades no agrarias (como la gestión medioambiental, turismo rural y ocio o la comercialización de productos en la explotación). En el caso de los servicios ambientales y de ocio, la actitud de los agricultores hacia esas actividades sería también relevante. En esa transición hacia una mayor internalización de esas funciones no estrictamente comerciales de la actividad agraria, el capital social jugaría también un papel importante, tanto en lo referente a la confianza hacia la labor de las Administraciones Públicas (que tienen un rol significativo en la promoción de determinadas actividades) como mediante la participación activa en organizaciones profesionales y sociales<sup>98</sup>.

#### **4.1.3. Estabilidad, equidad y solidaridad intergeneracional**

Aunque la aplicación de instrumentos adecuados pueda resolver las ineficiencias sociales generadas por la existencia de bienes públicos, algunas de las soluciones adoptadas pueden no ser las óptimas desde la perspectiva de la estabilidad y de la equidad, tanto espacial como intergeneracional.

---

crear nuevos mecanismos de exclusión que permitan la conversión de bienes públicos puros o locales en bienes club o privados (OECD, 2003).

<sup>98</sup> Un estudio sobre los agricultores finlandeses señalaba que éstos mostraban también una elevada disposición a aceptar el rol multifuncional de la producción agrícola, pero hacían más hincapié en aquellos aspectos ligados a la función productiva (como la seguridad alimentaria, la seguridad de los alimentos y la calidad) que en aquellos ligados a las funciones ambientales de la agricultura (Arovuori y Kola, 2006).

En relación con la estabilidad, y como ya se ha señalado anteriormente, habría que tener en cuenta que las externalidades o fallos de mercado a los que responde la intervención pública no son algo estático, sino dinámico. La propia evolución de la sociedad genera cambios en las preferencias sociales que pueden implicar el surgimiento de nuevos fallos de mercado, mientras que otras externalidades pueden ser internalizadas gracias a los avances científicos y en el conocimiento que faciliten su medición (Mann y Wüstemann, 2008) y favorezcan la creación de instrumentos más eficientes y precisos para su corrección.

Las disposiciones o acuerdos institucionales que son aplicadas bajo tutela de las Administraciones Públicas como solución a los fallos de mercado son, en general, más estables que las realizadas por agentes privados. Los mayores problemas suelen estar centrados en las reticencias de las propias Administraciones a la hora de adquirir compromisos de carácter contractual con los agricultores individuales para la provisión de bienes y servicios ambientales -como los regulados por las políticas agroambientales-. A éstas habría que añadir las de los propios agricultores de cara a la adquisición de compromisos a largo plazo. Por su parte, las políticas convencionales de apoyo a precios han mantenido una mayor estabilidad con una condicionalidad limitada. Además, la estabilidad de las actuaciones gubernamentales está siempre limitada por la evolución de los procesos políticos y la aparición de problemas fiscales. Por otra parte, la aceptación por parte de los agricultores de contratos a largo plazo requiere de una mayor participación de éstos a la hora de determinar las condiciones y compromisos adquiridos, cuya asunción se vería facilitada además si las políticas y sus razones internas estuvieran correctamente explicitadas y fueran transparentes.

En cuanto a los medios privados de provisión de los bienes no comerciales (como los consorcios o los bienes de club), éstos presentan mayores problemas que los públicos para garantizar una estabilidad en la oferta. Sin embargo, las actuaciones que han tratado de reforzar la interdependencia entre la producción agraria y otras actividades vinculadas a la producción no comercial (como el paisaje y el turismo, por ejemplo) han mostrado una mayor estabilidad. El trinomio ingresos seguros, existencia de compromisos legales (cuya eliminación presenta notables costes de transacción) y dependencia económica mutua (entre agricultura y turismo) favorece la provisión estable de los bienes no comerciales por medios privados (OECD, 2005). Además, la cooperación entre los agentes públicos y privados, bien sea mediante apoyo financiero, bien mediante la mejora de la capacidad de gestión, puede contribuir a la estabilidad de estas soluciones.

Las actuaciones públicas para garantizar la provisión óptima de los bienes públicos de origen agrario tienen también implicaciones sobre la equidad y la distribución de la renta, tanto a escala nacional como internacional. A escala nacional, la complejidad de las cuestiones éticas es notable, ya que al ser muchos los bienes relacionados, cada bien (cada externalidad) tiene diferentes implicaciones en lo que a la equidad se refiere. Por ejemplo, la seguridad alimentaria (en la medida en que no se obtenga mediante el apoyo a los precios) favorece más a los pobres que a los ricos, porque estos últimos podrían comprar alimentos aunque los precios aumentaran debido a la escasez. Por otro lado, la preservación del medio natural de las zonas rurales beneficia más a las clases más pudientes, debido a que la demanda de paisaje y otros valores medioambientales es elástica con respecto a la renta.

Las dos cuestiones fundamentales relacionadas con la equidad tienen que ver, en primer lugar, con la distribución espacial de la provisión de estos bienes públicos; y en segundo término, con el reparto de los costes asociados a su provisión, esto es, con la manera en que afecten o no a los patrones de distribución de la renta. En este sentido, los efectos sobre esta variable de los instrumentos que se adoptaran para garantizar la provisión de outputs no comerciales serían divergentes, y los supuestamente más eficientes podrían conducir a resultados no deseados desde la perspectiva de la equidad.

En efecto, aunque ya se ha comentado que por diversas razones la provisión descentralizada puede ser la opción más eficiente para la provisión de bienes públicos locales, ésta sería probablemente la más regresiva desde el punto de vista de la equidad interregional, ya que sólo las regiones que dispusieran de recursos suficientes serían capaces de preservar aquellos bienes no comerciales que fueran bienes públicos locales. En estas circunstancias, una alternativa podría pasar por la dotación directa por parte de los gobiernos centrales de los recursos necesarios para la provisión de bienes no comerciales previamente determinados por los gobiernos regionales o locales. Otra opción podría ser la entrega por parte de la Administración central a las Administraciones regionales de una partida genérica, con cuyos recursos estas últimas diseñarían y aplicarían una serie de instrumentos o pagos en función de los bienes que se estimara socialmente deseable proveer, corrigiendo así los elementos regresivos sin menoscabar la eficacia de los instrumentos<sup>99</sup>. La integración de la política agroambiental en la política de

---

<sup>99</sup> Sin embargo, si la demanda no está estimada de forma precisa y el gobierno central financia la provisión de estos bienes públicos locales, los gobiernos locales y regionales tienen fuertes incentivos para sobrevalorar la demanda y obtener recursos adicionales de la Administración central. Estaríamos así ante un caso de *free rider* entre administraciones.

desarrollo rural en la Unión Europea a partir de la Agenda 2000 participaría de esa voluntad correctora de la regresividad desde la óptica territorial.

En lo referente a la distribución de la renta personal, la regresividad de las políticas convencionales de apoyo a los precios es manifiesta, ya que suponen una transferencia de renta desde los consumidores (sobre todo aquellos de menor capacidad adquisitiva y cuya demanda de alimentos tiene una mayor elasticidad renta) a los agricultores. Sin embargo, las ayudas para la provisión de bienes no comerciales también presentarían un carácter regresivo, en el caso de bienes no comerciales elásticos a la renta (como el paisaje), aunque no en el caso de los inelásticos a la renta (seguridad alimentaria). Sin embargo, la regresividad relativa con respecto a la política de precios sería notablemente inferior dada la progresividad fiscal de la mayor parte de los países que emplean estos pagos.

En cuanto a las consecuencias sobre la equidad internacional (OECD, 2001b), si las opciones elegidas para garantizar la provisión de un determinado bien no comercial se han focalizado adecuadamente sobre éste, adoptando la escala territorial correcta, los efectos no deseados sobre la producción agraria y el comercio internacional serán mínimos. En este caso, sólo la existencia de elevados costes de transacción justificaría la utilización de mecanismos de apoyo a los precios (que serían los que mayores distorsiones causarían al comercio agrario). Por lo tanto, la mejor opción desde el punto de vista interno sería también la más adecuada desde el punto de vista de la distorsión del comercio. En este sentido, las actuaciones públicas deberían reducir las posibilidades de potenciales conflictos comerciales de carácter multilateral. Sin embargo, aquí también es aplicable una consideración similar a la anteriormente realizada sobre la equidad interregional: sólo aquellos países con niveles de renta más elevados podrán ofrecer este tipo de pagos a sus agricultores, con lo que es posible que estos mecanismos de apoyo mantengan la brecha de la equidad internacional, mientras en muchos países se perpetúa la infraprovisión de estos bienes públicos. En cualquier caso, la necesidad de encontrar un equilibrio entre liberalización comercial y la soberanía de los países para decidir sus objetivos políticos, más allá de las consideraciones estrictamente comerciales, se halla en el centro de las discusiones que tienen lugar en el seno de la OMC.

Por último, cabría hacer alguna consideración desde la perspectiva de la solidaridad intergeneracional. En este sentido, la intervención pública también debería garantizar el acceso de las generaciones futuras a la provisión de estos bienes no comerciales. Para ello, se ha de tener en cuenta la posible irreversibilidad de las alteraciones que, en su provisión, pudieran tener lugar, debido a cambios en la

producción agraria inducidos por reformas de los mecanismos de intervención. Sin embargo, esta tarea es muy difícil y compleja en la práctica, ya que no es posible realizar una estimación de la demanda del bien por parte de futuras generaciones si no es estimando "el valor de legado" que las generaciones actuales conceden a la demanda de las generaciones futuras. Este enfoque pudiera ser válido en el caso de bienes no comerciales de carácter medioambiental o paisajístico local, y, por lo tanto, acotados geográficamente y más sencillos de valorar.

## **4.2. Los paradigmas de política agraria**

Una vez planteados los principales debates e interrogantes sobre los criterios a tener en cuenta de cara a la intervención pública en la agricultura, presentamos en este apartado algunos de los principales paradigmas de política agraria.

Según Hall (1992), un paradigma político-institucional está conformado por el conjunto de ideas y de normas que, además de los objetivos de la política y el tipo de instrumentos utilizados para lograr esos objetivos, determinan la naturaleza y características mismas de los problemas que se han de abordar. La política agraria de los países desarrollados ha respondido fielmente a este esquema, siendo la Política Agrícola Común Europea un ejemplo del proceso de creación, expansión y agotamiento de un paradigma político-institucional, que finaliza con la búsqueda de nuevas soluciones a la aparición de problemas emergentes, generados con frecuencia bajo el impulso del paradigma precedente.

Ya desde principios del siglo pasado, pero sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial, los países desarrollados y, en especial, la mayoría de los países europeos, adoptaron un paradigma productivista<sup>100</sup>, que sustentó la puesta en marcha políticas y medidas de apoyo que intentaban fomentar la productividad agraria, para asegurar el suministro estable de alimentos a precios asequibles a la creciente población de unas ciudades en expansión, impulsadas por la industria y los servicios, tras las penurias que sufrieron los países europeos durante la posguerra. En este contexto, no es de extrañar que el Tratado de Roma que fundaba la Comunidad Económica Europea marcara como uno de sus objetivos el establecimiento de una política común en agricultura<sup>101</sup>, que permitiera paliar los déficits que presentaba la balanza comercial alimentaria de sus miembros.

---

<sup>100</sup> Sin embargo, Massot defiende que la PAC ha estado instalada en un paradigma de agricultura protegida y dependiente, paradigma en el que se ha mantenido prácticamente hasta la actualidad (Massot, 2002).

<sup>101</sup> Artículo 3.d del Tratado de Roma (1957).

Por lo tanto, desde la creación del Mercado Común Europeo en 1957, la definición y aplicación de una Política Agrícola Común (que respondía a un enfoque propuesto bajo el paradigma productivista) fue asumida por los países firmantes como un elemento fundamental del proceso de integración europea. El propio Tratado de Roma dedicaba todo su título segundo a la política agrícola, y en su artículo 39.1 establecía cuáles debían ser los objetivos de la todavía no nata Política Agraria Común: i) aumentar la productividad mediante el fomento del desarrollo tecnológico; ii) garantizar un nivel de vida digno a los agricultores, iii) estabilizar los mercados; iv) garantizar la seguridad de los abastecimientos; y v) asegurar al consumidor unos precios razonables. Esta formulación de objetivos atribuía a la agricultura la vocación principal de proveer alimentos para el conjunto de la sociedad, mientras que los poderes públicos asumirían la obligación de que esa producción se desarrollara en unas condiciones en las que los productores fueran retribuidos de forma suficiente, y los consumidores pagaran precios justos.

Sin embargo, la PAC, que pronto se convirtió en sí misma en un factor de integración europea, ha debido responder a lo largo del tiempo a las diversas fuerzas convergentes sobre el agro europeo (de las que ella misma forma parte). Los cambios y reformas de la PAC se han traducido en el progresivo abandono del paradigma productivista, y en una transición durante las décadas de los setenta y ochenta hacia lo que Massot (2002) denomina como paradigma *dependiente* o asistencial, que partía del principio de que la agricultura es una actividad especial, necesitada del apoyo del sector público para regular los mercados agrarios y para garantizar unos ingresos mínimos a los productores, cada vez más dependientes de las ayudas para subsistir.

Tras la aprobación del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) en la Ronda Uruguay del GATT (1994), otros elementos vinieron a cuestionar la continuidad del paradigma dependiente vigente, incrementando las presiones sobre la UE para alterar el patrón de su política agraria<sup>102</sup>. Por una parte, como ya se ha señalado anteriormente, los principales países agroexportadores veían en la PAC un instrumento perverso que distorsionaba los mercados mundiales, lo que se ha dejado sentir con fuerza desde el mismo comienzo de la Ronda del Milenio; y, por otra parte, las presiones internas (vinculadas a la necesidad de control presupuestario del gasto agrícola o la crisis de legitimación social de la propia PAC)

---

<sup>102</sup> Por su parte, la política agraria de los EEUU, que había llevado a cabo su propio curso (no menos incoherente, como veremos más adelante), también sufría un fuerte cuestionamiento en el seno de las negociaciones de la OMC (Ritchie, Murphy y Lake, 2003).

ponían también en cuestión el mantenimiento de las políticas de apoyo entonces vigentes, como se verá a continuación.

En primer lugar, y pese a que el coste total de la PAC equivalía sólo al 0,12% del PIB comunitario, se llevaba la mayor parte del presupuesto común de una Unión Europea cuyos socios no estaban dispuestos a hacer desembolsos adicionales para hacer frente a retos como el de la ampliación hacia el Este de Europa. La PAC ya presentaba un fuerte carácter regresivo en cuanto a la distribución de las ayudas y parecía exigir una cierta revisión de sus objetivos fundacionales, que habían sido ampliamente cubiertos, pero que ya no respondían a nuevas demandas sociales emergentes, como el respeto al medio ambiente o la provisión de alimentos de calidad. Mientras tanto, el propio modelo de producción agraria que impulsaba la PAC era responsabilizado de las crisis alimentarias que empezaron a alarmar a la sociedad europea, como la aparición de dioxinas en alimentos, o la extensión de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB, o enfermedad de las vacas locas). Por último, desde hacía tiempo ya eran evidentes las limitaciones de las políticas agrarias convencionales para hacer frente a los problemas del agro y del medio rural, a la vez que crecía la percepción de que, pese a sus problemas estructurales, la agricultura continuaba siendo el eje central de las zonas rurales, y que a través de su imbricación con el territorio y con otras actividades productivas realizaba diversas funciones (productivas, sociales, ambientales, de ocio, etc.), que tenían un profundo reconocimiento social<sup>103</sup>.

Estas presiones internas y externas forzaron cambios cada vez más profundos, impulsando una reorientación de las políticas públicas (sobre todo de la PAC) que, sin abandonar el enfoque sectorial, fueron incorporando progresivamente aspectos territoriales y multifuncionales. Se agudizaron así las presiones sobre las instituciones comunitarias y los propios Estados miembros para llevar a cabo una profunda transformación de la PAC.

En este sentido, es conveniente subrayar una dimensión adicional de las políticas agrarias, como es la que las vincula con las políticas de desarrollo rural. Éstas han evolucionado desde ser conceptualizadas como meros instrumentos destinados a mejorar exclusivamente las condiciones estructurales de la producción agraria, hacia objetivos más vinculados con el territorio, como la generación de nuevas actividades productivas (ligadas o no a la agricultura) y la mejora de las

---

<sup>103</sup> Según datos del EuroBarómetro de 2006, los objetivos de la Política Agrícola Común europea deberían ser garantizar que los agricultores suministren alimentos sanos y seguros (mencionado por el 41%), garantizar que tanto los agricultores (37%) como los consumidores (35%) consigan un trato justo en el mercado y respetar el medio ambiente (33%) y el bienestar de los animales de granja (27%). (Ver [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_276\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_276_en.pdf))

condiciones de vida de los habitantes del medio rural. En los países desarrollados, el declive de la actividad agraria y las características del modelo de desarrollo económico y social seguido ubicaron a las zonas rurales en la periferia del sistema. Se trataba pues de corregir estos desequilibrios territoriales (económicos, demográficos, de servicios e infraestructuras, etc.) mediante actuaciones integrales, más allá de las estrictamente sectoriales, para reducir el atraso relativo de las zonas rurales. Todo ello suponía abandonar el axioma convencional de que los problemas del medio rural habían de solucionarse en clave exclusivamente agraria. Emergía así un paradigma que podría vertebrar las políticas dirigidas a la agricultura y al medio rural, que podríamos denominar nuevo paradigma del *desarrollo rural*. Éste aparecía vinculado a una nueva percepción del territorio y a la necesidad de dar respuestas innovadoras a los problemas de las zonas rurales que surgían de la crisis de la agricultura, pero también de su propia inserción como espacios dependientes en la sociedad capitalista moderna, en la línea de lo expuesto en el segundo Capítulo. Aunque su consideración como el “segundo pilar” de la política agraria (como fue denominado en la Agenda 2000) ya reflejaba bien a las claras el carácter secundario o subsidiario que se le adjudicaba dentro de las políticas agrarias, este enfoque se ha ido permeabilizando sobre el conjunto de actuaciones dirigidas al medio rural, llegando incluso a alcanzar una síntesis con otros paradigmas emergentes, como veremos más adelante.

En estos términos, el debate se establece en una pugna entre paradigmas (Massot, 2002), donde la búsqueda de un paradigma alternativo ha de concretarse en tres dimensiones principales. En primer lugar, las funciones que se le asignan a la agricultura por parte de la sociedad. En segundo término, los agentes o actores políticos que sirven de referencia para los poderes públicos a la hora de reestructurar la intervención agraria, y que, por lo tanto, adquieren la condición de actores políticos de las reformas. Y por último, el marco institucional, esto es, todas aquellas reglas, acuerdos, procedimientos, usos y obligaciones sobre los que luego se estructuran las relaciones entre los agentes y que sirven de marco para la aplicación de las políticas.

Como señala Josling (2000)<sup>104</sup>, todas estas transformaciones han dado lugar a la confrontación de cuatro paradigmas de política agraria en el seno de los países de la OCDE, que se exponen a continuación:

---

<sup>104</sup> Pese a que el planteamiento de Josling era aparentemente tajante, los diferentes paradigmas presentarían elementos superpuestos, dados los diversos grados de aplicación que cada uno de ellos podría llevar a tener lugar.

- En primer lugar estaría el ya mencionado **paradigma de agricultura dependiente** de los poderes públicos, que parte del principio de la especificidad agraria y de la necesidad de regular los mercados para garantizar su estabilidad y las rentas de los agricultores. Aunque el AsA de la Ronda Uruguay (AsA) puso fin a la *excepción agraria* en el seno de las negociaciones multilaterales, algunos países desarrollados importadores netos de alimentos (como Japón, Suiza y Noruega) mantienen aún políticas y posiciones articuladas sobre este paradigma, defendiendo su derecho a garantizar su seguridad alimentaria mediante la protección de su agricultura. Una posición extrema la representa la coordinadora internacional de productores agrarios *Vía Campesina*, que pide el reconocimiento del derecho a la soberanía alimentaria de los países, definido como el que asiste a cada país para mantener su propia política agraria y alimentaria, preconizando la vuelta a la excepción agraria, y negando a la OMC la legitimidad para intervenir en materia de política agraria, reclamando incluso la desaparición de esta organización.
- Frente a este paradigma, hay otras posiciones que defienden el de la **agricultura competitiva**, que pide la supresión de la especificidad agraria. Este paradigma fue el inspirador del AsA y de las reformas de las políticas que tras éste se sucedieron, y parte del principio de que han de ser los mercados y no las administraciones los que orienten la producción agraria. De acuerdo al mismo, la intervención pública debe ser puntual, respondiendo a objetivos específicos y estar disociada de la producción para no causar distorsiones ni sobre ésta ni sobre el comercio. Por lo tanto, los criterios de regulación del sector deben ser el libre comercio y la eficiencia económica. En la defensa de este paradigma se agrupan los países exportadores netos de alimentos dentro del Grupo de Cairns, si bien el mismo goza de un respaldo creciente en diversas instancias políticas y académicas dentro de la UE.
- Una posición emergente que ahonda aún más en las posiciones liberalizadoras sería la del **paradigma de la agricultura globalizada**, como estadio superior del paradigma competitivo, y cuyo objetivo sería la eliminación de los obstáculos nacionales de todo tipo para la expansión de los flujos comerciales internacionales, en el marco de una OMC que abarcaría bajo sus acuerdos (el AsA, pero también los ADPIC, MSF y OTC) la regulación de todos los aspectos agrocomerciales. Sus defensores son las empresas de la gran distribución y las grandes multinacionales agroalimentarias. Aunque parece improbable que este paradigma se imponga en el corto plazo, la evolución del sistema agroalimentario global ya muestra algunos signos de lo que podría ser un futuro escenario de completa desregulación a escala global.

- Por último, “entre los intersticios de los dos primeros” paradigmas (Massot, 2002) se ha desarrollado uno diferente, **el paradigma de la agricultura multifuncional**, como reacción al competitivo dominante. Desde esta posición se defendería la necesidad de intervención pública en agricultura, no por razones productivas, sino para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos de origen agrario que no son retribuidos adecuadamente por los mercados. Las ayudas estarían destinadas por lo tanto a mantener ciertos niveles de producción agraria que garanticen la provisión de las funciones no productivas de la agricultura. Sin embargo, este nuevo paradigma requiere a su vez de cambios que adecuen la política agraria a esos nuevos objetivos.

La pretendida hegemonía del paradigma competitivo tras los acuerdos de Marrakech tuvo una triple consecuencia. En primer lugar, causó una crisis de las políticas basadas en el modelo de agricultura dependiente, al exigir la progresiva eliminación de la protección en frontera y la disociación de las ayudas respecto a la producción. En segundo lugar, la liberalización de los mercados agrarios se mostró insuficiente para responder a las nuevas demandas sociales sobre la agricultura. Por último, la inestabilidad de los mercados y de los ingresos de los agricultores<sup>105</sup> no sólo no desapareció sino que se hizo más evidente. Frente a todo esto, el paradigma multifuncional trataba de responder a esas nuevas demandas, a la vez que reestablecía cierto equilibrio entre mercado e intervención, facilitando la adaptación y la reorientación de la política agraria.

Según Massot (2002), la multifuncionalidad agraria tenía el potencial de convertirse en un doble pivote del cambio, tanto del ordenamiento multilateral (mediante su reconocimiento por parte de la OMC, la OCDE y otros organismos multilaterales) como de unas políticas internas destinadas a garantizar las múltiples funciones que desempeña la actividad agraria. Sin embargo, el propio Massot ya anticipaba que el paradigma multifuncional se diluiría si se convertía en una simple modalidad de desconexión o disociación de las ayudas, que permitiera convertirlas en Caja Verde (como ha ocurrido en el caso de la UE) o en una coartada para la soberanía alimentaria de los estados. El primer caso supondría una adaptación instrumental al paradigma competitivo, mientras que en el segundo no sería más que una versión remozada del pretérito paradigma dependiente.

Una vez que se han descrito los principales paradigmas sobre los que se asientan los diferentes modelos de apoyo al sector agrario, se detallarán a continuación los

---

<sup>105</sup> Lo que, paradójicamente, se tradujo en ayudas extraordinarias para los agricultores de EEUU y Canadá, dos de los principales defensores del paradigma competitivo.

principales objetivos e instrumentos de la política agraria, y su evolución en las distintas potencias agrícolas desde la aprobación del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, haciendo especial hincapié en la UE y los EEUU.

### **4.3. Objetivos e instrumentos de las políticas agrarias**

Desde una perspectiva histórica, las políticas agrarias han tratado de estabilizar los mercados y precios de los productos básicos, de forma que se garantizaran simultáneamente el abastecimiento suficiente de alimentos para los ciudadanos y unas rentas e ingresos justos para los agricultores. Por lo tanto, de la afirmación anterior se puede concluir que los argumentos que se han empleado tradicionalmente para justificar el apoyo al sector agrario y su protección frente a la competencia exterior (Houck y Briz, 2000) han sido de diversa índole, pero se pueden clasificar en dos grandes grupos: un primer grupo de razones de carácter político-social, y un segundo, de argumentos de raíz económica.

Entre las razones **políticas** cabría destacar que, históricamente, muchos gobiernos han tratado de proteger a su agricultura aduciendo motivos estratégicos. Esto es, el mantenimiento de la capacidad productiva agraria sería vital para garantizar la alimentación de su población tanto en periodos de conflictos bélicos como en tiempos de paz, ahuyentando así el riesgo de una hipotética escasez que incrementara la dependencia y vulnerabilidad del país y que pudiera tener consecuencias devastadoras en casos extremos. Sin embargo, en muchas ocasiones, bajo esta justificación el apoyo al sector agrario se ha extendido durante periodos de tiempo muy superiores a lo estrictamente necesario, por la presión de otros factores ajenos a la seguridad en el abastecimiento de alimentos.

Uno de esos otros factores políticos que han pesado sobre el mantenimiento del apoyo público al sector agrario ha sido la sobrerrepresentatividad de los intereses agrarios en la estructura política de muchos países. Ello se ha debido a que, pese al descenso de la población agraria y rural, los distritos electorales rurales han mantenido una mayor representación política en los órganos legislativos que la que les correspondería por su peso demográfico. Además, la política agraria tampoco ha sido ajena a presiones ejercidas por los *lobbies* agrarios (terratinentes, productores), que con frecuencia han participado de forma directa en el diseño y ejecución de las medidas de intervención. Es más, en algunos casos, la propia administración ha jugado un papel decisivo a la hora de impulsar la institucionalización del sector, deseosa de disponer de interlocutores válidos con los que consensuar y acelerar su crecimiento y modernización, de forma que contribuyera eficazmente al desarrollo económico global (Servolin, 1988).

Finalmente, la sensibilidad y la idealización sobre las cuestiones relacionadas con el campo y la agricultura que han pervivido en gran parte de una sociedad mayoritariamente urbana han permitido que ésta haya sido transigente con sistemas de apoyo y protección al productor agrario que eran lesivos para el habitante de las ciudades, tanto en su faceta de contribuyente (vía impuestos) como en la de consumidor (vía precios más altos). Sin embargo, las crisis alimentarias de la década de los noventa afectaron notablemente a la credibilidad de las políticas agrarias como instrumento para garantizar, tanto la vitalidad de un medio rural cada vez menos agrario, como la provisión de alimentos saludables y de calidad para unos consumidores cada vez más exigentes. La creciente preocupación social por la conservación del medio ambiente y las características del medio rural como depositario de los principales activos vinculados a la naturaleza en las sociedades desarrolladas han acrecentado la demanda y la puesta en marcha de instrumentos de política agraria que refuercen el papel medioambiental de la actividad agraria.

En cuanto a las razones **económicas** para la protección agraria, las principales estarían ligadas a la inestabilidad de los mercados, los problemas de rentas que de ellos se derivan y las vinculadas a las características y condiciones del comercio exterior. En general, ya se ha señalado que los mercados agrarios presentan una fuerte tendencia a la inestabilidad, motivada tanto por factores de oferta como de demanda<sup>106</sup>. Por otra parte, los ingresos de los agricultores en la mayor parte de los países han evolucionado comparativamente peor que los ingresos de otros sectores, con lo cual, y respondiendo también a otros objetivos (como preservar la población en las zonas rurales y frenar su despoblación), las políticas agrarias y comerciales han tratado de mejorarlos y de compensar su pérdida de poder adquisitivo.

Por último, la autosuficiencia y el equilibrio con el exterior en materia de comercio alimentario no resultan factibles en la mayoría de los países. Algunos son exportadores netos de alimentos, mientras que otros dependen de las importaciones para alimentar a su población. En los países exportadores, el comercio exterior puede jugar un papel importante como fuente de ingresos de divisas y, por lo tanto, las políticas se orientan a su promoción, incluso mediante subsidios y subvenciones. Por el contrario, en muchos países importadores, a los problemas de balanza de pagos que pudiera generar un déficit crónico en el

---

<sup>106</sup> Sin embargo, las propias políticas agrarias que se introducen en un afán inicial de corregir estas fluctuaciones de los mercados, se acaban convirtiendo en importantes factores de desestabilización, al desviar los excedentes acumulados en cada país hacia los mercados internacionales.

comercio agroalimentario, se añaden las preocupaciones estratégicas o ligadas a la seguridad nacional ya mencionadas, por lo que cualquier actuación destinada a reducir la dependencia de alimentos del exterior obtiene cierto respaldo político.

#### **4.3.1. Los instrumentos de la política agraria**

Aunque tradicionalmente haya sido la política agraria *sensu stricto* el instrumento central utilizado por los países desarrollados (y otros) para alcanzar los objetivos arriba mencionados, las políticas e instrumentos con los que se define el marco global en el que se desenvuelven las actividades económicas también tienen sus consecuencias sobre este sector. La política comercial, por supuesto, ha sido complemento habitual de la política agraria, y en muchas ocasiones aranceles y cuotas de importación se han utilizado como los principales instrumentos de apoyo. Pero también la política monetaria (mediante los tipos de interés o la disponibilidad de crédito), la política fiscal (mediante impuestos y exenciones), la política de tipo de cambio (mediante devaluaciones competitivas), la política laboral (regímenes de contratación, establecimiento de salarios mínimos, regímenes diferenciados de seguridad social), la política de infraestructuras (reducción de los costes de transporte y comercialización) o la política medioambiental (establecimiento de niveles máximos de emisiones, conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, etc.) tienen un impacto innegable sobre las actividades agrarias. Además, los instrumentos de apoyo tradicionales han tenido que hacer frente a una fuerte crisis de legitimidad política y social.

En este contexto, se ha producido una cierta transición hacia una nueva formulación de las políticas, que trataría de conciliar los objetivos tradicionales con las preocupaciones socialmente emergentes y el respeto a los compromisos adquiridos en las foros multilaterales. En definitiva, un nuevo planteamiento o cambio de paradigma que facilitara el diseño de políticas agrarias capaces de afrontar los retos que se plantean a la sociedad globalizada de los albores del siglo XXI y responder además a las necesidades de los países en desarrollo, reubicándose en el conjunto de una estrategia orientada a reducir la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria.

Sin embargo, la colusión de esta gran variedad de objetivos y razones para la protección agraria se ha traducido en una multiplicidad de instrumentos de intervención pública, que dificultan la claridad y transparencia de las políticas de protección. El incontestable impulso político que subyace bajo estas iniciativas las hace también objeto de la atención política, dada la variedad de los intereses y compromisos implicados (opuestos en algunos casos) en su puesta en marcha y

ejecución (Houck y Briz, 2000). Muchos de estos instrumentos, como el establecimiento de aranceles y cuotas de importación, los precios de garantía, las cuotas de producción, los subsidios a la exportación, la gestión de los excedentes por empresas estatales o las ayudas a la producción, determinan a su vez los niveles de oferta de cada país, con las consecuencias que de ello se derivan para el comercio internacional. Y, como es obvio, en un contexto cada vez más globalizado e interdependiente, la oposición a la aplicación de medidas de protección sobrepasa las fronteras nacionales, siendo objeto de controversia multilateral entre los países y sus socios comerciales.

Si bien es cierto que determinados instrumentos pudieran tener un claro efecto distorsionador sobre el comercio internacional, no es menos cierto que su aplicación de estos instrumentos puede responder a objetivos de política económica absolutamente legítimos. No podemos olvidar que el libre comercio no es un objetivo en sí mismo, sino que está supeditado a objetivos de rango superior, como pueden ser el desarrollo económico global, el bienestar de las personas o la conservación del medio ambiente. Como bien demuestra Reinert (2007), los países desarrollados han renunciado a la liberalización comercial en multitud de ocasiones a lo largo de la historia cuando aquélla constituía un obstáculo para la consecución de otros objetivos más relevantes. Sin embargo, como ya se ha señalado, las prácticas proteccionistas y los principales instrumentos de la política agraria han sido puestos en cuestión en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, lo que ha condicionado su vigencia y aplicabilidad, en función de su condición de presuntos factores de distorsión del comercio internacional.

Los principales instrumentos de una política comercial de corte proteccionista son los aranceles y los contingentes o cuotas de importación. A estos instrumentos se les ha sumado el establecimiento de precios de garantía (que, en sentido estricto, serían una medida de política agraria), que combinados con derechos o exacciones reguladoras, han constituido una barrera ciertamente efectiva para las importaciones de productos agrarios, adicional a los instrumentos tradicionales de la política comercial. Las exacciones reguladoras son aranceles que se ajustan de forma periódica a las variaciones de los precios para mantener la diferencia entre los precios de garantía pagados a los productores nacionales y un precio mundial generalmente menor.

Desde el punto de vista de la política agraria, existen también otros mecanismos en forma de subsidios que no recaen estrictamente en el ámbito de la política comercial, ya que no implican restricciones al comercio y se abonan directamente por parte de la Hacienda Pública, pero que, al reducir los costes de producción,

reducen también las importaciones, y por lo tanto, tienen implicaciones comerciales. Estos subsidios o subvenciones pueden ser de tres clases:

- Primas compensatorias, que son ayudas que permiten a los consumidores asumir el coste que representan los precios internos superiores a los precios internacionales, cubriendo la diferencia entre éstos y el precio de garantía más alto.
- Subsidios a la producción, que pueden ser a su vez directos, cuando se pagan al productor por unidad de producto protegido o unidad de superficie; o indirectos, en el caso de que se paguen a otras actividades vinculadas (como la adquisición de fertilizantes, maquinaria, piensos, etc.), con el fin de reducir los costes de producción.
- Pagos de apoyo a rentas, que son ayudas directas a los productores dissociadas de la producción, destinadas a compensar a los agricultores por la reducción de sus ingresos (debida a las dificultades asociadas a producir bajo determinadas condiciones físicas) o a compensarles por la provisión de bienes públicos o externalidades. Se incluirían aquí las políticas agroambientales y otro tipo de pagos compensatorios como las indemnizaciones para zonas de montaña y desfavorecidas, etc.

La política agraria está además conformada por instrumentos de carácter horizontal destinados a impulsar la actividad del sector, como los programas de investigación y desarrollo, mejora de estructuras agrarias, formación y extensión, dotación de infraestructuras, comercialización e impulso del asociacionismo, etc.<sup>107</sup>

Pero quizás hayan sido los subsidios a las exportaciones las ayudas que han generado una mayor controversia desde la perspectiva de la política comercial. En este caso, la intervención pública está destinada a eliminar los excedentes internos de determinados productos (que en muchos casos son consecuencia de la aplicación de otros instrumentos de política agraria), subvencionándolos para que puedan ser competitivos en los mercados internacionales. Este apoyo a las exportaciones puede revestir diferentes formas:

- ayudas directas, por medio de pagos variables (que igualaran los precios internos a los precios internacionales) o pagos específicos (por cantidad comercializada);

---

<sup>107</sup> También podría incluirse la política de desarrollo rural, entendida en su sentido más amplio, de mejora de las condiciones de vida de los habitantes del medio rural, como aquella parte de la política agraria, que trata de responder a los problemas que causa la crisis del sector sobre el territorio.

- concesión de créditos a la exportación de los productos excedentarios, de forma que se facilita su adquisición por parte de los importadores;
- creación de empresas o agencias comerciales estatales, que adquieren la producción y que tienen el monopolio para su comercialización en los mercados internacionales;
- ayuda alimentaria, concedida a países en desarrollo para resolver problemas de hambrunas, desnutrición o escasez crónica o puntual de alimentos, y que ha permitido también en ocasiones reducir los excedentes de alimentos de los países donantes. Sin embargo, y pese a su carácter no comercial, estas exportaciones generan en muchos casos efectos perversos, provocando graves distorsiones en los mercados de los países receptores, y creando una espiral de dependencia de muy difícil salida y de consecuencias muy contraproducentes a medio y largo plazo<sup>108</sup>.

Los efectos de todas estas intervenciones<sup>109</sup> sobre los precios agrarios se hicieron especialmente visibles durante la década de los ochenta, tanto a escala global como regional o nacional: creciente inestabilidad de los mercados agrarios, reducción de los precios internacionales, ineficiencia económica, desigual distribución de la renta y aumento del gasto presupuestario destinado a la protección.

### 4.3.2. La clasificación de las políticas agrarias

Las peculiaridades de las políticas agrarias, la diversidad de instrumentos y sus implicaciones para el comercio internacional han permitido el desarrollo de diversas clasificaciones de los mecanismos de política agraria, que tratan de ofrecer una medida de las transferencias de recursos que fluyen hacia el sector, tanto de carácter público como provenientes de otros sectores económicos. Una de las principales clasificaciones es la que hace la OCDE<sup>110</sup>, que recientemente ha

---

<sup>108</sup> La utilización de los subsidios a las exportaciones ha sido el origen de una fuerte contestación social y política, tanto por parte de los países afectados como por parte de muchas ONGs de los propios países desarrollados, que califican a estas prácticas como *dumping*, subrayando los notables perjuicios que causan a los productores de muchos países en desarrollo (Ritchie, Murphy y Lake, 2003).

<sup>109</sup> Una interpretación de los efectos económicos del proteccionismo agrario según los modelos de equilibrio parcial se puede hallar en Houck y Briz (2000).

<sup>110</sup> En 1998 los ministros de Agricultura de la OCDE acordaron que las medidas de intervención pública en agricultura debían comprometerse a cumplir determinados criterios operacionales, aplicables tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Estos criterios eran:

- Transparencia: identificar con facilidad los objetivos, costes, beneficios e instrumentos de las políticas;
- Definición de objetivos: orientados a resultados concretos y en la medida de lo posible disociados;
- Eficiencia: las transferencias previstas no han de ser superiores a las realmente necesarias para obtener los resultados claramente identificados;

introducido modificaciones en sus metodologías de estimación de los niveles de ayudas, con la intención de “responder a los cambios que han tenido lugar en las políticas agrarias” (OECD, 2007b). La OCDE clasifica las ayudas agrarias según distintos tipos de estimaciones que señalamos a continuación<sup>111</sup>:

- **Estimación del Apoyo al Productor** (*Producer Support Estimate*, PSE): es el valor monetario anual de las transferencias brutas de consumidores (vía precios más altos como consecuencia de las políticas de apoyo a precios) y contribuyentes (vía pagos a cuenta de los presupuestos públicos) a los productores agrarios, independientemente de su naturaleza, objetivos e impacto sobre la producción agraria<sup>112</sup>. De acuerdo a estas últimas categorías, la PSE<sup>113</sup> se puede subdividir en:

#### A. Apoyo a la producción:

---

- Flexibilidad: teniendo en cuenta la diversidad de realidades agrarias, las políticas han de ser capaces de responder a objetivos y prioridades cambiantes, siendo aplicadas durante el periodo de tiempo necesario para la consecución de los objetivos previstos;
- Equidad: han de tener en cuenta los efectos sobre la distribución de las ayudas entre sectores, agricultores y regiones.

<sup>111</sup> La OCDE también calcula un coeficiente de *protección* nominal al productor (ratio entre el precio medio recibido por los productores a nivel de explotación, incluyendo las ayudas por cantidad producida, y el precio en frontera) y un coeficiente de *apoyo* nominal al productor (ratio entre el valor de los ingresos brutos de las explotaciones incluyendo las ayudas y los ingresos brutos de las explotaciones a precios en frontera).

<sup>112</sup> La PSE adopta como referencia su peso sobre los ingresos brutos agrarios.

<sup>113</sup> La Estimación de Ayuda al Productor (PSE) había recibido importantes críticas, principalmente referidas a la utilización del Apoyo al Precio de Mercado (MPS) como medida de la pérdida de ingresos de los productores por la eliminación de las medidas de protección de los precios internos y de la igualación de éstos con los precios internacionales. Algunas críticas no cuestionan la utilización de modelos de equilibrio general (Compés, García Álvarez-Coque y Reig, 2002), pero señalan que “pérdida de ingresos” no significa “pérdida de rentas”, y, en este caso, la mejor aproximación a esta reducción son las variaciones en el “excedente del productor”. Oskam y Meester (2006) van más allá, afirmando que las mediciones del MPS empleadas por la OCDE no funcionan de acuerdo con los principios económicos básicos sobre la aplicación de aranceles, subsidios a la exportación y cuotas de producción y que el MPS se halla sobreestimado, debido a que los precios mundiales de referencia habrían de ser los precios de equilibrio a largo plazo en un contexto de eliminación de los subsidios agrarios y, en ese caso, no estarían muy alejados de los precios actuales con subsidios. Por lo tanto, la media de los precios de los principales países participantes en el comercio internacional daría una medida más precisa del precio sin protección. Además, el modelo de la OCDE mantenía el supuesto de que la oferta y demanda son fijas, pero si los precios cambiaran las cantidades también se ajustarían. Por otra parte, la PSE no medía estrictamente subsidios o ayudas, ya que el MPS (que mide el impacto de aranceles, cuotas y precios de garantía) suponía más de la mitad de la PSE, siendo el resto ayudas directas, fácilmente medibles e identificables. Esta agregación de componentes tan heterogéneos dificulta la interpretación y el análisis de las consecuencias de las políticas y, por lo tanto, puede inducir a sus responsables a la toma de decisiones equivocadas. Doyon, Paillat y Gouin (2001) hacen una crítica aún más profunda para el caso del sector lácteo, rechazando la utilización como precio de referencia para el cálculo del MPS del precio de la leche en Nueva Zelanda, y adoptando como una referencia más precisa el de EEUU como más próximo al precio mundial sin intervención, basándose en diferentes modelos de simulación. Según sus estimaciones, bajo ese nuevo precio de referencia la PSE para países como Nueva Zelanda y Australia sería negativo, por lo que en realidad se estaría produciendo una transferencia de los productores a los consumidores y no a la inversa, en un claro ejemplo de externalidades positivas no reflejadas por los precios de mercado (Doyon y Gouin, 2003, citado por Wise, 2004). Además, la PSE se basa en el supuesto de que existe competencia perfecta, tanto en el sentido de que no hay ningún país con capacidad para afectar a los precios mundiales mediante sus políticas (lo cual es absolutamente irreal, cuando la UE y los EEUU controlan la mayor parte del comercio mundial) como de que existe competencia perfecta en los mercados nacionales, y, por lo tanto, no existe ninguna empresa o productor con capacidad de fijar las precios de forma oligopolística, lo que está muy lejos de la realidad que hemos esbozado en el tercer Capítulo (Wise, 2004).

A.1. Apoyo al precio de mercado (MPS; *Market price support*): el valor monetario anual de las transferencias brutas destinadas a mantener los precios nacionales por encima de los precios mundiales;

A.2. Pagos por output (PO): subsidios por tonelada de producción;

B. Pagos basados en el uso de insumos (PIU);

B.1. Uso variable de insumos;

B.2. Formación de capital fijo;

B.3. Servicios a las explotaciones.

C. Pagos sobre la superficie cultivada/número de animales/ingresos o rentas (A/An/R/I) actuales, bajo el requerimiento de mantener la producción;

C.1. De un único producto;

C.2. De un grupo de productos;

C.3. De todos los productos.

D. Pagos sobre la superficie cultivada/número de animales/ingresos o rentas (A/An/R/I) históricos, bajo el requerimiento de mantener la producción;

E. Pagos sobre la superficie cultivada/número de animales/ingresos o rentas (A/An/R/I) históricos, sin el requerimiento de mantener la producción;

E.1. Tipos fijos;

E.2. Tipos variables.

F. Pagos basados en criterios no productivos:

F.1. Retirada de recursos a largo plazo;

F.2. Producción no comercial específica;

F.3. Otros criterios no comerciales

G. Otros pagos: pagos que no son atribuibles a ninguna de las categorías anteriores.

- **Estimación del Apoyo a Servicios Generales para los agricultores** (GSSE, *General Services Support Estimate*): refleja el valor monetario anual de todas las transferencias destinadas a la provisión de servicios de forma colectiva a la actividad agraria, como I+D, formación, servicios de inspección, infraestructuras, comercialización y promoción, almacenamiento público y otros.

- **Estimación del Apoyo a los Consumidores** (*Consumer Support Estimate*, CSE): son las transferencias brutas que reciben los consumidores como consecuencia del apoyo recibido por el sector agrario. Es el valor monetario anual de las transferencias brutas a (de) los consumidores de productos agrarios, como

consecuencia de las medidas de apoyo al sector agrario, independientemente de su naturaleza, objetivos e impacto sobre el consumo de productos agrarios. En caso de ser negativa, la CSE mediría la carga impuesta a los consumidores por los mayores precios de productos agrarios. Por lo tanto, el CSE mide el impuesto implícito (o subsidio, si el CSE es positivo) a los consumidores como porcentaje del gasto total en consumo de productos agrarios.

- **Estimación de Apoyo Total** (TSE, *Total Support Estimate*): es la suma de PSE, GSSE y CSE, y supone el valor monetario anual de todas las transferencias brutas de consumidores y contribuyentes como consecuencia de las políticas agrarias, independientemente de su naturaleza, objetivos e impacto sobre la producción y la renta agraria, o el consumo de productos agrarios. En porcentaje se ofrece como proporción del PIB <sup>114</sup>.

Por lo tanto, la OCDE distingue entre las medidas o ayudas que suponen transferencias directas a los productores (PSE) y los apoyos que se conceden de forma colectiva a la agricultura con el fin de impulsar la actividad (GSSE).

Otra manera de clasificar las ayudas es la que ofrece el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC mediante su sistema de *cajas* (ya mencionadas en el primer Capítulo). Según el AsA, las ayudas quedan integradas en las Cajas Ámbar, Azul o Verde, según el grado de distorsión que causan en el comercio internacional.

*La Caja Ámbar*: son aquellas ayudas con efectos directos sobre los precios y la producción que, por lo tanto, tienen un fuerte efecto distorsionador sobre los mercados internacionales. Incluye las ayudas sujetas a compromisos de reducción, que suponen la Medida Global de Ayuda (MGA), calculada según lo establecido en el Anexo 3 del Acuerdo sobre Agricultura (OMC, 1995). Para cada producto de base la MGA <sup>115</sup> se obtiene como la suma de tres componentes:

- El sostenimiento de los precios de mercado. Se calcula multiplicando la producción nacional con derecho a recibir el precio fijado

---

<sup>114</sup> La OCDE también utiliza otros dos coeficientes que miden la protección nominal al consumidor (ratio entre el precio medio pagado por los consumidores y el precio en frontera) y el apoyo nominal al consumidor (ratio entre el valor del gasto medio en productos agrarios en explotación y el valor en frontera).

<sup>115</sup> Para aquellos productos agropecuarios para los que existe apoyo de mercado pero no sea factible el cálculo la MGA, se tiene en cuenta una Medida de la Ayuda Equivalente (MAE). Esta MAE se establece utilizando el precio administrado aplicado y la cantidad de producción con derecho a recibir ese precio o, cuando ello no sea factible, los desembolsos presupuestarios destinados a mantener el precio del productor (ver Anexo 4 del Acuerdo sobre Agricultura).

administrativamente por la diferencia entre ese precio y el precio mundial de referencia fijo<sup>116</sup>.

- Pagos directos no excluidos. Si dependen de una diferencia de precios se calcula como el componente anterior, y cuando se basa en factores diferentes al precio se emplean los desembolsos presupuestarios.
- Otras ayudas no excluidas. Entre éstas se incluyen las subvenciones a los insumos o las bonificaciones en los tipos de interés en programas de préstamos.

*La Caja Azul:* contiene pagos realizados como parte de determinadas políticas de ayuda interna que están específicamente exentas de los compromisos de reducción. Serían todas aquellas ayudas concedidas en función de la superficie, de los rendimientos históricos o del número de cabezas de ganado fijo.

*La Caja Verde:* está integrada por todas aquellas ayudas que tienen efectos muy reducidos sobre la producción y el comercio, y que por lo tanto, quedan eximidas de compromisos de reducción. Dentro de la Caja Verde se incluyen los siguientes conceptos: el almacenamiento público con fines de seguridad alimentaria; la ayuda alimentaria interna; los servicios generales de investigación, lucha fitosanitaria, formación y extensión agrícola; los desembolsos en programas de seguridad de los ingresos; las ayudas en caso de catástrofes naturales; las ayudas para mejoras estructurales (ayudas a la inversión, ceses anticipados o retirada de factores productivos); y las ayudas para programas medioambientales, infraestructuras o desarrollo rural<sup>117</sup>.

La información sobre la MGA y sobre cómo se distribuyen las ayudas entre las diferentes *cajas* es comunicada a la OMC a través de notificaciones por parte de los países miembros. Sin embargo, los principales países desarrollados realizan con cierto retraso el envío de estas notificaciones, lo que dificulta la utilización de la MGA como medida del nivel de protección agraria.

### **4.3. Las políticas agrarias tras el AsA**

Si atendemos a la clasificación de las ayudas según las Cajas de la OMC, en la Tabla 4.2. se puede observar como tanto la UE como los EEUU han incrementado progresivamente sus pagos de la Caja Verde. Una primera aproximación a ambos

---

<sup>116</sup> El precio de referencia fijo se basa en el periodo 1986-88.

<sup>117</sup> Ver Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura.

modelos de política agraria permite observar que, a pesar del peso creciente de los pagos directos, los principales instrumentos de apoyo a los productores agrarios han sido, en el caso de los EEUU, el apoyo a los precios de mercado (incluyendo los préstamos a la comercialización y los aranceles) y, en el caso de la UE, a los precios de intervención y los aranceles. En cuanto al apoyo a las rentas agrarias, en el caso de la UE, hasta la Reforma de 2003 estuvo compuesto principalmente por pagos sobre superficie o número de cabezas de ganado, que se convirtieron a partir de esa fecha en pagos referenciados sobre ayudas recibidas históricamente. En el caso de los EEUU, el apoyo a las rentas agrarias se ha llevado a cabo básicamente por medio de pagos directos sobre la producción, mediante la compensación de los mayores tipos de interés (*loan deficiency payments*), pagos contra cíclicos o pagos basados en derechos históricos. A continuación se analiza la evolución reciente de ambos modelos, así como la de las políticas de otros países relevantes en el comercio agrario mundial.

Durante las dos últimas décadas, en la UE se ha producido una progresiva transferencia de recursos de la Caja Ámbar hacia el resto de cajas, que están exentas de compromisos de reducción. Además, los niveles de MGA se han situado muy por debajo de los niveles de referencia comprometidos<sup>118</sup> tras las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Como ya se ha señalado en el Capítulo primero, la UE puso en marcha en 1992 una reforma de la PAC para hacer frente al tramo final de las negociaciones de la Ronda Uruguay, lo que le permitió reforzar sus posiciones cara a la conclusión de la Ronda y a la firma final de los Acuerdos de Marrakech. Tras la aprobación del AsA, la UE procedió a eliminar las exacciones variables (*prelevements*) y también a convertir sus precios umbral en aranceles.

Cara a las negociaciones de la primera Ronda de la OMC, la UE realizó en 1999 una nueva reforma de la PAC conocida como la Agenda 2000, en la que se profundizaba por la senda marcada por la reforma de 1992 de reducir los precios internos y abrir progresivamente los mercados agrarios a la competencia exterior, y con la que la UE (que contaba desde 1995 con tres nuevos socios: Austria, Suecia y Finlandia) pretendía llegar al inicio de las negociaciones con los *deberes hechos*, esto es, realizando ciertas concesiones previas que mostraran su buena disposición para la obtención de ulteriores acuerdos. Además, en esta reforma se incorporó la defensa de la multifuncionalidad acgraria como objetivo de la PAC. Esta reforma supuso una nueva reducción de los precios de intervención (de un 20% para la carne de vacuno

---

<sup>118</sup> Ver G/AG/N/EEC/51 (OMC, 2004a) y G/AG/N/EEC/53 (OMC, 2006).

y de un 15% para los cereales), que se compensaron mediante más ayudas directas a los agricultores, sujetas a compromisos de disminución de la producción, por lo que pasaban a ser incorporables a la Caja Azul. Se introdujo además la posibilidad de que los Estados miembros modularan las ayudas, esto es, de que redujeran las otorgadas directamente a las explotaciones, respondiendo a criterios como la dimensión o el número de empleos de cada una. Además, la Agenda 2000 supuso una profunda reestructuración de la política de desarrollo rural. Por otra parte, hay que recalcar que las ayudas recogidas por la política de desarrollo rural se contabilizaban dentro de la Caja Verde y, por lo tanto, exentas de compromisos de reducción. Sin embargo, pese al trasvase de recursos hacia "el segundo pilar", éste suponía aún menos del 20% del gasto agrario comunitario en 2006.

La UE abordó en 2003 una nueva reforma de la PAC (aplicable a partir de 2005), mucho más profunda, que estaba destinada a favorecer su defensa en las negociaciones de la Ronda de Doha, disociando las ayudas de la producción y tratando de facilitar su consideración como ayudas clasificadas dentro de la Caja Verde. Sin embargo, la referencia de esos pagos disociados a derechos históricos de las explotaciones -efectivamente vinculados a la producción y a otros criterios como las superficies o el número de cabezas de ganado-, ha generado fuertes controversias en el seno de la OMC, al considerar el resto de países que la Reforma no supone sino un "enmascaramiento" de la PAC, cara a obtener réditos en las negociaciones (Swinbank y Tranter, 2005).

**Tabla 4.2: Niveles de ayuda notificados a la OMC por la UE y los EEUU**

	1999		2002		2005	
	UE (mill. €) (*)	EEUU (mill \$)	UE (mill. €) (**)	EEUU (mill \$)	UE (mill.€) (***)	EEUU (mill \$)
Compromiso MGA	67.159	19.103,3	67.159	19.103,3	67.159	19.103,3
Caja Ámbar (MGA)	46.683,3	16.862	39.281,3	9.637,3	30.880,2	12.937,6
Caja Azul	20.503,5	-	23.725,9	-	24.781,7	-
Caja Verde	19.168	49.749	20.661,2	58.321	22074,1	71.829

Fuente: OMC

Notas:

(\*): Datos para la campaña 1998-1999

(\*\*): Datos para la campaña 2001-2002

(\*\*\*) Datos para la campaña 2003-2004. Abarca también las ayudas concedidas por la UE a los nuevos países miembros después de la ampliación del 1 de mayo de 2004. Los cálculos de la diferencia de precios se basan en los niveles de producción de la UE 25 en un periodo de 12 meses e incluyen los pagos directos a los 25 Estados miembros (OMC, 2006).

Por su parte, la política agraria estadounidense se basa en la Ley Agraria Básica (*Farm Bill*) de 1949, que es actualizada cada cinco años por sucesivas leyes, que establecen el marco de actuación de la política agraria para ese periodo. Tras la conclusión de la Ronda Uruguay, la *Federal Agricultural Improvement Reform* (FAIR) Act de 1996 trató de reducir los apoyos al sector agrario, disociando éstos de la producción y los precios, y sustituyéndolos por unas ayudas fijas anuales decrecientes a lo largo de los cinco años de vigencia de la ley (hasta 2001), referenciadas con respecto a las ayudas recibidas históricamente por los agricultores. Así, desaparecían los pagos compensatorios (*deficiency payments*) basados en un precio objetivo, siendo sustituidos por los pagos por los contratos de flexibilización de la producción (*production flexibility contract*, PFC), que se integraban perfectamente dentro de la Caja Verde. Se pretendía además una mayor orientación de la producción agraria estadounidense hacia los mercados, eliminando las retiradas obligatorias de tierras y las exigencias de mantenimiento de determinados cultivos como condición para su elegibilidad como receptores de las subvenciones<sup>119</sup>.

En cuanto a los niveles de protección ofrecidos por la política agraria de los EEUU, los pagos de la Caja Ámbar se han mantenido por debajo de los 19.103 millones de dólares comprometidos en Marrakech (ver Tabla 4.2.). La política agraria de este país estuvo regulada entre 2002 y 2007 por la FSRIA (*Farm Security and Rural Investment Act*), que reformaba a su vez la *FAIR Act* de 1996. Dentro de la Caja Ámbar, la FSRIA reconocía, además del sostenimiento vía precios, otros mecanismos de apoyo con el fin de preservar a los productores estadounidenses de las fluctuaciones de los mercados, lo cual ciertamente chocaba con el discurso dominante de liberalización de los mercados agrarios<sup>120</sup> y minaba la legitimidad de

---

<sup>119</sup> La *FAIR Act* incluía una cláusula de "red de seguridad", que permitía a la administración conceder ayudas extraordinarias en caso de que los agricultores se vieran envueltos en dificultades económicas. En 1996, en un contexto de crecimiento de la demanda mundial y precios en aumento nada hacía augurar la cercana utilización de esa cláusula. Sin embargo, los precios internacionales se derrumbaron tras el estallido de la crisis financiera asiática en 1997 y el exceso de producción mundial, lo que obligó a la administración estadounidense a realizar un esfuerzo adicional "extraordinario" para apoyar a los agricultores durante los años siguientes. Así, en 2000, los pagos directos realizados por el Departamento de Agricultura alcanzaron la cifra record de 25.619 millones de dólares. Esos mecanismos de emergencia se convirtieron en muchos casos en permanentes tras la aprobación de la FSRIA en 2001.

<sup>120</sup> Los principales mecanismos de apoyo que establecía la FSRIA de 2001 eran:

- Una tasa de préstamo a la comercialización de cultivos elegibles (*loan rates*), que era un mecanismo financiero que permitía al productor disponer de liquidez en el momento de almacenar su cosecha. El nivel de la tasa fijaba el valor del colateral del crédito, independientemente de las fluctuaciones

la posición de las EEUU en las negociaciones de la Ronda de Doha (Potter y Tilzey, 2002). Sin embargo, la notable complejidad de la política agraria de los EEUU dificulta en ocasiones obtener una medida real del nivel de protección y apoyo al sector, ya que los datos suelen variar sustancialmente según el tipo de gastos que se incluyan. El gasto medio anual declarado durante 1999-2007 por la *Commodity Credit Corporation*, que es el instrumento para la financiación de la política agraria de la Secretaría de Estado para Agricultura, ha sido de 18.686 millones de dólares, de los que un porcentaje siempre superior al 70% (95% en 2005) son pagos directos.

En cuanto a los pagos dentro del compartimento verde han crecido notablemente durante los últimos años (ver Tabla 4.3), debido al aumento de la ayuda alimentaria interna, que supone más de dos terceras partes de las ayudas de la Caja Verde<sup>121</sup>. Como señala Berthelot (2005), esta imputación de la ayuda alimentaria interna dentro de los presupuestos del gasto público agrícola resulta ciertamente anacrónica, ya que sería mucho más apropiado incluirla dentro del presupuesto del Departamento de Asuntos Sociales<sup>122</sup>. En cambio, los pagos destinados a programas ambientales han tenido una participación muy reducida (aunque creciente) dentro de la política agraria de los EEUU. La mayor parte de estos pagos están incluidos en el programa de reserva para la conservación de tierras de cultivo, que trata de solventar problemas relativos al suelo, el agua y otros recursos naturales conexos mediante contratos de arrendamiento de 10 a 15

---

del precio de mercado. Vinculada a esta tasa de préstamo estaban otros pagos como los *Loan Deficiency Payments*, que constituían una red de seguridad para las rentas de los agricultores, al compensar la diferencia entre la tasa de préstamo y el precio actual de mercado, permitiendo así a los productores vender a un precio que podía ser inferior a los ingresos unitarios percibidos. Este instrumento estaba disponible para todos los cultivos elegibles.

- Pagos contra cíclicos en apoyo al ingreso de los productores (*Counter cyclical payments*), que se calculaban en base a precios objetivo para los cultivos elegibles, constituyendo una red de seguridad para el ingreso de los agricultores.
- Pagos fijos (*Fixed Payments*), que se concedían a un cultivo determinado por un periodo de referencia al margen del precio actual o de la superficie cultivada. Estos pagos han permanecido constantes durante todo el periodo 2002-2007.

<sup>121</sup> Sin embargo, algunas estimaciones (Wise, 2005) señalan que el MGA real sería sensiblemente superior al notificado si se computaran los subsidios a los cultivos para piensos como pagos por insumos, e incluso parte de ellos, al abaratar los costes y precios de las carnes exportadas, como subsidios a la exportación, y, por lo tanto, estar sujetos a límites aún más estrictos. Esta afirmación vendría avalada por la resolución favorable a Brasil en un *panel* abierto ante la OMC para que los subsidios que se concedían a las empresas textiles de EEUU que emplearan algodón nacional fueran clasificados como ayudas de la Caja Ámbar.

<sup>122</sup> Berthelot se muestra en dicho artículo muy crítico con la utilización de la Caja Verde que se ha hecho por parte tanto de la UE como de los EEUU, ya que considera que se han aprovechado de la exención de compromisos de reducción para salvaguardar múltiples mecanismos de apoyo que realmente distorsionan el comercio, ya que determinan los costes reales de producción. Estas críticas también son compartidas por otros miembros de la OMC, como Canadá o el G-20, y ONGs como Action Aid, OXFAM, Caritas y CIDSE.

años de duración que conviertan superficies agrícolas ecológicamente vulnerables en cultivos de protección permanentes<sup>123</sup>.

**Tabla 4.3: Ayudas de la Caja Verde de los EE.UU**

	1999		2002		2005	
	Mill. Dólares	% Caja Verde	Mill. Dólares	% Caja Verde	Mill. Dólares	% Caja Verde
<b>Ayuda alimentaria interna</b>	33.050	66,4	38.013	65,2	50.672	70,5
<b>Pagos ambientales</b>	1.766	3,5	2.505	4,3	3.400	4,7
<b>Caja Verde</b>	49.749	100	58.321	100	71.829	100

Fuente: Elaboración propia según notificaciones a la OMC

Por otra parte, países como Australia y Nueva Zelanda, con niveles muy bajos de protección y apoyo agrario, apenas tuvieron que hacer reformas importantes de sus sistemas de protección tras los acuerdos de Marrakech. Australia reestructuró y privatizó (poniéndolas en manos de los productores) sus estructuras estatales para la comercialización de productos agropecuarios, desregulando además la producción en aquellos sectores donde la intervención estatal era importante (como el lácteo), mientras que mantuvo y fortaleció sus programas medioambientales y de desarrollo rural. Nueva Zelanda es el ejemplo favorito de los partidarios de la liberalización agraria, como evidencia de que es posible una agricultura competitiva sin subvenciones<sup>124</sup>. Nueva Zelanda había comenzado la liberalización de su sector agrario en 1984. Entonces las ayudas a los agricultores neozelandeses suponían el 33% del valor de la producción del sector (Sandrey y Reynolds, 1996, citado por Blandford, 2002), pero este importante nivel de apoyo no podía evitar que la agricultura neozelandesa estuviera lastrada por graves problemas: excedentes de carne de cordero y lana que no se podían colocar en los mercados mundiales a precios competitivos, presión inflacionista sobre los precios de la tierras, fuerte endeudamiento de las explotaciones, elevados costos de producción e importantes problemas ambientales. Las ayudas a la agricultura se redujeron drásticamente en un contexto de liberalización y desregulación general de la economía neozelandesa.

<sup>123</sup> Sin embargo, estas ayudas para la conservación de suelos no se incluyeron como pagos ambientales en las notificaciones de los EEUU a la OMC hasta la campaña 2002, sino que eran clasificados como pagos de asistencia para el reajuste estructural en programas de detracción de recursos (OMC, 2004b; OMC, 2007).

<sup>124</sup> Una excelente descripción del proceso de liberalización agraria de Nueva Zelanda se recoge en Compés (1994).

Como es lógico, los resultados del ajuste en un principio fueron severos, ya que la renta media de las explotaciones de ovino y vacuno de carne descendió en 1988-1989 un 20% en términos reales con respecto a 1983-1984. Se redujo el empleo en las industrias suministradoras y también cayó el precio de la tierra (un 55% entre 1982-1989). Sin embargo, pronto las explotaciones incrementaron su competitividad y las rentas agrarias se elevaron posteriormente, llegando incluso a triplicarse en los sectores del vacuno de carne y el ovino. Este proceso de ajuste (que fue suavizado con medidas gubernamentales para condonar la deuda de las explotaciones y con actuaciones para apoyar la reestructuración de las economías rurales) supuso la desaparición de menos del 5% de las explotaciones. Ya en 1990 las ayudas sólo suponían el 3% de la producción agraria neozelandesa (Blandford, 2002). El sector cuenta en la actualidad con un elevado grado de auto-organización, que en su vertiente exportadora se estructura en torno a diferentes *marketing boards* subsectoriales, que prestan también otros servicios a los productores (seguros, promoción comercial, investigación, etc.). Además, los derechos arancelarios de los productos agropecuarios se hallan muy por debajo de los consolidados en Marrakech (1,7% en 2006).

Otro gran exportador como Canadá fue eliminando gradualmente las subvenciones a las exportaciones, aunque mantuvo sus estructuras de comercialización para el trigo (*Canadian Wheat Board*, CWB) otorgando mayor protagonismo a los productores. Sin embargo, el CWB ha sido objeto de fuertes críticas en el seno de la OMC. Los programas de ayudas directas han sido progresivamente sustituidos por programas de aseguramiento como el *Net Income Stabilization Account* (NISA) y su sucesor, el *Canadian Agricultural Income Stabilization* (CAIS). Por su parte, Japón sigue manteniendo un fuerte nivel de apoyo a los productores, pese a que ha ido reduciendo progresivamente sus precios de intervención. Este último país, si bien no tuvo problemas en cumplir con las disposiciones referentes al apoyo interno o a las subvenciones a las exportaciones, mantiene aún importantes restricciones al acceso de productos agropecuarios importados, sobre todo en el caso del arroz, sujeto a aranceles prohibitivos para las importaciones situadas fuera de los contingentes arancelarios.

En cuanto a los países en desarrollo, Jales (2007) analiza las ayudas internas de los 42 países que habían enviado alguna notificación a la OMC sobre sus ayudas internas en el periodo 2000-2005, más otros ocho países elegidos por su relevancia, como Bangladesh, China, Egipto, México, Nigeria, India, Pakistán y Venezuela. En el último año del que se tenía notificación, la Caja Verde suponía el 67% de las ayudas totales. Sin embargo, este porcentaje variaba notablemente entre países, desde el 15% de México al 100 por 100 de países como Armenia,

República Dominicana, Georgia, Guatemala, Guyana, Indonesia, Nicaragua, Omán, Paraguay, Sudáfrica y Trinidad y Tobago. Cinco países (China, Corea del Sur, India, Cuba y Tailandia) sumaban casi el 90% de toda la Caja Verde de los 50 países en desarrollo analizados. Como promedio, las ayudas por el artículo 6.2. (Trato Especial y Diferenciado, S&D) suponían el 16%, la cláusula *de minimis* el 10% y la MGA tan sólo el 7%.

En 2004-2006, la PSE de los países de la OCDE alcanzaba en conjunto un total de 280.247 millones de dólares (un 15,8% más que en 1986-88), de los que un 55% estaba constituido por apoyo a los precios (MPS) (ver Tabla 4.4). Sin embargo, la participación del MPS en 1986-1988 ascendía hasta el 77%. Esto se debió a que las políticas se habían orientado cada vez más hacia formas de apoyo basadas en variables como la superficie, el número de cabeza de ganado, los ingresos o las rentas, pudiendo estar vinculadas a la producción o disociadas de ésta. Este tipo de pagos (incluidos en los tipos C, D y E de la clasificación de la OCDE, pero principalmente en el C y el E), habían aumentado en 2004-2006 más del 277% con respecto a 1986-88, e incrementando su participación hasta el 28,5% de la PSE. Los pagos basados en criterios no comerciales (pagos tipo F) también se han multiplicado por cuatro. Este tipo de ayudas incluyen las concedidas por producciones no comerciales, como los pagos por la provisión de bienes y servicios ambientales, que han pasado del millón de dólares de 1986-1988 a 275 millones en 2004-2006. Sin embargo, estos pagos apenas suponen un 0,09% de la PSE.

**Tabla 4.4: Estimaciones del apoyo a los productores en los países de OCDE (en millones de dólares USA)**

	1986-1988	2004-2006
Valor total de la producción a precios de explotación)	591.896	843.563
PSE	241.932	280.247
MPS	187.149	155.075
Pagos tipo ,C, D, E	21.180	79.977
Pagos tipo F	920	3.699
GSSE	39.484	66.624
TSE	298.674	380.774

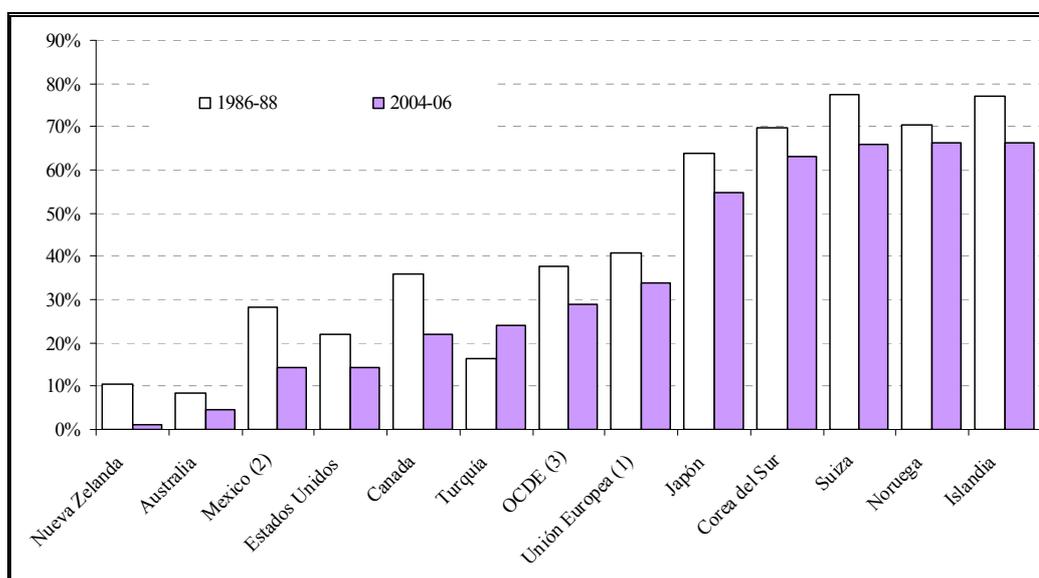
Fuente: OECD (2007)

La PSE suponía en 2004-2006 el 31,3% del valor de la producción agraria (a precios de explotación), frente a más del 40% que representaba en 1986-1988. Como porcentaje de los ingresos brutos agrarios, la PSE ha descendido para el

conjunto de la OCDE de un 38% de 1986-1988 al 29% en 2004-2006. En cuanto a la GSSE, su participación sobre la TSE total ha aumentado en el mismo periodo del 13,2 hasta el 17,5%, mientras que los recursos destinados a estos fines han aumentado un 68%. Por todo ello, la TSE se ha incrementado en un 27%, pero su participación en el PIB total ha disminuido, ya que ha pasado de suponer el 2,51% del PIB de los países de la OCDE a sólo el 1,07.

En la Figura 4.3. se presenta una comparación de la evolución del porcentaje de la PSE en los ingresos brutos agrarios para diferentes de países de la OCDE entre los periodos 1986-1988 y 2004-2006. En la UE, la PSE ha pasado del 41 al 34% y en los EEUU, del 22 al 14%. Aunque las reducciones son generalizadas (sólo Turquía aumenta su PSE en el periodo), Islandia, Noruega, Suiza, Corea del Sur y Japón se mantienen con niveles de PSE superiores al 50% de los ingresos brutos. Sólo Nueva Zelanda y Australia (grandes países agroexportadores) mantienen una PSE menor del 10%. Los países que han sufrido un mayor descenso de la PSE como porcentaje de los ingresos agrarios han sido Canadá, México (desde 1991-1993) y Nueva Zelanda.

**Figura 4.3: Estimación del Apoyo al Productor (PSE) por país (en porcentaje de los ingresos brutos agrarios)**



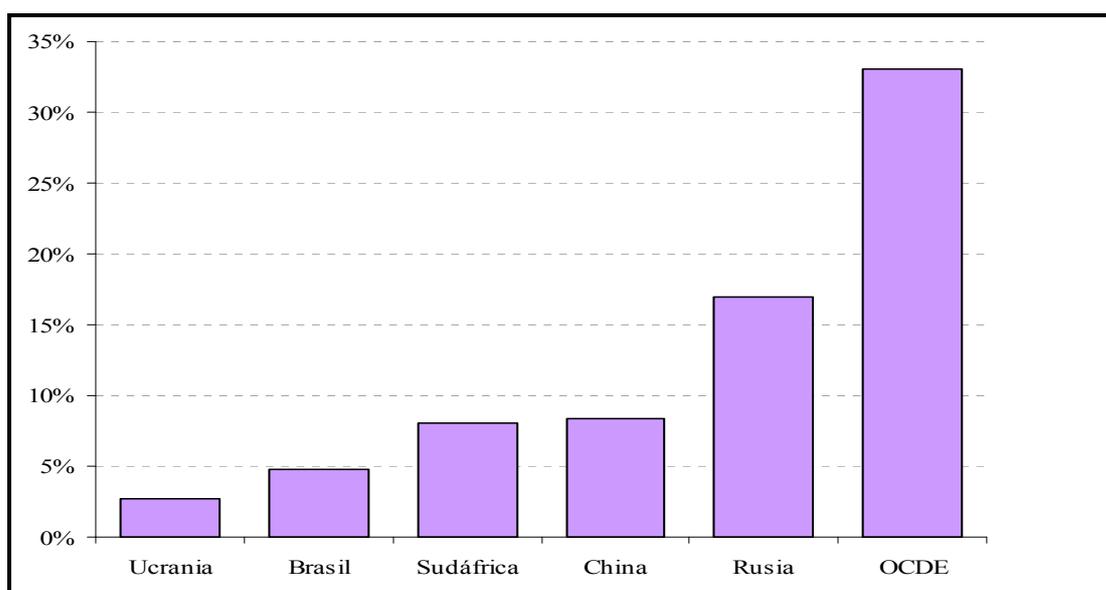
Notas:

1. UE-12 para 1986-94; UE-25 desde 2004.
2. Para México, 1986-88 es sustituido por 1991-93.
3. Austria, Finlandia, Suecia, la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, están incluidas para ambos periodos en OCDE y en la UE para 2004-06. El total OCDE no incluye los seis países de la UE que no son miembros de la OCDE.

Fuente: (OECD, 2007b), OECD, PSE/CSE database, 2005

Estos niveles de PSE respecto a los ingresos agrarios brutos son notablemente superiores a los del resto de países. En 2007 la OCDE (OECD, 2007a) analizó las políticas agrarias de una serie de países no pertenecientes a dicha organización (incluyendo algunas de las principales potencias agrarias mundiales, como Brasil, Ucrania, China y Sudáfrica<sup>125</sup>) durante el periodo 2003-2005 y determinó que sus niveles de protección agraria eran notablemente inferiores a la media de la OCDE (ver Figura 4.4.).

**Figura 4.4. Estimación de Apoyo al Productor (PSE) por país (2003-05) (en porcentaje de los ingresos brutos agrarios)**



Fuente: OECD (2007), OECD, PSE/CSE database, 2005

Por lo tanto, durante las dos últimas décadas, la política agraria de los países desarrollados parece evolucionar desde modelos orientados al sostenimiento de precios hacia modelos más disociados de la producción, como consecuencia de los cambios habidos en las políticas de la UE y de los EEUU, que son indicativos de una reorientación de las políticas agrarias post-Marrakech. Estos cambios también han supuesto una reducción de las ayudas como porcentaje de los ingresos de los agricultores.

<sup>125</sup> También se analizaron las políticas agrarias de Rumania y Bulgaria, que se incorporaron a la UE en 2007, Rusia e India. En el caso de este último país no se pudieron estimar los niveles de PSE al no participar el gobierno hindú en la evaluación.



## **PARTE III: ASPECTOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS AGROAMBIENTALES**

Una vez analizadas tanto las múltiples funciones de la agricultura y del medio rural –en las que se inscriben las de carácter ambiental– como las posibilidades y limitaciones de los mercados para garantizar las mismas, esta tercera parte está dedicada a analizar el tratamiento de las funciones medioambientales de la agricultura desde el punto de vista de las actuaciones públicas. Si en la anterior se han presentado las principales características y criterios referidos a la intervención pública en el sector, en ésta se abordará directamente el debate sobre la provisión de bienes y servicios medioambientales mediante la definición y diseño de instrumentos de políticas ad hoc.

Para ello, en el Capítulo quinto se estudian los principales impactos y funciones medioambientales de la actividad agraria, para acometer posteriormente el análisis de las políticas agroambientales: sus objetivos, instrumentos y actores como elementos principales para garantizar la provisión socialmente óptima de los outputs ambientales de origen agrario.

Por su parte, el Capítulo sexto está dedicado a repasar la evolución de la política agroambiental en la UE durante las últimas décadas, y los problemas asociados a su aplicación, desde sus orígenes en el marco de las políticas socioestructurales hasta la aplicación del Reglamento FEADER a partir de 2007.



## **5. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL COMO INSTRUMENTO PARA LA PRESERVACIÓN DE LA MULTIFUNCIONALIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD**

El carácter multifuncional de la agricultura queda nítidamente reflejado en sus relaciones con el medio ambiente, relaciones que son amplias y de carácter complejo (Sumpsi, 1993). La actividad agraria es una actividad humana que se desarrolla en interacción con recursos naturales como el suelo, el agua, el aire, la fauna, la flora y el paisaje. Como ya se ha señalado, algunas de las principales funciones no comerciales de la agricultura y del medio ambiente están ligadas a la provisión de bienes y servicios ambientales, debido a la localización en el medio rural de los activos medioambientales de mayor valor. Esto resulta aún más evidente en determinadas sociedades desarrolladas, como la europea, donde se establece una fuerte identidad entre medio rural y medio natural.

Si bien en un principio los servicios ambientales de la agricultura aparecían circunscritos a la conservación del suelo (para asegurar su productividad, reducir las escorrentías y disminuir la suspensión de partículas en el mismo), en la actualidad el elenco de potenciales beneficios ambientales de la agricultura se ha incrementado notablemente, incorporando aspectos como la fijación de carbono, la producción de energía, la conservación de la biodiversidad o el mantenimiento del paisaje, además de la calidad del aire y del agua (Smith, 2006).

Por otra parte, hay que señalar que las consecuencias perniciosas de la actividad agraria sobre el medio ambiente tampoco habían sido consideradas hasta fechas relativamente recientes, si las comparamos con el tratamiento otorgado a los efectos medioambientales de otras actividades productivas. La agricultura ha simulado disponer de un status diferenciado como actividad no contaminante, hasta parecer exenta del principio aceptado por la política ambiental de "contaminador-pagador". Este trato tan benévolo responde a razones de índole económica, social, cultural e incluso política (Garrido, 2000; Paniagua, 1997)<sup>126</sup>.

En primer lugar, la agricultura ha sido una fuente de contaminación difusa, donde los efectos perjudiciales de determinadas prácticas agrarias no son fácilmente

---

<sup>126</sup> Tal y como señala Garrido (2002), en el caso español, el discurso de la administración es equívoco, ya que por un lado, se señalaba a la agricultura como agente contaminante, pero siempre en menor medida que el resto de actividades productivas, considerando que los focos de contaminación eran muy escasos y puntuales y que la agricultura se identificaba en España con sistemas extensivos que contribuían positivamente a la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales.

aprehensibles en el corto plazo, ni en muchos casos directamente adjudicables desde el punto de vista de la responsabilidad jurídica al comportamiento concreto de una única explotación. Además, la estructura atomizada de la agricultura en gran número de regiones europeas dificulta el control de la polución generada por la actividad agraria y la propia aplicación del principio de "contaminador-pagador".

En segundo lugar, la agricultura ha tenido tradicionalmente un reconocimiento social privilegiado como actividad que permitía establecer un vínculo especial entre naturaleza y medio ambiente, reconocimiento que ha llevado incluso a una cierta idealización del papel de los productores agrarios en la preservación del patrimonio natural, lo cual les ha hecho inmunes a las críticas vertidas hacia ciertas actividades agrarias por colectivos ecologistas.

La gran influencia ejercida por las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAs) en el diseño de las políticas y su funcionamiento coordinado como comunidad de intereses agrarios (*agricultural policy community*) con la propia administración en muchos países de la UE, han blindado a la agricultura frente a los ataques o controles que provenían de otros sectores o de la propia administración medioambiental. Sin embargo, el progresivo declive del lobby agrario ha ido permeabilizando al sector ante la cuestión ambiental, forzándolo a incorporarla a su agenda.

Por último, la agricultura ha sido considerada por los poderes políticos como un sector estratégico, ya que a su peso económico había que añadir su función como abastecedor de alimentos. Por ambas razones, los países desarrollados y en especial los europeos, pusieron un especial énfasis en proteger su producción agraria frente a los competidores externos, poniendo en marcha mecanismos de apoyo a la misma (como los que impulsó la Política Agrícola Común tras la creación del Mercado Común europeo en 1957), con el ánimo de reducir al mínimo la dependencia exterior de alimentos. Ese carácter estratégico de la agricultura motivaba que cualquier intento de control medioambiental de la actividad del sector fuera valorado con notable prevención cuando no con beligerancia por parte de las administraciones agrarias.

Sin embargo, este "contrato social" que había permitido un desarrollo productivista, a salvo de restricciones ambientales, se empezó a resquebrajar a partir de mediados de la década de los ochenta (tal y como ya se ha comentado en anteriormente). Los costes de la PAC se hicieron excesivamente evidentes, tanto por la acumulación de excedentes de productos agrarios, como por el volumen de recursos financieros comunitarios empleados en su sostenimiento. La amenaza de la hambruna de la posguerra desapareció y, además, la sociedad europea comenzó

a presentar una sensibilidad creciente hacia los problemas medioambientales, que empezaban a impregnar de forma paulatina las decisiones en el ámbito político y, aún en menor medida, el económico. Este cambio social se tradujo en una mayor valoración social de las características ambientales de los alimentos producidos, así como de otros servicios medioambientales de carácter no productivo que provee la agricultura y el medio rural en los países desarrollados. Paralelamente, esta nueva percepción social provocó también una pérdida de legitimidad del modelo convencional de apoyo a la producción agraria, cuyos perjuicios medioambientales eran cada vez más evidentes para amplias capas de la opinión pública europea. Este proceso de cambio está en la base del análisis que desarrollamos en los siguientes apartados.

### **5.1. Los impactos y las funciones ambientales de la agricultura y las limitaciones de las políticas agrarias convencionales**

En la actualidad, los ecosistemas agrícolas son los mayores ecosistemas gestionados del mundo: los cultivos suponen en total unas 13.000 millones de hectáreas, los pastos casi 5.000 millones y los bosques y las superficies arboladas otros 4.000 millones (FAO, 2007a). De estos datos se puede concluir que los agricultores constituyen el grupo de gestores de recursos naturales más numeroso del mundo. Los ecosistemas agrarios proveen a la sociedad de diversos bienes y servicios fundamentales que contribuyen directa o indirectamente al bienestar del ser humano. Los servicios de los ecosistemas se generan a través de las interacciones de los organismos vivos (incluyendo a los seres humanos) con su entorno, proporcionando las condiciones y procesos que sostienen la vida humana. Un hábitat determinado puede proveer todo un conjunto de servicios de ecosistemas.

El enfoque más común para la clasificación de los servicios de ecosistemas es el utilizado por la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, que los clasifica en cuatro amplias categorías: *servicios de suministros* (relacionados con la producción de alimentos, materias primas y otros recursos); *servicios reguladores* (los beneficios obtenidos de la regulación de procesos de los ecosistemas, como el clima o el agua); *servicios culturales* (beneficios intangibles de los ecosistemas, vinculados, por ejemplo, a valores estéticos, culturales, sociales o religiosos); y *servicios auxiliares* (todos aquellos necesarios para la producción de todos los demás servicios de ecosistemas (como la formación del suelo o el ciclo de nutrientes). La *biodiversidad* no está clasificada en ninguna de las cuatro categorías pero

desempeña una función superior en el suministro de servicios de ecosistemas<sup>127</sup> (FAO, 2007a).

La función de la agricultura en el suministro de estos servicios de ecosistemas está relacionada con los incentivos disponibles para los agricultores. El actual sistema económico ha tendido a favorecer el suministro de materias primas (como los alimentos o las fibras), ya que este tipo de servicios de suministro entraría en la categoría de lo que en Economía se conoce como "bienes privados", mientras que los servicios de ecosistemas reguladores, auxiliares y culturales serían a menudo "bienes públicos", ya que los mercados no han podido internalizar su demanda. Éste pudiera ser el caso de la regulación de las cuencas hídricas, la polinización o la regulación del clima. Por otro lado, los principales problemas ambientales generados por la actividad agraria tienen que ver principalmente con la contaminación de recursos naturales o su uso no sostenible. En este sentido, tanto las presiones conducentes a la intensificación en las regiones agrarias más productivas, como la tendencia al abandono de la actividad agraria a la que están sometidas las zonas desfavorecidas conllevan problemas ambientales de diversa índole. Por otra parte, existen a menudo importantes sinergias entre los diferentes servicios de ecosistemas y, por lo tanto, los cambios en la producción agraria tendentes a mejorar la provisión de un servicio tienen consecuencias positivas sobre otros servicios. A continuación se repasan algunas de esas cuestiones ambientales relacionadas con la agricultura, señalando los principales problemas que genera esta actividad, las funciones que puede desempeñar y su potencial contribución a la resolución de problemas ambientales como el cambio climático, la degradación del agua o la pérdida de la biodiversidad.

### **5.1.1. El Suelo**

El suelo es un recurso básico para la producción agraria y desde 1945 se ha convertido más tierra en superficie cultivable que en los siglos XVIII y XIX juntos: los sistemas de cultivo abarcan en la actualidad una cuarta parte de la superficie terrestre (Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005a).

El deterioro del suelo por causas relacionadas con su uso agrario puede revestir diferentes formas. La principal es la erosión, esto es, la pérdida de suelo debido a la

---

<sup>127</sup> La Evaluación de Ecosistemas del Milenio fue solicitada por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en 2000, y realizada entre 2001 y 2005, con la contribución de más 1.300 autores revisores de todo el mundo. Su objetivo era evaluar tanto las consecuencias del cambio de los ecosistemas en el bienestar humano, como la base científica de las medidas necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas, y su contribución a dicho bienestar humano (FAO, 2007a).

acción de agentes naturales como el agua y el viento, pero que puede ser agravada por el empleo de técnicas de cultivo inadecuadas en zonas especialmente frágiles. Aunque la tasa de erosión está determinada principalmente por las propias características de los suelos y otros elementos naturales como el clima o la orografía, otros factores vinculados a la gestión de la actividad agraria, como los tipos de cultivo, fechas de siembra o cosecha o el tipo de gestión de los residuos de ésta pueden influir también en el aumento o reducción de los niveles de erosión. El aumento del ritmo de la erosión puede ser una consecuencia de diversos factores, como el destino de mayores superficies a cultivos de otoño, el aumento del tamaño de los campos de cultivo, la pérdida de setos a ello asociada o el laboreo continuo de la tierra, lo que incrementa la exposición del suelo al viento y al agua, tanto en superficie como en tiempo (Evans, 1996). En cuanto a la rotación de cultivos, ésta parece estar relacionada sólo en parte con la erosión, ya que los estudios disponibles, referidos principalmente a la UE, parecen sugerir que la ausencia de cobertura puede aumentar las tasas de erosión en la superficie cultivable (Boatman, 1999).

Las pérdidas de suelo varían mucho entre los diferentes países: en los países de la cuenca mediterránea se pierden más de 15 toneladas de suelo por hectáreas y año (PNUMA, 2000). Las estimaciones de las pérdidas de suelo agrario de los principales cultivos de la UE oscilan entre las 1,4 toneladas/ha/año del Centro y Norte de Europa (Stoate et al., 2001) a los casi 150 de determinadas zonas de Portugal. En Australia, las mayores pérdidas de suelo se dan en la caña de azúcar (20,3 t/ha/año, comparadas con las 4,3 de las oleaginosas y las 3,3 de los cereales con excepción del arroz) (Lu y et al., 2003). En Estados Unidos, las pérdidas anuales oscilan entre 12 y 17 t/ha/año dependiendo de los tipos cultivos (Eswaran y Reich, 2001).

El deterioro y consiguiente pérdida de suelo agrario se traducen en un descenso del rendimiento de los cultivos en los países de la OCDE del 0,3%, que oscilaría entre el 0,04% de Europa y el 0,6% de Australia. Estas pérdidas en los rendimientos agrarios también se traducirían en pérdidas análogas en el valor de la producción (den Biggelaar et al., 2003). Otras pérdidas que también habría que agregar serían los impactos a escala local y regional en términos de depreciación de los recursos y aumentos de los costes *off-site* de los cultivos.

La merma de nutrientes y de materia orgánica del suelo es otro de los factores de deterioro de este recurso productivo. Las pérdidas de fosfatos, por ejemplo, están asociadas a la propia erosión. Por su parte, los nitratos de origen tanto orgánico como inorgánico son particularmente propensos a filtrarse en el suelo y el nivel de

las pérdidas como consecuencia de la producción agraria estaría relacionado tanto con las características del suelo como con el sistema de producción vigente. La pérdida de nitrógeno de un sistema de producción agraria concreto es resultado del balance entre la introducción de inputs de nitrógeno de forma artificial mediante el empleo de fertilizantes y sus salidas a través de las producciones cosechadas. Balances negativos continuados agotan los nutrientes del suelo, a la vez que causan alteraciones de su ecosistema y disminuyen su productividad. El agotamiento de los recursos del suelo es un grave problema en muchas regiones del mundo, principalmente en el África Subsahariana y otras regiones áridas y semiáridas donde el estiércol es escaso y los fertilizantes minerales económicamente inaccesibles.

El consenso científico determina que un balance de nitrógeno equilibrado, esto es, que garantice una cantidad suficiente de nutrientes sin generar riesgos medioambientales, se situaría en los 50 Kg N/ha. El balance medio en la UE se situaba en 2000 en torno a los 55 Kg N/ha<sup>128</sup>. Los niveles más altos los presentarían los países del Benelux y Alemania, si bien parecen haberse reducido durante la década pasada. Este balance de nitrógeno también depende del grado de protección del suelo frente a la lixiviación del nitrógeno durante el invierno, evitando la utilización de fertilizantes y manteniendo la cubierta vegetal. La lixiviación suele ser resultado bien de la utilización de fertilizantes minerales en fases muy prontas del crecimiento de los cultivos, bien de un empleo excesivo de los mismos. En otros casos, como en aquellas zonas de producción ganadera intensiva, un excesivo nivel de nitrógeno puede estar relacionado con una gestión inadecuada de los residuos ganaderos, debido al proceso de mineralización de la materia orgánica (OECD, 2005a). De cualquier manera, la ganadería ha sido, directa o indirectamente, la responsable de gran parte del aumento del uso de fertilizantes en Europa durante los últimos 50 años. Según datos de la FAO, la ganadería y los cultivos forrajeros para el ganado han contribuido a más del 50% de las aportaciones de nitrógeno y fósforo al suelo agrario, principalmente en países como Alemania, Francia o el Reino Unido (IEEP, 2007).

---

<sup>128</sup> Sin embargo, hay que tener en cuenta que estos balances nacionales pueden ocultar importantes diferencias regionales en los excedentes de nitrógeno que determinan el riesgo real de lixiviación en el ámbito regional o local. Así, puede ocurrir que un país presente balances brutos aceptables a escala nacional y, pese a ello, padecer graves problemas de lixiviación en zonas o regiones concretas, que presenten, por ejemplo, elevados niveles de concentración ganadera (AEMA, 2007).

Dentro del proyecto IRENA<sup>129</sup> se adoptó el contenido en carbono del humus como indicador representativo de la calidad del suelo para fines agroambientales (ya que incluiría tanto criterios estrictamente agrarios como consideraciones ambientales y sociales más generales) (AEMA, 2007). Según este indicador, los niveles más bajos (entre 0 y 1%) se darían mayoritariamente en la Europa meridional, en aquellas zonas con mayores niveles de erosión y climas más cálidos. Por el contrario, en el Norte de Europa se pueden encontrar suelos altamente orgánicos, que presentan las características de la turba.

La salinización de los suelos es otro grave problema, que afecta principalmente a las zonas de regadío. Suele ser consecuencia de un diseño incorrecto del regadío, que provoca que los drenajes sean deficientes, o que pervivan sistemas de gestión inadecuados, que generan niveles de utilización excesivos, con los resultados de anegación y la aparición de excesivos niveles de salinidad en el suelo. Obviamente, todo ello reduce también la productividad de la tierra y puede causar su pérdida total para uso agrario si no se adoptan las medidas correctoras oportunas. Las pérdidas económicas pueden alcanzar el 40-60% de la rentabilidad en zonas de salinización moderada, con máximos del 80% en aquellas de salinización severa. Algunas estimaciones sitúan las pérdidas globales anuales entre 0,2 y 1,5 millones de hectáreas al año, mientras que un 10-15% de la superficie de regadío sufriría algún tipo de degradación, debido al anegamiento y la salinización (Alexandratos, 1995).

Un último perjuicio ambiental para el suelo está relacionado con el empleo de masivo de pesticidas, fungicidas y otros agentes agroquímicos de síntesis. Aunque la participación de las actividades agrarias en la contaminación global de los suelos (sobre todo la vinculada a metales pesados y otros compuestos químicos complejos) es bastante menor que la de otras actividades humanas (como la minería, la industria petrolera o el transporte), no se pueden soslayar los riesgos que entraña tanto para el suelo como para otros recursos naturales, como el agua o la biodiversidad, el uso abusivo de este tipo de productos. Cabría constatar, no obstante, que en la mayor parte de los países de la UE el uso de este tipo de

---

<sup>129</sup> El proyecto IRENA (acrónimo de *sistema de elaboración de informes basados en indicadores para la integración de las consideraciones ambientales en la Política Agraria Común*) En el proyecto IRENA participaron la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural y la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, el EUROSTAT, el Centro para la Investigación Conjunta de la Comisión y la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA). Sobre trabajos previos de la OCDE, la AEMA y la propia Comisión, el proyecto desarrolló 35 indicadores según el modelo DPSIR (Fuerzas motrices, presiones, estado, impacto y respuestas) en función de un conjunto de criterios previamente definidos por la Comisión (relevancia política, capacidad de respuesta a los cambios políticos, solidez analítica, disponibilidad de información, facilidad de interpretación y relación coste-efectividad), con datos a nivel de NUTS 2/3 (en función de su disposición). Ver <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>

productos ha permanecido constante o incluso se ha reducido durante las dos última décadas (AEMA, 2007)<sup>130</sup>.

### 5.1.2. El Agua

El uso del agua ha crecido muy rápidamente en el último siglo, multiplicándose por siete entre 1900 y 2000, cuando en el mismo periodo la población se cuadruplicó (PNUD, 2006). El 70% del consumo es realizado por la agricultura. La Evaluación de Ecosistemas del Milenio estima un crecimiento del 13% en el índice de utilización del agua global<sup>131</sup>. Las previsiones del PNUD (2006) apuntan a que para 2025 existe la probabilidad de más de 3.000 millones de personas sufran de escasez de recursos hídricos y otros 14 países se puedan clasificar como escasos de agua, esto es, con menos de 1.000 metros cúbicos por persona y año. Todo ello puede tener dramáticas consecuencias para el acceso al agua potable de gran parte de la población. Los problemas ambientales relacionados con el uso del agua para fines agrarios están relacionados, por un lado, con la contaminación de los cursos de agua -o de las aguas subterráneas- por fertilizantes y pesticidas, y, por otro, con los problemas derivados de las extracciones de agua para su empleo en regadíos.

La contaminación del agua puede ser puntual (cuando proviene de una fuente específica y observable) o difusa (cuando los agentes contaminadores se hallan dispersos en un área amplia). Como ya se ha comentado, los sistemas intensivos de producción agraria requieren el aporte continuo de fertilizantes minerales para recomponer su capacidad productiva. Dependiendo de las condiciones del suelo y de otros factores como el clima, la utilización excesiva de nitratos y, sobre todo, de fosfatos<sup>132</sup> (que está más relacionada con la ganadería intensiva) puede tener como consecuencia la lixiviación de estos compuestos y la consiguiente contaminación por eutrofización<sup>133</sup>, tanto de las aguas superficiales como de las subterráneas. En el caso de las cuencas fluviales y lacustres, esta eutrofización puede tener como consecuencia el crecimiento excesivo de las poblaciones de algas, la muerte de la fauna piscícola<sup>134</sup> y afectar incluso al agua potable para consumo humano<sup>135</sup>. En los

---

<sup>130</sup> Sin embargo, en España durante el periodo 1995-2000, mientras el VAB agrario creció un 9%, el consumo de fertilizantes se incrementó un 29% y el de plaguicidas un 36% (MMA, 2005).

<sup>131</sup> El Índice de Utilización del Agua calcula el número de personas abastecidas por cada millón de metros cúbicos por año de escorrentía accesible.

<sup>132</sup> La contaminación por fosfatos es más relevante en suelos con baja capacidad de absorción como los suelos arenosos, o en aquellos cultivos que requieren mucho fósforo, como el maíz.

<sup>133</sup> La eutrofización es el proceso por el que un medio pasa de un estado pobre en nutrientes (oligotrófico) a un estado rico en nutrientes (eutrófico).

<sup>134</sup> En los ecosistemas marinos son los nitratos el principal factor limitante de la eutrofización y de la proliferación de algas (EEA, 2003).

EEUU, la contaminación por fertilizantes minerales es la primera causa de contaminación de los lagos y la tercera de los ríos. El drenaje de los humedales costeros para su conversión a cultivos de arroz ha tenido como consecuencia la deshidratación del suelo, lo que ha permitido la ascensión de sulfuros a la superficie y la consiguiente acidificación del suelo (OECD, 2005a). Sin embargo, en la UE, los datos de ríos de nueve Estados miembros mostraban una tendencia al descenso en la concentración de nitratos en el periodo 1992-2002 (AEMA, 2007).

En cuanto a los pesticidas, la escorrentía permite su lixiviación hacia las capas freáticas, a través de grietas o sumideros. La acumulación de estos compuestos tóxicos puede tener graves consecuencias para la flora y fauna acuáticas. El riesgo de la contaminación del agua por pesticidas depende de su solubilidad, de su grado de movilidad en el suelo y de su ritmo de degradación. La vulnerabilidad del agua y de las cuencas hidrográficas varía mucho geográficamente y depende de las características del suelo, del nivel de aplicación de los productos y de su persistencia y toxicidad. Como ya se ha señalado, durante las últimas décadas su consumo en la UE mantiene cierta tendencia descendente, con lo que los riesgos de contaminación del agua se han reducido en cierta medida.

Los sistemas de producción ganadera intensiva pueden ser una importante fuente de contaminación del agua debida a la eutrofización si no son adecuadamente gestionados, ya que las descargas de efluentes orgánicos de ese tipo de instalaciones ganaderas son altamente contaminantes. A ello hay que añadir los efectos que se pueden generar por el cultivo de especies forrajeras para la alimentación del ganado. Todos estos contaminantes provendrían de la excreción de niveles excesivos de nitrógeno, fósforo y metales pesados. Además, los residuos de la ganadería pueden incluir microorganismos que supongan un riesgo potencial para la salud humana. En este sentido, la gestión de los residuos, del estiércol, de los piensos o del ensilado, ha de evitar el riesgo de contaminación tanto puntual (atribuible principalmente a grandes explotaciones ganaderas) como difusa. Otras prácticas ganaderas, como el sobrepastoreo o la utilización de complementos alimentarios inadecuados para el ganado también pueden tener un impacto indirecto sobre la calidad del agua, al aumentar el riesgo de erosión e incrementar así el riesgo de lixiviación de los nutrientes (IEEP, 2007). Por otra parte, determinados cultivos, como el maíz, el olivar o la patata pueden ser responsables de crear ciertos riesgos ambientales debido a los desplazamientos de sedimentos de suelo que generan.

---

<sup>135</sup> El valor límite recomendado por la UE es de 25 mg/litro de nitratos en el agua potable (Directiva 80/778/CEE, modificada por la Directiva 98/83/CE).

La mejora de la calidad del agua mediante cambios en los sistemas de producción agraria requiere generalmente la reducción de la salinización y de la escorrentía perjudicial de la tierra que proviene de la erosión del suelo, los pesticidas y otros agroquímicos, los purines y otros residuos ganaderos. Las medidas más útiles en este sentido serían una mejor gestión, tanto de la aplicación de los fertilizantes y productos fitosanitarios, adecuando ésta a los cultivos y a las características del suelo, como de los residuos ganaderos, principalmente en lo referente a la recogida, almacenamiento, procesamiento y utilización del estiércol (FAO, 2006b; FAO, 2007b).

En cuanto al empleo del agua para su uso agrario, hay que señalar, en primer lugar, que el sector agrario es el mayor consumidor de agua a escala global: el 70% del agua consumida tiene como destino este sector, por un 21% que va a la industria, y por tan sólo un 7% que se emplea en el consumo doméstico. Este consumo está vinculado con la expansión del regadío. Obviamente, existen notables divergencias en función de las áreas geográficas y de los niveles de desarrollo agrario, diferencias que también aparecen entre los países desarrollados. En muchos países en desarrollo la agricultura consume el 95% del agua, con la influencia que ello puede tener tanto en la cantidad como en la calidad de otros usos potenciales (FAO, 2007b). En Australia la superficie de regadío absorbe el 75% del consumo total de agua (OECD, 2005a). En la Unión Europea la agricultura representa el 30% de este consumo total de agua, pero con grandes diferencias entre el Norte y el Sur: en el norte de Europa ese porcentaje bajaría hasta el 7% mientras que en el sur subiría hasta el 50%. Sin embargo, en la UE el consumo de agua se redujo durante la década pasada, lo que indica una mayor eficiencia en la utilización del regadío, pese a que su superficie se incrementó en un 12% en la UE-12, pasando de 12,3 millones de hectáreas a 13,8 millones. La mayor parte de ese incremento tuvo lugar en Francia, Grecia y España, que vieron aumentada su superficie de regadío en un 29%. Aun y todo, los niveles de consumo se han mantenido altos en los países del sur de Europa (AEMA, 2007). Los cultivos más intensivos en agua serían el maíz y el arroz, si bien la expansión de los cultivos forrajeros también ha influido en el aumento de la superficie de regadío (IEEP, 2007).

En muchos casos, la expansión del regadío se lleva a cabo gracias a la extracción de agua de pozos subterráneos y no mediante la construcción de presas, embalses y canales para el almacenamiento y la distribución de aquélla, debido a su menor coste y a la posibilidad de realizar actuaciones a una escala menor. Sin embargo, la extracción mediante pozos incrementa en muchos casos la presión sobre un recurso estático, que tiene una capacidad de recarga baja, debido a las condiciones del

suelo o a la escasez de lluvias<sup>136</sup>. Esta sobreexplotación de los acuíferos subterráneos ha supuesto en muchas zonas costeras la creciente filtración en las capas freáticas de agua salina procedente del mar, mientras que en otras se hace necesario hacer pozos más profundos (y más costosos) (Alexandratos, 1995). La extracción excesiva de agua para riego puede tener además consecuencias graves sobre humedales y otros ecosistemas de gran valor, como deja en evidencia el caso de las Tablas de Daimiel y el Acuífero de la Mancha Occidental (Rosell y Viladomiu, 1997; Viladomiu y Rosell, 2000). Por otra parte, también la degradación del suelo y la deforestación provocan una disminución de los acuíferos (FAO, 2007b).

Los niveles de extracción del agua para riego dependen de una serie de factores, entre los que pueden citarse los siguientes: la selección de cultivos; la superficie de regadío; la tecnología de regadío; el precio del agua; las restricciones sobre su uso; los costes de bombeo; y las condiciones climáticas (AEMA, 2007). En general, los cultivos de regadío requieren también una mayor utilización de fertilizantes y otros insumos químicos.

En cuanto a la ganadería, además de los regadíos vinculados a la producción forrajera, su presión sobre los recursos hídricos ha venido impulsada por la necesidad de aumentar la superficie de pastos para alimentación, lo que ha provocado el drenaje de marismas y humedales, ecosistemas que ejercían un importante efecto mitigador de las avenidas y las lluvias torrenciales a escala local y regional. Frente a los beneficios del pastoreo extensivo en términos de gestión de recursos hídricos, el drenaje de estas zonas naturales o semi-naturales ha reducido de forma importante la capacidad del suelo de almacenar agua (IEEP, 2007).

La utilización de prácticas agrarias destinadas a la conservación de recursos puede incrementar la productividad del agua, sobre todo en cultivos de secano (Pretty et al., 2006). Otros estudios confirman que el cultivo sin laboreo mejora la capacidad de infiltración del agua, el contenido de humedad del suelo, la erosión y la capacidad de retención de agua del suelo. En general, la introducción de una cultura y unas prácticas orientadas a la conservación del suelo y del agua mejora los servicios de las cuencas hidrográficas (FAO, 2007b). En relación al ganado, hay algunas prácticas como la mejora de su distribución, el pastoreo de rotación o el

---

<sup>136</sup> Este proceso se ve agravado en ocasiones por presiones adicionales, sobre todo en los países en desarrollo, que en general se producen a cierta distancia del punto de extracción, y que suelen tener como causa la deforestación de cuencas hidrográficas de montaña, el pastoreo excesivo u otras formas de degradación de la tierra, factores todos ellos que aceleran las escorrentías y reducen la filtración del agua de lluvia. Como consecuencia de todo ello desciende el nivel hidrostático y se generan multitud de problemas económicos, sociales y ambientales (Alexandratos, 1995).

aumento de la cubierta arbórea en los pastos, que mejoran la recarga de agua (FAO, 2006a).

### 5.1.3. Calidad del aire y cambio climático

Aunque la agricultura no es una gran fuente de contaminación del aire, puede contribuir a la misma por muy diversas vías, además de influir en el cambio climático. En la actualidad, los mayores perjuicios ambientales vinculados con las emisiones de la agricultura a la atmósfera están relacionados con la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y sus consecuencias sobre dicho. Pero también se vierten a la atmósfera otros agentes contaminantes como el amoníaco y otras partículas, provenientes bien de la erosión de los suelos, bien de la quema de rastrojos y otros residuos agrarios.

La agricultura tendría una doble función sobre la mitigación del cambio climático. Por un lado, por la reducción de sus propias emisiones de GEI a la atmósfera; por otro mediante el aumento de su capacidad de absorción de dichos gases. La agricultura es responsable de la emisión de tres GEI: el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) y el metano (CH<sub>4</sub>). El CO<sub>2</sub> proviene del uso de combustibles fósiles en las explotaciones por vehículos y maquinaria<sup>137</sup> o de la quema de rastrojos y otros residuos agrarios. El metano, cuyo efecto potencial sobre el calentamiento global es 23 veces superior al del CO<sub>2</sub>, tiene como origen la ganadería, mientras que las emisiones del N<sub>2</sub>O, más potente aún (su efecto potencial sobre el calentamiento global es 296 superior al del CO<sub>2</sub>) son generadas por la aplicación de fertilizantes minerales, el almacenamiento del estiércol, y ciertos cultivos como el arroz y algunas leguminosas (IEEP, 2007). Además, el nivel de las emisiones y el contenido de carbono de los suelos pueden estar condicionados por las prácticas agrarias empleadas. Esto es, los métodos de labranza, la protección del suelo, la estacionalidad de los cultivos, la rotación y usos de la tierra, etc. Los cambios en el uso del suelo también pueden afectar al intercambio de carbono con la atmósfera (OECD, 2005a).

En los países de la OCDE, la participación de la agricultura en la emisión de GEI oscila entre el 3% de Japón y el 20% de Australia y Francia (OECD, 2005a). En cuanto a su peso relativo en las emisiones de cada gas, en el caso del CO<sub>2</sub>, la agricultura apenas supone un 1% de las emisiones totales. Sin embargo, esa participación sube hasta el 39% en el metano y al 60% en el óxido nitroso (OECD,

---

<sup>137</sup> Sin embargo, ciertas actividades vinculadas a la agricultura y, en particular, a la búsqueda de nuevas tierras cultivables en los países en desarrollo, como la deforestación o la quema de la sabanas, contribuyen en más de un 30% a las emisiones globales de CO<sub>2</sub> (Alexandratos, 1995).

2000). En la UE-25, la contribución de la agricultura a las emisiones totales de GEI era del 9% (ECCP, 2006), citado por (Cooper y Arblaster, 2007). Este porcentaje, aun siendo relativamente bajo y presentando una tendencia descendente durante la última década<sup>138</sup>, supera su participación en el conjunto de la economía. Además, la conversión de tierras cultivables en bosques supuso una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de casi 53 millones de toneladas en 2004, un 35,4% menos con respecto a 1990 (UNFCCC, 2007b). Por otra parte, las emisiones de metano y óxido nitroso de origen agrario se redujeron en un 8,7%, en el caso del metano (disminución del 9,4%) por una reducción del número de cabezas de ganado, y en el del óxido nitroso (8,2%), por el menor uso de fertilizantes minerales y por los cambios habidos en la gestión de las explotaciones (AEMA, 2007). Según datos de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC), la agricultura habría reducido sus emisiones de GEI un 20,7% de 1990 a 2005 (UNFCCC, 2007a).

Como ya se ha señalado, la ganadería es una importante fuente de emisiones de GEI<sup>139</sup>, principalmente debido a la fermentación entérica producida por la digestión de los rumiantes y al almacenamiento de estiércol y otros residuos. El nivel de emisiones de origen ganadero está relacionado con el número de animales, su tamaño y raza, el tipo de alimentación, el régimen de manejo y la gestión de los residuos (IEEP, 2007).

En relación con la mitigación del cambio climático, la agricultura también desempeñaría una importante función aumentando su aportación a la hora de absorber y almacenar GEI, principalmente, carbono en suelos, plantas y árboles, lo que requeriría la expansión de cultivos y prácticas agrarias que coadyuvaran a la fijación del mismo carbono. La absorción de carbono como medio para mitigar el cambio climático presenta ciertas ventajas y algún inconveniente. Su principal ventaja es el coste relativamente bajo y la facilidad de su aplicación. Además, existen otros beneficios, como la mejora en la retención de aguas y nutrientes, la disponibilidad de ingestión por las plantas, y los consiguientes aumentos de la productividad de las plantas como consecuencia del incremento de la biomasa y la materia orgánica del suelo. Los inconvenientes están relacionados con la lentitud de los procesos de absorción mediante los cambios en las prácticas agrarias (FAO, 2007a).

---

<sup>138</sup> Durante el periodo 1990-1995 el 10% de las emisiones totales de GEI en la UE-15 eran de origen agrario (CEC, 2001)

<sup>139</sup> En la UE-15, la ganadería era la responsable del 26% de las emisiones de GEI de origen agrario (IEEP, 2007).

Aproximadamente un 30% (4,7 millones de Km<sup>2</sup>) de la superficie de la tierra con una capacidad de absorción entre media y elevada se localiza en zonas de producción agrícola, representando un 15% de las tierras cultivadas tal y como las define la Red Mundial para la Superficie Terrestre 2000 (FAO, 2007a). Esta capacidad física de absorción de carbono presenta importantes variaciones entre regiones y tipos de uso de la tierra. Según un estudio de Niles et al. (2002) realizado en 48 países en desarrollo a lo largo de 10 años, la capacidad técnica de la agricultura para reducir las emisiones de carbono de origen agrario es enorme (2.300 millones de toneladas). En cuanto a los cambios en los tipos de uso de la tierra, las tasas de absorción medias por hectárea y año se logran por lo general gracias a la expansión de la superficie forestal, mediante la forestación o la reforestación. Los cultivos y los pastos anuales tendrían una capacidad de absorción menor.

Los cambios en las prácticas y sistemas de producción agraria también podrían aumentar la capacidad de absorción de carbono del suelo. Ringius (2002) ofrece un repertorio de prácticas de gestión que realizan esa absorción, y que incluirían el cultivo de cobertura, el recubrimiento con hojarasca combinado con el cultivo sin labranza y las prácticas agroforestales. Aunque no hay aún estimaciones precisas sobre los impactos de estos cambios, cabe señalar parece que los resultados pueden diferir notablemente dependiendo de las prácticas y su ubicación geográfica.

Además, se ha señalado a la agricultura como un sector estratégico en esta lucha contra el cambio climático por su participación en la producción de biocombustibles. Sin embargo, el saldo de la producción de biocombustibles en términos ambientales y, sobre todo, en términos de seguridad alimentaria, en situaciones de escasez y carestía de alimentos, ha sido objeto de debate y controversia.

Otro contaminante importante del aire de origen agrario es el amoniaco. La agricultura tiene una notable responsabilidad en la emisión de nitrógeno a la atmósfera, con las consecuencias que de ello se derivan, como la creciente acidificación de los bosques, suelos y agua. En la Unión Europea, la agricultura realiza el 95% de esas emisiones de nitrógeno. El 80% corresponden a residuos ganaderos y el resto a la volatilización en la atmósfera del amoníaco proveniente de los fertilizantes nitrogenados y de los cultivos en los que se hayan empleado (CEC, 1999a). Sin embargo, las emisiones de amoniaco procedentes de la agricultura han disminuido en un 9% entre 1990-2002. Como en los casos anteriores, esta reducción estaría vinculada con el descenso de la cabaña ganadera y del uso de fertilizantes nitrogenados (AEMA, 2007).

#### 5.1.4. Biodiversidad

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, en su artículo segundo, define la biodiversidad como “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos (...) los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los ecosistemas” (CDB, 1992)<sup>140</sup>. Dentro de cualquiera de estos tres niveles, la conservación de la biodiversidad supone mantener las siguientes dimensiones: la variedad (esto es, el número de tipos y especies representados); la cantidad y la calidad (la cantidad de cada uno de los tipos y especies) y la distribución (que reflejaría cómo se ubica esa característica de la biodiversidad) (Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005b)<sup>141</sup>.

La diversidad biológica relacionada con los ecosistemas agrícolas se conoce como biodiversidad agrícola, y se considera como la multitud de plantas, animales y microorganismos en los niveles genético, de las especies y del ecosistema, indispensable para la producción de alimentos y la seguridad alimentaria (CDB, 2000, citado por FAO 2007b). Esta biodiversidad agrícola es el resultado de las interacciones entre el medio ambiente, los recursos genéticos y los sistemas de gestión y prácticas agrarias empleados por los agricultores, y desarrollados por éstos durante generaciones con creatividad, dedicación y esfuerzo. La biodiversidad agrícola incorporaría la diversidad genética de cultivos y ganado, así como la diversidad biológica asociada a los propios cultivos (suelo, setos, etc.) (FAO, 2007a). La biodiversidad agrícola constituye la base de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de todas las personas (FAO, 1997).

A lo largo y ancho del planeta, la heterogeneidad de condiciones del suelo y clima, conjugadas con diferentes tradiciones agrícolas, ha tenido como resultado la generación de paisajes agrícolas diversos y característicos, poseedores en muchas ocasiones de una gran riqueza de fauna y flora. Sin embargo, en Europa, pese a que el aumento de la superficie cultivada por el clareado de bosques y la roturación de nuevas tierras permitieron incrementar la diversidad de hábitats durante varias fases de su historia, la extensión de la Revolución Agraria durante el siglo XIX y la progresiva intensificación de la agricultura supusieron una reducción de la

---

<sup>140</sup> <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

<sup>141</sup> La principal conclusión del Informe de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio es que las actividades humanas han causado durante los últimos 50 años la pérdida de la biodiversidad del planeta más rápida de la historia de la humanidad. Las principales causas de esta pérdida de la biodiversidad serían los cambios de hábitat, el cambio climático, las especies exóticas invasivas, la sobreexplotación y la contaminación. La Evaluación sostiene que la pérdida de especies y la creciente homogeneización de muchos ecosistemas es una de las mayores amenazas para la supervivencia de los sistemas naturales y del propio sistema socioeconómico (Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, 2005b).

biodiversidad. Efectivamente, la necesidad de nuevas tierras de cultivos supuso el drenaje de ciénagas y humedales, y el cultivo de brezales. Posteriormente, la intensificación de la producción agraria trajo consigo nuevas presiones sobre los hábitats agrarios y su biodiversidad, como el uso creciente de fertilizantes, pesticidas y agroquímicos; la mecanización del cultivo; el abandono de las prácticas más intensivas en mano de obra, etc. (Hoogeeveen, Petersen J.E. y Gabrielesen, 2001, citado por AEMA, 2007). En la actualidad, la gestión de más de la mitad del territorio de la UE-15 está en manos de la agricultura, lo que confiere a esta actividad un papel fundamental en la conservación de la biodiversidad.

Sin embargo, la progresiva homogeneización de los sistemas de producción agrícolas ha puesto en evidencia la pérdida de biodiversidad, con una importante reducción de la diversidad genética de los cultivos y el ganado<sup>142</sup>. Los factores por los que la agricultura puede incidir sobre la biodiversidad de los hábitats sobre los que se desarrolla o la circundan son muy diversos: los sistemas de cultivo, el nivel de especialización, el tamaño de las parcelas, la expansión de los sistemas de drenaje y regadío y, por supuesto, la utilización de plaguicidas, fungicidas y otros agentes agroquímicos pueden tener serias repercusiones sobre el medio ambiente, principalmente sobre la fauna y la flora asociada a los cultivos. La utilización creciente de organismos genéticamente modificados puede ser también una nueva fuente de empobrecimiento de la biodiversidad, aunque las evidencias empíricas sobre esta cuestión sean aún escasas e incluso contradictorias.

Además, una inadecuada gestión de la biodiversidad agrícola también podría traducirse en el deterioro de alguna de las funciones principales del ecosistema (como el mantenimiento de los ciclos del agua y nutrientes, la polinización, el control de plagas, etc.), con las consecuencias que ello pudiera traer para la propia seguridad alimentaria. Por lo tanto, las estrategias destinadas a la conservación de la biodiversidad deben vincular la conservación natural con el uso sostenible de los recursos por parte de las actividades humanas. En este sentido, la contribución de los agricultores en la conservación de la biodiversidad puede revestir tres formas principales: mediante la reducción de la expansión agrícola en zonas ricas en biodiversidad; por medio de la adopción de sistemas de producción que apoyen la producción conjunta de la conservación de la biodiversidad y los productos agrícolas; y realizando tareas de conservación de la biodiversidad *sensu stricto*. Es

---

<sup>142</sup> Esta pérdida de la diversidad genética se traduciría en un incremento de la vulnerabilidad genética (que se produce cuando una variedad de cultivo o de ganado de uso extenso queda bajo la amenaza de una plaga o un agente patógeno) o de la erosión genética (que es la pérdida de recursos genéticos mediante la extinción de una variedad de ganado o de un cultivo; la causa principal es la sustitución de las variedades autóctonas por variedades mejoradas) (FAO, 1997).

necesario pues que las estrategias y medidas a adoptar tengan en cuenta tanto el tipo de biodiversidad que se quiere proteger como los sistemas de producción agraria activos en la zona objetivo de las actuaciones (FAO, 2007a).

Los sistemas ganaderos tienen una gran relevancia en la gestión de aquellos hábitats donde se han desarrollado tradicionalmente. La naturaleza de su impacto estará determinada por diversos factores. El más relevante sería el nivel de intensificación/especialización, donde se puede optar entre sistemas que impliquen la estabulación del ganado (lo que incrementaría las necesidades de cultivos forrajeros, con los consiguientes riesgos ambientales) o sistemas más extensivos. Otros factores serían la densidad ganadera (también asociada a los niveles de intensificación), las razas y los tipos de alimentación que llevan asociados (por ejemplo, las necesidades de alimentación complementaria) o la transición hacia sistemas de ensilado. Además, hay que señalar que el sobrepastoreo puede causar problemas de sedimentación en las cercanías de los cauces de los ríos, con el consiguiente impacto sobre los ecosistemas de invertebrados acuáticos y las zonas de desove de los peces (IEEP, 2007).

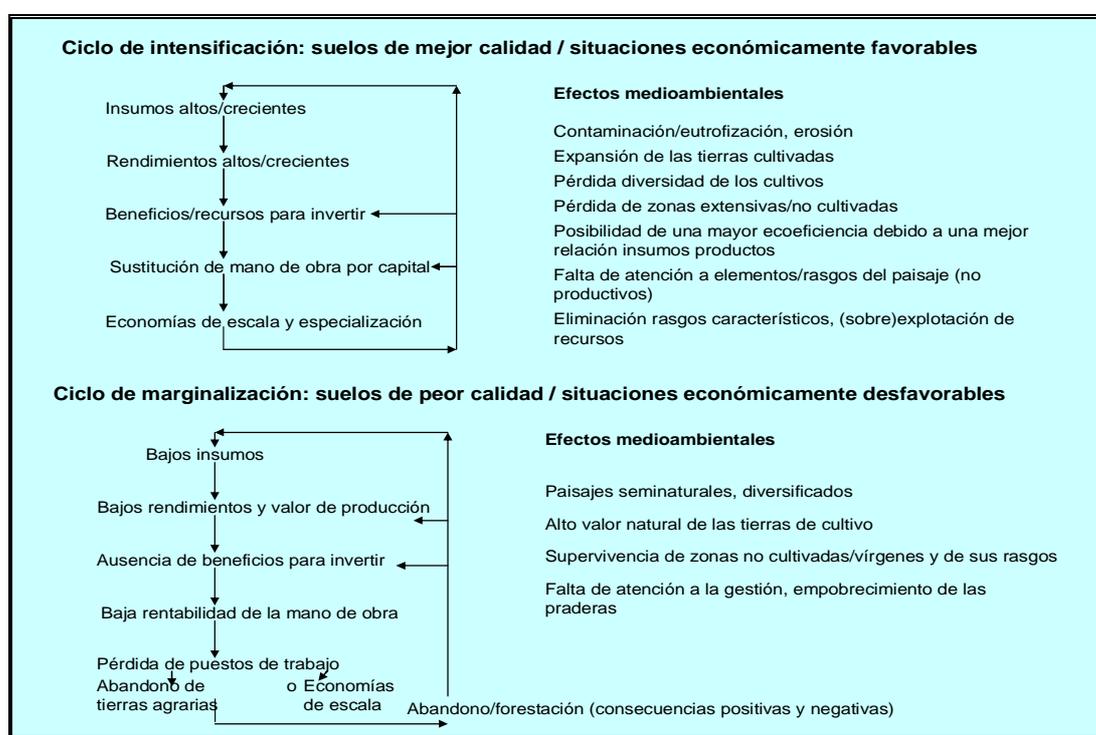
En este sentido, el pastoreo extensivo y mixto (esto es, la convivencia entre varias especies, como vacuno, ovino y caprino, por ejemplo) parece el tipo de gestión del ganado más adecuado desde una perspectiva de mantenimiento de la biodiversidad. También las prácticas silvopastoriles pueden ofrecer alternativas interesantes para la conservación de la biodiversidad. Sin embargo, las implicaciones de estas prácticas de pastoreo extensivo sobre la biodiversidad son complejas y dependerán en gran medida del hábitat en que se localicen, la densidad y la proporción relativa de las diferentes especies. En muchos hábitats de pastoreo en zonas de elevado valor natural se requerirán regímenes de gestión específicos para mantener la biodiversidad, dependiendo de la proporción relativa de las diferentes especies características de cada hábitat (IEEP, 2007). Además las razas de ganado tradicionales suelen asociarse a las prácticas extensivas de pastoreo y a zonas agrarias de gran valor natural. Según estimaciones de la FAO, cerca del 50% de las principales razas de ganado (bovino, ovino, porcino, caprino y avícola) de los países de la UE-15 habría desaparecido o se hallarían bajo amenaza o riesgo crítico de extinción (AEMA, 2007).

En cualquier caso, las condiciones más favorables para el mantenimiento de la biodiversidad biológica y paisajística de las tierras agrarias provienen de una gestión extensiva de la agricultura, que reduzca la contaminación y mejore la calidad de los hábitats en las tierras agrícolas y su entorno. Existen también sistemas de cultivo como los de los arrozales que contribuyen a la diversidad local

de aves y de invertebrados acuáticos de los que se alimentan las primeras. Así, los arrozales juegan un importante papel en la conservación de la fauna y flora de los humedales, principalmente de las aves que cría e hibernan en los estuarios cercanos a los campos de arroz (OECD, 2005a)<sup>143</sup>.

Sin embargo, la amenaza principal para estos sistemas de producción agraria más extensivos o tradicionales proviene de dos tendencias divergentes: por un lado, la intensificación y, por otro, el abandono de las tierras agrarias (AEMA, 2007). En el siguiente diagrama se ilustra como tienen lugar ambos ciclos y sus principales impactos ambientales.

**Figura 5.1. Los ciclos de intensificación y marginalización en la agricultura**



Fuente: Baldock *et al.*, 2000; AEMA, 2007

Para la AEMA, las tendencias agrarias cruciales para la biodiversidad estarían ligadas a los nuevos modelos de agricultura y ganadería, a los niveles de intensificación y especialización, y a los tipos de cobertura de suelo. Las tendencias en curso en cada uno de estos ámbitos pueden tener efectos ambientales positivos o negativos. Así, en la UE-12 el porcentaje de superficie gestionado por explotaciones intensivas (esto es, con altos niveles de utilización de insumos) se habría reducido del 44% en 1990 al 37% en 2000, mientras que la superficie

<sup>143</sup> En Japón la producción de arroz se considera el factor más importante para la multifuncionalidad agraria (Nakashima, 2001).

gestionada por las explotaciones con bajos niveles de uso de insumos habrían pasado del 26 al 28%. Sin embargo, otros indicadores no muestran tendencias tan positivas para la biodiversidad. Por ejemplo, los pastizales permanentes se habrían reducido un 4,8% y los cultivos permanentes un 3,8% durante el mismo periodo. Además, las tendencias generales a escala comunitaria ocultarían cambios regionales más importantes, que podrían tener severas consecuencias negativas para la biodiversidad y el paisaje. Por otra parte, el porcentaje de tierra gestionada por la ganadería mixta (que como ya se ha señalado, es asociada en muchas ocasiones a altos niveles de biodiversidad y calidad paisajística) también se ha visto reducido del 16% al 12% entre 1990 y 2000 (AEMA, 2007).

Las mediciones del estado de la biodiversidad en la UE se llevan a cabo utilizando como *proxy* las tendencias de las poblaciones de aves y mariposas de los diferentes hábitats agrarios y los impactos que sobre ellas tiene la actividad agraria. En este sentido, los resultados parecen señalar que la calidad del hábitat en las zonas importantes para la conservación de las aves (IBA, *Important Bird Areas*) y mariposas (PBA, *Prime Butterfly Areas*) se ve afectada por los fenómenos antes mencionados de intensificación y abandono de las tierras. Esta tendencia al declive de la biodiversidad es común en el resto de países de la OCDE (OECD, 2005a). Sin embargo, entre un 15 y un 25% de la superficie agraria europea se puede clasificar aún como zona agraria de alto valor natural, lo que da una idea de la riqueza biológica y paisajística que guardan estos espacios (AEMA, 2007)<sup>144</sup>.

Además de las ya señaladas y relacionadas con la gestión de los recursos hídricos, el suelo, la biodiversidad y el cambio climático, existen otras funciones o servicios ambientales de la agricultura. Una de ellas puede ser su contribución (y sobre todo del sector forestal) a la prevención de incendios, mediante la implantación de sistemas de gestión adecuados, la diversidad de vegetación y cultivos, o el mantenimiento de la población rural (Groome, 1997). Pero una de las funciones ambientales que está adquiriendo un protagonismo creciente es la de mantenimiento del paisaje, sobre todo en aquellos países que han sufrido procesos importantes de artificialización del suelo o en los que el medio natural ha sido moldeado por la actividad humana durante siglos. Ése sería el caso de la UE, donde la gran diversidad de paisajes agrarios es el resultado de las diferencias en las condiciones biofísicas, las prácticas de gestión de las explotaciones agrarias y el enorme patrimonio cultural europeo (AEMA, 2007). La preservación de muchos

---

<sup>144</sup> En este sentido, cabría señalar además que un 17% de la superficie terrestre de los espacios de la red Natura 2000 está constituido por hábitats agrarios de carácter prioritario y que dependen del mantenimiento de prácticas agrarias extensivas para su conservación (AEMA, 2007).

sistemas de producción de elevado valor natural en Europa (*High Value Farming*, HNV) se considera vital para mantener la riqueza paisajística y la biodiversidad europea. La percepción de esta necesidad de preservar el paisaje como un recurso no renovable se ha desarrollado de forma paralela al concepto de *paisaje cultural*, que es definido por Hovorka (1997) como “*una unidad percibida de un tejido espacialmente efectivo de condiciones naturales e influencias humanas. Los paisajes culturales se desarrollan y cambian en el tiempo como resultado de la interrelación entre factores socioeconómicos, culturales y naturales*”. Por lo tanto, los paisajes no serían elementos estáticos, sino dinámicos, fruto de los procesos de desarrollo natural y cultural de los espacios y las sociedades que los poseen y disfrutan.

Como consecuencia de todo ello, la agricultura aparece estrechamente vinculada al mantenimiento de estos paisajes, contribuyendo incluso al aumento de su diversidad al transformar determinados paisajes vírgenes en paisajes agronaturales. Los usos variados (cultivos, prados, bosquetes, frutales, etc.) y el mantenimiento de elementos estructurales tradicionales -ligados sobre todo a la explotación extensiva-, como muretes, setos, árboles singulares, caminos, etc., son atributos que dotan de una mayor diversidad al paisaje agrario y rural, y que aumentan su valoración por parte del resto de la sociedad<sup>145</sup>. Además, la preservación de la estética del paisaje también puede generar sinergias importantes con otros servicios ambientales como la conservación de la biodiversidad, y ser internalizada por los agricultores y las comunidades rurales a través del agroturismo o el turismo rural, al ser este atributo de las zonas rurales uno de los elementos esenciales del potencial turístico de dichas zonas (CEC, 1999c, citado por Ceña y Ortiz, 2002).

### **5.1.5. La alteración de las funciones medioambientales y el papel de las políticas públicas**

A partir de lo expuesto en los epígrafes anteriores, se puede concluir que las relaciones entre la agricultura y el medio ambiente están condicionadas por los sistemas de producción agraria empleados en cada lugar, y que tanto las funciones o servicios ambientales como los problemas ambientales de la agricultura y su incidencia y amplitud tienen en su origen los cambios habidos en dichos sistemas.

---

<sup>145</sup> Pero tal y como señala Magris (2008), “el paisaje (...) es estratificación de tierra y de historia. No es sólo naturaleza y arquitectura, golfos, bosques y casas, senderos de hierba y de piedra; es también y sobre todo, sociedad, personas, gestos, costumbres, prejuicios, pasiones, alimento, banderas, fés. ”

A continuación se presentan a modo de resumen los principales cambios en las prácticas agrarias (Baldock, Dwyer y Sumpsi, 2002):

- variaciones en el volumen y la composición de los insumos como pesticidas y fertilizantes, empleados en las explotaciones;
- introducción de nuevas tecnologías, como el ensilado frente a la fabricación tradicional de heno;
- modificaciones en algunas prácticas de gestión específicas, como los intervalos de los cortes de hierba;
- cambios en la combinación de prácticas y, por lo tanto, de los sistemas de producción, mediante el aumento de la intensidad<sup>146</sup> o la especialización productiva;
- ajustes estructurales, que incluyen los cambios en forma y tamaño de las explotaciones, el abandono o destrucción de elementos paisajísticos como setos o muretes, drenaje de zonas húmedas o la introducción del regadío en zonas de secano;
- cambios en los patrones de producción, incluyendo la elección de cultivos, tipo de ganado y raza, diversidad de cultivos, etc.;
- abandono de prácticas productivas y/o tecnologías con un impacto ambiental característico, como el pastoreo extensivo;
- diversificación de actividades en la explotación, como el turismo, la forestación de tierras agrarias, la transformación de alimentos en la propia explotación, etc.

Esas transformaciones pueden darse en una diversidad de escalas, no solamente en explotaciones individuales, sino también en comarcas y regiones o a escala suprarregional. En este sentido, su agregación a las diferentes escalas territoriales desemboca en impactos ambientales de carácter acumulativo, sobre todo como consecuencia de procesos de especialización de carácter regional.

Los factores que impulsan estos cambios en los sistemas de producción agraria responden a condicionantes diversos que pueden ser de índole económica, social, ambiental o política. (CEC, 2001; Baldock, Dwyer y Sumpsi, 2002). Entre estos factores destacan:

---

<sup>146</sup> Por ejemplo, los procesos de intensificación, gestionados de forma deficiente, pueden generar un incremento de la erosión de la demanda de suministro hídrico, de los niveles de nitratos en las aguas subterráneas y superficiales, salinización y aumento de la contaminación del aire y del agua provocada por los residuos de la ganadería (FAO, 2007a).

- las variaciones en los mercados (en las preferencias de los consumidores; en los precios relativos de los factores de producción, de los insumos, en la oferta y la demanda, etc.);
- los cambios debidos al desarrollo tecnológico, tanto los que afectan a ramas de actividad “*hacia arriba*” y “*hacia abajo*” en la cadena agroalimentaria (transformación y procesado de alimentos, producción de fertilizantes y plaguicidas), como los relacionados con el desarrollo de nueva maquinaria, variedades mejoradas genéticamente, etc.;
- las transformaciones económicas y sociales de carácter más amplio en las zonas rurales, como aquellas impulsadas por la movilidad demográfica, el contexto macroeconómico (evolución de los tipos de interés o los tipos de cambio), la accesibilidad del crédito, las comunicaciones, infraestructura o los modos y estilos de vida;
- las alteraciones medioambientales endógenas así como aquellas independientes de la actividad agraria (desastres naturales, inundaciones, sequías, calentamiento global, etc);
- los cambios institucionales relativos a la organización de la producción, la integración sectorial, las formas de asociacionismo agrario, los servicios de apoyo y extensión, etc.;
- las transformaciones políticas, incluyendo cambios en la política agraria, pero también en la política medioambiental, de ordenación del territorio, transportes, bienestar social, etc.

Ya que el hilo conductor del análisis es el papel de la intervención pública en materia agroambiental, incidiremos en los cambios en la política agraria como factor primordial a la hora de promover transformaciones en los sistemas de producción. En referencia al papel del marco político, Baldock, Dwyer y Sumpsi (2002) insisten en que es un factor crítico en la toma de decisiones en las explotaciones agrarias. En este ámbito, es evidente que las políticas agrarias convencionales y, en el caso europeo la PAC, han jugado y juegan un papel fundamental como factor condicionante de esos procesos, ya que determinadas medidas de apoyo al sector han fomentado la adopción por parte de los agricultores de prácticas perjudiciales para el medio ambiente. En este sentido, no todos los tipos de ayudas o subsidios tendrían los mismos efectos ambientales. Así, el apoyo a los precios, los pagos sobre cantidad producida, o las ayudas para la adquisición de insumos causarían más perjuicios ambientales que otros tipos de ayudas (OECD, 2005b). No obstante, habría que recalcar también que en ocasiones las ayudas al

sector agrario han evitado el abandono de la actividad en zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental, en las que la desaparición de la agricultura hubiera tenido consecuencias ambientales especialmente negativas<sup>147</sup>.

En un principio, la política de precios garantizados y otros mecanismos de apoyo de la PAC supusieron un importante estímulo para la producción y, por consiguiente, para la intensificación de los sistemas de producción agraria. Como reconoce la propia Comisión Europea en el Quinto Programa de Acción Medioambiental, *“los cambios en las prácticas agrarias en las regiones de la UE han inducido una sobreexplotación y degradación de los recursos naturales de los que depende la agricultura en última instancia: suelo, agua y aire”* (CEC, 1993). En la revisión del programa de 1998 se remarcaba la importancia de integrar las consideraciones medioambientales en el diseño de políticas agrarias y aunque las ayudas no eran explícitamente identificadas como causa de los problemas ambientales, las referencias que se hacían sobre la responsabilidad de los sistemas de producción intensivos dejaban en evidencia que los subsidios destinados a apoyar dicha producción sí eran responsables, cuando menos parcialmente, de esos perjuicios ambientales (Schmid, Sinabell y Hofreither, 2007a).

En el caso de la PAC, no fue hasta 1992 cuando la política agraria europea comenzó a asumir ciertos objetivos ambientales. Sin embargo, a pesar de que las reformas introducidas a partir de 1992 fueron disociando progresivamente las ayudas de la producción e introduciendo medidas de apoyo a las prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente (como la propia política agroambiental), se mantuvieron aún incentivos para prácticas que tenían riesgos ambientales asociados (como el apoyo a cultivos forrajeros y al ensilado). De cualquier manera, los incentivos para reducir la producción y los niveles de intensificación se tradujeron, como ya se ha comentado, en una reducción de algunas de las presiones de origen agrario que sufría el medio ambiente. Posteriormente, la reforma de la Agenda 2000 trajo consigo la incorporación de las normas de ecocondicionalidad o de cumplimiento de determinados estándares ambientales para ser beneficiario de las ayudas, condición que en un principio se dejó al albedrío de los Estados miembros para posteriormente, tras la Reforma de 2003, adquirir un carácter obligatorio para todos los beneficiarios del sistema de ayudas de pago único.

---

<sup>147</sup> De cualquier manera, realizar valoraciones de las consecuencias ambientales de las ayudas entraña notables dificultades, debido a la incidencia de otros factores en esos efectos ambientales, e incluso a que una misma ayuda pueda tener tanto efectos positivos como negativos (OECD, 2005b).

En el seno de la UE, la actividad agraria se ha visto influida por otros instrumentos de intervención pública ajenos a la PAC, bien sea a través de las políticas agrarias nacionales o regionales (por ejemplo, normativa sobre seguros y crédito agrario, régimen fiscal o de seguridad social agrario, etc.) o de otras políticas sectoriales u horizontales (regulaciones medioambientales, higiénico-sanitarias y de protección al consumidor, infraestructuras, transporte, ordenación del territorio).

La liberalización de los mercados agrarios internacionales presenta también potenciales efectos medioambientales, si bien estos variarían en función de los productos y las diferencias entre los sistemas de producción de los países, su grado de protección previo, el nivel de internacionalización de los productos y la variedad en las condiciones climáticas, tecnológicas, ambientales, y de regulación de los países productores. Los efectos estimados son mayores en mercados como los del azúcar y el algodón, donde las expectativas de crecimiento de la demanda son moderadas, los niveles de apoyo y protección elevados y las diferencias entre los métodos de producción y los costes pronunciadas. Además, la liberalización comercial puede incrementar el riesgo de introducción de especies invasoras o la expansión de enfermedades y epidemias de animales y plantas. En cualquier caso, el aumento de los flujos comerciales acarrearía ciertos impactos ambientales independientemente de las características de las producciones, vinculados al aumento del transporte internacional de alimentos, impactos que tendrían su origen en un mayor consumo de energía, unas mayores emisiones de GEI, el desarrollo de infraestructuras, etc. (IEEP y GHK consulting, 2005).

Obviamente, la política ambiental ejerce una influencia creciente sobre la actividad agraria, al tratar de mitigar o corregir sus posibles efectos perniciosos sobre el medio ambiente, mediante la incorporación de restricciones normativas y estándares medioambientales, o por la instauración de sistemas de protección y conservación de la naturaleza y de otros recursos naturales. Pero también la política agraria ha sufrido un proceso de *medioambientalización* (Etxano, 2004; Garrido, 2000) en un intento de impulsar aquellos sistemas de producción más respetuosos desde una perspectiva medioambiental. El principal ejemplo de esa integración medioambiental dentro de la política agraria lo constituye la política agroambiental, que ha sido el principal instrumento destinado a promover ese cambio en los sistemas de producción y garantizar así una provisión eficiente de estas funciones o servicios ambientales de origen agrario que demanda la sociedad.

## **5.2. Objetivos e instrumentos en las políticas agroambientales**

La visibilización de todas estas funciones (y perjuicios) ambientales han motivado la creación y desarrollo de un amplio abanico de políticas agroambientales (PAA). A la emergencia de estas cuestiones en el ámbito de la política agraria también han contribuido otras razones, vinculadas a la creciente presión que la producción agrícola intensiva ha ejercido sobre el medio ambiente, y a los cambios en el uso de la tierra en las zonas rurales detectados durante la década de los ochenta. Así, la incorporación de nuevas tecnologías, la expansión de los cultivos sin suelo y la industrialización de la producción ganadera han reducido la importancia relativa de la tierra como principal factor de producción en muchas regiones de los países desarrollados, mientras adquirían relevancia otras de sus funciones, vinculadas a la provisión de servicios ambientales (Oltmer, 2003). Pero la expansión de las PAA también respondería a las dificultades de las políticas agrarias convencionales para hacer frente a otro tipo de presiones, tanto internas (aumento del gasto presupuestario y generación de excedentes) como externas (negociaciones comerciales multilaterales).

### **5.2.1. Dos modelos de integración de los valores ambientales en la política agraria**

La definición y diseño de las políticas agroambientales está determinada en cierta medida por la perspectiva bajo la que se incorpora la cuestión de los valores ambientales rurales o agrarios al análisis de la política (Hodge, 2000). En este sentido, cabría hablar de dos modelos: un primer modelo *input* del impacto medioambiental, asociado a lo que antes se ha denominado como visión desde el *Nuevo Mundo* de las relaciones entre agricultura y medio ambiente, y en particular en las críticas que desde Australia o los EEUU se hacían al argumento de la multifuncionalidad para la defensa del Modelo Europeo de Agricultura. Desde esta perspectiva, el impacto de la agricultura sobre el medio ambiente es una externalidad o un coste externo asociado al uso de insumos, como sería el caso del agua de ríos, lagos o acuíferos que resulta contaminada por la lixiviación de fertilizantes y pesticidas empleados por los agricultores (Anderson, 2000). Desde este modelo, la tierra alcanzaría su mayor valor medioambiental al ser retirada de la actividad agraria y retornar a su estado natural.

Un segundo modelo sería el modelo *output* del impacto medioambiental, que respondería a la visión europea y que defendería la multifuncionalidad agraria, haciendo hincapié en que los bienes y servicios medioambientales son una consecuencia de los procesos de producción conjunta de la actividad agraria, y que,

por lo tanto, la agricultura es fundamental para preservar determinados bienes ambientales como el paisaje o la biodiversidad. Esta percepción sería compartida en muchas zonas y regiones de Europa, donde se considera que determinados espacios guardan un mayor valor medioambiental si mantienen la actividad agraria y que, por lo tanto, hay que adoptar medidas para prevenir su abandono.

En el primer modelo, la producción agrícola y el medio ambiente compiten entre sí, ya que la agricultura disputa suelo y recursos al medio ambiente natural. Sin embargo, en el caso de muchas regiones europeas (y de otros países desarrollados), esa identificación entre medio ambiente "natural" y medio rural resulta cuando menos discutible, ya que este último ha sido transformado durante siglos por la intervención antrópica. Es por ello que muchos espacios responden mejor a la identidad establecida por el modelo de *output*, que parte de la premisa de que los sistemas agrarios han coevolucionado con el medio ambiente durante largos periodos de tiempo hasta el punto de que existe una estrecha interrelación entre ciertas características y valores del medio ambiente y determinados atributos de los sistemas agrarios a ellos asociados (Hodge, 2000). Por lo tanto, bajo este punto de vista, agricultura y valores ambientales serían complementarios. Sin embargo, cabe señalar que ambos modelos no son incompatibles entre sí, pudiendo tener lugar una transición relativamente sencilla de un modelo *output* hacia un modelo *input*, con tan sólo la introducción de una innovación tecnológica que suponga un cambio en los sistemas de producción y en las prácticas agrarias.

Estas distintas percepciones de las relaciones entre agricultura y medio ambiente que presentan ambos modelos podrían responder a las diferencias que existen entre los países del *Nuevo Mundo* (los EEUU y los miembros del Grupo de Cairns) y la *Vieja Europa* (la UE, Suiza y Noruega) en cuanto a las dotaciones relativas de algunos de los principales factores productivos de uso agrario, como sería el caso de la tierra: mientras la superficie agraria en la UE es de 130 millones de hectáreas para una población de 378 millones de habitantes, EEUU mantiene una superficie de 377 millones de hectáreas con una población de 285 millones de personas y Australia, con apenas 20 millones, gestiona más de 455 millones de hectáreas. Sin embargo, hay pocas evidencias de que exista una correlación entre la escasez de tierra, la agricultura intensiva y sus problemas ambientales asociados, tanto entre los Estados miembros de la UE, como entre la UE y los EEUU (Baylis, Rausser y Simon, 2004).

Partiendo de estas primeras consideraciones, una definición amplia de las PAA invitaría a considerar dentro de las mismas a todas aquellas actuaciones de política ambiental destinadas a corregir los impactos (tanto positivos como negativos) de la

agricultura. Por lo tanto, los objetivos de la PAA serían, por un lado, reducir los impactos (las externalidades) negativos de la actividad agraria y, por otro, garantizar la provisión socialmente óptima de los servicios ambientales de origen agrario. En el caso de las externalidades negativas, y como ya se ha señalado en el epígrafe anterior, si dentro del sector industrial se ha asumido como norma general el principio de "quién contamina paga", no está tan claro que ésa haya sido la praxis generalizada en lo que se refiere a la contaminación y otros daños ambientales de origen agrario. Sin embargo, esta cierta "excepcionalidad" medioambiental en la que tradicionalmente se ha desenvuelto el sector se ha ido diluyendo, una vez que la producción se ha concentrado e intensificado, y ello haya permitido una clara identificación de los focos puntuales de contaminación de origen agrario (y, sobre todo, ganadero).

La reducción de las externalidades negativas de la actividad agraria se plantea principalmente mediante iniciativas basadas en el principio de mando y control ("*command & control*")<sup>148</sup>, u otra serie de las políticas ambientales de carácter "sancionador" o punitivo, como el establecimiento de estándares ambientales o impuestos<sup>149</sup>. Las políticas de "mando y control" tratan de corregir los comportamientos medioambientales perjudiciales mediante el establecimiento de regulaciones y restricciones específicas que conllevan, por ejemplo, el control de las emisiones, los procesos y las tecnologías a emplear, y la imposición de sanciones en el caso de incumplimientos. Por otra parte, el establecimiento de tasas sobre el empleo de determinados insumos (como fertilizantes minerales o pesticidas) cuyo uso se requiere reducir, o la eliminación de los incentivos perjudiciales (como los incentivos a la producción en zonas de producción intensiva, o los subsidios al empleo de fertilizantes) son también instrumentos que pueden corregir esas externalidades negativas.

Por su parte, la provisión de servicios ambientales requiere de instrumentos diferentes. Dado que este tipo de servicios o funciones ambientales de la agricultura presentan en muchas ocasiones la característica de externalidades positivas, es necesario introducir medidas que permitan internalizar su producción, incentivando a los agricultores para que provean aquella cantidad de servicios ambientales que la sociedad demanda. Como ya se ha señalado anteriormente, realizar una cuantificación de la demanda social de este tipo de bienes públicos es

---

<sup>148</sup> La creación de parques naturales también sería un ejemplo de utilización indirecta de políticas de "mando y control" para la provisión de servicios ambientales como la conservación de la biodiversidad.

<sup>149</sup> Weersink et al. (1998) ofrecen un interesante análisis de la aplicación de este tipo de instrumentos económicos de política ambiental en la agricultura.

un proceso muy complejo. En general, aunque en algunos casos sea posible que la utilización de mecanismos privados (una vez que se han resuelto las cuestiones relativas a los derechos de propiedad) pueda conllevar soluciones eficaces, los pagos por servicios ambientales (PSA) son los instrumentos más extendidos para garantizar la provisión de estos servicios. Éste ha sido el enfoque adoptado de forma mayoritaria por la PAA europea durante las últimas décadas, aunque también hayan tenido lugar intervenciones de otro tipo (principalmente regulatorio) para corregir las externalidades ambientales de origen agrario.

Por lo tanto, el modelo de referencia adoptado en nuestro análisis se corresponde con el modelo output o europeo, ya que la realidad agroambiental del País Vasco presenta grandes similitudes con la de otros países y regiones europeas.

### **5.2.2. Tipologías de políticas agroambientales**

Tal y como señala Just (2000), existen diferentes tipologías de instrumentos de regulación de las relaciones entre agricultura y medio ambiente, atendiendo a los actores implicados, al papel de las Administraciones Públicas, a los medios disponibles, al alcance de las medidas y a su carácter más o menos obligatorio.

Un criterio para clasificar estas políticas sería el papel que las políticas otorgan a los diferentes agentes implicados y, principalmente, a las Administraciones Públicas, y el grado de intervención gubernamental en cada caso. Así, Bruckmeier y Teherani-Kroner (1992) diferencian entre regulación estatutaria, incentivos económicos, persuasión moral y auto-regulación, mientras Vedung (1996) define tres categorías básicas: reguladora, económica y comunicativa. El propio Just establece seis categorías más concretas, tratando de abarcar toda la diversidad de instrumentos disponibles, ampliando las tipologías anteriores hasta seis categorías: estatutaria, jerárquica, planificadora, económica, comunicativa, y auto-reguladora. Sin embargo, la mayor parte de las regulaciones sería una combinación de varios tipos. Estas categorías están ordenadas en función del grado de intervención gubernamental, de mayor a menor (ver Tabla 5.1).

En primer lugar, se sitúan las medidas de carácter estatutario, compuestas por disposiciones de obligatorio cumplimiento y que se aplicarían de forma coercitiva por las Administraciones Públicas. En el caso europeo, muchas disposiciones de carácter ambiental son directivas que provienen de la Unión Europea (como la Directiva 91/676 sobre Nitratos), que posteriormente se desarrollan y aplican por las Administraciones estatales, regionales y/o locales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. En otros casos, las actuaciones de las Administraciones Públicas se ejecutan de forma planificada (por ejemplo, en el caso de la ordenación del

territorio o las políticas de desarrollo rural), con la participación de diversas instancias administrativas<sup>150</sup>. Los instrumentos económicos suelen tener carácter obligatorio, si se trata de impuestos o sanciones, o voluntario, en el caso pagos vinculados a compromisos agroambientales. Los mecanismos comunicativos tratan de lograr cambios en las actitudes y comportamientos de los agricultores que permitan el logro de objetivos agroambientales mediante la concienciación y la formación de los agricultores en este ámbito. Aunque las administraciones suelen jugar un papel activo en la promoción de estas medidas, generalmente se desarrollan por parte de asociaciones e instituciones vinculadas a los agricultores.

**Tabla 5.1. Modos de regulación ambiental en agricultura.**

Instrumento	Actor	Medios	Forma de implementación
Estatutario/ Reglamentario	Estado/ Gobierno	Obligatorios: poder	Normas estatutarias, leyes, prohibiciones, permisos
Jerárquico	Estado/ Gobierno Autoridades locales	Obligatorios: poder	Control, seguimiento, gestión administrativa
Planificador	Estado/ Gobierno Autoridades locales	Obligatorios: poder	Planes y programas
Económico	Estado/ Gobierno	Obligatorios: dinero	Subsidios, tasas, pagos directos
Comunicativo	Estado/ Gobierno Unión Europea Agentes no estatales	Voluntarios: sistemas de comunicación, compromisos de valores, instituciones voluntarias	Información, educación. consultoría, asociaciones voluntarias, contratos a nivel de explotación
Auto- regulador	Agentes no estatales	Voluntarios: sistema de valores compartido	Asociaciones voluntarias, contratos a nivel de explotación

Fuente: Just (2000)

Por último, las actuaciones de auto-regulación carecen de intervención administrativa. Un ejemplo sería la agricultura ecológica o determinados contratos entre productores y empresas agroalimentarias o de distribución para el establecimiento de limitaciones en el empleo de agroquímicos (Just, 2000).

<sup>150</sup> Por ejemplo, la PAA de la UE, desarrollada por los Reglamentos 2078/92, 1257/99 y 1698/05, establece la obligatoriedad para los Estados miembros de aplicar programas de ayudas agroambientales a escala nacional o regional (instrumento planificador), que implica la puesta en marcha de un sistema de pagos a los agricultores (económico), a los que los agricultores se acogen de forma voluntaria (auto-regulador).

Otra serie de tipologías intentan clasificar estas políticas atendiendo a su carácter más o menos obligatorio. Un ejemplo se puede hallar en Ceña y Ortiz (2002), que se decantan por clasificar las PAA en tres grandes tipos:

- La política agroambiental en sentido estricto, considerando como tal aquellas ayudas destinadas a apoyar los servicios ambientales prestados por los agricultores;
- La ecocondicionalidad, aplicada por primera vez en la UE con la aprobación de la Agenda 2000<sup>151</sup> y que supuso la obligación para los Estados miembros de incorporar determinadas consideraciones ambientales como condición previa a la concesión de las ayudas agrarias;
- La política ambiental de carácter sancionador (o "punitiva"), compuesta por todos aquellos estándares ambientales, tasas, sanciones, restricciones y otros límites específicos de carácter ambiental destinados a minimizar las consecuencias ambientales negativas de determinados sistemas agrarios (principalmente aquéllos más intensivos).

Por lo tanto, la política agroambiental *sensu stricto* aparece asociada a la generación de incentivos para fomentar la producción de bienes y servicios ambientales, mientras que la corrección de la contaminación y otros perjuicios ambientales de origen agrario queda en manos de los instrumentos más "duros", como el cumplimiento de estándares sujetos a regulaciones y sus correspondientes regímenes sancionadores. La ecocondicionalidad quedaría en un nivel intermedio, que estaría en una zona intermedia, más nebulosa (Hodge, 2000), asociada a los códigos de buenas prácticas y otra serie de restricciones voluntarias, correspondiendo a situaciones en las que, al contrario de los otros dos casos, los derechos de propiedad no estuvieran claramente adjudicados. Por lo general, este estadio afecta a situaciones temporales, previas a la adopción de niveles de referencia ambientales más elevados. Más adelante se volverá sobre esta cuestión de los derechos de propiedad, que es de vital relevancia en la determinación de instrumentos eficaces de política agroambiental.

Una clasificación, ciertamente menos ortodoxa, es la realizada por la Comisión Europea, atendiendo a la experiencia de los diferentes Estados miembros en la ejecución de las políticas agroambientales, y que responde al alcance y las características y condiciones de la aplicación práctica de estas políticas (CEC, 2005). Los diferentes Estados miembros y regiones de la UE establecen programas

---

<sup>151</sup> Reglamento 1259/99, derogado y sustituido por el Reglamento 1782/2003, tras la Reforma de la PAC de 2003.

agroambientales (integrados dentro de la planificación del desarrollo rural), que a su vez suelen dividirse en diferentes *esquemas*. Cada programa o esquema está compuesto por una serie de actuaciones o medidas. Estos programas o esquemas presentan una gran heterogeneidad entre sí, pero se pueden agrupar en dos grandes tipos:

- Programas o esquemas tipo “verde claro” o “de brocha gorda”: incluyen a un gran número de agricultores, cubren una zona amplia, pero los requerimientos que realizan hacia las prácticas de éstos son relativamente modestos y, consecuentemente, los pagos realizados por los servicios ambientales provistos también son reducidos.
- Programas o esquemas “verde oscuro” o “de brocha fina”: suelen atender a objetivos precisos y localizados geográficamente, y por lo tanto, incluyen a pocos agricultores, requiriendo compromisos más sustanciales, por lo que los pagos son también más elevados.

**Tabla 5.2. Criterios para la elaboración de tipologías de PAA**

Criterios	Autores
Papel de los actores/grado de intervención pública	Just (2000) Vedung (1996) Bruckmeier y Teherani-Krönner (1992)
Alcance de las medidas	Comisión Europea (2005)
Grado de obligatoriedad de los compromisos	Ceña y Ortiz (2002)

Fuente: Elaboración propia

Algunos programas mantienen ambos tipos de esquemas, para distintos objetivos ambientales. Algunos incluyen medidas de ambos tipos, exigiéndose un bajo nivel de compromiso para entrar, pero realizándose demandas adicionales más exigentes a aquellos agricultores que puedan satisfacer mayores niveles de servicios ambientales. Éste sería el caso de los nuevos esquemas de apoyo de la política agroambiental del Reino Unido tras la aprobación de la Reforma de la PAC de 2003, que establecen tres nuevos tipos de programas, de los cuales el primero (*Entry Level Stewardship*, ELS), constituye un primer nivel de entrada, sin excesivos requerimientos, para facilitar así la incorporación de los agricultores a los programas agroambientales: los requisitos, por lo tanto, no van más allá de la incorporación de algunos criterios de gestión ambiental adicionales a la ecocondicionalidad. Estos criterios de gestión se centran en la mejora de la calidad del agua, la reducción de la erosión, la mejora de las condiciones de la fauna

silvestre, el mantenimiento y mejora del paisaje, y la protección de los elementos del patrimonio histórico<sup>152</sup>. Un segundo tipo de contrato (*Organic Entry Level Stewardship*, OELS) se halla vinculado a la participación en programas de agricultura ecológica. Por último, el tercer nivel (*Higher Level Stewardship*, HLS), tiene como requisito haber participado previamente en el ELS. En este caso, los compromisos se amplían hasta los 10 años (extensibles ocasionalmente hasta los 20). A diferencia del ELS, el HLS es competitivo y, por lo tanto, sólo beneficia a aquellas explotaciones que presentaran unos mayores logros ambientales por gasto público realizado. En EEUU, programas como el *Conservation Security Program* (CSP) reproducen el mismo sistema de requisitos y pagos escalonados, que permite a los agricultores ir incorporando mejoras ambientales gradualmente (Dobbs y Pretty, 2004; Dobbs y Pretty, 2007).

Por su parte, la OCDE (2001a) ha establecido una serie de principios a la hora de diseñar y ejecutar políticas agroambientales, partiendo de la condición de que los problemas medioambientales han de estar claramente definidos. Esos principios son los siguientes:

- Los beneficios ambientales de la aplicación de la política han de superar sus costes asociados, esto es, los costes de una reducción de la producción, los costes asociados al uso de prácticas y tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, y los costes de transacción;
- Cuando los agricultores y otros agentes económicos provean un determinado servicio medioambiental, los beneficios han de estar claramente especificados y deben realizarse esfuerzos para que el proveedor sea el más eficiente;
- La provisión de externalidades agrarias puede ser realizada de forma socialmente óptima por una explotación individual, que ha de recibir los incentivos correctos, que bien pueden ser positivos (pagos) o negativos (tasas o impuestos);
- La eficacia de una tasa o subsidio dependerá no sólo de si compensa o no al agricultor por los costes de oportunidad de no cumplir los requerimientos ambientales, sino también del grado en que las obligaciones asociadas se ajustan a las circunstancias ambientales locales y a la demanda existente.

---

<sup>152</sup> Para acceder al programa, los agricultores han de completar un inventario ambiental de la explotación (*Farm Environmental Record, FER*), y llevar a cabo un plan de mejora, optando entre diferentes medidas, que están valoradas en puntos. Hay que obtener al menos 30 puntos por hectárea en el conjunto de la explotación para poder obtener un pago de 30 libras por hectárea. El contrato es para 5 años.

En la medida en que el instrumento se ajuste a las circunstancias específicas, mayor será la necesidad de seguimiento, menor será la probabilidad de control individual, y mayores los costos de transacción;

- Como en otros sectores económicos, los instrumentos pueden aumentar el *riesgo moral*<sup>153</sup>, ya que los agricultores (o cualquier otro agente económico) pueden reclamar que cumplen las obligaciones asociadas, cuando en la práctica no lo hacen. Otras explotaciones pueden ubicarse en zonas ambientalmente sensibles con el mero objetivo de ser objeto de las ayudas. Esto es un resultado de la existencia de información asimétrica (que los agricultores disponen sobre sus prácticas, pero los gestores de las ayudas no). Cuanto mayor es la asimetría, mayores son las dificultades para el seguimiento y mayor es el riesgo de abuso.

Si atendemos a las PAA de los principales actores en la agricultura mundial, la UE y los EEUU, podemos observar que la PAA europea parte de una perspectiva amplia de lo que son las externalidades agrarias, incorporando entre los servicios ambientales provistos por la agricultura el mantenimiento de ciertos atributos del paisaje agrario, sostenido por elementos diversos de las explotaciones (como setos, vallas, muretes, etc.); la preservación de razas de ganado en peligro de extinción, etc. Todos estos servicios son, además, valorados positivamente por la opinión pública europea, que los considera como características a preservar, pudiendo recibir la consideración de bienes públicos provistos por los agricultores y, por tanto, ser retribuidos. A su vez, la PAA europea se concentra en corregir aquellas externalidades negativas que son consecuencia de los procesos de intensificación agraria (por ejemplo, el uso excesivo de insumos agrarios por unidad de superficie). Por el contrario, la PAA de los EEUU tiene como objetivo la reducción de las externalidades de la extensificación, esto es, del uso de cantidades excesivas de tierra (sobre todo aquellas de más marginales) en zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental. Así, el grueso de la PAA estadounidense va dirigida a la reducción de las externalidades negativas de origen agrario (Baylis et al., 2008b)

154 .

---

<sup>153</sup> Se refiere al riesgo de que una determinada medida altere el comportamiento y las acciones de los agricultores de forma no prevista, aumentando así la posibilidad de que obtengan beneficios de las actuaciones públicas no conocidos por el responsable político (OECD, 2001a).

<sup>154</sup> Hasta mediados de la década de los ochenta la PAA estadounidense se concentraba en prevenir la pérdida de las capas superficiales de suelo. A partir de entonces fue ampliando sus objetivos para incluir la reducción de la contaminación del agua y asegurar que la agricultura no indujera la pérdida de humedales y hábitats naturales.

### 5.2.3. Políticas agroambientales, objetivos y derechos de propiedad

Si la PAA se plantea como un instrumento para la corrección de externalidades, el diseño de las actuaciones o medidas adecuadas habrá de abordar la cuestión de resolver también el dilema de los derechos de propiedad, aunque en muchas ocasiones ello no sea óbice para obtener respuestas inmediatas, eficaces y eficientes en términos de política.

Como ya se ha comentado en otro momento a lo largo de este trabajo, la resolución de las externalidades y de los fallos de mercado se ha planteado desde dos enfoques diferentes dentro de la Teoría del Bienestar. Un primer enfoque, pigouviano, establece que es necesaria la intervención pública para la corrección de los fallos de mercado, mediante subsidios o tasas que permitan maximizar el bienestar social. El segundo enfoque (Coase), considera que la causa general de la existencia de externalidades es la falta de aplicación de los derechos de propiedad, lo que ocurre o porque la exclusión no es posible o porque no se han atribuido estos derechos, o porque no puede realizarse sin gran dificultad. Por lo tanto, la intervención pública ha de estar orientada a la asignación de los derechos de propiedad.

En el caso de la intervención pública en materia ambiental en agricultura, ambos enfoques resultan complementarios, si bien la falta de definición de derechos de propiedad de los bienes (y males) ambientales de origen agrario es una cuestión que exige ser tratada con mayor profundidad. Sólo así es posible abordar otras cuestiones relevantes para la definición y diseño de las PAA, como el establecimiento de niveles de referencia, la ecocondicionalidad o la adicionalidad de las ayudas.

En términos generales, los **derechos de propiedad** son aquellos derechos concernientes al uso y disposición de un factor productivo (principalmente, la tierra) o un bien. Éstos han de ser explícitamente definidos y refrendados por la ley, pero también pueden serlo de forma implícita por tradiciones o costumbres. En principio cualquier vulneración de estos derechos ha de realizarse con el pleno consentimiento de su titular. Por lo tanto, su definición es una precondition para las transacciones de esos bienes en los mercados. Así, la existencia de fallos o dificultades a la hora de definir, asignar o poner en vigor derechos de propiedad está estrechamente relacionada con la aparición de externalidades (OECD, 2001a).

Para que las PAA puedan resolver los problemas ambientales ligados a la agricultura, es necesario realizar una asignación previa de los derechos de propiedad que permita distinguir entre productores generadores de externalidades

positivas y negativas (Ortiz, 2001). Para ello, se ha de determinar un umbral mínimo de comportamiento ambiental exigible a los agricultores. Si este umbral o nivel de referencia se supera, eso significaría que se está generando un mal ambiental, mientras que si se cumple o se obtienen niveles más allá de lo exigido, se generaría un servicio. En la práctica la definición del umbral se puede realizar de forma explícita, mediante la fijación de estándar ambiental (como una cantidad máxima de nitrógeno por hectárea, que limitaría hasta esa cantidad los derechos de propiedad de los agricultores), o de forma implícita, esto es, subvencionando determinadas actividades que generan externalidades positivas (Ortiz, 2001). (Ver Figura 5.2.) Por lo tanto, dependiendo de la definición de estos umbrales, podríamos determinar dos niveles de objetivos agroambientales (OECD, 2001a):

1. Estándares agroambientales: serían los niveles de calidad medioambiental legalmente exigibles y medibles, en términos de carga ambiental (por ejemplo, niveles máximos de nitratos en el agua), prácticas agrarias (p. ej., de determinadas rotaciones de cultivos, o manejo integrado de plagas, etc.), o mantenimiento de hábitats (p. ej., superficie mínima de pastos semi-naturales o densidad de determinadas especies de animales o plantas). Estos estándares pueden definir niveles de referencia agroambientales<sup>155</sup>, que son los grados mínimos de calidad medioambiental que deberían ser alcanzados por cuenta de los propios agricultores. Estos niveles de referencia pueden ser expresados en términos de resultados ambientales, prácticas agrarias o niveles de emisión. Por lo tanto, habría que diferenciar entre aquellas circunstancias en las que el agricultor debe hacer frente a los costes de evitar daños medioambientales, y aquellos casos en los que la provisión de servicios ambientales más allá del nivel de referencia requiere de incentivos<sup>156</sup>.

2. Objetivos agroambientales: son aquellos niveles de calidad medioambiental que se esperan alcanzar en el futuro como resultado de las actuaciones o medidas agroambientales. Se definen también en términos de carga ambiental (por ejemplo, reducción en porcentaje de los niveles actuales de nitratos en el agua), prácticas agrarias (p. ej., aumento en porcentaje del número de agricultores que participan en determinadas

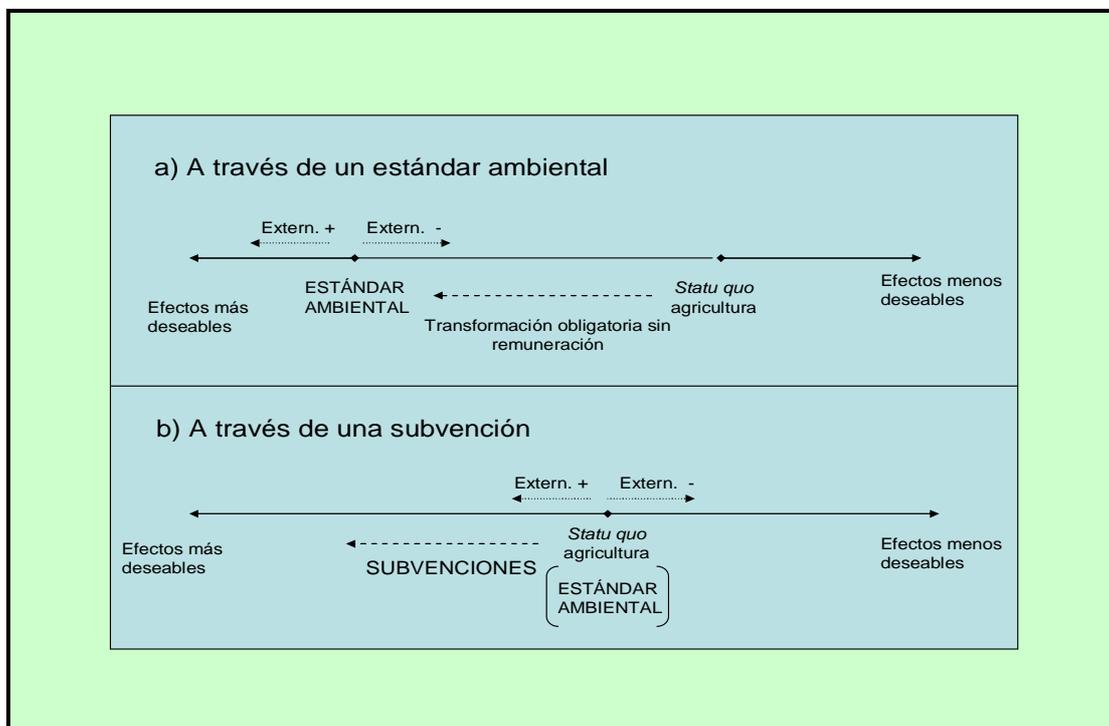
---

<sup>155</sup> Los niveles de referencia también pueden constituir los puntos de partida o las "líneas de base" (*base line*) que señalan la situación ambiental de partida o aquella situación ambiental esperada si no hubiera ningún tipo de intervención.

<sup>156</sup> En este sentido, Claessen et al. (2001) señalan que un nivel de referencia no es un umbral ambiental, y que, por lo tanto, no sería específico de una explotación o parcela concreta, sino que reflejaría los tipos de cultivo, los sistemas de gestión agraria o las prácticas de conservación bajo condiciones de suelo y clima generalmente homogéneas.

rotaciones de cultivos, o que realizan manejo integrado de plagas, etc.) o mantenimiento de hábitats (p. ej., aumento en porcentaje de la superficie de pastos semi-naturales o de la densidad de determinadas especies de animales o plantas).

**Figura 5.2. Definición de los derechos de propiedad**



Fuente: Bromley (1996) y Ortiz (2001)

Obviamente, los **niveles de referencia** variarían en función de la situación geográfica, las condiciones del suelo y la orografía (Claassen et al., 2001; Dobbs y Pretty, 2004). Pero, además, la determinación de los derechos de propiedad, de los niveles de referencia, de los estándares y de los objetivos medioambientales pueden diferir en el tiempo y entre países o regiones, debido a las diferencias en la capacidad de asimilación de la contaminación, en las preferencias u objetivos sociales asociadas a la protección del medio ambiente, en los estadios de desarrollo, o en la densidad de la población (OECD, 2001a). Por lo tanto, las condiciones bajo las que los agricultores son recompensados o penalizados en función de su comportamiento medioambiental serán variables. Sin embargo, de forma previa a la fijación de unos determinados niveles, siempre se requeriría un consenso científico sobre las consecuencias ambientales de determinados procesos o actividades. Sin embargo, la decisión sobre el nivel máximo o mínimo asumible en la provisión de una determinada externalidad es una decisión política, adoptada en cada caso por la instancia administrativa competente.

Además, el establecimiento de los derechos de propiedad y de los niveles de referencia puede ser una cuestión compleja, ya que incorpora aspectos vinculados con la tradición cultural, con la equidad respecto a lo que ocurre en otros sectores económicos, teniendo también implicaciones para la eficiencia, especialmente en contextos dinámicos. Por otra parte, el establecimiento de ese nivel de referencia puede estar sujeto a valoraciones subjetivas, dadas las propias características de la externalidad en cuestión (por ejemplo, el paisaje).

En cualquier caso, definir cómo se van a contabilizar y valorar los impactos medioambientales de la agricultura requeriría una respuesta caso por caso en relación con el establecimiento de objetivos y la definición de niveles ambientales de referencia basados en la identificación de los derechos de propiedad existentes, estableciéndose quién puede solicitar una remuneración por un servicio ambiental provisto y quién es responsable de la penalización en caso de contaminación. Obviamente, esta necesidad de tratamiento individual incrementa notablemente los costes de transacción asociados a estos procesos, lo que motiva que se tomen vías intermedias, como incentivar la adopción de prácticas agrarias cuya relación causal con el objetivo ambiental final sea inequívoca (por ejemplo, la introducción de sistemas de gestión de los residuos ganaderos).

Las propias características de los bienes y servicios ambientales constituyen también dificultades que se deben afrontar a la hora de definir los derechos de propiedad. A veces, pese a presentar la característica de bienes (o males) públicos, se hallan perfectamente localizados (como los elementos estructurales de una explotación que contribuyen a la riqueza del paisaje) y, por lo tanto, la definición de derechos de propiedad es relativamente sencilla. Sin embargo, en otros casos, su origen es difuso (como la contaminación de acuíferos subterráneos por la utilización excesiva de fertilizantes) o se trata de bienes públicos globales (como la emisión de GEI), lo que dificulta el establecimiento de umbrales mínimos por explotación (Ortiz, 2001).

La cuestión de la **ecocondicionalidad** también aparece vinculada al establecimiento de niveles de referencia. En la UE, la ecocondicionalidad fija la obligación de cumplir determinados compromisos medioambientales para poder acceder a las ayudas de la política convencional de apoyo al sector agrario. Esta ecocondicionalidad tiene también otra serie de implicaciones, ya que supone un nivel de referencia sobre compromisos ambientales adicionales que pueden asumir los agricultores y que implican una provisión de servicios ambientales *positivos*. Además, la iniciativa de introducir criterios de ecocondicionalidad para la recepción de las ayudas de la PAC incorpora también el objetivo implícito de facilitar la

consideración de estos pagos como ayudas de la Caja Verde en el seno de la Organización Mundial del Comercio.

Tras la aprobación de la ecocondicionalidad como requisito obligatorio para el acceso a las ayudas del Pago Único, cada Estado miembro estableció su propio nivel mínimo de Buenas Prácticas Agrarias (BPA), que son el nivel de referencia que los agricultores deben alcanzar para tener derecho a acceder a las ayudas. Los costes individuales de alcanzar determinados niveles de referencia definidos por las BPA han de ser asumidos por los agricultores (OECD, 2001a). Si bien acceder a este nivel de BPA es voluntario, al final se convierte en obligatorio, ya que pocas explotaciones tendrían garantizada su viabilidad sin las ayudas del Pago Único. Dado que los agricultores consideran estas ayudas como un derecho, las BPA asociadas a la recepción de las mismas adoptan el carácter de regulación impuesta. Esas BPA tienen como objetivo mantener la tierra en buenas condiciones agrarias. Como es lógico, dadas las diferencias existentes entre los sistemas agrarios de los Estados miembros, en el seno de la UE existen notables diferencias entre los códigos de BPA aprobados por cada uno de ellos, ya que son éstos los responsables de su regulación. Sin embargo, en general no parece existir un excesivo interés en llegar a acuerdos sobre los estándares, y menos aún, en aumentarlos, ya que ello supondría otorgar ventajas a países competidores. Además, los Estados miembros suelen ser responsables de su seguimiento y control, y, por lo tanto, quieren evitar unos mayores costes derivados de la implantación de sistemas sofisticados para llevar a cabo esas tareas.

Baylis et al. (2008) sostienen que las PAA han podido ser concebidas como una compensación parcial por la aplicación de la ecocondicionalidad, ya que permiten a los agricultores acceder a nuevas ayudas, que adquieren la condición de "zanahoria", realizando un pequeño esfuerzo adicional, que supere el nivel de referencia que marcan las BPA (que funcionarían como "el palo") aunque el carácter bastante anterior de las PAA europeas restaría validez a esta afirmación. De cualquier manera, la ecocondicionalidad parece establecer una serie de condiciones transitorias previas a la asunción de mayores compromisos ambientales por parte de los agricultores. Por su parte, los programas de conservación de los EEUU también respondían en sus inicios al aumento de las regulaciones ambientales. Sin embargo, al final, las administraciones acaban optando por primar el cumplimiento de las crecientes regulaciones ambientales (y, por lo tanto, la reducción de emisiones contaminantes), lo que iría en contra del principio por ellos aceptado de "quien contamina, paga" y del propio criterio de adicionalidad. Además, los largos años de "excepción agraria" en cuestiones ambientales hacen que sea políticamente

difícil realizar de otro modo esa transición hacia sistemas de producción agraria más respetuosos desde el punto ambiental.

La PAA puede tener también otros objetivos, además de los ambientales. Así, la PAA europea ha reconocido desde sus orígenes que uno de sus objetivos es el de "contribuir a garantizar que los agricultores una renta adecuada"<sup>157</sup>. Tras la aprobación primero de la Agenda 2000 (1999) y posteriormente del FEADER<sup>158</sup> (2005), la PAA ha quedado integrada en una política de desarrollo rural comunitaria que tiene el triple objetivo de garantizar la competitividad de la agricultura europea, mejorar el medio ambiente del medio agrario y rural, y aumentar la calidad de vida de las poblaciones rurales. Si la política de desarrollo rural resulta ser el principal instrumento para preservar la multifuncionalidad de la agricultura y el medio rural europeo, la PAA adquiere una relevancia singular dentro de esa política para asegurar las funciones ambientales de la agricultura. Además, la problemática ambiental de determinadas zonas rurales de la UE, donde el abandono y la marginalización amenazan la conservación de determinados sistemas extensivos, otorga a algunos instrumentos de la PAA cierto carácter de política de rentas, en asociación con otros instrumentos, como los pagos a zonas desfavorecidas (CEC, 2005).

#### **5.2.4. Los pagos por servicios ambientales**

Según la FAO (2007b), las principales opciones políticas para incentivar el comportamiento ambientalmente correcto de los agricultores e incrementar la provisión de servicios ambientales serían: i) las actuaciones de "mando y control"; ii) el suministro de información a los agentes implicados; iii) la fiscalidad, mediante la imposición de sanciones, tasas y recargos económicos; iv) la eliminación de incentivos perjudiciales mediante la reforma de aquellas normas que distorsionan el mercado; v) el establecimiento de derechos de propiedad sobre las externalidades (y su comercialización mediante cuotas de emisión); y vi) los pagos por servicios ambientales. Los instrumentos más empleados por las PAA (una vez que se resolvían las cuestiones referentes a los derechos de propiedad) han sido los pagos por servicios ambientales (PSA).

Un sistema de PSA es una transacción voluntaria donde un servicio ambiental bien definido (o un uso de la tierra que asegurara ese servicio) es adquirido por al menos un comprador de dichos servicios a por lo menos un proveedor de los

---

<sup>157</sup> Artículo 1 del Reglamento 2078/92/CEE

<sup>158</sup> Reglamento (CE) 1698/2005 de 20 de septiembre de 2005.

mismos, sólo en el caso de que el proveedor asegure la provisión del servicio objeto de transacción (condicionamiento). Como ya se ha señalado anteriormente, en el caso de los servicios ambientales la asignación de los derechos de propiedad habría concedido, a partir de un determinado estándar ambiental, la titularidad de éstos a los agricultores. En ese caso, si la sociedad (o un agente privado) desea una provisión mayor de esos servicios, habrá de retribuir a los agricultores por ello. Por lo tanto, la idea central del PSA es que los beneficiarios externos de los servicios ambientales paguen de manera directa, contractual y condicionada, a los propietarios y usuarios locales por adoptar prácticas que aseguren la conservación y restauración de los ecosistemas (Wunder, 2006). Esos beneficiarios externos pueden ser públicos (la administración, en representación del conjunto de la sociedad) o privados (por ejemplo, los agricultores de la cuenca baja de un río, que pagan a los agricultores situados aguas arriba por adoptar prácticas agrarias que preservan la calidad del agua).

Las principales cuestiones a las que se ha de hacer frente a la hora de diseñar esquemas de PSA son: 1) cuál es la demanda social de un determinado servicio ambiental; 2) cuál es la forma o los medios bajo los que se va a realizar los pagos; 3) cómo se van a calcular estos pagos, quiénes son los agricultores que van a participar y que garantizar un mejor suministro de los servicios ambientales demandados; y, 4), cuáles son los factores explicativos de la eficacia de los esquemas de PSA. La primera cuestión ya se ha abordado suficientemente en el tercer Capítulo, al analizar los principales métodos de valoración de la demanda de bienes no comerciales (como son la gran mayoría de los servicios ambientales), por lo que ahora nos centraremos en aquellas cuestiones relacionadas con los tipos de PSA, las condiciones referentes a la elegibilidad de los participantes (los aspectos referentes a la participación de los agricultores y de otros agentes en las PAA son uno de los argumentos del siguiente epígrafe) y los sistemas de cálculo de los pagos. Las cuestiones relacionadas con la eficacia se tratarán al final del Capítulo.

Las diferentes modalidades de PSA existentes conllevan distintos mecanismos, instituciones y actores implicados (tanto agentes directamente interesados como intermediarios). Los tres tipos principales son los siguientes (FAO, 2007a; Wunder, 2006):

- Pagos directos. Este mecanismo representaría en la actualidad la mayor parte de los PSA. Bajo esta categoría se incluyen todos los pagos directos de programas con fondos públicos, financiados por lo general con impuestos de carácter general y en ocasiones con cánones o tasas especiales recaudadas entre los beneficiarios. Los pagos se pueden establecer mediante subasta o

mediante el cálculo del coste adicional que supone para el productor la provisión del servicio ambiental (el lucro cesante). También pertenecen a esta categoría pagos privados (como los de empresas hidroeléctricas que se pagan por la preservación de cuencas hidrográficas) o por ONG, que retribuyen los servicios de conservación de la biodiversidad.

- Compensaciones obligatorias y voluntarias. Son el medio de intercambio de los mercados regulados *cap-and-trade*, esto es, en la comercialización de derechos sobre emisiones basados en límites máximos o cuotas, como los reconocidos por el Protocolo de Kyoto para el intercambio de derechos de emisiones de carbono. Los compradores finales suelen ser aquellas instituciones públicas y privadas que quieren cumplir con las regulaciones mediante la adquisición de títulos compensatorios. En este tipo de intercambios pueden intervenir uno o varios intermediarios (ONGs, empresas especializadas en el intercambio en los mercados de carbono), existiendo un sector en alza relacionado con estos pagos por compensaciones voluntarias de carbono. Además de los relacionados con estas emisiones, existen programas de compensación de la biodiversidad tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo<sup>159</sup>.
- Programas de certificación de productos agrícolas. Este tipo de certificaciones se otorgan generalmente a productos que acreditan haber sido producidos mediante procesos respetuosos con el medio ambiente (por ejemplo, la producción ecológica). Generalmente es el sector privado el que realiza el pago, y el mecanismo suele ser el abono de una prima adicional por producto. En el marco de estos programas quedan establecidas una serie de normas en relación con unas categorías concretas de bienes y servicios. Si el productor cumple los requisitos, se le certifica, lo que le permite utilizar una distintivo identificativo para el producto, diferenciándolo de los demás en el mercado. En la cadena de valor de los productos certificados aparecen por lo menos de tres compradores: el consumidor final, el comerciante al por menor y el propio proveedor de productos ecológicos, que ha de pagar por el derecho a acreditar la certificación a la organización correspondiente.

Como ya se ha señalado anteriormente, la selección de los agricultores que quieren participar en los programas de PSA se realiza a partir de los niveles de referencia,

---

<sup>159</sup> Se pueden ver diferentes ejemplos de programas de conservación de la biodiversidad en ten Kate, Bishop y Bayon (2004).

que se considera el punto de partida o el umbral ambiental a partir del cual los agricultores han de ser retribuidos por los servicios ambientales prestados. Dado que la mayor parte de estos programas son voluntarios, la participación de los agricultores vendrá dada en muchos casos por los costes de oportunidad de las nuevas prácticas agrarias incorporadas. Esto es, si los PSA compensarán los menores ingresos obtenidos, además de los costes adicionales en los que pudieran incurrir. Estos costes de oportunidad estarán en función de los cambios en la utilización de insumos (que incluyen la tierra y la mano de obra) y los productos obtenidos y sus precios. Estos costes variarán notablemente dependiendo de las condiciones agroecológicas, las características de los sistemas agrarios, la tecnología utilizada, el nivel de desarrollo económico y el entorno normativo (FAO, 2007a)<sup>160</sup>. En el tercer epígrafe de este Capítulo, dedicado al análisis de los actores, se abordarán también otros obstáculos y dificultades que pueden impedir la participación de los agricultores en las PAA.

Una cuestión relevante a la hora de diseñar esquemas de apoyo agroambiental es la de la **adicionalidad**, que puede determinar también hasta qué punto un programa es eficaz. El principio de adicionalidad requiere que las PAA retribuyan a los agricultores por aquellas mejoras o compromisos ambientales *adicionales* adquiridos más allá de su situación de partida: este principio no se cumpliría, si se paga a los agricultores por prácticas que hubieran realizado de cualquier modo. Así, el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC limita los pagos agroambientales<sup>161</sup> a los costes adicionales en los que incurren los agricultores por cumplir con los requisitos de los programas gubernamentales (Latacz-Lohmann y Hodge, 2003). Algunos programas requerirían (como en el caso del Reino Unido) adicionalidad previa a la realización de los pagos, lo que supondría reconocer implícitamente la posibilidad de que no hubiera mejora ambiental adicional alguna (Falconer y Whitby, 1999).

Sin embargo, la exigencia de adicionalidad podría crear problemas de equidad. Por ejemplo, un agricultor que ha destruido sus setos podría cobrar ayudas en el caso de que los recuperara, mientras que el agricultor que los hubiera mantenido no

---

<sup>160</sup> Ver FAO (2007b) para una valoración de los costos de oportunidad de los factores productivos ante cambios en los usos de la tierra para mejorar la prestación de servicios ambientales.

<sup>161</sup> Para poder ser incluidas en la Caja Verde, las ayudas agroambientales han de prestarse dentro de un programa gubernamental financiado con fondos públicos y no tendrá el efecto de ayuda sobre los precios. Entre los ejemplos de subsidios de la Caja Verde se incluyen la compensación por pérdidas de ingresos de productores localizados en zonas desfavorecidas o de agricultores que lleven a cabo programas agroambientales. Los programas agroambientales pueden ser de tres tipos diferentes: programas de retirada de tierras con fines conservacionistas; programas destinados a la mejora ecológica de tierras destinadas actualmente a uso agrícola; programas destinados al mantenimiento de determinadas prácticas agrícolas (ICTSD, 2006).

cobraría nada. Tal y como señala Claassen et al. (2001), si los “malos actores” pudieran recibir pagos por mejoras ambientales modestas, mientras los “buenos actores” fueran excluidos, los agricultores se verían desanimados cara a adoptar cualquier iniciativa de forma voluntaria y no subsidiada. Por lo tanto, por razones de consistencia y equidad es necesario que todos los agricultores sean susceptibles de recibir pagos por la provisión de servicios ambientales específicos, aunque estén realizando esos servicios previamente sin compensación alguna (Dobbs y Pretty, 2004). Por lo tanto, la adicionalidad debería ser interpretada con respecto a las prácticas agrarias *normales*, esto es, aquellas prácticas que suponen una mejora sobre el statu quo agrícola o sobre los estándares ambientales vigentes (ver Figura 5.2.) para el conjunto del sector, pero no con respecto a las prácticas habituales en una explotación individual.

Wunder (2006) señala que, pese a que desde el punto de vista de la eficiencia sólo aquellos que supusieran una amenaza real para la provisión de servicios ambientales tendrían que recibir pagos, los esquemas de PSA deberían mantener un balance entre la eficiencia a corto plazo y la equidad, ya que esta última tiene influencia en la viabilidad a largo plazo de los programas (y en la propia provisión de los servicios). Por lo tanto, en determinadas circunstancias puede ser conveniente retribuir a los agricultores por servicios ambientales que reporten una adicionalidad muy baja o nula, pese a ser ineficientes. Esto es especialmente relevante en aquellas zonas o regiones donde la pequeña explotación familiar es dominante en la estructura agraria y tiene un elevado papel potencial como proveedor de servicios ambientales.

En cualquier caso, efectuar pagos por prácticas que de otra manera se habrían llevado a cabo igualmente no es cuestión de ineficiencia social en sentido estricto, pues las prácticas ya son socialmente eficientes. Por lo tanto, el problema es la ineficiencia financiera de los programas, que tiene como consecuencia menos servicios ambientales por unidad de gasto. Sin embargo, esta falta de adicionalidad sí puede resultar en ineficiencia social en aquellos casos en los que los recursos públicos son limitados, ya que los pagos para prácticas que se hubieran realizado sin ellos reducen los recursos disponibles para cambios en los usos de la tierra socialmente eficientes inducidos por los pagos. En cualquier caso, es altamente probable que los programas de PSA que ofrecen pagos reducidos, no diferenciados y no orientados a un objetivo ambiental determinado presenten esta falta de adicionalidad (Engel, Pagiola y Wunder, 2008a). Se recalca así la relevancia que tendría la determinación de los niveles de referencia a la hora de establecer los umbrales que darían derecho a recibir estos pagos.

Otro criterio a la hora de diseñar programas de PSA es su **delimitación geográfica**. En la UE, aunque la mayor parte de sus programas agroambientales son horizontales, también existen programas agroambientales de alcance geográfico limitado, como las *Environmental Sensitive Areas* (ESA) en el Reino Unido. Sin embargo, es corriente que en la zona objetivo pueda convivir una notable diversidad de tipos de explotaciones e incluso de hábitats, de calidad e interés variable desde el punto de vista la conservación (Hanley, Whitby y Simpson, 1999). En otros programas se establecen ciertos criterios zonales (como hallarse dentro de una zona desfavorecida o clasificada como Natura 2000) para la selección de las explotaciones que van a participar a los programas, dotando de puntos adicionales a las explotaciones ubicadas en estas zonas (como en el caso de las actuaciones agroambientales previstas para el País Vasco para 2007-2013). Por su parte, los principales programas agroambientales de los EEUU, el *Conservation Reserve Program* (CRP) y *Environmental Quality Incentives Program* (EQIP), son también programas horizontales.

La selección de las zonas elegibles para la aplicación de programas puede tener también consecuencias sobre su eficacia. Wunscher, Engel y Wunder (2008) demuestran que con un presupuesto fijo, una selección precisa de aquellas zonas con mayor potencial de prestación de servicios aumenta la eficacia de los programas de PSA. A ello puede contribuir también la comparación entre los costes de oportunidad y la cuantía de los pagos, tal y como hace Wunder (2006) al analizar las diferencias entre ambos en estados de la Amazonia del Brasil con diferentes presiones y niveles de desarrollo agrícola y ganadero: Amazonas y Amapá, por un lado, y Mato Grosso, por otro, representando ambos extremos. En el primer caso, la adicionalidad (financiera) sería escasa, dado el escaso nivel de presión agrícola sobre los bosques, mientras en el segundo la gran rentabilidad de la ganadería y del cultivo de soja hace que los pagos sean insuficientes. Por lo tanto, una estrategia esencial para seleccionar a los proveedores de servicios ambientales sería determinar las zonas donde se prevean mayores amenazas ambientales y donde un programa de PSA pueda ser potencialmente un medio más eficaz para cambiar el uso de la tierra y las prácticas agropecuarias (FAO, 2007a). Para ello, un mejor conocimiento de los atributos espaciales de la zona objetivo posibilitaría una concentración más eficaz de los recursos, mejorando los resultados ambientales de los programas, más que la concentración de los pagos basándose en una mera definición de zonas prioritarias (Wunscher, Engel y Wunder, 2008).

La **determinación de las cantidades a pagar** en concepto de retribución por la prestación de servicios ambientales es siempre una cuestión notablemente compleja (Peppiette, 2002). El volumen de los pagos depende de las opciones

disponibles tanto para compradores como para vendedores de dichos servicios, además de otros factores que influyen sobre la oferta y la demanda (FAO, 2007a). En general, los programas públicos de pagos agroambientales se han decantado por los sistemas de tasa fija de pago por hectárea en función de la adopción de determinada práctica agraria. Estos pagos se calculan sobre el mínimo que los agricultores estarían dispuestos a aceptar y suponen una compensación por el lucro cesante; esto es, por la pérdida de ingresos que supone la adopción de las prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente (o lo que es lo mismo, su coste de oportunidad), además de otros costes suplementarios vinculados a la asunción de los compromisos, a los que habría que añadir ciertos incentivos para animar a los agricultores a incorporarse a los programas. En éstos, el lucro cesante y, por lo tanto, la cuantía de los pagos se determinan a priori. En el caso de la UE, la adscripción a los programas es voluntaria y por lo general no hay competencia entre las solicitudes, por lo que siempre existe una incertidumbre sobre el número de peticiones que suscitará el pago ofrecido, ya que podrían rebasarse las disponibilidades presupuestarias si el pago calculado resulta excesivo y el número de solicitantes supera las expectativas. Otra de las desventajas de este enfoque es que no deja espacio para la inclusión de los costes de oportunidad individuales de las explotaciones (aunque la PAA de la UE sí deja abierta la opción de realizar pagos adicionales de hasta un 20% a aquellos agricultores con mayores costes de oportunidad y que, presumiblemente, ofertarían mayores servicios ambientales).

Otro sistema de cálculo de los montantes de los PSA es el sistema de licitaciones o subastas. Los argumentos a favor de estos sistemas esgrimen que los mismos aumentan la eficacia de los recursos presupuestarios destinados a los programas agroambientales. Uno de los sistemas de subastas más utilizados es el que establece como pago único para todos los agricultores el pago solicitado por la última oferta aceptada. Entre las ventajas de este mecanismo estaría que los agricultores encuentran así incentivos para revelar su verdadera disposición a entrar en el programa, ya que tienen en cuenta automáticamente los costes de oportunidad de participar en el programa, siendo poco probable que realicen pujas por un importe inferior a la reducción de ingresos que les causará la asunción de los compromisos ambientales. Además, los mecanismos de subastas eliminan los problemas de riesgo moral e incertidumbre que pudieran emerger bajo otros sistemas.

Uno de los sistemas de subastas de mayor trascendencia y, por lo tanto, de los más estudiados, es el *Conservation Reserve Program* (CRP) estadounidense. Bajo este sistema se reciben anualmente ofertas por una cantidad mayor total que la de los fondos presupuestados, por lo que los agricultores se ven obligados a moderar sus

pujas, si no quieren quedarse del programa (Baylis et al., 2008). En Australia se desarrolló durante 2002 una experiencia piloto similar para preservar la vegetación nativa ubicada en el interior de explotaciones forestales privadas. En ambos casos, desde la administración se realiza una valoración de los servicios ambientales que pudieran proveer las superficies ofertadas por los propietarios. Así, el gestor del programa determina las cuantías de los pagos *a posteriori*, cuando ya posee un conocimiento completo de la estructura y distribución de los costes de los agricultores y, por lo tanto, puede valorar el efecto de cualquier incremento o disminución de los pagos (esto es, del gasto público) en la eficacia de los mismos, además de ajustarlos mejor a las disponibilidades presupuestarias (Iglesias, 2000). Así, en el caso australiano, la cuantía del dinero ofrecida por muchos de los terratenientes fue inferior a la que la administración hubiera estado dispuesta a pagar de haber negociado directamente con ellos (FAO, 2007a). En la UE, se han desarrollado algunas experiencias piloto de sistemas de subastas para la licitación de pagos ambientales en el Reino Unido y Alemania<sup>162</sup> y el nuevo Reglamento europeo de desarrollo rural reconoce la posibilidad de utilizar este tipo de mecanismos para asignar su asignación.

Sin embargo, aunque la teoría sugiere que las subastas aumentan la eficiencia de los programas agroambientales, los datos de programas como el CRP muestran que la utilización de estos sistemas en rondas sucesivas puede reducir la eficacia de los programas. Efectivamente, por un lado, las pujas en programas muy competitivos pueden hacer disminuir los costes nominales de la conservación, pero por otro, la propia competitividad de la subasta puede inducir a los productores a acabar pujando por valores muy cercanos a lo que sería el umbral de su disposición a participar en el programa. Así las cosas, cualquier cambio en las condiciones económicas podría alterar significativamente su voluntad inicial a llevar a cabo las prácticas conservacionistas comprometidas. Además, la aplicación exitosa de estos instrumentos depende de forma crítica de la disponibilidad de extensas bases de datos sobre la calidad de los suelos, la topografía, la localización de la tierra o las condiciones locales de arrendamiento de las tierras, lo que incrementa notablemente los costes de transacción<sup>163</sup>.

Los **costes de transacción, administrativos y de seguimiento y evaluación** serían uno de los factores (u obstáculos) cruciales a la hora de desarrollar y aplicar

---

<sup>162</sup> Una excelente revisión de la literatura teórica y de la experiencia empírica sobre los sistemas de subastas se puede encontrar en Latacz-Löhmann y Schilizzi (2005).

<sup>163</sup> No obstante, hay que recordar que en la actualidad en la mayor parte de los países desarrollados la utilización de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) permite una relativa accesibilidad a esta información a un coste no muy elevado (Claassen, Cattaneo y Johansson, 2008).

programas de PSA u otros esquemas de apoyo al desempeño ambiental de la agricultura. Como ocurre con otros instrumentos de intervención pública, los costes de estas actuaciones en sus fases iniciales (formulación, diseño, investigación, selección de participantes, creación de instituciones, administración, difusión, asistencia técnica, etc.) son bastante elevados, por lo que la mayor parte de los programas agroambientales, que son de creación bastante reciente, aún no los habrían amortizado (Baylis et al., 2008).

La eficiencia de los programas agroambientales quedaría garantizada si éstos se ajustaran a la cantidad y la calidad de las mejoras ambientales obtenidas, pero los elevados costes de transacción condicionan la precisión de los instrumentos. Su puesta en marcha entraña ciertamente dificultades, tanto en términos de diseño y aplicación como en lo referente al seguimiento y la evaluación de unos resultados que a menudos son complejos, localmente específicos o difusos. Ello fuerza a decisores políticos y técnicos a buscar un equilibrio entre, por un lado, el nivel de detalle de los resultados requeridos u obtenidos y, por otro, el grado de aceptación y cumplimiento por parte de los gestores del suelo que quieren obtener. Así, en ciertos casos se obliga a identificar *proxies* de grupos o "paquetes" de bienes y servicios ambientales y vincularlos a los pagos, en lugar de a los resultados propiamente deseados, ya que establecer resultados ambientales muy precisos puede implicar unas condiciones excesivamente estrictas para los agricultores y que, por lo tanto, éstos eviten asumir compromisos a la hora de participar en aquellas zonas ambientalmente más sensibles y el resultado final sea un menor beneficio social neto, debido a las renunciadas (USDA- ERS, 2001, citado por Baylis et al., 2008; Potter y Tilzey, 2002). En otros casos, como los programas de certificación de productos ecológicos, los costes de transacción pueden ser un importante obstáculo para la participación de productores pequeños y medianos (FAO, 2007a).

En general, cuanto mayor es la definición y la precisión de los objetivos, mayores son los costes de transacción. Falconer y Whitby (1999) calcularon los ratios de los mismos con respecto a los costes de los pagos compensatorios con cargo a diferentes programas agroambientales para ocho países de la UE. Baylis et al. (2008) comparaban esos resultados con los de varios programas agroambientales de los EEUU (Ver Tabla 5.3.). Los costes de transacción eran muy elevados en el EQIP estadounidense y algunos países de la UE, alcanzando casi el 90% del volumen de los pagos agroambientales en algún caso (Francia). Las notables diferencias entre unos y otros respondían a múltiples factores, como el grado de precisión de los programas, la experiencia previa en actuaciones agroambientales,

el uso de procesos y costos compartidos con otros planes<sup>164</sup> o la propia tradición administrativa de cada país.

**Tabla 5.3. Comparación de costes de transacción**

País	Proporción de los costes administrativos con respecto a los costes de los pagos compensatorios para los programas estudiados en cada país (%)
Alemania	12,3
Austria	8,8
Bélgica	63,4
Francia	87,1
Grecia	8,6
Italia	6,6
Reino Unido	47,9
Suecia	11,3
EEUU	
• CRP	4,6
• EQIP	30

Fuente: Falconer y Whitby (1999) para los datos de la UE, USDA-ERS (2001) para los de EEUU (citado por Baylis et al., 2008)

Aunque la reducción de los costes de transacción sea un objetivo ineludible para aumentar la eficiencia de las actuaciones, la diversidad y complejidad de los problemas ambientales y las características propias de los programas agroambientales hacen que sea necesario disponer de indicadores (Hodge, 2000) que permitan, por un lado, la verificación de los compromisos adquiridos, y, por otro, reforzar las tareas y los sistemas de seguimiento y evaluación de dichos programas<sup>165</sup>.

### **5.3. Los actores en las políticas agroambientales**

Por lo general, en las PAA participan cuatro tipos de comunidades de actores (Montague y Allerdings, 2005), entendiéndose como tales a aquellas categorías de

<sup>164</sup> Es el caso del CRP estadounidense, cuya aplicación parece tener un coste muy reducido, ya que una parte esencial en su proceso de ejecución sería el cálculo del EBI (*Environmental Benefits Index*), que utiliza una metodología preestablecida y datos ambientales ya existentes. El cálculo del EBI sería muy costoso, pero no se imputa al CRP (Baylis et al., 2008)

<sup>165</sup> En este sentido, la OCDE ha propuesto una batería de indicadores y por parte de la UE se ha puesto en marcha la iniciativa IRENA. Una adaptación de los indicadores IRENA a la agricultura del País Vasco se puede ver en IHOBE e IKT (2006).

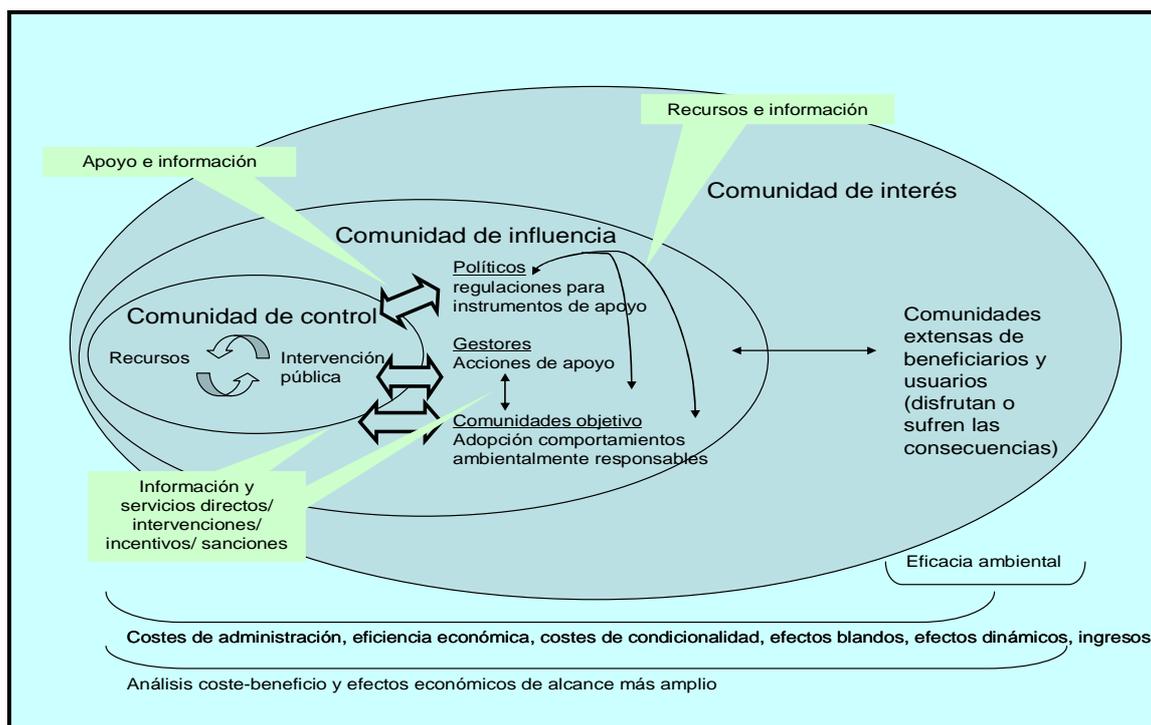
agentes que desempeñan una tarea o función específica o que poseen alguna forma de identidad en común, aunque no se hallen necesariamente ubicadas en el mismo espacio físico. Estas cuatro comunidades serían las siguientes:

- Políticos: se trata de grupos, a menudo actores institucionales, que regulan, supervisan y gestionan mercados y comunidades. Abarcan desde organismos internacionales (como la OMC) o entidades supranacionales (como la Comisión Europea), hasta niveles administrativos nacionales, regionales o locales, que establecen políticas, regulaciones, y/o gestionan las actuaciones o medidas agroambientales.
- Gestores, intermediarios y agentes clave: esta comunidad está formada por aquellos agentes y grupos que tienen algún tipo de interés en el proceso y que son necesarios para ejecutar y dar apoyo a las iniciativas dirigidas a la comunidad-objetivo. Ejemplos de estos agentes serían las asociaciones y grupos encargados de proporcionar asistencia técnica y servicios desde diferentes niveles de la administración, desde agencias y empresas públicas vinculadas, o desde asociaciones privadas y sin ánimo de lucro.
- Grupos representativos o beneficiarios clave dentro de las comunidades-objetivo: nos referimos aquí a la parte de la comunidad objetivo que es la receptora directa de las iniciativas, en forma de pagos, servicios, regulaciones, información y/o asistencia financiera. Incluye también otros eslabones de la cadena de valor de la producción de alimentos, solicitantes de las ayudas y que son objeto de inspección, u otros agentes o personas que son usuarios directos de la información o de asistencia financiera provista por los programas.
- Beneficiarios o usuarios dentro de las comunidades objetivo: este grupo está formado por la parte de las comunidades objetivo que usa y disfruta de los beneficios de una iniciativa. Esta comunidad de intereses integraría a la anterior. Sin embargo, grupos de potenciales beneficiarios quedarían fuera de la influencia directa de los responsables de las políticas. Éste sería el caso de las generaciones futuras, que disfrutarán o sufrirán las consecuencias sobre el medio ambiente de las actuaciones de las generaciones presentes.

La Figura 5.3. muestra como se establecen las relaciones causa-efecto de las iniciativas políticas y la participación de las diferentes comunidades de agentes en esas relaciones. La comunidad de control estaría formada por los niveles político-administrativos dotados de recursos, competencias y capacidad de decisión, que pueden ser nacionales, regionales o locales, pero que se apoyan en marcos de referencia y normativos establecidos por instancias políticas superiores (incluso de

carácter supranacional) para la toma de decisiones. Estas medidas y actuaciones pueden ser ejecutadas por otros agentes y sectores. Todos estos grupos, junto con las comunidades objetivo de los programas, formarían la comunidad de influencia de las políticas. Por último, estas comunidades de influencia y aquellos beneficiarios o usuarios en sentido amplio (como pudieran ser las personas aficionados al senderismo, que salen al campo a disfrutar del paisaje) conformarían la comunidad de interés de esos programas.

**Figura 5.3. Intervención pública y relaciones causa-efecto en diferentes comunidades de agentes**



Fuente: Montague y Allardings, (2005)

Nuestro análisis de los agentes o actores participantes en las PAA se va a centrar en el papel de dos grupos de actores de las comunidades de influencia, como son los agricultores (la comunidad objetivo) y las administraciones (como gestores y comunidad de control), ya que se trata de los agentes clave en el desarrollo de la política agroambiental en el País Vasco, como se verá más adelante.

Como ya se ha señalado, los agricultores combinan los recursos naturales y socioeconómicos de los que disponen para obtener bienes y servicios. Las decisiones que toman los agricultores sobre el modo de aprovechamiento de esos recursos están influenciadas por los respectivos rendimientos y beneficios que, a su vez, dependen de la tecnología disponible, así como de las condiciones ambientales y comerciales imperantes (y, por supuesto, de los precios que obtienen por esos productos). También las políticas de desarrollo económico, agrario y ambiental, así

como el grado de integración en los mercados internacionales de productos agrarios, determinan sus decisiones.

Pero los agricultores constituyen el grupo de gestores del territorio y de los recursos naturales más numeroso del mundo. Sus actuaciones pueden tanto mejorar como deteriorar los ecosistemas. Sin embargo, esta relación que los agricultores mantienen con los ecosistemas es bidireccional, ya que a la vez que contribuyen a la generación y al mantenimiento de muchos servicios de ecosistemas, también dependen intensamente de ellos. Por lo tanto, para diseñar nuevas estrategias que garanticen la multifuncionalidad agraria, que mejoren la provisión de los servicios ambientales, y que contribuyan a un desarrollo sostenible, es importante analizar y comprender los factores que subyacen bajo los procesos de toma de decisiones por parte de los agricultores (FAO, 2007a).

En general, los factores que motivan la decisión de éstos a participar en un programa agroambiental se pueden dividir en tres grupos. Un primer grupo de factores afectaría a la elegibilidad; estos factores, y dependerían de los objetivos del programa y de las propias características de la explotación en relación a esos objetivos. Un segundo grupo de factores vendría determinado por la voluntad de los titulares de la explotación. Un último grupo estaría relacionado con la capacidad de los agricultores para participar en esos programas (Pagiola, Arcenas y Platais, 2005, citado por Engel et al., 2008). En este apartado nos centraremos principalmente en aquellos aspectos relativos a la voluntad y la disposición de los agricultores a participar en este tipo de programas, ya que en el anterior se trataron ya con cierta profundidad las condiciones relativas a la definición de objetivos de las PAA y sus implicaciones cara a la participación de las explotaciones.

El carácter contractual de mayor parte de los instrumentos de la PAA favorece su adopción por parte de los agricultores (CEC, 2005). Desde una perspectiva económica, la disposición de los agricultores a participar en un programa agroambiental está directamente relacionada con la valoración que realicen de los costes de oportunidad de esa participación. Sin embargo, los factores económicos no son los únicos que explican la voluntad de participar, ya que existen elementos actitudinales e incluso morales que condicionan ese comportamiento. Tal y como señala, Sogaard (1997, citado por Just, 2000), se necesitan tres condiciones a nivel individual para que un agricultor actúe de modo favorable para el medio ambiente:

- a) debe reconocer los efectos negativos de la agricultura convencional sobre el medio ambiente (dimensión cognitiva);
- b) debe verse emocionalmente afectado por dicho reconocimiento (dimensión afectiva);

- c) debe sentir el deber moral (responsabilidad personal) de hacer algo en relación con el medio ambiente (dimensión ética kantiana)<sup>166</sup>.

Un factor fundamental para impulsar este cambio en la actitud de los agricultores hacia el medio ambiente es la educación y la formación. Esta relación entre la formación y la mejora en la actitud y el comportamiento medioambiental de los agricultores es recíproca: por un lado, las medidas agroambientales tienen un carácter educativo (CEC, 2005), ya que su aplicación incrementa la concienciación medioambiental entre los agricultores, difundiendo la percepción de que un nuevo discurso, más *ambientalista*, se está extendiendo en el seno de la política y administración agraria. Pero, por otro lado, tal y como señalan Barreiro y Espinosa (2006), una mayor formación mejoraría también la actitud de los agricultores hacia el medio ambiente e incrementaría la continuidad de las prácticas agrarias en el tiempo aun en el caso de que desapareciera el apoyo público. De cualquier manera, la aplicación de las medidas agroambientales ha permitido que los agricultores empiecen a tomar conciencia de la necesidad de negociar sus métodos de producción con otros grupos sociales (Bruckmeier y Patricio, 2003).

Otro elemento importante en el condicionamiento de la actitud de los agricultores hacia el medio ambiente es el papel que pueden jugar las asociaciones agrarias. En la mayor parte de los países desarrollados, y pese a la negación original de los problemas ambientales de la agricultura, las organizaciones profesionales agrarias han jugado un papel determinante en la puesta en marcha de los programas agroambientales. El carácter voluntario de los programas fortalece la responsabilidad de estos actores intermedios (que ocupan una papel clave en el seno de la comunidad de influencia de la PAA) a la hora de formar y generar confianza entre los agricultores y facilitar su relación con las administraciones responsables de la ejecución de las PAA (Moyano y Garrido, 1998). Sin embargo, se pueden detectar notables diferencias en los discursos, las estrategias y los posicionamientos de las organizaciones agrarias ante la PAA: las de perfil más empresarial (como ASAJA en España, o la FNSEA en Francia) estarían más preocupadas por las consecuencias ambientales de la agricultura intensiva sobre la viabilidad económica; por el contrario, las organizaciones de pequeñas explotaciones o de carácter más sindical-campesino (UPA o COAG en España, o la

---

<sup>166</sup> Sin embargo, para Just (2000) las actitudes no parece que jueguen un papel significativo por sí solas a la hora de favorecer un cambio en las prácticas agrarias hacia sistemas de producción más respetuosos con el medio ambiente, con excepción de la agricultura ecológica. No está demostrado que exista una correlación entre actitud ecológica y comportamiento ecológico. Es más, parece haber incluso indicios de lo contrario; esto es, de cambios en los comportamientos que generan cambios *a posteriori* de las actitudes.

*Confederation Paysanne* francesa) harían hincapié en el papel de las PAA en la defensa y conservación de las zonas rurales como espacios socialmente vivos (Garrido, 2002)<sup>167</sup>.

Una cuestión vinculada a la necesaria confianza entre los agentes es la creación de capital social. Éste lo formarían aquellos conocimientos, acuerdos, normas, reglas y expectativas compartidas sobre patrones de interacción que los grupos de individuos confieren a una actividad recurrente (Ostrom, 2000, citado por Jongeneel, Polman y Slangen, 2005). La confianza sería probablemente el componente más importante del capital social y es un elemento fundamental en aquellos programas agroambientales que requieren de la intervención pública. Si falla la confianza, se reduce la posibilidad de que se cumplan los acuerdos y compromisos (Wunder, 2006). Pero también es importante para la formación de capital social la participación de los agricultores en redes sociales y en otras estructuras asociativas, que estimulan la cooperación y la generación de capacidades institucionales, permitiendo establecer nuevos lazos, no sólo con otros agricultores, sino con otros individuos, agentes y colectivos sociales (Jongeneel, Polman y Slangen, 2008). En este sentido, la formación de capital social, junto con la fijación de los derechos de propiedad, la creación de instituciones que respalden la ordenación colectiva de los recursos y la coherencia del marco normativo general, constituyen los cimientos para la generación del entorno favorable y necesario para el éxito de este tipo de programas (FAO, 2007a).

En algunos casos la existencia de una importante dotación de capital social permite que surjan iniciativas de carácter endógeno como las cooperativas medioambientales creadas en Holanda a principios de los noventa. Estas cooperativas son asociaciones innovadoras de agricultores de escala regional o local, que promueven y organizan actividades relacionadas con la agricultura sostenible y el desarrollo rural en su área, a la vez que reclaman una participación activa en la formulación y realización de políticas rurales adecuadas para esa misma área (Renting y Van der Ploeg, 2001). El éxito de este tipo de experiencias se explica, en primer lugar, por la existencia de conciencia medioambiental,

---

<sup>167</sup> En los EEUU, la PAA también ha tenido que hacer frente a los intereses del poderoso lobby agrario. Así, y pese a los intentos de ciertos congresistas estadounidenses (y de la propia Administración de los EEUU) de transferir recursos (más de 2.000 millones de dólares anuales) desde las políticas de apoyo directo a la agricultura a los programas de conservación en la *Farm Bill* de 2002, dicho *lobby* se opuso a ello y consiguió frenar el alcance de estas iniciativas. Finalmente, la *Farm Bill* 2002 aumentó los recursos para los programas de conservación, creando además dos nuevos programas, el *Grassland Reserve Program* (GRP) y el *Conservation Security Program* (CSP), aunque también se incrementaron los fondos para los programas de apoyo a la producción, creándose además nuevos programas de ayuda contracíclicos (Baylis et al., 2008).

traducida en actitudes positivas y proactivas, tanto por parte de los agricultores como de la administración; por la creación de redes sociales y la cooperación entre la administración y los agricultores y entre estos mismos; por la fijación de objetivos ambientales claros y definidos, y el establecimiento de sistemas de seguimiento y control; y, por último, por la promoción de enfoques colectivos, y la existencia de acuerdos normalizados para la gestión colectiva para orientar la organización interna y reducir los costes de transacción (Falconer, 2002; Polman y Slangen, 2002).

Sin embargo, puede ocurrir que, pese a cumplir las dos condiciones de elegibilidad y voluntad, muchas explotaciones no tengan capacidad de participar en programas agroambientales. Más allá de la existencia de una demanda creciente de servicios ambientales (que puede suponer para los agricultores nuevas oportunidades de ingresos para los agricultores) y la existencia de incentivos como los PSA, muchas veces los agricultores no se incorporan a estos programas debido a que su capacidad de asumir los compromisos adquiridos está limitada por diversos factores. Entre ellos se puede citar la falta de acceso a información y formación sobre tecnologías y prácticas de producción que les permitan aumentar su bienestar y aumentar simultáneamente la prestación de servicios ambientales; la escasa capacidad económica para hacer las inversiones necesarias para garantizar la viabilidad a largo plazo de las prácticas agrarias ambientalmente respetuosas; un grado inaceptable de riesgo en posiciones críticas con respecto a su umbral de rentabilidad; la inseguridad con respecto a los derechos de propiedad; o la incapacidad de trasladar a los precios para compensar el aumento de los costos debido al mal funcionamiento de los mercados (FAO, 2007a).

Además, no se debe minusvalorar la relevancia de procesos exógenos, como la evolución de los mercados mundiales, que pueden menguar la participación en los programas agroambientales, ya que dicha la participación presenta en muchos casos una correlación negativa con los precios de las materias primas (Baylis et al., 2008).

La integración de las cuestiones ambientales en el acervo de la política agraria también ha inducido importantes cambios en la propia administración encargada de su gestión. En el caso europeo, el impulso comunitario original, el carácter novedoso de estas iniciativas y -todo hay que decirlo- la falta de adecuación de los primeros programas agroambientales a la realidad de las agriculturas del Sur de Europa motivó que, en un principio, la administración agraria (incluidos técnicos y gestores) de estos países (en los que las actuaciones agroambientales eran absolutamente novedosas) contemplara con reticencias y elevado escepticismo la

puesta en marcha de estos programas. Por su parte, para muchos países del Norte de Europa, el problema no iba más allá de la adecuación de las políticas nacionales al marco comunitario. A todo ello habría que añadir que la PAA ha sido en la mayor parte de los países europeos una competencia de las Administraciones agrarias, quedando la Administración ambiental al margen del diseño y formulación de estas políticas<sup>168</sup>.

En la UE, las propias características de los servicios ambientales provistos por la agricultura y la distribución de competencias entre administraciones dentro de los propios Estados miembros han motivado que en muchos países estas políticas hayan sido progresivamente transferidas hacia las Administraciones regionales en aplicación del principio de subsidiariedad. La implementación de las PAA por parte de estas Administraciones presenta notables ventajas. En primer lugar, un mejor conocimiento de la realidad ambiental (pero también económica y social) de la zona objetivo. En segundo lugar, una mayor posibilidad de emplear enfoques más participativos, dada la mayor cercanía entre administración y administrados.

Sin embargo, la participación de las Administraciones regionales en las PAA no suele estar exenta de dificultades. En efecto, aunque la Comisión Europea reconoce que el diseño de las medidas a escala local/regional (cuando tiene lugar) facilita la satisfacción de las necesidades ambientales con precisión (CEC, 2005), las Administraciones regionales se han visto en muchas ocasiones excesivamente encorsetadas por un marco regulatorio común (como los Reglamentos comunitarios), que carece de la flexibilidad para adecuarse a la realidad ambiental local o regional. Por otra parte, el reparto de los fondos a escala nacional y regional se hace en función de las regiones y no de acuerdo a los objetivos ambientales previstos, por lo que las Administraciones regionales suelen padecer en muchas ocasiones de limitaciones presupuestarias a la hora de desarrollar estos programas. A esto cabría añadir el aumento de la carga de trabajo para estructuras administrativas que suelen tener normalmente un carácter bastante reducido (Eggers, Laschewski y Schleyer, 2005).

Por último, habría que señalar la importancia que adquiere la coordinación en este tipo de programas, dada la complejidad y diversidad de agentes implicados. Los factores más importantes para la necesaria coordinación entre los agentes que

---

<sup>168</sup> Sin embargo, las reordenaciones departamentales habidas durante los últimos años en los gobiernos y administraciones de algunos países comunitarios (como Alemania y, más recientemente, España) han traído consigo una integración de los Ministerios de Agricultura y Medio Ambiente, lo que da fe de la progresiva pérdida de peso político de los intereses agrarios.

participan en una actuación agroambiental son los siguientes (Hagedorn, Arzt y Peters, 2002)<sup>169</sup>:

- La habilidad para movilizar a los responsables de las iniciativas políticas y ejercer presión;
- Los valores y creencias de los actores, en particular sus actitudes y percepciones sobre las cuestiones agroambientales;
- La visión y evaluación recíproca de los actores entre sí;
- Los recursos organizativos, administrativos y de comunicación para la puesta en marcha de una estrategia agroambiental a escala regional y local (capacidad de acceso y análisis a información, acceso a redes, al poder político, etc.);
- Los recursos para influir en los procesos de toma de decisiones políticas a un nivel superior al regional; información y conocimiento, y capacidad para obtenerlo y procesarlo;
- La actitud de los actores a la hora de adoptar decisiones;
- El entorno social y la inserción de los diferentes actores.

En este sentido, la coordinación institucional resulta un factor fundamental para la creación de capital social, la participación y el posterior éxito de los programas en procesos de aplicación descentralizada de PAA o de toma de decisiones multi-nivel, como sería el caso del País Vasco y de otras regiones de la Unión Europea. En el caso vasco, la cuestión adquiere una relevancia aún mayor al compartir la Administración autonómica las competencias en materia de política agraria con un nivel administrativo de carácter subregional o local, como son las Diputaciones Forales.

#### **5.4. Evaluación y eficacia de las políticas agroambientales**

La cuestión de la eficacia de los sistemas de PSA públicas y de las PAA en general está vinculada con la obtención de resultados en relación con los objetivos ambientales previstos. A esto habría que añadir una variable adicional, que generalmente se analiza de forma simultánea, que es la eficiencia económica medida en términos coste-eficacia; esto es, los beneficios ambientales (en unidades físicas, como hectáreas, toneladas de emisiones, etc.) obtenidos por unidad de

---

<sup>169</sup> Estas apreciaciones se restringen a los usuarios de la tierra y a los reguladores o coordinadores a escala regional.

gasto público realizado. Para poder determinar la eficiencia económica de los programas agroambientales, la fijación de los objetivos ha de tener en cuenta todos los costes que habría que asumir socialmente para su obtención. Ello incluiría los incentivos para que los agricultores suscribieran los compromisos y, por supuesto, los costes de transacción, y las medidas de seguimiento, control y evaluación (OECD, 2001a).

Si bien las valoraciones de la eficacia de los programas tienen una componente mayoritariamente ambiental, las de la eficiencia son principalmente económicas, aunque en el caso de los servicios ambientales este enfoque unidimensional resulta insuficiente, ya que habría de incorporar -también cuando menos- consideraciones sociales (Wunder, 2006). Algunas evaluaciones de programas agroambientales han tratado valorar sus resultados desde una perspectiva multidisciplinar (Carey et al., 2002; Carey, Manchester y Firbank, 2005) con resultados satisfactorios. Sin embargo, Pearce (2005) se inclina por el análisis coste-beneficio cuando es posible una valoración monetaria de los beneficios ambientales, mientras que en caso contrario sería preciso utilizar otras metodologías, como el análisis coste-eficacia o las técnicas de análisis multicriterio.

Otro problema al que se enfrenta cualquier evaluación de las PAA es la disponibilidad de información y datos ambientales que permitan valorar la eficacia de las medidas puestas en marcha. Los procesos ambientales son de larga duración, y sus consecuencias no son identificables generalmente con inmediatez. Por ello, a la hora de analizar la eficacia de las PAA, Primdahl et al. (2003) distinguen dos niveles diferentes. Un primer nivel referido a sus efectos sobre las prácticas y los sistemas de gestión agraria (*performance effects*); esto es, la sustitución de aquellas prácticas y usos de la tierra más intensivos por otras ambientalmente más beneficiosas. Un segundo nivel, lo constituirían los efectos sobre el medio ambiente de esas prácticas (*outcome effects*). La dificultad de disponer información actualizada de este segundo nivel, lleva a adoptar como indicador indirecto de los beneficios ambientales los cambios habidos en las prácticas agrarias y en los usos de la tierra, ya que se considera demostrada la relación entre algunas de ellas y determinados beneficios ambientales (por ejemplo, la reducción del uso de fertilizantes y pesticidas)<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> La corrección de las externalidades negativas exigiría que las sanciones o impuestos se aplicaran directamente sobre las mismas (por ejemplo, las emisiones de metano o amoníaco). Pero también en este caso los elevados costes administrativos de este enfoque directo motivan que en muchas ocasiones sea la actividad generadora de la externalidad la que resulte penalizada (por ejemplo, la producción ganadera intensiva) (FAO, 2007a).

Además, los procesos ambientales son procesos complejos, en los que el establecimiento de determinadas relaciones causa-efecto no es unívoco, ya que la multiplicidad de factores y variables implicadas puede ser enorme. Por lo tanto, una valoración más precisa de los resultados de los programas requeriría de sistemas de información más sofisticados que permitieran la elaboración de inventarios detallados sobre los usos de la tierra y sus valores (Osterburg, Nitsch y Kristensen, 2005). Ello requiere que se hayan tenido también en cuenta todas las externalidades (tanto positivas como negativas) de la actividad agraria (OECD, 2001a). Pese a que la mayor parte de las evaluaciones realizadas presenten valoraciones indirectas (valorando principalmente la reorientación hacia sistemas de producción agraria menos intensivos), por parte de algunos autores se insiste en que el diseño de programas agroambientales recompense a los agricultores y los gestores del suelo por mejoras observables en la calidad ambiental (Beard y Swinbank, 2001; Mahé, 2001).

En este sentido, existen notables diferencias en las praxis europea y estadounidense en la definición de los objetivos ambientales (Baylis et al., 2008). Mientras la política europea trata de incentivar la adopción de prácticas agrarias menos intensivas, con la expectativa de que esa reconversión inducirá ciertas mejoras medioambientales, los programas ambientales de los EEUU pagan a los agricultores directamente en función de los logros obtenidos. Sirva como ejemplo que, mientras la PAA europea prima a los ganaderos por reducir su carga por hectárea -para indirectamente reducir los excedentes de nitrógeno sobre la tierra y el agua-, la PAA estadounidense paga directamente por las reducciones en las emisiones de nitrógeno, independientemente de si éstas se obtiene mediante una reducción del número de animales, o mediante inversiones en instalaciones para el almacenamiento y la gestión de los residuos ganaderos en sus granjas intensivas. Aunque las dificultades para la elaboración de indicadores y bases de datos ambientales completas y actualizadas a escala comunitaria ha podido condicionar la opción de estos enfoques indirectos para hacer frente a los problemas ambientales agrarios, es indudable también que el *pecado original* de la PAA está en su vinculación con una reforma destinada a reducir los excedentes (y, por lo tanto, la producción) que requería una reducción de la presión intensificadora sobre la agricultura europea.

En general, las PAA han sido más eficaces cuando los objetivos medioambientales han estado claramente fijados y las actuaciones requeridas a los agricultores se han ajustado de forma precisa a esos objetivos. Como se ha señalado anteriormente, una selección precisa de la zona objetivo para la obtención de determinados servicios ambientales también puede redundar en una mayor eficacia de los

programas, así como un diseño de éstos que responda al conjunto de las condiciones económicas, ambientales y sociales de una zona determinada. En este sentido, los programas estadounidenses dirigidos a objetivos ambientalmente precisos son más eficientes que los programas europeos de "brocha gorda", en el sentido de que los beneficios ambientales por dólar o por euro gastado son mayores (Baylis et al., 2008). Esto demostraría que las subastas competitivas pueden aumentar significativamente la relación coste-eficacia de las ayudas si las comparamos con el sistema de pagos fijos (Latacz-Lohmann y Van der Hamsvoort, 1997).

Otras condiciones que facilitan el éxito de los programas agroambientales son la posibilidad de realizar un seguimiento exhaustivo de su cumplimiento, la valoración continua de los efectos de las políticas agrarias con respecto a los objetivos preestablecidos y la provisión de servicios de formación, extensión y asesoramiento suficientes para los agricultores (OECD, 2001a). Sin embargo, el cumplimiento de todas estas condiciones exige a su vez un notable incremento de los costes indirectos asociados a estas políticas.

Otra cuestión relevante para garantizar la eficacia de estos programas es la selección de aquellos proveedores de servicios ambientales que maximicen los beneficios sociales. La respuesta de los agricultores dependerá en primera instancia de los costes de oportunidad de las nuevas prácticas (esto, es, sus efectos sobre su producción e ingresos) (FAO, 2007a), aunque existen también otros factores que también condicionan la receptividad o no de los agricultores hacia este tipo de programas, como ya se ha señalado anteriormente.

También es importante la relación existente entre el proveedor y el beneficiario final de los servicios ambientales. En los casos en los que los pagos se realizan directamente por el beneficiario o usuario al proveedor de servicios ambientales la eficacia es mayor, ya que el usuario posee un incentivo directo para pagar y, además, tiene poder para insistir en que se haga un uso eficaz de esos fondos. Por el contrario, los programas en los que los pagos los realiza un intermediario (como la administración) no son tan eficaces (Pagiola y Platais, 2007, citado por FAO, 2007a). Si los pagos son fijos y se realizan de forma indiscriminada a todos los proveedores que cumplan determinadas condiciones -independientemente del nivel de servicios ambientales provisto- la eficacia obviamente será menor. A ello cabría añadir la aparición de problemas de riesgo moral en determinadas circunstancias. Sin embargo, este tipo de prácticas se mantienen en muchos programas por razones de equidad, ya que se considera absolutamente legítimo como opción

política y, como práctica, vincular la protección medioambiental con el apoyo a las rentas de las pequeñas explotaciones familiares (Potter y Goodwin, 1998).

La dimensión y la ubicación de los proveedores son también factores importantes para la eficacia en la provisión de servicios ambientales en determinados programas, como los servicios de ordenación de cuencas hidrográficas y de la conservación de la biodiversidad. En estos casos, es poco probable que los cambios introducidos por parte de un único productor, destinados a la mejora de un hábitat o a una reducción de la erosión de una cuenca hidrográfica, sean suficientes para suministrar estos servicios ambientales, a menos que dicho productor controle una gran cantidad de los recursos (tierra y agua). Por lo tanto, la eficacia de cualquier cambio depende decisivamente de la coordinación de las acciones de múltiples productores, lo que genera elevados costes de transacción para los programas (FAO, 2007a).

Otro factor que puede afectar a la eficacia de los programas agroambientales es la duración o permanencia de los compromisos. Como ya se ha señalado, los procesos ambientales son de largo plazo, y, por lo tanto, la provisión de servicios ambientales requiere de instrumentos estables, que garanticen la perdurabilidad de las políticas y ofrezcan garantías de su viabilidad a largo plazo a los agricultores. Así, los programas agroambientales públicos (y la propia provisión de servicios ambientales) dependerían de un apoyo presupuestario a largo plazo que puede ser problemático si no queda integrado en programa plurianuales.

Por último, el diseño de estos instrumentos ha de tener en cuenta también los posibles cambios en los costes de oportunidad de los agricultores debido a factores exógenos (como, por ejemplo, un aumento de los precios de los alimentos), que pueden amenazar la provisión de esos servicios ambientales a largo plazo. Por lo tanto, éstos y otros factores (como las alteraciones del clima y otros fenómenos naturales, o procesos antropogénicos, como la contaminación de origen industrial, etc.) sobre los que los agricultores no tienen ningún control, pueden tener incidencia sobre los aspectos o atributos de una zona, afectando a sus compromisos de provisión de bienes y servicios medioambientales. Todos estos riesgos han de ser valorados en el diseño y ejecución de las PAA (Hodge, 2000), permitiendo renegociaciones de los compromisos en caso de variaciones de las condiciones objetivas sobre las que acordaron los contratos (Engel, Pagiola y Wunder, 2008b).

Como conclusión, evaluar la eficacia y la eficiencia de las PAA es fundamental para generar la legitimidad necesaria para su aplicación. Esta aplicación requiere de un diseño correcto, que haya incorporado previamente en el proceso a todos los agentes involucrados; que incluya unos objetivos basados no sólo en la demanda

social sino también en las actitudes y aptitudes de los agricultores; que se fundamente en un profundo conocimiento científico de los procesos ecológicos; y que incorpore la variable espacial para facilitar su consecución (Barreiro y Espinosa, 2007).



## 6. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN LA UE

Desde la aparición de los primeros instrumentos destinados a mejorar el comportamiento ambiental del sector agrario, la PAA europea ha estado sujeta a notables vaivenes, lo que ha ido en paralelo a una progresiva integración de las preocupaciones ambientales en el seno de la PAC. Así, el origen y la evolución de las PAA en la Unión Europea hay que ubicarlo en el contexto de los profundos cambios habidos en la propia PAC y de las transformaciones que ha sufrido la percepción social (y política) de la agricultura y del medio rural, que ha ido transitando de una posición fuertemente vinculada al paradigma productivista al reconocimiento progresivo de las múltiples funciones de la agricultura y la defensa del carácter diferenciado del MEA, que apareció por primera vez explicitado en los documentos preparatorios de la Agenda 2000. La multifuncionalidad quedó definida como una característica del medio rural europeo, y la propia condición del MEA aparecería estrechamente vinculada a la diversidad del medio rural (Knickel, Renting y Van der Ploeg, 2004). Esta defensa de la multifuncionalidad agraria ha supuesto una cierta reconversión de la política convencional, que ha ido paulatinamente sustituyendo (o complementando) los instrumentos convencionales de apoyo por otras medidas de carácter estructural, ambiental y/o territorial, disociándolos de la producción.

Los cambios recientes de la política agraria han tenido que responder además, no sin dificultades, a presiones de índole diversa y orientación en muchos casos opuesta<sup>171</sup>. En primer lugar, las propias consecuencias de la PAC, con los elevados excedentes y el enorme gasto presupuestario generado, constituyeron una primera señal de la inviabilidad a largo plazo del marco convencional de apoyo a precios y mercados. En segundo lugar, y en sentido opuesto, estarían los intereses agrarios tradicionales (que en ocasiones aparecían sólidamente articulados con determinadas posiciones políticas nacionales en los países receptores netos de ayudas de la PAC), en principio muy reticentes a cualquier intento de reforma, cuyo

---

<sup>171</sup> Esta transición se ha producido de forma gradual y no ha estado exenta de tensiones entre los defensores del paradigma productivista anteriormente dominante y los partidarios de una reforma de la PAC hacia posiciones más territoriales. Estas tensiones pronto se tradujeron en dos planos diferentes en las sucesivas reformas e intentos de reforma de la PAC, que han jalonado su progresivo distanciamiento (que no abandono) respecto del paradigma productivista. En un plano *reflexivo o de discurso*, aparecen los diferentes documentos de reflexión y debate publicados por las instituciones comunitarias, como medio de exponer las ideas propias y de lanzar el debate para recoger las ajenas, para elaborar posteriormente una síntesis sobre la que cimentar las actuaciones políticas, que constituyen el plano *operativo*, donde se ubican los planes, programas, actuaciones y demás instrumentos que se han ido impulsando en la reforma continua en la que ha parecido inmersa la PAC, y cuyos efectos y consecuencias pasan a nutrir los procesos de reflexión previos a ulteriores reformas y así sucesivamente. Para una perspectiva de la alternancia de ambos planos, puede consultarse Delgado (2004).

alcance han tratado de minimizar, en la medida en que ello supone un cuestionamiento del sistema del que eran grandes beneficiarios y, por lo tanto, una amenaza hacia su *statu quo*. La tercera fuente de presiones la ejercían los países aportantes netos al presupuesto comunitario, así como otros *lobbies* y grupos de opinión de defensa de la liberalización de los mercados agrarios, que pretenden reducir el crecimiento del gasto agrario y desean limitar los recursos destinados a la PAC. Desde estas posiciones, las reformas se valoran como un mal menor en la medida que reducen las distorsiones que genera la intervención comunitaria. Un cuarto vector de presión viene del exterior de la UE, y se ubica en el seno de la OMC y de los antagonistas comerciales de la UE, de los que ya se ha hablado anteriormente. Y un último factor, no menos relevante, lo integran los cambios y demandas sociales emergentes.

En este proceso de reconversión de la política agraria, la variable ambiental (junto con otras) se integra progresivamente en la lógica, en el discurso político y en el propio acervo de la PAC con el objetivo de impulsar métodos de producción agraria ambientalmente respetuosos y de responder también a otros objetivos, vinculados a la multifuncionalidad de la agricultura y del medio rural. Así, y como señala Whitby (1997), al igual que la mayor parte de las políticas, las dirigidas al medio ambiente agrario no se adoptan con un único objetivo. La preocupación por controlar la producción excesiva y limitar los costes de las políticas sosteniendo a la vez las rentas agrarias, ha mantenido la misma importancia que las consideraciones medioambientales. De esta manera, las PAA se ha ido configurando como uno de los instrumentos destinados al objetivo de preservar el MEA.

En este Capítulo se analizará cómo la PAA de la UE ha emergido como un instrumento subordinado de la política de estructuras agrarias para ir adquiriendo posteriormente entidad propia como política autónoma en el seno de la política agraria y terminar integrada en una política de desarrollo rural que se constituye en el principal instrumento de política agraria destinado a garantizar la multifuncionalidad agraria. Asimismo, se expondrán algunos de los principales resultados identificados de la aplicación de la PAA en diferentes países de la UE.

### **6.1. Antecedentes de la política agroambiental: de los ESA a la Reforma Mac Sharry**

Los orígenes de la política agroambiental en la Unión Europea hay que ubicarlos en los esfuerzos de la entonces CEE por reducir su producción agraria a finales de los ochenta, incentivando la introducción de prácticas más extensivas y respetuosas con el medio ambiente y compensando a su vez a los agricultores por los menores

rendimientos obtenidos. A ello se unía una preocupación creciente en la sociedad europea por las consecuencias sobre el medio ambiente del modelo agrario productivista, que, paradójicamente había sido impulsado por la propia Política Agraria Común. Los primeros intentos de incorporar una nueva orientación a las políticas agrarias fueron inducidos en 1968 por el entonces Comisario de Agricultura, Sicco Mansholt. En su informe (CEE, 1969), Mansholt reconocía que la política de precios y mercados no iba a solucionar los problemas crecientes de la agricultura europea. El denominado Plan Mansholt pretendía poner en marcha un profundo proceso de reforma estructural (cinco millones de activos agrarios menos y una reducción de cinco millones de las hectáreas cultivadas), concentrando los recursos en las regiones más desfavorecidas. El Plan jamás llegó a ponerse en marcha, ya que contó con una fortísima oposición de las principales organizaciones agrarias europeas, y también de la mayor parte de los gobiernos de la CEE, que consideraban que las propuestas de Mansholt suponían una intrusión de la Comisión europea en las competencias nacionales en materia de políticas de estructuras, amén del importante aumento del gasto que acarrearía su puesta en marcha.

Sin embargo, el diagnóstico de Mansholt había abierto una vía para la reorientación de la PAC y la incorporación de preocupaciones socioestructurales, en la que se fueron dando pasos sucesivos a lo largo de la década siguiente. Entre éstos se incluyen una serie de Directivas socio-estructurales aprobadas durante la década de los setenta (modernización de explotaciones agrarias, cese anticipado y mejora de la cualificación profesional de los agricultores) y, principalmente, la Directiva sobre Zonas de Montaña y Áreas Desfavorecidas aprobada en 1975<sup>172</sup>. Esta Directiva incorporó por vez primera criterios territoriales para la concesión de pagos compensatorios a los agricultores localizados en zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas, incorporando nuevos criterios para el mantenimiento de las explotaciones, que tenían en cuenta las funciones ambientales, recreativas y sociales de la agricultura. Así, la política socioestructural, además de atender al objetivo de modernización y mejora de la productividad de las explotaciones, realizaba una función compensadora de los efectos perniciosos de la política de precios sobre las rentas de los agricultores en aquellas zonas rurales más desfavorecidas.

A los procesos comunitarios cabe añadir los debates nacionales que emergían en muchos países europeos sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente (Baldock, Dwyer y Sumpsi, 2002; Romero, 2002a). Los problemas ambientales

---

<sup>172</sup> Directiva 268/75.

ligados a la intensificación agraria dejaban cada vez más en evidencia la imposibilidad de que la agricultura continuara siendo una excepción del principio de "quién contamina, paga". En países como Holanda y Dinamarca se comenzaba a señalar a la agricultura como una fuente importante de contaminación, y la opinión pública exigía medidas de intervención que corrigieran estos impactos ambientales. Sin embargo, en los países del sur de Europa, las prioridades en materia de política agraria aparecían aún vinculadas a la modernización estructural y las cuestiones agroambientales permanecen aún fuera del debate político.

Durante la década de los ochenta se pusieron en marcha nuevos programas que trataron de hacer frente a los problemas estructurales de las zonas rurales europeas<sup>173</sup> y se aprobó por primera vez una norma con carácter de Reglamento, el 797/85, destinado a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, lo que suponía un avance con respecto a las iniciativas anteriores, superando las directivas socioestructurales previas y dotando a esta política de recursos adicionales. Además, en el Tercer Programa de Acción sobre el Medio Ambiente de la Comunidad Europea (1983-1987) se establecía la necesidad de integrar la política medioambiental en el resto de políticas socioeconómicas generales de la CE y en especial la Política Agraria (Garrido, 2000). Este Reglamento incorporaba el germen de la futura política agroambiental, ya que en su artículo 19 autorizaba a los Estados miembros a introducir "regímenes nacionales especiales en zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente". Estos regímenes estaban dirigidos a fomentar prácticas de producción beneficiosas para el medio ambiente y permitían la realización de pagos a los agricultores, restringidos a zonas específicas. Era responsabilidad de los Estados miembros delimitar las zonas y establecer la cuantía de los pagos. A cambio de éstos, los agricultores se comprometían a, por lo menos, no intensificar la producción, y a que la densidad del ganado y la intensidad de la producción agraria se mantuvieran compatibles con las condiciones ambientales de la zona.

La inclusión del artículo 19 respondía a una sugerencia británica y tenía que ver en gran medida con la larga tradición de este país en lo que a gestión del suelo se refiere. No es extraño que los primeros programas agroambientales aplicados en la entonces CEE fueran los *Environmental Sensitive Areas* (ESA) del Reino Unido, que se pusieron en marcha en 1986 para proteger las marismas del Sudeste de Inglaterra. Enseguida tuvieron una gran aceptación y una década más tarde el número de estas zonas ambientalmente sensibles era 43, y se habían negociado

---

<sup>173</sup> Los Programas de Desarrollo Integrado o los Programas Integrados Mediterráneos constituyen un ejemplo de estos planes.

más de 8.000 contratos que cubrían 433.000 hectáreas (Dobbs y Pretty, 2007). A este espectacular éxito de la medida contribuyó la dimensión de la agricultura británica y el nivel general de formación de sus agricultores (Whitby, 1997).

Sin embargo, la Comisión Europea se mostró en principio muy reticente a la aprobación de este artículo, y no parecía dispuesta a aceptar ninguna partida presupuestaria dentro de la PAC destinada a cofinanciar este tipo de actividades. En este sentido, existía la sospecha de que estos pagos compensatorios no hacían sino camuflar nuevas ayudas de estado, destinadas a perpetuar comportamientos no competitivos (Baldock, Dwyer y Sumpsi, 2002). Sin embargo, en el plazo de dos años el nuevo Reglamento que sustituyó al 797/85, el Reglamento (CE) 1760/87, incorporó un mecanismo de cofinanciación comunitaria, por medio del cual la sección Orientación del FEOGA reembolsaba hasta un 25% de los pagos. Este último Reglamento fijaba de forma inequívoca como uno de sus objetivos contribuir a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural, incluida la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura. Asimismo, reforzaba también el carácter social de la política de estructuras. Ambos Reglamentos fueron posteriormente derogados y sustituidos por el Reglamento (CE) 2328/91<sup>174</sup>.

La aceptación de estos Reglamentos por parte de los diferentes países de la entonces Comunidad Europea fue desigual. Tras el Reino Unido, los primeros países en aplicar el régimen del artículo 19 y determinar sus zonas ambientalmente sensibles fueron Dinamarca (1987), Alemania (1988) y Francia (1989). Sin embargo, los países del sur de Europa (Italia, Grecia, España y Portugal) tuvieron una respuesta nula, ya que no presentaron ninguna iniciativa de aplicación del artículo 19<sup>175</sup>. Por otra parte, en 1996 Francia había designado ya 61 de esas zonas, que abarcaban 205.200 hectáreas, negociando contratos con los agricultores para el 40% de esa superficie (Buller, 1997, citado por Whitby, 1997).

Otro hito importante de la política comunitaria durante este periodo -y que tuvo una incidencia enorme sobre la intervención pública sobre la agricultura y el medio rural- fue la aprobación del Reglamento (CE) 2052/88 para la reforma de los

---

<sup>174</sup> En su artículo primero, el Reglamento 1760/87 incorporaba nuevos objetivos de la política de estructuras regida por el Reglamento 797/85, como por ejemplo, "mantener una comunidad agrícola viable, inclusive en las zonas de montaña y en las zonas desfavorecidas (...) contribuir a la protección del medio ambiente y a la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura; por su parte, el Reglamento 2328/91 mantenía el mismo objetivo ambiental, añadiendo como uno de sus objetivos el "mantener una comunidad agrícola capaz de contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, garantizando a los agricultores un nivel de vida equitativo (...)."

<sup>175</sup> Según Patricio, Valadas y Sampaio (1995, citado por Garrido, 2000) la versión portuguesa del Reglamento no incluía el artículo 19.

Fondos Estructurales (FEOGA, FEDER y FSE), y que supuso, además de una importante transformación de la política regional, el reconocimiento formal del carácter de objetivo prioritario al desarrollo rural (Objetivo 5). Este objetivo aparecía a su vez dividido en dos subobjetivos: el Objetivo 5a, vinculado a la modernización y desarrollo de las estructuras de producción, transformación y comercialización de productos agrarios y pesqueros; y el Objetivo 5b, dirigido al desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales. Además, dentro de las regiones del Objetivo 1 (las regiones más atrasadas de la UE) se encontraba la mayoría de las regiones que presentaban un fuerte peso de la agricultura y del medio rural en sus economías. Sin embargo, las relaciones entre agricultura y medio ambiente no se asumían sino de forma separada o indirecta. Así, por ejemplo, el propio Reglamento establecía como uno de los objetivos del FEOGA-Orientación la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, a la vez que insistía en la necesidad de mantener la viabilidad social de las comunidades rurales y de compensar a los agricultores que producían en zonas desfavorecidas.

A finales de la década de los ochenta y principios de la noventa los efectos negativos de la PAC se hacían cada vez más evidentes, arreciaban las presiones externas durante las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, con unos mercados de materias primas deprimidos, y mientras tanto, se sucedían los documentos de reflexión y debate lanzados desde la Comisión Europea. Aquí cabría destacar el *"Libro Verde sobre Perspectivas de la PAC"* (CEC, 1985), *"El Futuro del Mundo Rural"* (CEC, 1988b) y *"Evolución y futuro de la PAC"* (CEC, 1991). En estos documentos se hacía evidente que, una vez superada la situación desabastecimiento interno de alimentos bajo la cual fue concebida, la PAC requería de profundos cambios para hacer frente a la crisis del agro europeo.

Especial significación tuvo el informe sobre *El Futuro del Mundo Rural*, que reflejaba la visión que tenían en ese momento las instituciones comunitarias sobre la problemática del mundo rural. Este documento recogía importantes novedades. En primer lugar, se definía el medio rural como un espacio donde podían convivir actividades diversas, vinculadas a otros sectores distintos del primario; en segundo lugar, se reconocían las múltiples funciones de la agricultura y del medio rural, vinculadas a su valor para la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural y a su carácter privilegiado como lugar para el ocio y el esparcimiento; por último, el documento reconocía tres problemas característicos de las zonas rurales europeas: a) la presión del mundo urbano-industrial sobre las zonas rurales (expansión de las ciudades, infraestructuras, destrucción del paisaje, etc.); b) la decadencia rural, vinculada a la ausencia de alternativas económicas a la agricultura y a la falta de diversificación productiva; y c) el despoblamiento y el

abandono de tierras, que afectaba principalmente a las zonas rurales más marginadas y de más difícil acceso, como algunas zonas de montaña e islas. Por lo tanto, este documento de la Comisión recogía por primera vez el carácter multifuncional de la agricultura (aunque la primera Declaración oficial se retrasará casi una década), planteando la necesidad de resolver los problemas de las zonas rurales de forma integral. Para poder hacer frente a estos problemas característicos de las zonas rurales, se hacía necesario un nuevo enfoque integral que abordara los problemas desde una perspectiva territorial. Las estrategias debían así “adaptarse en cada caso a las realidades económicas y sociales de las regiones” (CEC, 1988a).

La generalización de los excedentes de alimentos, el aumento del coste de la PAC, las negociaciones del GATT y las consecuencias medioambientales y territoriales de la intensificación productiva reclamaban un cambio urgente de la orientación de la PAC. A estos factores habría que unir otros tres de carácter medioambiental, cuya evidencia creciente a partir de las décadas de los setenta y ochenta contribuyó a la introducción de este componente en la nueva PAC. Estos problemas ambientales eran la desertificación (que afectaba principalmente a los países mediterráneos), los derivados de la intensificación productiva en las agriculturas de muchos países del Norte de Europa (utilización de pesticidas, fertilizantes minerales y residuos ganaderos) y la incidencia negativa de los otros dos problemas sobre el paisaje de las zonas rurales (Garrido, 2000). Todos estos argumentos forzaron a la UE a acometer en 1992 la reforma de la PAC, conocida como Reforma Mac Sharry.

## **6.2. La Reforma Mac Sharry: el inicio de los pagos agroambientales**

El principal elemento de la Reforma de la PAC de 1992 fue la reducción de los precios de intervención y el establecimiento de ayudas asociadas a la superficie o a las cabezas de ganado, disociadas de la producción y vinculadas a compromisos de extensificación y reducción de la producción<sup>176</sup>. Pero esta Reforma también trajo consigo una serie de medidas destinadas a impulsar el cambio estructural en el medio rural y a mejorar la gestión de los recursos naturales por parte de la actividad agraria, que fueron conocidas como las “medidas de acompañamiento”: 1) el cese anticipado de la actividad, 2) la forestación de tierras agrarias y 3) las medidas agroambientales. El cese anticipado suponía la puesta en marcha de un

---

<sup>176</sup> El derecho a la obtención de esos pagos estaba ligado, excepto en el caso de las explotaciones más pequeñas, a la puesta en barbecho de al menos de un 15% de la superficie de la explotación. Esta extensión del barbecho es un ejemplo de las consecuencias ambientales beneficiosas que pueden tener medidas dirigidas a objetivos de carácter productivo.

plan de prejubilaciones con el doble propósito de rejuvenecer la población activa agraria y reducir la superficie cultivada, principalmente de aquellas zonas agrícolas más marginales. Este último objetivo era compartido por las actuaciones de forestación de tierras agrarias.

Por su parte, las medidas agroambientales, reguladas por el Reglamento 2078/92, estaban concebidas para inducir a los agricultores a incorporar métodos de producción más respetuosos con el medio ambiente, compensándoles económicamente por las pérdidas de ingresos que les causaran las reducciones de la producción o el aumento de los costes derivados de ello. De esta manera, se pretendía mitigar la presión realizada sobre el medio por los sistemas de producción agraria más intensivos, y favorecer la provisión de bienes y servicios ambientales. El Reglamento 2078/92 pretendía contribuir a la realización de los objetivos de la política comunitaria en materia de agricultura y medio ambiente, pero también garantizar una renta adecuada para los agricultores, además de "acompañar" a las reformas de la PAC. Esto implicaba que, de forma complementaria a su dimensión ambiental, este Reglamento incorporaba también dos objetivos adicionales: por un lado, (como objetivo explícito de política de rentas) compensar a los agricultores y garantizar su permanencia en la actividad, evitando el abandono en determinadas zonas sujetas bajo el riesgo de despoblación; por otro lado, (como lógica implícita) contribuir a reducir la presión intensificadora, disminuir la producción y aliviar así el peso de los excedentes sobre el presupuesto comunitario.

El Reglamento 2078/92 establecía en su artículo segundo una serie de medidas o actividades principales a financiar o apoyar, que se señalan en la Tabla 6.1. Dicho Reglamento obligaba a los Estados miembros a elaborar un programa agroambiental, lo que resultaba una novedad notable con respecto a las regulaciones anteriores. La participación de los agricultores, no obstante, seguía siendo voluntaria.

Además, el Reglamento solicitaba la cooperación de los Estados miembros para el diseño de programas agroambientales plurianuales (con una duración mínima de cinco años) que concretasen la aplicación de las actuaciones generales bajo criterios zonales, que tuvieran en cuenta las prioridades comunitarias en materia de medio ambiente y reflejaran la diversidad de situaciones medioambientales, de las condiciones naturales y de las estructuras agrarias. Estos programas zonales debían incorporar los siguientes requisitos: una delimitación de la zona geográfica (y, en su caso, de las subzonas); una descripción de sus características naturales, medioambientales y estructurales; una definición de los objetivos perseguidos y su justificación en función de las características de la zona; las condiciones de

concesión de las ayudas; el cálculo de los gastos anuales derivados de la realización del programa; y todas aquellas disposiciones destinadas a proporcionar información adecuada a los agentes agrícolas y rurales. Además de estos programas zonales, los Estados miembros estaban también autorizados a presentar un marco general de carácter horizontal aplicable en todo su territorio.

**Tabla 6.1. Actividades agroambientales apoyadas por el Reglamento 2078/92**

1. Reducción de la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios e introducción de métodos de producción ecológicos
2. Extensificación de la producción
3. Reducción de la carga ganadera
4. Utilización de sistemas de producción compatibles con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y con la conservación del medio natural y del paisaje; cría de animales de razas locales en peligro de extinción
5. Mantenimiento de tierras agrícolas o forestales abandonadas
6. Retirada de tierras de la producción durante al menos 20 años para fines ambientales, como la constitución de reservas de biotopos o parques naturales o la protección de cuencas hidrológicas
7. Gestión de las tierras para el acceso público y el esparcimiento
8. Formación de los agricultores en sistemas de producción agrícola o forestal ambientalmente respetuosos

Fuente: Reglamento (CE) 2078/92

La aplicación del Reglamento era financiada en régimen de cofinanciación entre los Estados miembros (o las regiones, en su caso) y la Sección de Garantía el FEOGA, en porcentajes que variaban entre regiones. Así, la cofinanciación para las regiones del Objetivo 1 alcanzaba el 75%, mientras para el resto de regiones era del 50%. Los programas agroambientales eran obligatorios para los Estados miembros, pero voluntarios para los agricultores<sup>177</sup>. El Reglamento (CE) 746/96 introdujo leves modificaciones a la regulación preexistente. Las novedades más importantes estuvieron relacionadas con la introducción de requisitos más exigentes para la

<sup>177</sup> Los agricultores adquirían compromisos, basados en acuerdos, por un periodo mínimo de cinco años. El Reglamento establecía unos límites máximos para las ayudas que habían de recibir como compensación por esos compromisos. Estos topes estaban en función de los tipos de actuaciones o de cultivos y oscilaban entre los 120,8 ecus por unidad de ganado mayor de raza en peligro de extinción hasta los 1.208 ecus por hectárea en plantaciones de cítricos. La financiación a cargo del FEOGA-Garantía aumentaba las disponibilidades presupuestarias de los programas (a expensas de las decisiones de los Estados miembros en cuanto a los recursos a destinar a estos programas), ya que éste se hallaba mucho mejor dotado de fondos que el FEOGA- Orientación.

evaluación y el seguimiento de los programas. En definitiva, la introducción de las medidas agroambientales supuso un importante cambio cualitativo de la PAC<sup>178</sup>, que pasaba a remunerar, aunque fuera muy tímidamente, las prácticas agrarias más sostenibles desde el punto de vista ambiental. La política agroambiental se constituía así en un nuevo e importante instrumento para garantizar la multifuncionalidad agraria.

Sin embargo, al ser los Estados responsables de su diseño y aplicación, la respuesta fue muy desigual (Buller, Wilson y Höll, 2000). En primer lugar, los puntos de partida eran muy diferentes, ya que cada país determinaba los suyos (y sus metas) en función de sus propios problemas ambientales y sus intereses políticos y sociales. Esta diferencia en los puntos de partida se hacían mucho más evidente por la polarización existente en las relaciones entre agricultura y medio ambiente entre los diferentes grupos de países europeos. Por un lado, estaban países como Reino Unido o Dinamarca, con menos limitaciones ambientales para el desarrollo productivo, pero con una importante tradición de intensificación y de problemas de contaminación asociados a la agricultura. Por otro lado, se encontraban los países del Sur de Europa, donde la agricultura se enfrentaba a notables limitaciones ambientales, la intensificación era tradicionalmente más escasa y el problema ambiental más acuciante en muchas áreas o regiones era el abandono de tierras. Además, cada uno de los países tenía diferentes tradiciones en cuanto a las políticas de conservación.

Todos estos factores han influido en que la aplicación del Reglamento se haya extendido más en aquellos países con una mayor experiencia en la ejecución de esquemas agroambientales bajo los regímenes anteriores (Reglamento 797/85 y 2328/91) y que además presentaban una mayor tradición en el reconocimiento del papel de los sistemas extensivos en la conservación de la naturaleza y del paisaje cultural (ver Tabla 6.2.) (Peco, 2004). Por su parte, los países mediterráneos mostraron una lentitud mucho mayor a la hora de poner en marcha este tipo de actuaciones, lo que podría evidenciar la dificultad que tienen los mismos para la provisión de bienes públicos, y la existencia de ciertas dificultades vinculadas a los

---

<sup>178</sup> Según Delgado (2004), las medidas de acompañamiento "reflejaron un profundo cambio cualitativo en el espíritu de la PAC, al plantear por primera vez planos de tangencia entre las políticas de precios y mercados, la de estructuras y la ya incipiente política rural; y al introducir (...) algunos elementos del modelo de desarrollo rural, como el enfoque de largo plazo y las visiones territorial y medioambiental".

procesos políticos de estos países, en lo que se ha denominado como "Síndrome Mediterráneo" (La Spina y Sciortino, 1993)<sup>179</sup>.

**Tabla 6.2. Gasto Comunitario y superficie beneficiaria de las medidas agroambientales bajo el Reglamento 2078/92**

Países	Superficie (1998) (en miles de has)	Gasto FEOGA (2000) (en millones de euros)	SAU beneficiaria de medidas agroambientales respecto a SAU total
Bélgica	26,4	3,9	1,86%
Dinamarca	107,3	10,4	3,68%
Alemania	5.884,5	226,0	30,73%
Grecia	34,8 (1997)	13,1	0,94%
España	925,8	119,7	2,74%
Francia	5.911,6 (1999)	147,9	19,34%
Irlanda	1.089,6	147,9	23,51%
Italia	2.291,3	554,7	11,37%
Luxemburgo	109,4	5,3	80,44%
Holanda	40,3	12,0	1,81%
Austria	3.624,9	276,0	53,51%
Portugal	882,6	89,4	17,83%
Finlandia	2.131,5	3,1	29,33%
Suecia	2.587,8	158,8	32,65%
Reino Unido	5.516,5	84,7	14,88%
Total	28.164,6	1.852,9	17,32%

Fuente: Comisión Europea y Eurostat

En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, está el hecho de que los Estados miembros aprovecharon al máximo la discrecionalidad que permitía la aplicación del Reglamento (Baldock, Dwyer y Sumpsi, 2002). El resultado fue una amplia variedad de medidas con diferentes objetivos y obligaciones para los agricultores, desarrolladas a distintas escalas geográficas, desde la local a la nacional. Aunque la mayor parte de los programas eran zonales, sólo una minoría de éstos y una

<sup>179</sup> Sin embargo, Whitby (1997) mostraba sus dudas a este respecto, ya que estos comportamientos y las dificultades para la extensión de prácticas respetuosas con el medio ambiente entre los agricultores y otros colectivos no son del todo infrecuentes en los países del Norte de Europa.

pequeña proporción del gasto presupuestario se concentraron en zonas geográficas limitadas que eran “homogéneas desde el punto de vista del medio ambiente y el espacio natural”, tal y como establece el Reglamento. El ámbito de aplicación era en muchos casos la región administrativa (como ocurría en los *Länder* alemanes), pero existían esquemas aplicados en zonas elegidas por su significación medioambiental, como las *Environmental Sensitive Areas* en el Reino Unido, Dinamarca u Holanda o los aplicados en Parques Naturales, zonas Ramsar y otras zonas protegidas, en España o Italia. En algunos Estados miembros -en los que la política agroambiental estaba aplicándose con anterioridad a la aplicación del Reglamento 2078/92-, gestores y agricultores seguían trabajando a escala experimental. Este nivel exigía, por un lado, prestar un énfasis mucho mayor a la generación de conocimiento mediante la evaluación y el control, y, por otro, a la difusión de esos resultados a los agricultores por medio de actividades de información, demostración y formación. La diversidad de formas de aplicación y el número de fallos son indicativos de los programas experimentales e innovadores. Un aspecto positivo sería su constante revisión y ajuste (CEC, 1998).

Por otra parte, los programas adoptados variaron también en cuanto a sus objetivos y compromisos, pudiendo clasificarse los mismos en dos grupos: un primer grupo de programas de mejora, que proponían cambios drásticos de los sistemas de producción con el fin de corregir daños medioambientales (principalmente, la contaminación); y un segundo grupo de programas de protección, cuyo objetivo era mantener aquellos sistemas extensivos que habían demostrado un gran valor para la conservación de los recursos, el medio natural y el paisaje (Peco, 2004).

Por último, habría que señalar la dificultad que presentaban para la aplicación del programa los complejos procesos de negociación que tenían lugar en los diferentes niveles. La discrecionalidad que ofrecía el Reglamento, bajo el principio de subsidiariedad, y las distribuciones de competencias entre regiones y la Administración central en el seno de muchos de los Estados miembros, exigía la apertura de arduas negociaciones internas, que abarcaban además a otros agentes integrantes de la *policy community* o pertenecientes a grupo de intereses afectados por la política agroambiental. Posteriormente, toda esta normativa negociada en el interior de cada país debía ser homologada y refrendada por las autoridades comunitarias (Garrido, 2002). Todo ello tuvo como consecuencia un mosaico de programas heterogéneos, que respondían a diferentes necesidades nacionales y regionales, así como a procesos políticos muy divergentes entre sí.

En cuanto a los resultados, cabe distinguir entre las realizaciones, esto es, la extensión y aceptación de las medidas por los agricultores, y los impactos de estas actuaciones sobre los objetivos ambientales y socioeconómicos previstos. Sobre la primera dimensión, a mediados de 1997 se habían firmado más de 1.350.000 contratos agroambientales por parte del 17% de las explotaciones europeas en 127 programas zonales. El gasto realizado con cargo al FEOGA alcanzaba casi los 3.000 millones de ecus<sup>180</sup>, mientras que el gasto total (incluyendo las aportaciones de los estados) era de 6.200 millones de ecus. Sin embargo, el 86% de ese gasto se concentraba en cinco países (Austria, Alemania, Francia, Finlandia e Italia) (Iversen, 1998).

En cuanto a la superficie cubierta por las medidas agroambientales, ésta superaba en 1998 los 28 millones de hectáreas, lo que representaba el 17% de la SAU de la UE-15. Sin embargo, en muchos Estados miembros la aceptación de dichas medidas fue relativamente limitada en las zonas agrícolas más intensivas, que eran precisamente las que padecían las mayores presiones ambientales (Baldock, Dwyer y Sumpsi, 2002)<sup>181</sup>. Por otra parte, llamaba la atención la escasa participación -en cuanto a extensión- de superficie en países con una gran cantidad de superficie potencialmente beneficiaria de programas de apoyo a los sistemas extensivos (como España, Portugal o Grecia), lo que denotaría la falta de tradición de prácticas agroambientales y la consiguiente necesidad de un trabajo previo de concienciación, formación y difusión en esta materia. Algunas medidas, como las de extensificación ganadera, tuvieron una aceptación muy reducida. En otros casos, como los de la retirada de tierras, los plazos exigidos a los agricultores para los compromisos (20 años) eran excesivamente amplios.

En general, se podían distinguir en aquel momento tres grupos de Estados miembros: los que arrojaban un elevado índice de participación, cubriendo entre un 50 y un 90% de la SAU; un grupo medio, entre el 20-30% de la SAU (la media de la UE), y un grupo que presentaba un índice de utilización muy bajo, inferior al 10%. Los países que contaban con una mayor superficie beneficiaria (y mayor gasto público) eran aquellos con una mayor tradición agroambiental, si bien es cierto que en algunos en los que preponderaban los sistemas intensivos de producción (como Holanda y Dinamarca), la superficie acogida a estos programas

---

<sup>180</sup> 1 ecu equivalía en enero de 1998 a 167,474 pesetas.

<sup>181</sup> En estas zonas, el importe de las primas en concepto de indemnización por la reducción del rendimiento resultaba demasiado elevado para el presupuesto de algunos programas y tendía a superar los importes máximos cofinanciables; en ciertos casos, el endurecimiento de las normas en materia de protección medioambiental puede ser una opción para lograr alcanzar los niveles mínimos deseables (CEC, 1998).

fue más bien escasa. Por otra parte, la participación de los países del sur de Europa, en términos de superficie, también fue bastante limitada (ver Tabla 6.2.).

Como ya se ha señalado, la evaluación de los impactos medioambientales de estas políticas ha sido una cuestión compleja, ya que existían notables problemas para acceder a datos homogeneizados, los niveles de referencia entre países podían ser notablemente divergentes y los costos de los sistemas de seguimiento y evaluación eran elevados, a lo que se sumaba el escaso interés por destinar recursos a estos procesos que a veces mostraban las administraciones. Además, en muchas ocasiones los objetivos no están claramente priorizados, lo que dificultaba aún más esas tareas. En el caso español, los programas partían casi siempre de objetivos demasiados generales y carecían de sistemas de seguimiento y control de los efectos medioambientales. Si se analizan los programas de las Comunidades Autónomas, la impresión general -a la vista de sus objetivos y medidas- es que se primó la política de complementar rentas de los agricultores sobre las estrategias generales para la conservación (Peco, 1999). En cualquier caso, en muchos programas la definición de objetivos concretos y medibles era una tarea fundamental que requería importantes mejoras (CEC, 1998).

Por otra parte, las propias características de los procesos ambientales impedían que sus efectos se materializaran con inmediatez, lo que suponía una dificultad añadida. De las evaluaciones realizadas por los Estados miembros (CEC, 1998) se deducía que los programas habían generado ciertas mejoras medioambientales. En concreto, cabría destacar una reducción de la aportación de nitrógeno y de la contaminación por pesticidas y otros agroquímicos debido a una importante disminución de la utilización de abonos nitrogenados y productos fitosanitarios y al uso de técnicas de aplicación más adecuadas<sup>182</sup>. También se señalaban como mejoras el mantenimiento del paisaje y otros beneficios ambientales como el freno a la erosión. Por lo tanto, los programas podían aportar beneficios al limitar las presiones sobre los usos de insumos, la contaminación y el sobrepastoreo, contribuyendo a mantener paisajes culturales valiosos y hábitats semi-naturales. Sin embargo, y aunque su aplicación pudiera haber ejercido cierta influencia sobre los agricultores para que prestasen servicios ambientales más allá de los códigos de buenas prácticas, las actuaciones agroambientales no parecen haber constituido un instrumento adecuado a la hora de garantizar el cumplimiento de las normativa obligatoria (CEC, 1998).

---

<sup>182</sup> La interpretación de estos resultados requeriría de un análisis más profundo, que permitiera diferenciar el impacto de las medidas de otros factores, como los cambios tecnológicos o las señales de los mercados (CEC, 1998).

Se detectaron también divergencias en los resultados, relacionadas con la dimensión territorial y con el alcance de los propios programas agroambientales. Cuando se aplicaron sobre zonas considerablemente grandes, estos programas impulsaron modestas pero valiosas mejoras en la gestión del ganado, en el mantenimiento de los setos y otros hábitats reducidos, en la aplicación del estiércol y fertilizantes inorgánicos, en la utilización de pesticidas y en el volumen de agua de regadío consumida. Sin embargo, en su aplicación sobre áreas más reducidas, los cambios más substanciales tuvieron lugar sobre la gestión de las explotaciones, incluyendo la recuperación de hábitats valiosos como los pastos extensivos, la conversión de las explotaciones de producción convencional a ecológica, ciertas reducciones significativas en el uso de agroquímicos y fertilizantes y, en algunos pocos casos, una reducción del número de cabezas de ganado (Baldock, Dwyer y Sumpsi, 2002; basándose en IEEP, 1998).

En cuanto al impacto sobre la biodiversidad, los resultados no fueron tan concluyentes: en Alemania muchos informes de evaluación presentaban dudas sobre el alcance en este ámbito de las actuaciones destinadas a la preservación de hábitats y otras acciones de conservación. En el mismo sentido, analizando estudios realizados en diferentes países europeos, Kleijn y Sutherland (2003) ponían en cuestión la eficacia de los programas agroambientales como instrumento para la conservación de la biodiversidad, debido a la escasez de estudios y la falta de resultados concluyentes<sup>183</sup>. Cabría señalar, no obstante, que el control de la biodiversidad en las zonas de protección de la naturaleza resulta ser a menudo una actividad muy difícil y costosa, que requiere de mucha paciencia y de unos datos de referencia adecuados durante un amplio período de tiempo para poder determinar las tendencias (CEC, 1998).

Aunque el Reglamento no establecía explícitamente la posibilidad de ejecutar acciones de mejora o preservación del paisaje agrario, éste era también uno de sus objetivos globales. Además, la adhesión en 1995 de Suecia, Finlandia y Austria reforzó la percepción y el valor de los paisajes culturales, como activos intrínsecos de muchas zonas rurales. Por lo tanto, muchos países sí las incluyeron en sus programas, ya que consideraban importante conservar las características del paisaje anteriormente mantenidas por la actividad agrícola, aunque la modernización y los cambios tecnológicos y estructurales las hubieran vuelto obsoletas. Un ejemplo de estas actuaciones es el de Suecia, donde para clasificar el

---

<sup>183</sup> En su trabajo, Kleijn y Sutherland encontraron tan sólo 62 estudios correspondientes a cinco países comunitarios y a Suiza. El 76% de esos estudios se habían realizado en el Reino Unido y Holanda, países que suponían el 6% del presupuesto agroambiental de la UE. En la mayoría de los casos, el diseño de las investigaciones realizadas era inadecuado para valorar de forma fiable la eficacia de los programas.

valor de los paisajes y fijar el valor de las primas, se desarrolló un sistema de evaluación de los mismos mediante puntos que se concedían a los diferentes elementos del paisaje, que eran considerados valiosos. Estos elementos podían ser estructurales (alamedas, caminos, muros de piedra, cortavientos, estanques, etc.), edificaciones tradicionales (graneros, vaquerizas, molinos, manantiales, etc.) u otra serie de elementos, como árboles dispersos, desmochados, etc. Esta medida, pese a su complejidad y la polémica inicialmente suscitada, tuvo una notable aceptación por parte de los agricultores.

En cualquier caso, este tipo de actuaciones mostraban el potencial de la política agroambiental como apoyo específico al mantenimiento de los paisajes ya existentes (si se justifican desde el punto de vista científico y medioambiental), más allá de ciertas críticas que apenas generaban cambios en la gestión agroambiental de los agricultores, obteniéndose mediante estas acciones algunos de los logros más importantes de los programas. No tendría ningún sentido que se primase por la recuperación al que previamente hubiera causado un deterioro al paisaje y, por el contrario, no recibiera ninguna ayuda aquél que llevara realizando continuos esfuerzos de conservación de forma voluntaria. Además, ésta y otras medidas agroambientales, como la de facilitar el acceso público y el esparcimiento, podrían generar importantes sinergias al combinarse con otras actuaciones dentro de una estrategia de desarrollo rural.

En cuanto a los impactos socioeconómicos, los programas agroambientales proveen tanto incentivos económicos como un contexto político de apoyo para aquellos tipos de producción agrarios más respetuosos ambientalmente pero potencialmente menos capaces de competir con los sistemas más intensivos (Baldock, Dwyer y Sumpsi, 2002). En el caso del Reglamento 2078/92, los efectos sobre los ingresos fueron importantes para los agricultores de zonas marginales en las que el mantenimiento de la actividad agrícola era necesario para conseguir beneficios medioambientales. Pero estos efectos fueron relativamente irrelevantes en las zonas más rentables explotadas de forma intensiva (CEC, 1998). Sin embargo, en otras zonas los pagos agroambientales suponían un tercio de las ayudas procedentes de la PAC (Iversen, 1998). Un estudio realizado por el IFLS alemán (1999, citado por Peco, 2004) establecía la compensación media por explotación en un 12% de los ingresos brutos, aunque con grandes desigualdades entre medidas. El mismo estudio señala que otro tipo de efectos socioeconómicos no fueron tan evidentes. Sin embargo, se destaca que las medidas generarían efectos positivos sobre la sucesión intergeneracional de las explotaciones, su permanencia y la confianza de los agricultores, mientras que los efectos sobre la generación de empleo no eran tan relevantes. Aunque algunas medidas (como el fomento de la

agricultura ecológica), sí parecen haber tenido un impacto más apreciable sobre el mismo (CEC, 1998).

La aplicación de las medidas agroambientales tuvo, como es obvio, un impacto sobre el rendimiento productivo, que se habría reducido notablemente en las zonas de cultivos más intensivos, mientras que se habría mantenido en aquellas zonas más marginales. En el caso de la agricultura ecológica, aunque había tenido una acogida favorable en algunos Estados miembros, uno de los problemas más corrientes detectados era la falta de salidas comerciales. Por lo tanto, se requería, por un lado, un mayor esfuerzo en materia de transformación y comercialización de los productos y, por otro, en la promoción y el desarrollo de la demanda interna en algunas regiones. Otros de los efectos relevantes de la aplicación de los programas que constataron las evaluaciones realizadas en los diferentes Estados miembros fue un cambio de actitud con respecto a las relaciones entre agricultura y medio ambiente, al conseguirse un mayor concienciación, tanto en el caso de los agricultores como del público en general: la agricultura no se consideraba ya como una actividad incompatible con la conservación del medio ambiente sino como un elemento fundamental para la solución del problema.

Por otra parte, la aplicación del Reglamento 2078/92 también puso en evidencia los elevados costes administrativos y de seguimiento de la política agroambiental, además de la necesidad de incrementar los recursos destinados a la investigación y el control de los procesos agroambientales (CEC, 1998). Por ejemplo, en el caso de las medidas destinadas a la reducción de insumos o de la cantidad máxima de abono empleado por hectárea, las evaluaciones realizadas ya mostraban las dificultades de control debido a que los análisis del suelo no eran lo suficientemente fiables como para determinar si se respetaban o no los límites de utilización de estos insumos. Los controles, basados en la declaración del agricultor y en la inspección de los registros de compras, eran insuficientes para detectar errores e irregularidades. En otras acciones en las que el agricultor debía contraer una serie de compromisos generales, como en las ayudas para el mantenimiento de setos, los beneficiarios carecían de información clara para poder comprender cuáles eran las exigencias reales (CEC, 1998).

Pero la escasez de resultados favorables empíricamente contrastados no impedía que se dedujeran resultados positivos de la adopción de prácticas agrarias extensivas o más respetuosas con el medio ambiente. En cualquier caso, los programas parecían tener un mayor éxito bajo enfoques integrados; esto es, mediante planes y actuaciones que valoraran la explotación de una forma global. Ello suponía analizar los diferentes atributos, funciones y condiciones de las

explotaciones, y en función de aquéllos incluir diferentes de prácticas de gestión agraria, creación de hábitats, conservación de elementos del paisaje y formación de los agricultores. Estas actuaciones integradas deberían estar vinculadas además al cumplimiento de reducciones específicas y medibles de las presiones ambientales (Iversen, 1998).

En definitiva, y pese a los avances en la introducción de las consideraciones ambientales en las políticas agrarias, la política rural y agraria comunitaria aparecía como la yuxtaposición de medidas de mercados agrarios, políticas estructurales y políticas medioambientales, dotadas cada una de ellas con instrumentos elevadamente complejos y carentes de una coherencia global interna (CEC, 1997, citado por Dwyer et al., 2003). De ahí que el desarrollo de las PAA y la evolución paralela de la política de desarrollo rural hiciera cada vez más evidente la necesidad de una política rural que permitiera la integración de actuaciones dispersas en una política común para el medio rural.

### ***6.3. La integración del medio ambiente en las políticas de desarrollo rural: la Agenda 2000***

Pese a las sucesivas reformas, el debate en torno a la legitimidad de la PAC continuaba vigente, centrándose a mediados de la década de los noventa en la manera de reorientarla desde el ámbito sectorial hacia una política rural de carácter territorial e integral (Buckwell et al., 1997), a lo que se unían fuertes presiones internas y externas para su reforma. Por un lado, la ampliación de la UE hacia los países de Europa Central y Oriental, iba a hacer insostenible el modelo vigente de política agraria, ya que muchos de los países candidatos presentaban un tejido productivo agrario sobredimensionado y con serios problemas estructurales. Por otra parte, las presiones liberalizadoras procedentes de las negociaciones comerciales en el seno de la recién creada OMC, iban a convertir la cuestión agraria en un elemento clave de la agenda. La propia política comercial comunitaria, cada vez más decididamente orientada a la búsqueda de acuerdos comerciales con otros países y áreas económicas, también ejercía una presión liberalizadora sobre el comercio agrario. A estos factores se sumaban las reticencias, cuando no la frontal oposición, de varios de los Estados miembros en cuanto al aumento de las dotaciones presupuestarias de la UE, de las que la PAC seguía siendo la principal destinataria. Finalmente, la UE estaba sumida en un proceso de importantes cambios políticos y, sobre todo, económicos en su avance hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM) y tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam. Además, en

2000 se abría un nuevo periodo de programación para la política regional, y, por ende, para la política de desarrollo rural.

En este contexto, la celebración de la Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, celebrada en Cork en noviembre de 1996, agrupó a multitud de agricultores, ONGs, representantes comunitarios, nacionales y regionales y otros agentes del medio rural, a convocatoria de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, constituyendo un hito muy importante en el diseño de una nueva política comunitaria de desarrollo rural. El principio básico de la Declaración final de Conferencia fue que el desarrollo rural sostenible debía convertirse en la columna sobre la que se apuntalaría toda la política rural comunitaria. Además, la Declaración reconocía la necesidad de adoptar un enfoque integrado, multisectorial, descentralizado, participativo, simplificado y que se adaptara a las condiciones específicas de cada zona rural. Se reconocía también el carácter multifuncional de la agricultura, y su relevancia en la configuración del medio rural como espacio social.

Sin embargo, la ambiciosa naturaleza de la Declaración de Cork no fue compartida por varios de los Estados miembros y generó además una notable oposición política por parte de las organizaciones agrarias y la mayor parte de los Ministerios de Agricultura, que temían que el apoyo a esa política rural fuera a expensas de los recursos destinados a la política de apoyo al sector agrario. Esta falta de consenso motivó que la Declaración no fuera oficialmente ratificada ni por el Consejo de Ministros de Agricultura ni por el Consejo Europeo. Por lo tanto, estos esfuerzos por integrar aspectos territoriales o multifuncionales en la PAC tuvieron un alcance limitado, ya que las decisiones de los Consejos de Ministros de Agricultura comunitarios o de los propios Consejos Europeos estaban condicionadas por la aversión a las reformas radicales, dado el temor de los dirigentes de los países europeos a las alteraciones del *statu quo*, y en algunos casos, al poderoso (aunque menguante) lobby agrario.

En cambio, en diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura primero, y posteriormente, el Consejo Europeo de Luxemburgo, realizaron un pronunciamiento formal en pro de "una agricultura europea multifuncional". A partir del año siguiente llegaron las primeras propuestas de la Comisión para las reformas impulsadas bajo el título de la Agenda 2000, que ligaban las reformas de la PAC y los fondos estructurales con los planes para la ampliación y el marco presupuestario a medio plazo de la UE. Las propuestas de reforma de la PAC pretendían dar un contenido concreto a lo que durante los años siguientes debía ser el MEA. Todo ello exigía una profunda reorganización de la financiación de la PAC, una simplificación

de la normativa y una mayor descentralización de la aplicación de las políticas (Dwyer et al., 2003).

### **6.3.1. Aspectos generales de la Agenda 2000**

La Agenda 2000 se aprobó definitivamente en marzo de 1999 en el Consejo Europeo de Berlín, y supuso una significativa (aunque amortiguada) reforma de la PAC y de la política regional de la UE<sup>184</sup>. La reforma de la política de precios y mercados no incorporó grandes variaciones, ya que no hizo sino continuar por la senda marcada por la Reforma de 1992: reducción de los precios de apoyo al sector agrario y sustitución de estos apoyos por ayudas directas a los productores. Los principales cambios estaban relacionados, por un lado, con la incorporación del principio de *ecocondicionalidad*, que supeditaba la concesión de los pagos directos al cumplimiento de determinadas prácticas agrarias con objetivos medioambientales; y por otro, con la introducción de la modulación de las ayudas, sujeta a discrecionalidad de los Estados miembros. Esta modulación permitía a éstos detraer parte de las ayudas destinadas a pagos directos compensatorios a los agricultores para la financiación del desarrollo rural. Sin embargo, sólo fue introducida por tres países (Francia, el Reino Unido y Portugal), y dos de ellos (Francia y Portugal) la suspendieron posteriormente.

Por lo tanto, si bien la UE había asumido el concepto de multifuncionalidad como principal argumento legitimador del MEA, y por ende, de la propia PAC, los principales cambios introducidos en las políticas de precios y mercados supusieron, dicho de una forma eufemística, avances muy modestos en la búsqueda de instrumentos para garantizar la multifuncionalidad agraria y del medio rural. De hecho, la política de desarrollo rural (que se consideraba por la propia Agenda 2000 como el "segundo pilar de la PAC") asumió el protagonismo como principal instrumento para preservar esa multifuncionalidad, aunque apenas se le reservara un magro 10% del presupuesto.

Por el contrario, para la política de desarrollo rural la Agenda 2000 sí incorporaba ciertos elementos novedosos. Además de la constatación explícita de ser el "segundo pilar" de la PAC, la nueva política de desarrollo rural pretendía acabar con el dualismo entre agricultura y territorio mediante la integración de medidas dirigidas a ambos ámbitos (Romero, 2002b), y el reconocimiento de que aquél se basara también actividades no agrarias, aunque de la orientación global del Reglamento se podía deducir que la agricultura mantenía su carácter de actividad

---

<sup>184</sup> Se puede ver un análisis detallado de los condicionantes y contenidos de la Agenda 2000 en Massot (2000a).

fundamental para el desarrollo de las zonas rurales. De esta manera se integraron en un único Reglamento<sup>185</sup> toda una serie de medidas dispersas entre diferentes regulaciones, fondos y programas de actuación (entre ellas, los Objetivos 5a y 5b, las políticas agroambientales y el resto de medidas de acompañamiento), de manera que las actuaciones a realizar durante el periodo de programación 2000-2006 quedaran estructuradas en un único marco programático plurianual, definido al nivel geográfico pertinente, de acuerdo con la distribución de competencias y la organización administrativa de cada país. Por su parte, la Iniciativa Comunitaria LEADER se transformó en LEADER +, haciendo especial énfasis en la promoción de iniciativas innovadoras y en la cooperación entre los agentes rurales.

En cada país o región, las medidas se articularon en un documento único programático o programa de desarrollo rural (PDR), que posteriormente se sometía a la aprobación de la Comisión. En total se aprobaron 68 PDR para el conjunto de la UE<sup>186</sup>. Estos PDR agrupaban sus medidas en torno a tres ejes principales: 1) un **eje productivo**, que estaba constituido por todas las medidas destinadas a las mejoras estructurales de la agricultura, como las ayudas a la inversión, a la instalación de jóvenes agricultores, los ceses anticipados o las medidas destinadas a la promoción de las actividades de transformación y comercialización de productos agrarios; 2) un **eje medioambiental**, compuesto por las medidas agroambientales, las forestales o las provenientes de la política socioestructural, como las compensaciones para apoyar a explotaciones en zonas desfavorecidas; y 3) un **eje territorial**, recogido en el artículo 33, y en el que aparecían todas aquellas actuaciones destinadas a la mejora de la calidad de vida de las zonas rurales y a la diversificación de su estructura productiva. Las ayudas del Reglamento 1257/99 se distribuían así en nueve medidas o líneas de actuación principales: i) inversiones en las explotaciones agrarias; ii) ayudas a la instalación de jóvenes agricultores; iii) formación; iv) cese anticipado de la actividad agraria; v) zonas desfavorecidas y zonas con limitaciones medioambientales específicas; vi) medidas agroambientales; vii) mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas; viii) silvicultura; y ix) fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.

De todas estas actuaciones, las medidas agroambientales eran las únicas que los Estados miembros estaban obligados a incorporar en sus programas de desarrollo rural. La aplicación del principio de subsidiariedad supuso también la elaboración y gestión a escala regional de dichos programas, en aquellos casos en los que las

---

<sup>185</sup> Reglamento (CE) 1257/99.

<sup>186</sup> De forma adicional, se aprobaron otros 20 programas de Objetivo 2 y 69 del Objetivo 1 que incorporaban medidas de desarrollo rural, además de 73 programas Leader+.

competencias en materia agraria y de desarrollo rural se hallaban descentralizadas. La programación podía adecuarse así a las necesidades y potencialidades de las diferentes regiones comunitarias. En cierta medida, la Agenda 2000 supuso un fortalecimiento de los objetivos ambientales en la política de desarrollo rural y de la propia PAC, muy cuestionada a este respecto. La incorporación de estos objetivos ambientales se vio reforzada además por otras iniciativas, como la Directiva sobre Nitratos<sup>187</sup>, la implantación de la Red Natura 2000<sup>188</sup> o la aplicación de la econdicionalidad (García Álvarez- Coque, 2006).

La Agenda 2000 también planteaba algunas sombras para el futuro. En primer lugar, limitaba el papel futuro de la política de desarrollo rural como política comunitaria de desarrollo regional, al extender su aplicabilidad a todas las regiones de la UE sin dotaciones adicionales de fondos para el periodo 2000-2006<sup>189</sup>. Las perspectivas financieras para este periodo incluyeron una estricta directriz presupuestaria, que reducía la participación de la PAC en el presupuesto comunitario al 46% (mientras que durante la década de los ochenta había supuesto las dos terceras partes), con una distribución porcentual del gasto de la PAC de un 90% para la de precios y mercados y un 10% para la de desarrollo rural. Ello implicaba que las regiones más ricas y, por lo tanto, con mayores posibilidades de aportar cofinanciación para los programas de desarrollo rural podían plantear actuaciones más ambiciosas y obtener más fondos que aquellas regiones más pobres, con mayor número de comarcas rurales desfavorecidas. Aumentaba así el riesgo de una progresiva renacionalización *de facto* de la política agraria, que ahondaría las diferencias en favor de los productores y de las zonas rurales de los países más ricos.

En segundo lugar, la Agenda 2000 convertía al FEOGA-Garantía en el fondo rural por definición, agrupándose en él prácticamente todos los gastos agrarios y de desarrollo rural, con la excepción de las medidas de desarrollo rural correspondientes a las regiones del Objetivo Nº 1, que seguían adscritas al FEOGA-Orientación. Sin embargo, las reformas del resto de Fondos Estructurales dentro de la propia Agenda 2000 (con la desaparición del Objetivo 5b y su inclusión en un Objetivo 2 ampliado con el conjunto de zonas urbanas degradadas, regiones industriales en crisis, etc.) dificultaba el acceso de las zonas rurales desfavorecidas

---

<sup>187</sup> Directiva 676/91/CEE.

<sup>188</sup> Directiva 92/43/CEE.

<sup>189</sup> Lo mismo ocurría con la Iniciativa Comunitaria LEADER+, a la que podían optar todas las zonas rurales comunitarias.

a los recursos comunitarios, por lo que la cofinanciación se convirtió en un importante obstáculo para numerosas zonas rurales.

En tercer lugar, la cohesión de la política de desarrollo rural resultaba ciertamente forzada, pese que el Reglamento 1257/99 suponía un intento de agrupar a un conjunto de medidas inconexas anteriormente dispersas en diferentes Reglamentos, financiadas por diferentes fondos, e integradas en diferentes programas y políticas. De esta manera, la política de desarrollo rural parecía estar despojada de ese carácter integral y territorial que le resultaría absolutamente indispensable para hacer frente a los problemas del medio rural.

Finalmente, la Agenda 2000 evidenciaba las contradicciones en las que se había movido la política agraria comunitaria desde la aparición de las políticas de contenido estructural o territorial, que hasta entonces habían sido competencia exclusiva de los estados. Los limitados recursos de las políticas socioestructurales y de desarrollo rural trataban de paliar los crecientes desequilibrios entre regiones y productores que la política de precios y mercados había contribuido a generar. Sin embargo, los cambios introducidos por la Agenda 2000, con la aplicación del principio de subsidiariedad y la renacionalización de diversos elementos de la PAC, concedían a los Estados miembros cierto margen de maniobra que permitía adecuar los instrumentos a las distintas realidades regionales<sup>190</sup>.

En este sentido, un aspecto relevante a analizar es la orientación global de los programas nacionales y regionales de desarrollo rural durante este periodo de programación, pudiéndose percibir a este respecto notables divergencias entre países y regiones. Dwyer et al. (2003) analizaban las diferencias entre países en las distribución de recursos para las diferentes medidas, repitiéndose un patrón claro: los países del sur de Europa destinaban un mayor porcentaje de recursos al ajuste estructural, al aumento de la productividad y a la modernización del sector agrario, mientras que los países del Norte y Centro de Europa se concentraban en las medidas agroambientales. Las ayudas para zonas desfavorecidas reflejaban también las diferencias históricas y geográficas entre países, ya que apenas tenían relevancia en países como Holanda y Dinamarca, manteniendo o aumentando su peso en países como Irlanda, el Reino Unido, Francia, Grecia y Austria.

---

<sup>190</sup> Ejemplo de ello fue la ley francesa de Orientación Agrícola de 1998, que, reconociendo la necesidad de desvincular apoyo de producción, articuló un sistema de ayudas a los productores agrícolas en función de los servicios de interés general prestados por éstos a la sociedad, que quedan plasmados en los "contratos territoriales de explotación". De esta manera, surgía un compromiso contractual de base territorial entre los productores y la sociedad, que garantizaba la viabilidad del modelo de agricultura de explotación familiar. Este enfoque, que aunaba producción, calidad y territorio, era un excelente pilar sobre el cual diseñar un nuevo esquema de política agraria de base territorial (Lowe, Buller y Ward, 2002).

Del análisis específico de los contenidos de los programas más importantes llevados a cabo durante el periodo 2000-2006 pueden deducirse notables diferencias entre las prioridades nacionales. Así, Austria distribuía la mayor parte de sus recursos entre las medidas agroambientales (60%) y las Indemnizaciones para Zonas Desfavorecidas (IZD, 26%), mientras que apenas dedicaba un 3% a las medidas de desarrollo rural destinadas a la mejora de la calidad de vida y a la diversificación de las zonas rurales. En Suecia, las prioridades del único programa nacional se dirigían a impulsar la agricultura ecológica y el desarrollo rural sostenible desde el punto de vista ambiental, lo que se plasmaba en la relevancia de las medidas agroambientales, que suponían también el 65% del presupuesto. Francia, por su parte, tenía un único programa nacional, aunque su gestión estaba descentralizada en gran medida ya que uno de sus principales instrumentos (los contratos territoriales de explotación) se aplicaba de forma descentralizada. El Plan de Desarrollo Rural Nacional francés distribuía entre cinco medidas el 87% del presupuesto, que en orden descendente en cuanto a su participación en el presupuesto eran las IZD, la transformación y comercialización de productos agrarios, las medidas agroambientales, la instalación de jóvenes agricultores y las ayudas a la inversión en explotaciones. Las medidas del artículo 33 (diversificación y mejora de los servicios para el medio rural) se llevaban el 17% del presupuesto. La realidad era muy diferente en el caso español<sup>191</sup>, donde los diferentes programas regionales y los propios programas horizontales revelaban un amplio consenso sobre la necesidad de modernizar la agricultura para garantizar su competitividad en los cada vez más globalizados mercados agrarios. Por el contrario, las medidas agroambientales apenas suponían el 10% del presupuesto, pese a que los recursos destinados se habían incrementado notablemente con respecto al periodo de programación anterior.

La Agenda 2000 también supuso la aprobación de los programas SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) para los nuevos Estados miembros del Europa Central y Oriental, cuya integración en la UE se preveía en un plazo relativamente corto. Este programa permitió a estos países poner en marcha, durante el periodo previo a la adhesión, una política de desarrollo rural cofinanciada al 80% por el FEOGA-Orientación. Los programas SAPARD

---

<sup>191</sup> En España, los programas horizontales gestionaban la aplicación de las medidas agroambientales, las de forestación, los ceses anticipados, las ayudas a la inversión en explotaciones, la instalación de jóvenes agricultores y las de modernización de los regadíos (artículo 33). El resto de medidas eran gestionadas por programas regionales, excepto en el caso de Cantabria, Navarra y el País Vasco. En Navarra, el programa regional también gestionaba las antiguas medidas de acompañamiento, las ayudas a la inversión y la instalación de jóvenes. El programa de la Comunidad Autónoma del País Vasco era el único que gestionaba la totalidad de las medidas previstas por el Reglamento 1257/99.

permitían elegir entre un catálogo de 15 medidas, la mayor parte de ellas muy similares a las del Reglamento 1257/99, entre las que se incluían las medidas agroambientales. De esta manera, estos programas pretendían facilitar una rápida integración de los nuevos Estados miembros a la práctica de las políticas de desarrollo rural comunitarias, que permitieran además la incorporación paulatina de criterios ambientales a estas políticas.

### **6.3.2. Las medidas agroambientales en la Agenda 2000**

Dentro del Reglamento (CE) 1257/99, las medidas agroambientales venían reguladas por su artículo 22<sup>192</sup>. El objetivo de las ayudas era apoyar métodos de producción agraria que permitieran la protección del medio ambiente y el mantenimiento del campo, de forma que contribuyeran a los objetivos comunitarios globales en materia de agricultura y medio ambiente. Las actuaciones a apoyar eran las siguientes:

1. Formas de utilización de las tierras de interés agrario que fueran compatibles con la protección del medio ambiente, del paisaje, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética;
2. Extensificación de la producción agraria que fuera favorable para el medio ambiente y la gestión de los sistemas de pastoreo de baja intensidad;
3. La conservación de entornos agrarios de alto valor natural amenazados;
4. El mantenimiento del paisaje y de los rasgos históricos de las tierras de interés agrario;
5. La aplicación de una ordenación medioambiental en las prácticas agrarias.

Como se puede observar, desaparecieron del marco regulador de las ayudas agroambientales las medidas destinadas a la retirada de tierras de la producción, las actuaciones de formación y las orientadas a favorecer la gestión del acceso del público y el esparcimiento, actuaciones que podían ser subvencionadas dentro de otras medidas de desarrollo rural. En cualquier caso, los compromisos medioambientales debían ir más allá del mero cumplimiento de las Buenas Prácticas Agrarias (BPA), que constituían el nivel de referencia para su aplicación<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> Las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1257/99 se fijaron por el Reglamento (CE) 1750/99, que fue posteriormente sustituido por el Reglamento (CE) 445/2002.

<sup>193</sup> El Reglamento (CE) nº 817/2004 obliga los Estados miembros a definir códigos regionales y nacionales de buenas prácticas agrarias.

Las medidas agroambientales estaban cofinanciadas por el FEOGA-Garantía en todo el territorio comunitario: en un 75% en las zonas del Objetivo Nº 1 y en un 50% en las demás zonas. En 2003 esos porcentajes se revisaron y se aumentaron hasta el 85% en las zonas del Objetivo Nº 1 y hasta el 60% en las restantes zonas. En total, se preveía un gasto agroambiental para el conjunto del periodo de programación de 13.480 millones de euros en la UE-15, lo que representaba el 27% del total del gasto en desarrollo rural. En cuanto a las ayudas, su concesión era anual y se calculaban sobre la base del lucro cesante, los costes suplementarios en los que incurría la explotación como consecuencia de los compromisos y la necesidad de proporcionar un incentivo a los agricultores para que se incorporaran a los programas. Ese incentivo no podía exceder del 20% de las pérdidas de renta o de los costes suplementarios derivados de los compromisos contraídos<sup>194</sup>. El cálculo de la ayuda también podía tener en cuenta el coste de las inversiones no productivas que tuvieran que realizar los agricultores para el cumplimiento de los compromisos<sup>195</sup>. Los importes máximos estipulados por el Reglamento eran de 600 euros por hectárea para los cultivos anuales, 900 para los cultivos perennes especializados y 450 para otros usos de la tierra.

El Reglamento 1257/99 también ofrecía una oportunidad para la creación de sinergias entre las medidas agroambientales y las IZD (sucesoras de las antiguas indemnizaciones compensatorias para zonas de montaña, ICM, reguladas a partir de la Directiva 268/75), que además se ampliaban a otras zonas desfavorecidas o con limitaciones medioambientales<sup>196</sup>. La mayor parte de estas zonas desfavorecidas eran zonas de montaña, donde la agricultura está sujeta a serias limitaciones que amenazan la continuidad de las explotaciones: dureza de las condiciones climáticas debido a la altitud, pendientes elevadas o combinación de ambos factores. También se consideraban zonas desfavorecidas todas aquellas en las que existía riesgo de abandono de la tierra y en las que se consideraba necesario la conservación del campo. Se trataba principalmente de tierras agrarias de baja productividad, por lo general idóneas para la producción ganadera extensiva y con una población escasa o en declive y predominantemente agraria. Los agricultores ubicados en zonas que presentaran limitaciones ambientales específicas podrían acogerse a estas ayudas sujetos a ciertas condiciones, si se reconocía la necesidad de mantener las prácticas agrarias para la conservación o mejora del medio ambiente, el mantenimiento del campo y la preservación del

---

<sup>194</sup> Artículo 19, Reglamento (CE) 225/2002.

<sup>195</sup> Artículo 24, Reglamento (CE) 1257/99.

<sup>196</sup> Artículos 13 a 21 del Reglamento (CE) 1257/99.

potencial turístico de la zona o la protección de la costa. Además, en su artículo 16, el Reglamento recogía la posibilidad de compensar a los agricultores por las consecuencias en sus costes e ingresos de las regulaciones ambientales comunitarias de protección medioambiental, como sería el caso de las zonas Natura 2000 vinculadas a las Directivas Aves o Hábitats.

Los objetivos de las ayudas para zonas desfavorecidas que recogía el artículo 13 del Reglamento eran los siguientes:

1. Garantizar el uso continuado de las tierras agrarias y contribuir al mantenimiento de una comunidad rural viable;
2. La conservación del campo;
3. El mantenimiento y fomento de sistemas agrarios sostenibles con especial consideración a las exigencias medioambientales.
4. En el caso de las zonas con limitaciones medioambientales específicas, salvaguardar el medio ambiente y la seguridad de las explotaciones.

El potencial de esta medida para mantener la actividad agraria en zonas ambientalmente sensibles era notable si se tiene en cuenta que más de la mitad de la superficie de la UE-15 estaba declarada como zona desfavorecida. Sin embargo, no toda esa superficie podía ser beneficiaria de las ayudas, ya que las explotaciones debían tener una superficie mínima de dos hectáreas para acceder a las mismas. Ésa, junto con las limitaciones presupuestarias, era una de las razones de la baja aceptación de la medida en los países del sur de Europa. En 2003 estaban acogidas a la misma en la UE-15 más de 985.000 explotaciones y más de 31 millones de hectáreas. La prima media era de 71 euros por hectárea, pero existían grandes diferencias entre países, que iban desde los 14 euros de España hasta los 215 de Bélgica.

El alcance de las medidas agroambientales ha sido de una amplitud parecida. En 2005, estaban en vigor 1.748.736 contratos agroambientales, que afectaban a casi 34 millones de hectáreas. Estas medidas supusieron ese año prácticamente una cuarta parte del presupuesto comunitario de la política de desarrollo rural. Por países, la distribución geográfica no registraba muchas variaciones con respecto al periodo anterior. Los más activos continuaban siendo Alemania, Francia y los nuevos socios incorporados en 1995, mientras que el menor número de iniciativas y de superficie relativa sujeta a compromisos agroambientales se hallaba en los países mediterráneos y en aquellos países donde la agricultura es más intensiva, como Holanda y Dinamarca (ver Tabla 6.3.). No obstante, cada Estado miembro gozaba ya de una experiencia suficiente para desarrollar la segunda fase de la

programación medioambiental, que debería haber conducido a programas más adecuados, eficaces y transparentes desde el punto de vista de los beneficios generados.

**Tabla 6.3. Contratos agroambientales en vigor, superficie beneficiaria y gasto comunitario en los países de la UE-15 en 2005\*.**

<b>Países</b>	<b>Número de contratos (2005)</b>	<b>Superficie (2005) (en miles de has)</b>	<b>Gasto FEOGA (2005) (en millones de euros)</b>
Bélgica	35.746	287,7	21,1
Dinamarca	13.985	404,6	16,9
Alemania	227.946	5.686,87	386,0
Grecia	12.941	261,7	41,3
España	108.239	3.016,1	138,7
Francia	250.557	7.806,9	229,5
Irlanda	46.559	1.695,0	188,6
Italia	95.495	1.959,0	189,6
Luxemburgo	3.862	147,5	6,3
Holanda	10.656	179,8	14,3
Austria	634.341	6.192,5	321,1
Portugal	86.013	693,0	77,3
Finlandia	81.658	2.228,9	146,8
Suecia	136.041	3.063,2	134,9
Reino Unido	4.697	335,7	18,8
<b>Total</b>	<b>1,748.736</b>	<b>33.958,47</b>	<b>1.931,2</b>

Fuente: Comisión Europea y Eurostat.

(\*) Los datos incluyen la superficie total sujeta a compromisos agroambientales, no la superficie "física" (que no estaría sujeta a doble recuento).

#### **6.4. Los efectos de las medidas agroambientales**

Pese a que han transcurrido más de tres lustros desde los primeros programas, las características especiales de los procesos agroambientales dificultan determinar la realización de un balance definitivo de la mayoría de las medidas y las actuaciones llevadas a cabo. Además, en lo referente al periodo de programación anterior (2000-2006), aún no se han publicado los resultados de las evaluaciones ex post de

los Planes de Desarrollo Rural, y sólo están disponibles los resultados de las evaluaciones intermedias, por lo que es difícil extraer conclusiones sólidas de la aplicación del Reglamento. Sin embargo, en 2004 la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea encargó una evaluación de la aplicación de las medidas agroambientales que abarcaba no sólo el Reglamento 1257/99, sino también el anterior 2078/92<sup>197</sup>. A continuación se resumen los principales resultados de dicha evaluación (Oréade- Brèche, 2005), y de los ofrecidos por las evaluaciones intermedias de los PDR (CEC, 2005).

Del análisis de la bibliografía científica sobre las relaciones entre determinadas prácticas agrarias y el medio ambiente, la evaluación de las medidas agroambientales concluía que existían "indicios muy fundados de una relación específica entre ciertas prácticas agrarias y ciertos efectos en el medio ambiente", aunque no se pudiera obtener una prueba formal de esa relación. En cuanto a los efectos sobre variables ambientales específicas, la evaluación analizaba las siete variables siguientes: 1) biodiversidad y hábitats; 2) razas y especies en peligro de extinción; 3) calidad del agua; 4) recursos hidráulicos (cantidad); 5) conservación del suelo; 6) paisaje; y 7) otros recursos (calidad del aire, energía, protección contra incendios forestales, etc.). Asimismo, la evaluación medía otros efectos de las PAA, como los generados sobre las rentas de los agricultores.

En lo referente a la biodiversidad, las medidas agroambientales parecían haber tenido, por lo general, efectos beneficiosos sobre el mantenimiento de los hábitats y su calidad. Entre las medidas que habían tenido efectos más positivos destacaban:

- 1) *La reducción de insumos*: los efectos constatados recalcan una relación inversamente proporcional entre el nivel de insumos y la diversidad de las especies perennes y, en menor medida, dicha reducción también tenía también efectos en la abundancia de poblaciones y de especies raras.

---

<sup>197</sup> La evaluación requería una presentación de las medidas, un inventario y una tipología, un análisis de la aplicación y, finalmente, la evaluación propiamente dicha, que incorporaba una definición de la lógica de intervención de las MAA y las respuestas a 16 preguntas de evaluación. Esta evaluación se realizó durante un período de 10 meses y se basó en las siguientes fuentes de información: una serie de entrevistas; la recogida de datos a nivel comunitario; la realización de 15 estudios nacionales en los antiguos Estados miembros (mediante una plantilla idéntica); 10 estudios nacionales más limitados para los 10 nuevos Estados miembros con un carácter más prospectivo; y 6 estudios de casos en 6 antiguos Estados miembros para analizar sobre el terreno los efectos de las MAA en seis principales ámbitos medioambientales cubiertos por las MAA. Además, se contó con una bibliografía científica de más de 280 publicaciones sobre las MAA o las prácticas relacionadas con ellas, y con el dictamen de un grupo de expertos (Oréade- Brèche, 2005).

- 2) *La creación o el mantenimiento de infraestructuras ecológicas o barbechos:* las bandas de hierba, los setos, los márgenes cultivados de manera extensiva, o los sembrados para favorecer la biodiversidad, así como los barbechos tenían también efectos positivos.
- 3) *La diversificación de las rotaciones, el mantenimiento de los pastos, la conversión de las tierras de labor en pastos y la extensificación:* se observaba que todas estas prácticas agrarias contribuyen a generar hábitats adecuados para el mantenimiento de las poblaciones de diferentes especies.
- 4) *La agricultura ecológica:* se concluía que este tipo de agricultura contribuye notablemente al mantenimiento de la biodiversidad al aumentar la riqueza y la abundancia de las especies.

Por su parte, los informes de evaluación intermedia reflejaban ya ciertas evidencias de efectos sobre las poblaciones de aves de diversos esquemas agroambientales, como sería el caso de los CSS (*Countryside Stewardship Schemes*) del Reino Unido (82% de aumento en algún caso) o la implantación de prácticas agrarias beneficiosas para éstas y otra especies, como el mantenimiento de setos, bandas de hierba o la cobertura vegetal tras las cosechas. Además, las medidas agroambientales habrían sido muy importantes para la conservación de zonas y espacios de elevado valor natural, como las praderas gestionadas de forma tradicional (Irlanda del Norte) o los humedales (Valonia, Suecia, etc.), así como en las zonas Natura 2000 (Portugal, Reino Unido). Estas medidas agroambientales también habrían tenido un efecto estabilizador sobre las poblaciones de razas de animales y especies cultivadas en peligro de extinción. Sin embargo, en muchos países el interés y la aceptación de estos programas por parte de los agricultores habían sido bastante escasos<sup>198</sup>.

Con respecto a la calidad del agua, los estudios científicos detectaban cierta reducción en la presencia de residuos de productos fitosanitarios y nitratos, gracias a las actuaciones de reducción de insumos y a los cambios o el mantenimiento de determinadas prácticas agrarias (rotaciones, mantenimiento de pastos, extensificación y agricultura ecológica). Obviamente, los resultados más concluyentes se daban en las mediciones realizadas en parcelas directamente afectadas por las actuaciones y, en menor medida, en las mediciones llevadas a cabo a escala de cuenca (que incluyen parcelas no afectadas por las medidas agroambientales). La gestión cuantitativa de los recursos hídricos sólo fue

---

<sup>198</sup> Por ejemplo, en Luxemburgo la medida de conservación del caballo de tiro de las Ardenas tan sólo había conseguido firmar ocho contratos, que afectaban a 29 animales. En Irlanda había tres especies protegidas (dos de bovino y una de equino) pero apenas 80 animales estaban acogidos a la medida.

considerada como prioritaria en España, Francia y Portugal, aunque otros países también llevaron a cabo actuaciones en este ámbito (principalmente, el Reino Unido y Finlandia, en relación con el drenaje y la reconversión de superficies desecadas). En el caso español, los resultados obtenidos permitieron demostrar cierta contribución de las medidas aplicadas en la reducción del consumo de agua por parte de los agricultores y en la recuperación de ciertos acuíferos en la región de Castilla-La Mancha. Sin embargo, los cambios en los comportamientos de los agricultores se producían con lentitud, detectándose cierta resistencia a la hora de adoptar prácticas que tuvieran en consideración el carácter de bien público de los recursos hídricos<sup>199</sup>.

Para el objetivo de la conservación del suelo y la reducción de la erosión, los estudios científicos subrayaban la gran eficacia contra la erosión de prácticas como la conversión en pastos, la retirada de tierras de la producción (excepto el barbecho desnudo), las bandas de hierba, la cobertura de los suelos en los períodos críticos mediante vegetación o rastrojos, o las terrazas en los terrenos muy pendientes. También se señalaba la superioridad del laboreo reducido con respecto al laboreo convencional. En lo que se refiere a la conservación de la calidad de los suelos, se consideraba que el barbecho sembrado, la cobertura del suelo y las infraestructuras ecológicas (setos y pequeñas parcelas) eran prácticas que mejoraban algunos aspectos de la calidad de los suelos. En Austria, las técnicas de siembra directa en el maíz habían reducido la erosión del suelo hasta un 40% (de 70 a 16 t/ha/año); en Umbria (Italia), las técnicas de agricultura ecológica habían permitido una disminución de la erosión del suelo en 6,8 t/ha/año, mientras que en Flandes se estimaba que la cobertura vegetal había rebajado la erosión en un 50%.

En cuanto a las medidas agroambientales sobre el paisaje, éstas se aplicaron en la mayor parte de los países, cubriendo una superficie muy extensa, y con efectos muy favorables. Los principales efectos detectados estuvieron vinculados al mantenimiento y la conservación de elementos fijos que permiten estructurar el paisaje, como setos, vallas, terrazas, bosquetes, pequeños edificios, así como a otro tipo de prácticas que permiten el mantenimiento de las características y la belleza de determinados paisajes agrarios, como los desbroces y la limpieza de pastos y eriales. En Holanda, por ejemplo, los contratos agroambientales firmados en 2002 incluían elementos tradicionales, como 16 hectáreas de estanques de

---

<sup>199</sup> En este sentido, Viladomiu y Rosell (2000) cuestionan que esta recuperación sea completamente achacable al programa agroambiental, debido a la multitud de agricultores que permanece fuera del programa y a la extraordinaria sequía padecida entre 1993 y 1995.

patos, 448 estanques de otros tipos, coberturas de bosques, cañaverales en los márgenes de los ríos, casi 10.000 árboles adultos, etc.

Las medidas agroambientales también tuvieron impactos sobre otros recursos naturales. Así, estas medidas contribuyeron a la prevención de incendios forestales, sobre todo en los países del Sur de Europa, mediante actuaciones de desbroce y limpieza de montes y bosques, la realización de pequeños caminos rurales, o el mantenimiento de explotaciones en zonas en peligro de abandono. Las medidas agroambientales habrían permitido además la mejora de la calidad del aire y la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, principalmente mediante la disminución en el uso de nitratos o cambios en las prácticas agrarias y en la gestión del suelo (ausencia de laboreo, cobertura vegetal del suelo tras la cosecha de los cereales de invierno, etc.). La extensificación o la introducción de la agricultura ecológica también ha tenido efectos positivos sobre el consumo de energía, reduciendo éste en más de un 50% con respecto a las explotaciones convencionales en algunas regiones (Oréade-Brèche, 2005).

En cuanto a los efectos socioeconómicos de las medidas, la mayor parte de los trabajos analizados por la evaluación señalaban el potencial de las medidas agroambientales como fuente de ingresos complementarios para los agricultores. En algunas zonas, el aumento de las rentas de los agricultores en compensación por los servicios ambientales prestados podría haber sido significativo: por ejemplo, de hasta el 30% de incremento de la renta en zonas de montaña francesas o en hábitats de alto valor ecológico en Irlanda. En otras zonas, los incrementos de las rentas fueron más reducidos: entre el 3 y el 23% en Finlandia, entre el 5 y el 18% en Francia y bastante menos en Bélgica (2-3%) o Portugal (1,4% de media).

Aunque las evaluaciones de la aplicación del Reglamento 2078/92 ya habían dejado en evidencia las limitaciones y deficiencias en el control y seguimiento de las medidas agroambientales, muchas de éstas eran aún evidentes durante el periodo 2000-2006. En bastantes casos estaba demostrado que los técnicos de inspección de las medidas agroambientales no tenían la cualificación suficiente para realizar una evaluación en profundidad de las prácticas agrarias y del grado de cumplimiento de los compromisos agroambientales e incluso, de los propios códigos de BPA.

En general, las pruebas de control se basaban en una serie de criterios poco exigentes pero fácilmente comprobables, por lo que resulta difícil valorar hasta qué punto las medidas agroambientales iban más allá de la simple aplicación de los códigos de BPA. Ante la imposibilidad de llevar un seguimiento exhaustivo de todos los participantes, Alemania optó por un método óptimo de control basado en

examinar en profundidad al 1% de los beneficiarios por parte de autoridades especializadas, que posteriormente remitían los informes de incumplimiento al organismo pagador, y éste imponía las sanciones y reducciones de pagos agroambientales correspondientes. De forma previa a dichos controles se había llevado a cabo una evaluación de riesgos medioambientales para seleccionar aquellas explotaciones con mayor probabilidad de incumplimiento (Tribunal Europeo de Cuentas, 2005).

Como conclusión, cabría subrayar que aunque las medidas agroambientales han sido las que han consumido un mayor porcentaje de los recursos financieros durante el periodo 2000-2005 (44,7% de los desembolsados por el FEOGA-Garantía), muchos de los programas de desarrollo rural han carecido de objetivos ambientales claramente definidos y realmente cuantificables, limitándose a establecer objetivos en cuanto a las realizaciones en términos de hectáreas afectadas. Además, las evaluaciones y estudios sobre el tema plantean aún ciertas dudas sobre los resultados ambientales obtenidos, aunque esta incertidumbre sobre la eficacia de las medidas está estrechamente vinculada con las propias condiciones de los procesos ambientales. Por otra parte, las consideraciones ambientales no fueron en muchas ocasiones debidamente integradas en otras medidas de los programas. Así, en Alemania, por ejemplo, la evaluación de las potenciales consecuencias negativas desde el punto de vista ambiental de las ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias no fue tomada en cuenta a la hora de valorar los impactos globales del programa. En este sentido, los programas de desarrollo rural continuaban siendo en muchos casos paquetes de medidas faltas de conexión entre sí, lo que limitaba el potencial y las sinergias entre las diferentes actuaciones. Sin embargo, las medidas agroambientales y el establecimiento de la ecocondicionalidad facilitaron una mayor integración de otras regulaciones ambientales comunitarias (como las Directivas Aves, Hábitats, Nitratos o la Directiva Marco del Agua) en la puesta en marcha de las políticas agraria y de desarrollo rural. Por otra parte, en algunos países la PAA era una realidad consolidada, plenamente asumida por los agricultores que eran conscientes de que gran parte del apoyo público y de su legitimidad social provenían de los beneficios ambientales que reportarán a la sociedad<sup>200</sup>. De cualquier manera, su participación en el diseño de las actuaciones agroambientales puede ser un importante factor a la hora de garantizar unos mejores resultados en su aplicación.

---

<sup>200</sup> En Austria, por ejemplo, las primas de la política agroambiental (645 millones de euros) fueron mayores que las ayudas del sistema de pago único (500 millones de euros) en 2004 (Schmid y Sinabell, 2007).

### **6.5. La Reforma Fischler de 2003, el Chequeo Médico y la nueva política de desarrollo rural: ¿una reorientación de las políticas agroambientales?**

La aprobación de la Agenda 2000 no supuso la desaparición del discurso comunitario de las argumentaciones en pro de una redefinición de la PAC en términos de Política Agrícola y Rural Comunitaria. La Segunda Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural, celebrada en Salzburgo en 2003, trató de establecer los principios que deberían sustentar las actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo sostenible de las zonas rurales. Estos objetivos pueden resumirse en los siguientes puntos (Arroyos, 2007):

1. La necesidad de garantizar la competitividad del sector agrario, así como de promover la inversión y la presencia de otras actividades productivas en el medio rural, para generar así oportunidades de empleo y mantener o atraer a los jóvenes y a las mujeres;
2. La importancia creciente que la sociedad europea concede a funciones como la seguridad y la calidad de los alimentos, el bienestar de los animales en las explotaciones y la protección y mejora del paisaje y del medio natural, lo que exige instrumentos que faciliten su provisión y que ayuden a los agricultores a desarrollar estas actividades multifuncionales;
3. La diversidad del medio rural y la multitud de agentes y administraciones implicadas lo que requiere de una programación participativa que tenga en cuenta la multiplicidad de intereses y enfoques sobre el desarrollo rural;
4. El desarrollo de las zonas rurales no puede estar basado únicamente en el sector agrario, y la diversificación de éste ya no es suficiente para garantizar comunidades rurales viables, sostenibles y cohesionadas, necesitándose, en consecuencia, que la misma se amplíe hacia otras actividades productivas;
5. Las políticas de desarrollo rural exigen la colaboración entre todos los agentes, públicos y privados implicados, así como de la sociedad civil, de acuerdo con el principio de subsidiariedad; la experiencia de la Iniciativa LEADER se debería extender al conjunto de la política de desarrollo rural;
6. Por último, la simplificación de la política de desarrollo rural es necesaria y urgente, y debería incluir el sistema de programación, la unificación de las fuentes de financiación y la aplicación de controles específicos.

La entonces inmediata ampliación de la UE, primero a 25 y posteriormente a 27 miembros, resaltaba la necesidad de que la nueva política de desarrollo rural

tuviera en cuenta la diversidad de realidades, de problemas y, por lo tanto, de respuestas e instrumentos. Pronto la política agraria europea hubo de afrontar una nueva reestructuración, que en el caso de la política de desarrollo rural asumió en buena medida estos principios. Como ya se ha señalado anteriormente, las presiones tanto internas como externas sobre la política de mercados de la PAC fueron creciendo con el cambio de siglo, haciendo cada vez menos viable el sistema de apoyo convencional. La Ronda de Doha de la OMC, la inminente ampliación hacia el Este y el Centro de Europa y las progresivas crisis alimentarias reabrieron el debate entre los Estados miembros acerca de la necesidad de una reforma "cualitativa" de la PAC, que abundara en el fomento de la calidad y en el apoyo a prácticas agrarias extensivas y ecológicas como nuevos ejes de la política agroalimentaria.

Con todos estos condicionantes, la Agenda 2000 ya establecía una revisión intermedia en 2002, que permitiera adaptar las medidas a los cambios en los mercados agrarios. Sin embargo, la revisión propuesta por la Comisión fue mucho más allá y se tradujo en la reforma más profunda de cuantas ha sufrido la PAC. Esta propuesta se presentó como "una perspectiva política a largo plazo a favor de una agricultura sostenible". Tras un intenso proceso de negociaciones (Massot, 2004), el 26 de junio de 2003 el Consejo de Ministros de Agricultura reunido en Luxemburgo aprobó esta nueva serie de reformas de la PAC.

Los ajustes propuestos por el nuevo régimen de ayudas<sup>201</sup> trataban de conceder a los agricultores la máxima flexibilidad en sus decisiones de producción, buscando garantizar, al mismo tiempo, la estabilidad de sus rentas. La reforma pretendía eliminar los incentivos negativos para el medio ambiente de las ayudas vigentes, promoviendo prácticas más sostenibles y tratando de dotar al MEA de un marco estable y previsible de apoyo para los años venideros. Los objetivos prioritarios de esta Reforma eran la búsqueda de una mayor competitividad de la agricultura europea, la apuesta por la calidad de los alimentos, la protección del medio ambiente, la reducción de los desequilibrios sociales y la potenciación del desarrollo rural. La Comisión se comprometía además a realizar una revisión de la aplicación de esta nueva PAC para 2008. Sin embargo, el concepto de multifuncionalidad agraria desapareció de los documentos oficiales comunitarios, cuando había sido un rasgo distintivo y un objetivo claramente definido de la Agenda 2000.

Los instrumentos más destacables de esta Reforma son los siguientes (Massot,

---

<sup>201</sup> Reglamento (CE) 1782/2003.

2005)<sup>202</sup>:

1. La disociación de las ayudas respecto a la producción, quedando convertidas en un pago único por explotación, que se calcularía a partir de las ayudas recibidas por los titulares durante el periodo 2000-2002. Los Estados tenían la opción de establecer una disociación parcial para determinados productos o de mantener la vinculación de las ayudas a la producción en otros. Esta disociación se acompañaba de la libertad de producción para los beneficiarios de las ayudas.
2. La vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas y ambientales ("ecocondicionalidad");
3. La reducción de las ayudas directas ("modulación") a las explotaciones a partir de los 5.000 euros, con el fin de financiar las nuevas medidas de desarrollo rural. El porcentaje de reducción aplicado a partir de los primeros 5.000 euros era lineal: 3% en 2005, 4% en 2006 y 5% de 2007 en adelante hasta 2012.
4. La revisión de la política de mercado de la PAC, con recortes de los precios y reformas de las principales Organizaciones Comunes de Mercado.
5. El establecimiento de dos nuevos principios que guiarían la aplicación de esta Reforma:
  - a. El principio de **disciplina financiera**, que garantiza que el presupuesto agrario fijado hasta 2013 no sea sobrepasado.
  - b. El principio de **flexibilidad**, por el que se concede la potestad a las autoridades nacionales (o regionales en su caso) para tomar decisiones en un amplio abanico de cuestiones vinculadas con la aplicación de las nuevas medidas, como las fechas de entrada en vigor, los niveles de disociación parcial por sectores, la regionalización de las ayudas, etc.

---

<sup>202</sup> En una segunda etapa, el Consejo adoptó lo que se conoció como *paquete mediterráneo*, que establecía los regímenes de apoyo directo para una serie de productos como el aceite de oliva, el algodón, el tabaco y el lúpulo.

Esta reforma (o por lo menos, su elemento principal, que era la disociación de las ayudas y el establecimiento de un sistema de pago único por explotación) comenzó a aplicarse en la mayor parte de los países de la UE-15 en 2005, excepto en Finlandia, Francia, Grecia, Holanda y España, donde lo hizo en 2006<sup>203</sup>. Los países de la ampliación (que sólo recibirían en un principio el 25% de las ayudas, porcentaje que se incrementaría paulatinamente hasta recibir el total en 2013) debían pasar al régimen de pago único antes de 2009 (Malta y Eslovenia decidieron hacerlo en 2007). Además, la modulación que introdujo de forma voluntaria (y frustrada) la Agenda 2000, pasaba a ser obligatoria para todos los Estados miembros.

Otro de los cambios importantes que introdujo esta Reforma de la PAC fue la obligatoriedad de la ecocondicionalidad como condición para la recepción de las ayudas directas. La misma requería que los agricultores cumplieran con determinados estándares (ambientales, relativos a la salud pública y de animales y plantas, y al bienestar de los animales) para poder acceder a las ayudas.

La **ecocondicionalidad** se agrupa en dos tipos de requisitos: los primeros atienden a las posibles consecuencias negativas sobre los usos de la tierra de la disociación de las ayudas, mediante el establecimiento de requisitos mínimos para el mantenimiento de buenas condiciones agrarias y medioambientales<sup>204</sup> (éstos serán determinados por los Estados miembros a escala nacional o regional); los segundos conciernen a los requisitos legales de gestión (*Statutory Management Requirements, SMR*) vinculados a diecinueve directivas comunitarias, de las cuales cinco están relacionadas con el medio ambiente: Aves Silvestres, Agua, Aguas residuales, Nitratos y Hábitats (Kristensen y Primdahl, 2006). Cara a la PAA, la ecocondicionalidad supone el establecimiento de unos niveles de referencia más precisos a partir de los cuales los compromisos adicionales que asuman los agricultores pueden suponer beneficios ambientales que requieren una compensación vía pagos ambientales.

En cuanto a la política de desarrollo rural (o "segundo pilar de la PAC"), la reforma retrasó hasta 2005 su redefinición y contenidos. La aprobación del Reglamento (CE) 1698/2005 para las ayudas al desarrollo rural supuso la creación del FEADER

---

<sup>203</sup> La mayor parte de los países se ha decantado por la disociación total, con la excepción de España. Sin embargo, muchos han optado por realizar disociaciones parciales en diferentes sectores considerados *sensibles*. En cuanto a la regionalización o no de los pagos, Austria, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal optaron por conceder las ayudas basadas en referencias históricas, mientras el resto se decidió por diferentes modelos de regionalización de las ayudas (Massot, 2005). Con respecto a la modulación, cabe resaltar que el Reino Unido añadió una modulación nacional específica del 10%, que el resto de países rechazó.

<sup>204</sup> Artículo 5 y Anexo IV del Reglamento (CE) 1782/2003.

(Fondo Europeo de Desarrollo Rural), que pasaba a ser el único Fondo destinado a su financiación. Para orientar el diseño de los nuevos programas regionales y nacionales de desarrollo rural, el Consejo de la UE aprobó en 2006 las Directrices Estratégicas Comunitarias<sup>205</sup> en esta materia, que guiarían la elaboración de los programas de desarrollo rural para el nuevo periodo de programación, y que deberían incorporar las prioridades de la UE en relación con los Objetivos de desarrollo sostenible de Goteborg y la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo.

Pero las Directrices Estratégicas también reconocían el carácter multifuncional del MEA y el papel que, por lo tanto, desempeña la actividad agraria en la riqueza y diversidad de los paisajes, de los alimentos y del patrimonio cultural en toda la UE. Reaparecía así la multifuncionalidad como principio básico que debería sustentar las actuaciones de la política de desarrollo rural. Por su parte, los Estados miembros eran obligados a diseñar y desarrollar sus respectivos Planes Estratégicos Nacionales, que debían ser enviados a la Comisión previamente a la presentación de los Programas de Desarrollo Rural.

Esta nueva política se articulaba en torno a tres ejes principales: un primer eje destinado a *aumentar la competitividad de los sectores agrario y forestal*; un segundo orientado a *la mejora del medio ambiente y el entorno rural* y, por último, un tercer eje de *apoyo a las mejoras de la calidad de vida en las zonas rurales y a la diversificación de la economía rural*. Además, se incorporaba un cuarto eje LEADER, integrado en los programas de desarrollo rural, que apoyaría iniciativas que se llevaran a cabo siguiendo los principios y el método que han sustentado las actividades de la Iniciativa LEADER desde su creación: carácter local, enfoque participativo ascendente, cooperación, innovación, etc.

Cada estado o región debía respetar la asignación de unos porcentajes mínimos de gasto en cada eje en el diseño y aplicación de su programa de desarrollo rural, del 10, 25 y 10 respectivamente para cada uno de los tres primeros ejes. El porcentaje del 25% para el eje ambiental suponía un reforzamiento de las prioridades ambientales de los programas, que vino acompañada además por nuevas medidas de contenido marcadamente ambiental.

Efectivamente, esta nueva política de desarrollo rural incorporaba algunas medidas nuevas con respecto a la Agenda 2000, entre las que se podrían destacar las actuaciones de apoyo a la implantación de servicios de asesoramiento a los agricultores; las ayudas para la incorporación a programas de calidad de los

---

<sup>205</sup> Decisión del Consejo de 20 de febrero de 2006 (2006/144/CE).

alimentos y para el cumplimiento de la normativa comunitaria; pero, sobre todo, las ayudas para explotaciones ubicadas en zonas Natura 2000, las destinadas al bienestar de los animales y a la realización de inversiones no productivas vinculadas a aspectos medioambientales. Además, el Reglamento concedía un tratamiento horizontal al sector forestal, que pasaba a beneficiarse de las mismas medidas que el sector agrario (formación, asesoramiento, ayudas a la inversión, industrias, Natura 2000, etc.).

El Reglamento FEADER también reconocía el papel de la política agroambiental como una de las actuaciones prioritarias dentro de la nueva política de desarrollo rural, pero no incorporaba grandes novedades en su aplicación. Como ya se señalaba más arriba, el nivel de referencia quedaba marcado por la ecocondicionalidad, cuyo cumplimiento queda establecido como condición *sine qua non* para la recepción de las ayudas directas de la PAC. La principal novedad que incorporaban las *medidas agroambientales* para este periodo era ofrecer la posibilidad de seleccionar las explotaciones participantes a través de licitaciones o subastas que tuvieran en cuenta criterios de eficacia económica, medioambiental y del bienestar de los animales. Las ayudas cubrirían tanto los costes suplementarios y las pérdidas de renta (el lucro cesante) como los costes de transacción, entendiéndose como tales los asociados a la realización de las acciones y que no pudieran imputarse directamente al coste de ejecución. La ayuda para cubrir estos costes de transacción no superaría el 20% del lucro cesante derivado del compromiso adquirido. Los importes máximos de las ayudas no experimentaban variaciones respecto al periodo de programación anterior.

Una de las principales innovaciones del Reglamento FEADER desde el punto de vista medioambiental provenía de la financiación de *pagos a explotaciones ubicadas en las zonas Natura 2000*. La Red Natura 2000 se ha constituido como un pilar básico de apoyo a la conservación de la biodiversidad biológica en el territorio comunitario. Fue propuesta por el IV Programa de Acción Medioambiental de la UE (1987-1992) y trata de crear una red europea de corredores ecológicos y de zonas de gran valor ambiental, comprendiendo todas aquellas zonas con los ecosistemas y hábitats naturales más importantes del territorio de la UE. Dentro de la Red Natura 2000 incluye el conjunto de las *Zonas Especiales de Protección de Aves (ZEPAS)*<sup>206</sup> y las *Zonas de Especial Conservación (ZECs)*<sup>207</sup> (ver Tabla 6.4.).

---

<sup>206</sup> Clasificadas en el marco de la Directiva 79/409/CEE, más conocida como la Directiva Aves

<sup>207</sup> Clasificadas en el marco de la Directiva 92/43/CEE (Directiva Hábitats). Los Estados miembros transmiten previamente a la Comisión la propuesta de clasificación de *Lugares de Interés Comunitario (LICs)* que una vez aceptadas son declaradas ZECs por el Estado miembro. La declaración de LIC por la

**Tabla 6.4. Situación de la Red Natura 2000 en la UE-25 en junio de 2006**

	Número	Superficie terrestre cubierta	% del territorio
Zonas de Especial Protección	4.540	379.614 Km <sup>2</sup>	9,6
Lugares de Interés Comunitario	20.789	481.298 Km <sup>2</sup>	12,2

Fuente: Comisión Europea y Arroyos (2007)

En esta Red se pueden hallar diferentes hábitats agrarios tanto extensivos como intensivos, donde se podrán mantener los usos agrícolas siempre y cuando las actividades desarrolladas no sean perjudiciales para hábitats y/o especies. Por lo tanto, la actividad agraria en las zonas Natura 2000 se lleva a cabo bajo ciertas restricciones, ya que debe ser compatible con la conservación del espacio declarado como protegido. En consecuencia, la gestión de las explotaciones y el suelo han de ser adecuados para preservar las especies y hábitats de cada zona. Por su parte, las medidas de protección han de armonizar el uso de las tierras y un desarrollo sostenible, lo que implica la realización de evaluaciones de impacto medioambiental de planes y proyectos y la adopción de medidas que garanticen una gestión eficaz de los espacios declarados, de su uso y del acceso público compatible con su conservación. Todo ello puede implicar una importante presión económica sobre los agricultores de las Zonas Natura 2000, que ven sus costes incrementados y sus ingresos reducidos por las restricciones conservacionistas impuestas. Las nuevas *ayudas Natura 2000* pretenden que estas obligaciones no supongan un esfuerzo adicional para los agricultores, ya que los beneficios medioambientales se extienden al conjunto de la sociedad y por lo tanto, ésta también debe contribuir a su mantenimiento. También se establece la posibilidad de conceder pagos a los selvicultores cuyas explotaciones se hallen en zonas Natura 2000, y vean por ello limitadas sus actividades productivas.

En el anterior periodo de programación 2000-2006 la financiación de la zonas Natura 2000 se realizó a través de los proyectos LIFE-Natura, el FEOGA (a través de los programas de desarrollo rural) y, en ciertos casos, mediante proyectos financiados por los Fondos Estructurales (en regiones del Objetivo 1) y por el Fondo de Cohesión. Desde 1992, la financiación comunitaria de proyectos de conservación y restauración de zonas naturales para la protección de la biodiversidad,

---

Comisión conlleva el compromiso para el Estado miembro de adoptar las medidas de conservación necesarias para su protección. Según el artículo 6 de la Directiva, entre esas medidas se incluye la adopción de "adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales", para responder a las exigencias medioambientales de los diferentes tipos de hábitats naturales y de las especies sujetas a protección.

principalmente en Zonas Natura 2000, se ha llevado a cabo principalmente mediante el instrumento LIFE, renombrado LIFE+ para el periodo 2007-2013. LIFE empleó 1.500 millones de euros en financiar 2.500 proyectos y LIFE+ va a contar para el periodo de programación 2007-2013 con 2.100 millones de euros, de los cuales 800 millones se dedicarán al apartado Conservación y Biodiversidad, centrado en la aplicación de las Directivas sobre Hábitats y Aves Silvestres.

La aportación del FEOGA a la financiación de las Zonas Natura 2000 durante el periodo 2000-2006 trataba de compensar a los agricultores por los costes y pérdidas de rentas ocasionadas por las limitaciones a la producción agrícola derivadas de la declaración y de la aplicación de las Directivas Aves y Hábitats. El importe máximo inicial era de 500 euros por hectárea y de 200 para los años siguientes, hasta un máximo de cinco. En determinados casos podían justificarse ayudas superiores. Por su parte, el nuevo Reglamento FEADER ha mantenido esas ayudas, con los mismos límites. Sin embargo, hay que resaltar que los Estados miembros no accedieron a la creación de un instrumento de financiación específico de las acciones necesarias para las Zonas Natura 2000, cuyo coste para la UE-25 se estimó en 6.100 millones de euros anuales. Por lo tanto, los recursos para los pagos Natura 2000 han de detraerse de otras medidas de desarrollo rural.

Otra de las novedades que incorporaba el Reglamento FEADER era la inclusión de ayudas relativas al bienestar de los animales y para la realización de inversiones no productivas. Las *ayudas para el bienestar de los animales* se conceden para compromisos asumidos voluntariamente por los agricultores más allá de los requisitos obligatorios en uno de los siguientes campos: agua y piensos, alojamiento, ausencia de limitaciones permanentes o prevención de patologías. Los compromisos tiene una duración de cinco años y las ayudas son anuales. Tienen un tope máximo de 500 euros por UGM.

Las *ayudas a las inversiones no productivas* son una medida complementaria a las ayudas agroambientales o a los pagos por Zonas Natura 2000, y tratan de compensar a los agricultores por las inversiones no productivas ligadas al cumplimiento de los compromisos suscritos para la realización de medidas agroambientales y las que refuerzan el carácter de utilidad pública de una zona Natura 2000, u otras zonas de alto valor natural que vengan definidas por los programas. Se entiende por inversiones no productivas aquellas que no generan un aumento significativo del valor o de la rentabilidad de la explotación agraria o forestal.

**Tabla 6.5. Sinergias entre las medidas agroambientales y otras medidas del Reglamento FEADER**

<b>Medidas FEADER</b>	<b>Sinergia potencial con las medidas agroambientales</b>
Ayudas para la compensación por dificultades naturales en zonas de montaña y ayudas a otras zonas con dificultades	Combatir el abandono y la marginalización de zonas naturales de alto valor
Ayudas "Natura 2000" y ayudas relacionadas con la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua)	Combatir el abandono y la marginalización de zonas naturales de alto valor
Ayudas relativas al bienestar de los animales	Combatir el abandono y la marginalización de zonas naturales de alto valor
Inversiones no productivas	Recuperación de elementos de la explotación y del paisaje que permitan la provisión de servicios ambientales y su retribución
Ayudas al fomento de actividades turísticas	Mayores ingresos por acceso a zonas de alto valor natural y provisión de servicios ambientales
Acciones de formación profesional	Formación agroambiental de los agricultores
Utilización e implantación de servicios de asesoramiento	Asesoramiento agroambiental de los agricultores
Modernización de explotaciones agrícolas	Aumento de la eficiencia ecológica de las explotaciones (residuos, emisiones, consumo energético, etc.)
Aumento de valor añadido de los productos agrícolas y forestales	Comercialización de producción de agricultura ecológica

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, el elenco de medidas incluidas en el Reglamento FEADER, con las que las medidas agroambientales podrían alcanzar importantes sinergias (tanto a escala de una zona como de la propia explotación), es muy amplio (ver Tabla 6.5.). Un ejemplo de ello sería la combinación entre los pagos agroambientales con los pagos de compensación a zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas o con limitaciones naturales u otros tipos de restricciones para la actividad productiva (como las zonas Natura 2000), que al aumentar los ingresos de los agricultores permitirían combatir el abandono de tierras y la marginalización, claramente perjudiciales desde la perspectiva medioambiental para muchas zonas rurales europeas (CEC, 2005). Pero también podían lograrse efectos multiplicadores, en el sentido de lo enunciado en el Capítulo segundo, con medidas de orientación más productiva, como las ayudas a la modernización de las explotaciones (si éstas estuvieran debidamente orientadas al aumento de la eficiencia ecológica de las mismas) o de apoyo a la comercialización (en el caso de la creación de circuitos específicos para productos de agricultura ecológica). Las actividades de formación y, sobre todo, de apoyo al asesoramiento de las explotaciones (que es una de las

novedades del FEADER) pueden desempeñar también un papel crucial en la creación de capital humano y social que dé impulso a comportamientos y actitudes ambientalmente más sostenibles, que fortalezcan los impactos de las PAA y garanticen a medio y largo plazo la provisión de beneficios ambientales.

Finalmente, en 2007, la Comisión Europea abrió un nuevo proceso de revisión de la PAC, que se denominó *Chequeo Médico* de la PAC ("*Health Check*"), que debía estar concluido (como así fue) para noviembre de 2008. Las principales modificaciones introducidas por el Chequeo Médico en la PAC aprobada en 2003 son las siguientes (Consejo de la Unión Europea, 2009a; Consejo de la Unión Europea, 2009b; Consejo de la Unión Europea, 2009c):

- 1) Disociación completa de las ayudas, antes de 2010 en algunos casos y 2013 en otros, en aquellos sectores que aún mantenían cierto grado de disociación parcial, como cultivos herbáceos, olivar, vacuno de carne (prima de sacrificio) y semillas<sup>208</sup>.
- 2) Incremento de la modulación, que alcanzará en 2012 el 10% para las explotaciones que reciban entre 5.000 y 300.000 euros de ayudas anuales y el 14% para aquellas explotaciones que reciban más de 300.000 euros.
- 3) Establecimiento de un mínimo de 100 euros o una hectárea de superficie a partir del cual las explotaciones tendrán derecho a recibir ayudas.
- 4) Incorporación de nuevos tipos de ayudas dentro del instrumento de redistribución de los sobres nacionales de ayudas directas destinadas a conceder pagos suplementarios a determinados tipos de agricultura importantes para el medio ambiente, la mejora de la calidad y la comercialización de ciertos productos agrarios<sup>209</sup>.
- 5) Incremento lineal de las cuotas lácteas nacionales en un 1% anual entre 2009 y 2013.
- 6) En relación con el desarrollo rural, los Estados miembros tendrán que revisar sus programas (tras la presentación por parte de la Comisión de las líneas estratégicas revisadas) para incluir nuevas medidas relacionadas con 6 retos: i) gestión del riesgo; ii) cambio climático y bioenergía; iii) pérdida

---

<sup>208</sup> Se mantiene la posibilidad de mantener ciertos pagos acoplados en los sectores de vacuno de carne (vacas nodrizas), ovino-caprino y frutas y hortalizas transformadas.

<sup>209</sup> En concreto, se introducen ayudas para la mejora del bienestar animal, para compensar desventajas específicas en determinados sectores (leche, carne de vacuno, carne de ovino-caprino y arroz) o en zonas económicamente vulnerables o sensibles desde el punto de medioambiental (o en los mismos sectores; para tipos de explotaciones económicamente vulnerables); para zonas sometidas a programas de reestructuración o desarrollo; para el pago de primas de seguro de cosechas; o para contribuciones a fondos mutuales para enfermedades animales o vegetales.

de biodiversidad; iv) gestión del agua; v) innovación; y vi) medidas de acompañamiento en el sector lácteo. Los porcentajes adicionales de modulación tendrán que dirigirse obligatoriamente a financiar estos nuevos retos.

La Comisión estima que la modulación supondrá que los recursos para el desarrollo rural se incrementen en casi 5.000 millones de euros a partir de 2010. Estos recursos se distribuirían dentro de los Estados miembros que los hubieran generado, según los criterios ya establecidos en la Reforma de 2003 de SAU, empleo agrícola y PIB *per cápita* (Ramos, Sánchez Arenas y Garrido, 2008).

En cuanto a las consecuencias de la Reformas de 2003 y 2005, una primera valoración nos lleva a coincidir con Gallardo (2003) en que la disociación total de la mayoría de las ayudas de la producción supone el mantenimiento de los antiguos desequilibrios sociales, territoriales y sectoriales, lo que consolida aún más las desigualdades existentes entre los niveles de protección de las producciones continentales y mediterráneas. El cálculo de las ayudas fijas por explotación tiende a apuntalar y perpetuar los desequilibrios e introduce nuevas disparidades al diferenciar entre agricultores con derechos adquiridos a percibir ayuda y otros que cumpliendo la misma normativa no tienen el mismo derecho a percibirla. Igualmente, la disociación total incrementa el riesgo real de abandono de explotaciones en zonas rurales marginales o desfavorecidas. Por otra parte, la modulación de las ayudas se queda muy por detrás del mucho más ambicioso objetivo inicial (pese a los ajustes introducidos por el Chequeo Médico), que reducía las ayudas directas con una progresión aritmética del 3% anual, hasta el 20%, con una franquicia de 5.000 euros, pero establecía un tope máximo de ayudas a recibir por explotación de 300.000 euros, lo que hubiera permitido corregir en parte el carácter regresivo del anterior sistema de ayudas.

En cuanto a las consecuencias medioambientales, éstas quedan supeditadas al cumplimiento de la ecocondicionalidad. De esta manera, la provisión de bienes y servicios ambientales queda exclusivamente vinculada al establecimiento de compromisos agroambientales regulados por la política de desarrollo rural. Se ha perdido así la oportunidad que propiciaba la Reforma de la PAC para diseñar unos pagos verdaderamente multifuncionales (Sumpsi, 2003) que permitieran remunerar de forma adecuada a los agricultores por las múltiples funciones no productivas.

La retribución y el apoyo a la multifuncionalidad agraria -pero también del propio medio rural- han quedado relegados principalmente a la política de desarrollo rural, pero aquí también la apuesta resulta insuficiente. Pese a la declaración de objetivo prioritario por parte de la Comisión, el desarrollo rural continua sin obtener los

recursos suficientes para cumplir sus objetivos satisfactoriamente. En el caso español, la política de desarrollo rural para el periodo de programación 2007-2013 ha requerido un aumento importante del esfuerzo nacional (un 40 por 100 más respecto al periodo anterior) y autonómico (un aumento del 92%). Sin embargo, la cofinanciación comunitaria se ha reducido en un 20% para el conjunto del territorio español con respecto al periodo anterior, aunque, como ya se ha comentado más arriba, la opinión pública europea legitime la necesidad de actuar para garantizar la pervivencia de las zonas rurales.

El establecimiento de unos porcentajes mínimos de gasto entre los tres ejes pretendía dotar de cierto equilibrio a los planes y evitar la excesiva concentración de actuaciones en el eje productivo-competitivo que se había detectado en algunos programas durante el anterior periodo de programación. Sin embargo, la política de desarrollo rural de los países y regiones del Sur de Europa mantuvo en muchos casos esa orientación competitiva<sup>210</sup>. Ése es el caso español, ya que en todas las regiones el gasto en el primer el primer eje supera el 40% (con excepción de Cantabria) y en alguna incluso llega hasta el 68% (Navarra). Sin embargo, sólo en Castilla-La Mancha supera el Eje 2 (48%) al Eje 1 (41%). En menor medida, este sesgo competitivo se mantiene también en Francia o Italia. Por el contrario, Finlandia, Suecia, Irlanda o el Reino Unido destinaban más del 75% de su presupuesto en desarrollo rural a medidas de carácter ambiental.

Obviamente, la Reforma de 2003 puede llegar a tener importantes efectos ambientales. La disociación de las ayudas contribuye a aliviar la presión sobre el territorio y a ofrecer nuevas oportunidades para el mantenimiento de elementos del paisaje o cambios en el uso del suelo, ya que los derechos asignados a la superficie cultivable pueden ejercerse también con otros usos, como praderas, o incluso sin cultivar la tierra si ésta se mantiene en buenas condiciones agronómicas. Por otra parte, la disociación de las ayudas puede inducir a una mayor extensificación pero también aumenta el riesgo de abandono de la actividad en muchas zonas de pasto extensivo, con potenciales consecuencias negativas sobre la biodiversidad en estas zonas (Gay et al., 2005). En sus estimaciones para Austria, Schmidt, Sinabell y Hofreither (2007b) determinaron que los principales beneficios ambientales de la reforma de la PAC de 2003 serían, en un principio, consecuencia de los cambios en el uso del suelo (extensión de los pastos y reducción de los cultivos), lo que tendría

---

<sup>210</sup> Otro tanto ocurrió con los países de la ampliación, que debían modernizar sus anticuadas estructuras productivas, lo que explicaría la orientación eminentemente competitiva de la aplicación de los programas SAPARD. Sin embargo, tras efectuarse la ampliación, las medidas y actuaciones de carácter más multifuncional (como las medidas agroambientales) fueron adquiriendo una mayor relevancia dentro de los programas de desarrollo rural (Ramniceanu y Ackrill, 2007).

como resultado más materia orgánica en el mismo, y una reducción de la cabaña ganadera (menores emisiones de metano, menor número de cabezas de ganado y menor excedente de nitrógeno). También se reduciría el coste de oportunidad de adoptar prácticas agrarias más respetuosas desde el punto de vista medioambiental como, por ejemplo, la agricultura ecológica.

El establecimiento de la econdicionalidad también puede tener importantes consecuencias sobre la aplicación de las medidas agroambientales al introducir cambios en los niveles de referencia que son obligatorios para todas las medidas (o, por lo menos, para aquellas que pretenden recibir los pagos directos). Sin embargo, la adaptación de los requisitos legales de gestión y de los códigos de buenas prácticas agrarias se ha llevado de forma muy desigual entre los diferentes Estados miembros. Además, existe la posibilidad de que ciertos esquemas agroambientales -como los pastos permanentes- puedan ser también objeto de las ayudas directas del sistema de pago único, por lo que la adaptación de los códigos de BPA exigirá una reformulación de algunos esquemas de PAA de forma que se incrementen sus obligaciones medioambientales. Sin embargo, parecen detectarse en varios Estados miembros ciertos solapamientos entre los requisitos exigidos por la normativa relativa a la ecocondicionalidad y los de las medidas agroambientales, especialmente en lo relativo a la contaminación por nitratos (Kristensen y Primdahl, 2006).

A modo de conclusión, cabe recordar que, lamentablemente, la política de desarrollo rural se ha visto obligada a pagar los rigores de la disciplina presupuestaria y su vinculación a una PAC denostada, pese a que existan, como señalan García Álvarez-Coque y Atance (2007), múltiples argumentos que apoyarían un incremento de su presupuesto, ya que se "trata de una política útil, legitimada, cuyos objetivos son demandados por los ciudadanos, que quieren más atención a los aspectos medioambientales y al medio rural". En este sentido, las amplias necesidades del medio rural (empleo, educación, sanidad, infraestructuras, servicios sociales, etc.) justificarían con creces el empleo de más recursos para poder llevar a cabo una programación amplia y eficaz (Gallardo, 2003). Sin embargo, la política de desarrollo rural habrá de afrontar el nuevo periodo de programación con menos recursos comunitarios y mayores necesidades políticas, vinculadas al aumento de la competitividad de parte del sector agrario, al diseño y ejecución de una sólida política agroambiental, al impulso de la creación y consolidación de la Red Natura 2000 y el sector forestal, a la continuación, extensión y profundización en los programas locales de desarrollo rural (Atance, 2006).

## **PARTE IV: ESTUDIO DE CASO. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

La Parte cuarta de esta Tesis Doctoral está dedicada al estudio de caso, centrado en la evaluación de la aplicación de la política agroambiental en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), dentro del marco general de la política agroambiental comunitaria que se ha analizado en la Parte anterior.

En el primer Capítulo de esta Parte –el séptimo de la Tesis- se presentan las principales características ambientales de la agricultura vasca y la evolución de las políticas aplicadas por las instituciones de la CAPV. De forma previa, se ofrece información general sobre la realidad del sector agrario y del medio rural del País Vasco, con el fin de contextualizar la situación de partida y los factores internos de diferente índole (física, ambiental, social y económica) que han condicionado su ejecución. Por lo tanto, en la introducción a este Capítulo se abordarán las principales características generales del sector primario y del medio rural de la CAPV. Posteriormente se ofrece un diagnóstico sobre su situación medioambiental, y una valoración económica de los servicios ambientales provistos por el sector primario vasco. Para concluir, se realiza un análisis somero de la intervención pública sobre la agricultura y el medio rural desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Gernika y la adhesión a la CEE.

El siguiente capítulo –octavo- se centra ya en el núcleo de esta investigación, que es el papel de la política agroambiental de la CAPV como instrumento destinado a garantizar la preservación de la multifuncionalidad agraria y rural. Este análisis se divide en dos periodos, que delimitan, por un lado, la aplicación del Reglamento 2078/92, y por otro, el Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006.



## **7. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO. CONTEXTO AGROAMBIENTAL Y POLÍTICO**

Pese al intenso ajuste estructural sufrido durante las últimas décadas, la agricultura vasca y el medio rural que la sustenta siguen manteniendo plenamente su carácter multifuncional. Así, en un territorio humanizado en un grado muy alto, tapizado por un denso entramado urbano, el sector agrario y el medio rural constituyen en sí la principal reserva de riqueza natural y paisajística, que tendría como una de sus funciones satisfacer las demandas de ocio y naturaleza de la población urbana circundante. Pero el medio rural también es depositario de un importante patrimonio artístico y arquitectónico, además de un folklore y una cultura propios. Esta condición de las zonas rurales como reservas y garantes de valores culturales no es exclusiva de la CAPV, sino que es fácilmente identificable en otras regiones y países europeos, donde socialmente se ha otorgado a los territorios rurales la custodia de las señas de la identidad local o nacional. En este sentido, probablemente la mayor aportación del medio rural al acervo cultural del país sea haber sido durante siglos un reducto fundamental para garantizar la pervivencia de la lengua vasca.

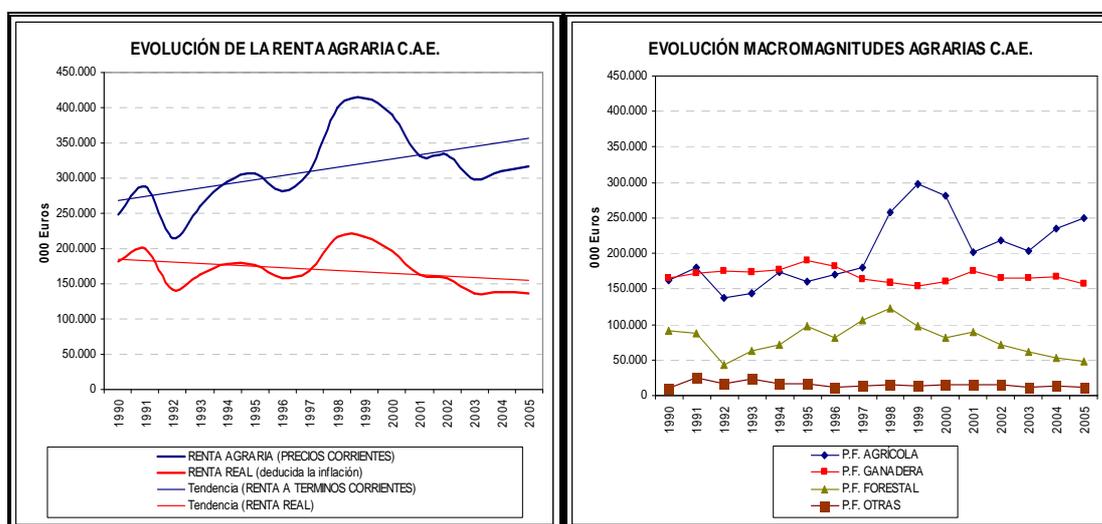
Sin embargo, el mantenimiento de esas funciones "no comerciales" ha de hacer frente a importantes dificultades objetivas (más del 85% de la superficie de la CAPV está declarada como zona de montaña o desfavorecida) y a su situación de progresiva marginalidad socioeconómica, incrustada en una economía desarrollada y abierta. La desaparición de explotaciones, el envejecimiento de los titulares, la ausencia de nuevas incorporaciones, las presiones sobre el suelo agrario, etc. amenazan seriamente el futuro de la actividad agraria, cuestionando también la producción futura de sus outputs multifuncionales.

Las características principales del agro vasco están determinadas por una realidad diversa, fruto de las condiciones geográficas y climáticas de una región dividida en tres microrregiones agrarias por el extremo oriental de la cordillera Cantábrica y las estribaciones occidentales de Pirineo.

Una primera zona la constituyen la práctica totalidad de los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa y el norte de Álava, de clima atlántico y orografía accidentada (con notables desniveles y altitudes que van desde el nivel del mar hasta cotas superiores a los 1.000 metros), donde las principales producciones son la ganadería (vacuno de leche, carne y ovino, principalmente) y la forestal, con participación menor de otras producciones, como las frutas y hortalizas (cultivos de invernadero)

o la producción vitivinícola (concentrada en unas pocas comarcas de los tres territorios y ligada a la producción de *txakolí*, vino blanco joven autóctono con IGP). En esta zona, el sector se ha estructurado tradicionalmente en torno a los *caseríos*, que son construcciones aisladas que integraban vivienda y explotación, y que han sido simultáneamente la unidad de producción y de residencia de los productores y de sus familias<sup>211</sup>. Una segunda zona es la formada por la zona central del Territorio Histórico de Álava, de clima continental, donde predominan las planicies cerealistas, y donde las principales producciones son el cereal, la remolacha y la patata, con cierta presencia de la ganadería (principalmente vacuno, pero también ovino). La tercera zona se ubica en el valle del Ebro (la Rioja Alavesa), con clima mediterráneo, y donde la producción hegemónica es la vitivinícola, asociada a la IGP del vino de Rioja Alavesa.

**Figura 7.1: Evolución de las principales macromagnitudes agrarias (1990-2005)**



Fuente: DAPA (2007b).

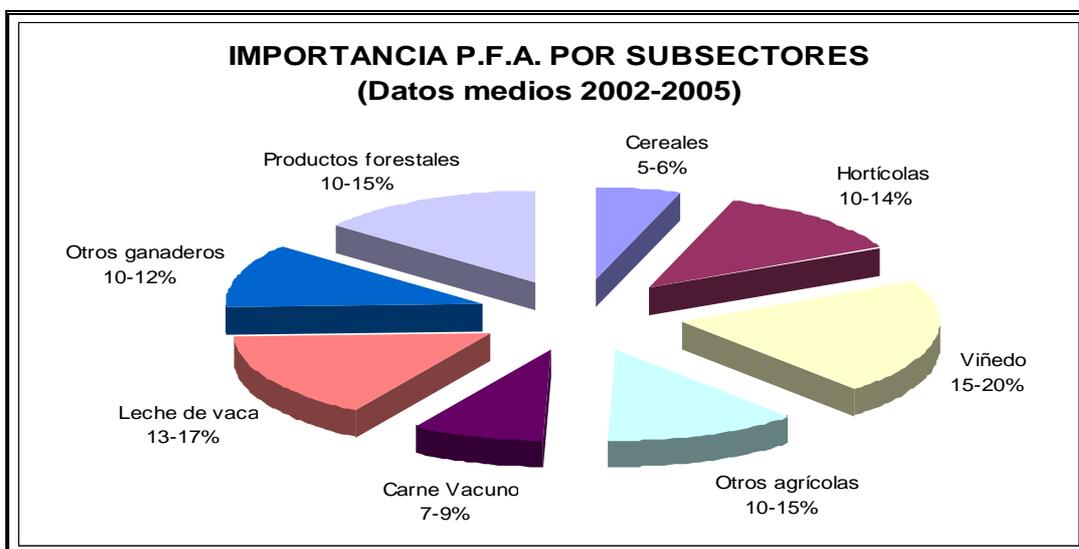
En cuanto a la dinámica económica del sector agrario en la CAPV, ésta no ha sido divergente a la de otros países y regiones con características similares. LA CAPV es una región pequeña, con una superficie de 7.234 Km<sup>2</sup> y una población de 2.129.339 habitantes (2006). El sector agrario ha ido perdiendo progresivamente peso económico, tanto en su participación en el PIB como en el empleo. Así, en 2007 las actividades agropecuarias y forestales suponían el 0,58% del PIB, mientras que el empleo en estos mismos sectores apenas representaba un 1,2% del total. En lo que respecta a las principales magnitudes agrarias, la Renta Agraria real muestra un comportamiento cíclico en periodos de entre 3 y 6 años (ver Figura

<sup>211</sup> Sobre la evolución histórica del caserío y su papel como unidad productiva y núcleo estructurante de la vida rural en las comarcas atlánticas del País Vasco puede consultarse el trabajo de Ainz (2001).

7.1) pero con una tendencia ligeramente descendente. Por su parte, la Renta Agraria por ocupado se había reducido en términos reales un 8,5% entre los años 2000 y 2005<sup>212</sup>.

En lo referente al peso de los distintos subsectores productivos, si bien hasta 1997 la actividad ganadera había sido la que mayor aportación realizaba a la Producción Final Agraria (PFA), a partir de ese año otras actividades fueron adquiriendo un peso creciente, debido principalmente al auge de la producción vitivinícola y a la progresiva disminución de la cabaña ganadera. Por subsectores, la contribución a la PFA durante el periodo 2002-2005 se distribuyó como muestra la Figura 7.2, lo que muestra la diversificación productiva de la agricultura vasca, aunque si se desciende a niveles territoriales inferiores la especialización productiva se hace más evidente. Sin embargo, la relevancia del sector como productor de alimentos no se ciñe exclusivamente a aspectos cuantitativos sino también cualitativos, ya que existe una producción de alimentos autóctonos de calidad relativamente importante, fuertemente identificados con los gustos locales, que el consumidor aprecia y demanda, y que han favorecido el desarrollo de una gastronomía con proyección internacional.

**Figura 7.2. Importancia de la Producción Final Agraria por subsectores**



Fuente: DAPA (2007b)

El último Censo Agrario disponible situaba el número de explotaciones censadas en la CAPV en torno a algo menos de 40.000 explotaciones, pero es muy probable que

<sup>212</sup> No obstante, para contextualizar este dato es importante tener en cuenta las importantes fluctuaciones que caracterizan al sector vitivinícola, que en el periodo 1998-2000 lo situaron en unos niveles de peso relativo anormalmente altos.

en la actualidad su número se haya reducido a la mitad<sup>213</sup>. En vacuno de leche, por ejemplo, en 2007 apenas quedaban 1.440 explotaciones, cuando en 1990 eran 13.389. En su conjunto, todas estas explotaciones generan 23.028 Unidades Trabajo Anuales (UTAs), lo que muestra el predominio de la explotación familiar (menos de 2 UTAs de media por explotación) en la estructura agraria vasca. Sin embargo, hay que hacer constar que gran parte de esas jornadas se llevan a cabo a tiempo parcial. Tal y como señala en su diagnóstico el Plan de Desarrollo Rural de la CAPV 2007-2013, el sector agrario vasco no es capaz de ofrecer condiciones de "empleo de calidad" en cuanto a ingresos, estabilidad, y calidad del trabajo y del ocio (sobrecarga de trabajo, horarios, vacaciones, etc.) (DAPA, 2007b).

Bajo estas condiciones, diversos factores caracterizan la situación de la mano de obra en las explotaciones vascas: en primer lugar, el creciente envejecimiento de la población activa, con un severo problema de relevo generacional; las enormes dificultades de acceso a la actividad (fuertes inversiones en instalaciones y tierra) para activos de fuera del sector (principalmente en el sector del vacuno); un nivel de formación bajo; la renuncia creciente al trabajo en la explotación como actividad principal; la reducción del trabajo familiar; y, por último, el aumento de las incorporaciones de mujeres a la titularidad de las explotaciones. En muchos de estos casos, las mujeres adquieren la titularidad de las explotaciones, y la mantienen como actividad principal (lo que permite que las explotaciones sigan accediendo a regímenes de ayudas como las Indemnizaciones Compensatorias por Zonas Desfavorecidas, ICZD), mientras sus cónyuges se emplean en la industria o los servicios en los pueblos y ciudades del entorno, realizando tareas agrícolas en su tiempo libre.

En general, las explotaciones vascas cuentan con una dimensión media reducida (11 hectáreas por explotación)<sup>214</sup>, observándose ciertas diferencias entre territorios y comarcas. Su pequeña dimensión territorial y la peculiar orografía del país condicionan notablemente su capacidad para competir con aquellas zonas mejor dotadas para la intensificación y el desarrollo de un modelo agrario productivista. Se pueden establecer dos tipologías de explotaciones, atendiendo la primera a las condiciones productivas y estructurales de las explotaciones y la segunda a la posición de las explotaciones en la cadena de valor.

Según la primera tipología (Murua et al., 2006), se detecta una dualidad de modelos de explotación: por un lado, existe un pequeño sector profesional,

---

<sup>213</sup> Los datos de la Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones Agrarias de 2006 reconocían 21.779 explotaciones en activo.

<sup>214</sup> Datos del Censo Agrario de 1999.

competitivo, especializado, cuyos titulares son relativamente jóvenes y poseen niveles de formación más elevados. Estas actividades presentan costes de producción altos y se hallan vertebradas por organizaciones de producción y comercialización. Sin embargo, su mayor capacidad de adaptación está condicionada por unos altos niveles de endeudamiento.

Por otro lado se encuentra una mayoría de explotaciones de reducido tamaño, con orientaciones productivas mixtas, con titulares de edad avanzada (y sin sucesor previsto), cuyos ingresos agrarios tienen un carácter complementario a una actividad principal ejercida fuera de la explotación. Los sistemas de producción son extensivos y presentan productividades bajas, con instalaciones y maquinaria deficientes y amortizadas. La capacidad de adaptación es más bien escasa, ya que los agricultores se hallan próximos al retiro o la jubilación. Por lo tanto, el riesgo de abandono de la actividad es alto, lo que se constituye en uno de los principales factores de riesgo ambiental para el sector agrario de la CAPV.

La segunda tipología también diferencia dos tipos de explotaciones (DAPA, 2007b). Por un lado, existe un sector productor que no realiza transformación en su explotación. Se trata de explotaciones agrarias profesionales (ubicadas en los subsectores de vacuno de leche, vitícola u horticultura intensiva). Su posición en la cadena de valor es débil, ya que el poder de negociación está en manos de sus compradores o clientes. Operan con productos poco diferenciados y por lo general, salvo en el sector vitícola, trabajan con márgenes reducidos, dependiendo sus rentas en gran medida de las ayudas directas. La presencia de sociedades cooperativas es importante, si bien están orientadas básicamente hacia el suministro de insumos y materias primas y la comercialización de los productos agrarios. Por otro lado, hay un sector productor-elaborador que transforma y/o comercializa en la propia explotación, que trabaja con productos claramente diferenciados, de mayor valor añadido y con una elevada fidelización entre los consumidores, por lo que su posición competitiva es más favorable. Se caracterizan por obtener márgenes elevados, unos mayores requerimientos de mano de obra y no depender apenas de las ayudas públicas.

Pese a su número cada vez más reducido, todas estas explotaciones siguen gestionando aún una gran cantidad del territorio. En la actualidad más del 85% del territorio de la CAPV está considerado como zona desfavorecida (ver Figura 7.3.). Atendiendo a la clasificación de ruralidad a escala municipal de la OCDE (municipios

con una densidad de población menor a los 150 habitantes por Km<sup>2</sup>)<sup>215</sup>, el 92% de la población de la CAPV reside en zonas no rurales, lo que otorga a la CAPV la calificación de región urbana, de acuerdo con dicha metodología. No obstante, en términos territoriales un 71% de la superficie de la CAPV se corresponde a zonas rurales.

Las propias características del territorio (orografía montañosa pero de fácil penetración, sin zonas de alta montaña o aisladas; localización sobre un corredor europeo que une Francia con la península Ibérica; alta densidad de población; etc.), hacen que la imbricación entre zonas rurales y urbanas sea muy estrecha, por lo que no es sencillo realizar una separación clara y efectiva entre los contextos rurales y los urbanos, tanto en términos territoriales como socioeconómicos. Ello nos lleva a hablar de un “*continuum*” rural-urbano, tal y como señalaban algunos clásicos de la Sociología Rural, como Sorokin y Zimmermann.

Se genera así un medio rural híbrido, donde la cercanía entre las zonas rurales y urbanas permite la convivencia entre usos agrarios diversos, y en distintos grados de dedicación, con actividades industriales y de servicios. Por otra parte, las zonas rurales se hallan muy próximas a los potenciales consumidores de productos agroalimentarios, que además realizan una utilización recreativa muy intensa del medio rural. Pese a que se hallan en general bien comunicadas, y gozan de una cobertura de servicios relativamente buena, las zonas rurales sufren de fuertes presiones desde el medio urbano para la ocupación de su suelo (usos urbanos, infraestructurales y recreativos), a la vez que ven muy limitada su capacidad de mantener a la mano de obra ligada al medio rural (bien sea a la agricultura bien sea a otras actividades) ante la fuerte atracción que ejercen los polos de actividad urbanos circundantes (DAPA, 2007b). A pesar de ello, la proximidad a las zonas urbanas, la carestía en el precio de la vivienda urbana, y el aumento de la oferta residencial en las zonas rurales de la CAPV han permitido que éstas recuperen población durante la última década, aunque ese aumento del número de habitantes no se haya traducido en un incremento significativo del empleo rural (Murua, Eguía y Malagón, 2006).

Por lo tanto, y pese a la existencia de focos puntuales de contaminación agraria derivados de la intensificación productiva (sobre todo, los purines y residuos

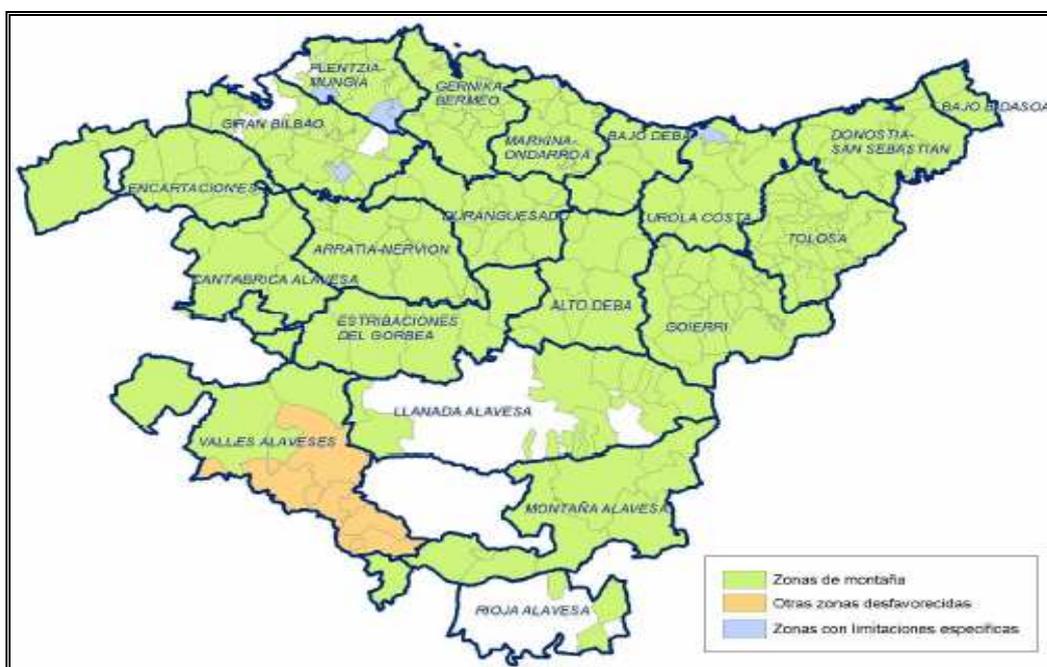
---

<sup>215</sup> La metodología de clasificación o delimitación de zonas rurales de la OCDE (2006) trabaja a dos escalas:

- A escala municipal se considera rural todo municipio que tenga menos de 150 habitantes por Km<sup>2</sup>.
- A escala regional NUTS 3, una región se considera urbana si más del 75% de la población reside en municipios no rurales.

ganaderos), los problemas ambientales de la agricultura vasca están más vinculados a las dinámicas de abandono (Alberdi, 2002), inducidos tanto por lo condicionantes propios del sector como por las presiones del medio urbano más próximo. La región se halla así sumida en un proceso de desagrarización paulatina que puede conducir a la práctica desaparición de sectores productivos completos en un plazo no muy lejano, con las consecuencias ambientales, económicas y sociales que ello podría acarrear (Murua et al., 2006). No sólo se perdería una actividad: con ella desaparecería irremediablemente un patrimonio cultural y natural acumulado durante siglos, patrimonio que es un pilar determinante de la propia identidad social del país.

Figura 7.3. Zonas desfavorecidas de la CAPV



Fuente: DAPA (2007b)

### 7.1. La realidad medioambiental de las explotaciones agrarias en la CAPV

En la actualidad, el sector agroforestal abarca el 87% del territorio (33% de superficie agraria útil y 54% de superficie forestal) de la CAPV. Por lo tanto, las prácticas en este sector han tenido y mantienen aún una notable influencia sobre la biodiversidad, el paisaje y la conservación de los recursos naturales. Décadas e incluso siglos de interacción entre esas prácticas agrarias y el medio natural han generado un mosaico seminatural de paisajes y hábitats que conforman un patrimonio de enorme valor natural y cultural, lo que nos llevaría a ubicar al medio

rural vasco dentro del modelo *output* de relaciones entre medio ambiente y agricultura.

Sin embargo, tal y como se ha señalado en el Capítulo quinto, la agricultura también puede suponer una importante fuente de presiones y contaminación ambiental. Por lo tanto, para un diseño adecuado de las políticas es necesario, en primer lugar, tener un conocimiento lo más preciso posible de cuál es la realidad ambiental del sector, es decir, de cuáles son sus principales agroecosistemas y cuáles son los condicionantes que éstos ejercen sobre el medio rural. En segundo lugar, es fundamental establecer una batería de indicadores que conformen una herramienta útil para que los responsables de las políticas puedan evaluar los resultados de las actuaciones realizadas y realizar las valoraciones y correcciones requeridas (Piorr, 2003). Por último, la eficiencia de las políticas requiere que se pueda determinar la provisión de bienes públicos ambientales socialmente eficiente, para lo que sería cierta utilidad obtener algún tipo de valoración económica de esos bienes ambientales<sup>216</sup>. En este epígrafe se trata de abordar estas cuestiones, haciendo uso para ello de algunos de los estudios disponibles, como el diagnóstico ambiental de los agroecosistemas de la CAPV del Plan de Desarrollo Rural de la CAPV (2007-2013), la adaptación de los indicadores ambientales del proyecto IRENA de la UE al contexto de la CAPV (realizada conjuntamente por los Departamentos de Agricultura y Medio Ambiente del Gobierno Vasco), el estudio de NEIKER sobre el estado del suelo y su potencialidad como sumidero de carbono (NEIKER, 2005), o la valoración económica ambiental realizada por Murua et al. (2006). Una síntesis de todos estos trabajos permite ofrecer una fotografía bastante diáfana de cuál es la realidad ambiental del agro vasco y de la percepción social sobre ella.

### **7.1.1. Los agroecosistemas de la CAPV**

Para el estudio de los agroecosistemas es útil adaptar la definición tradicional de ecosistemas de Odun (1971). Así, desde una perspectiva ecológica, los agroecosistemas se definirían como ecosistemas domesticados por el ser humano, el cual simplifica su estructura, especializa sus comunidades, cierra ciclos de materiales y dirige el flujo energético hacia productos que se consumen localmente o se comercializan en los mercados. Estos agroecosistemas están además íntimamente ligados con paisajes, que suelen representar un elevado valor para los habitantes de un país o región. En la elaboración del *Catálogo Vasco de Paisajes*

---

<sup>216</sup> En un Capítulo anterior ya se hayan señalado algunas de las limitaciones de este tipo de análisis.

*Singulares y Sobresalientes* se realizó una caracterización de las distintas texturas paisajísticas existentes en la CAPV, identificándose 20 tipos diferentes, de los cuales 16 están estrechamente relacionados con el medio rural, como soporte de usos agrarios, ganaderos o forestales, núcleos de población ligados al propio medio o como entornos o hábitats de montaña. Esta diversidad se corresponde además con una notable relevancia espacial, ya que la superficie ocupada por estos 16 paisajes suponen el 94,7% del territorio de la CAPV (DAPA, 2007b).

Según el Plan de Desarrollo Rural 2007-2013 para la CAPV (DAPA, 2007b), los agroecosistemas de la CAPV participan de determinadas características (baja productividad, elevada diversidad, existencia de efectos amortiguadores de fluctuaciones, etc.), que justifica que sean considerados como un objeto de conservación en sí mismos, lo que motivaría la realización de esfuerzos destinados a evitar su desaparición por la presión y la competencia de usos más intensivos. Estos agroecosistemas serían de dos tipos principales: **Sistemas forestales** y **agroecosistemas agrícolas y ganaderos**. Ambos tipos se caracterizan porque cobijan actividades agrícolas, ganaderas y forestales directamente dependientes de la productividad del medio, y por su diversidad, ya que cada uno de ellos es poseedor de una estructura y biodiversidad específicas. Estas actividades son una de las principales fuerzas motrices del modelado y la gestión de estos espacios y, por lo tanto, del estado de conservación y de la calidad de sus recursos naturales. Existen además dos hábitats azonales, como los ríos y humedales, que se integran e imbrican en los sistemas forestales y en los agroecosistemas, de forma que se ven influenciados por las actividades que se realizan en éstos. Aunque cada uno de los agroecosistemas tiene una actividad principal, estos usos pueden encontrarse entremezclados dentro de un mismo agrosistema e incluso rotar a lo largo del tiempo en función de diferentes factores (prácticas agrarias, ciclos agrarios, gestión del suelo, etc.). A continuación se analizan las principales características de cada uno de los dos principales tipos, señalando además los principales subtipos que se pueden diferenciar en zonas más o menos homogéneas desde el punto de vista de su gestión y estado medioambiental.

### **1) Los sistemas forestales.**

El 55% de la superficie de la CAPV está cubierta por masas forestales. Este porcentaje se ha mantenido más o menos estable durante las últimas décadas, mostrando incluso cierta tendencia al alza. Desde el punto de vista medioambiental, los sistemas forestales presentan importantes aspectos positivos, relacionados principalmente con su función como sumidero de CO<sub>2</sub>, y con su efecto protector sobre la biodiversidad, al servir de hábitat y refugio para multitud de fauna y flora.

Sin embargo, la biodiversidad también se ha visto afectada por el elevado grado de fragmentación de los bosques de la CAPV y su reducida conectividad, lo que además ha repercutido notablemente sobre el paisaje. La causa de estas deficiencias hay que buscarla, por un lado, en la propia configuración de las masas forestales (de tamaño reducido, sobre todo en la vertiente cantábrica), y por otro, en la naturaleza de la matriz de separación de los bosques, que está constituida por agroecosistemas en los que progresivamente han desaparecido los elementos que facilitaban la conexión entre los bosques, como setos, ribazos, bosquetes pequeños, etc. Además, la construcción de infraestructuras viarias ha ejercido también un importante impacto negativo, aumentando la fragmentación y dificultando aún más la conectividad entre las diferentes manchas forestales.

En la CAPV existen dos tipos principales de sistemas forestales: los bosques propiamente dichos (47% de la superficie forestal) y las plantaciones forestales (53%). Las principales diferencias entre ambos están vinculadas con las especies arbóreas que los constituyen y con el modelo de gestión asociado, factores que a su vez determinan sus condiciones medioambientales. En general, la intervención humana es más reducida en los bosques, por lo que estos ecosistemas presentan una mayor calidad ambiental, mientras que en las plantaciones forestales se desarrollan en ocasiones ciertas prácticas más agresivas con el entorno.

Las mayores masas forestales de los **bosques** se localizan en las faldas y cumbres de las sierras y macizos montañosos. Fuera de estos espacios, se encuentran bajo forma de manchas pequeñas y dispersas, a menudo aisladas entre sí por usos del suelo intensivos. Los bosques ocupan principalmente terrenos de titularidad pública, bajo fórmulas tradicionales de gestión comunal, como las comunidades, parzonerías y mancomunidades. Esta titularidad pública resulta un factor determinante para su gestión.

En cuanto al tipo de actividades forestales predominantes, éstas se orientan fundamentalmente al mantenimiento y mejora de los terrenos, con el objetivo de que los bosques ejerzan funciones ecológicas o de esparcimiento. En algunas zonas de altitud elevada, donde los bosques se intercalan con pastos montanos, se desarrolla también cierta actividad ganadera tradicional de carácter extensivo, con la transtermitancia del ganado, que pasa los inviernos en los fondos de valle y la época estival en las zonas de montaña. Por lo tanto, en estas zonas se generan unos sistemas silvopastorales de gran interés natural y cultural (DAPA, 2007b).

En cuanto a sus características ambientales, en primer lugar cabría señalar la amplia diversidad de hábitats forestales existentes en la CAPV, especialmente de frondosas autóctonas (hayedos, robledales, encinares, etc.), que sirven de cobijo

para una rica fauna forestal, cuya conservación se halla amenazada por el riesgo de fragmentación de estos espacios. Los bosques también ejercen una función protectora del suelo frente a la erosión, lo que es fundamental en una orografía tan irregular como la vasca. Además, muchos bosques bajo titularidad pública se ubican en montes públicos situados en las cabeceras de las cuencas hidrográficas, contribuyendo al mantenimiento de la calidad de las aguas. Por otra parte, las superficies forestales bajo frondosas presentan el mayor contenido de carbono orgánico de toda la CAPV (84 t C/ha). Por último, los bosques tienen un gran valor paisajístico y son importantes zonas recreativas, de ocio y esparcimiento para habitantes de las ciudades.

En el caso de las **plantaciones forestales**, predomina el monocultivo de eucaliptos y coníferas de crecimiento rápido y de alta productividad, donde el *pinus radiata* es la especie dominante (38% de la superficie forestal total). Se hallan principalmente en la vertiente cantábrica, sobre terrenos privados y generalmente ocupando pequeñas parcelas. Las actividades forestales están enfocadas al aprovechamiento maderero. La gestión de estas plantaciones suele seguir métodos tradicionales, menos impactantes, pero también se emplean en ocasiones métodos ciertamente más agresivos con el entorno. Estas prácticas y el carácter de monocultivo que presenta la inmensa mayoría de las explotaciones condicionan su estado y función ecológica. Así, se caracterizan por una baja biodiversidad vegetal y faunística (debido principalmente a los turnos cortos).

En general, estas plantaciones se ubican en zonas con elevadas pendientes, por lo que la protección contra la erosión es muy alta durante el período en el que los árboles cubren el terreno. Sin embargo, se dan riesgos puntuales de erosión en determinados momentos del ciclo de plantación y corta, especialmente si coincide con alta pluviosidad. También aumenta este riesgo la construcción de pistas forestales y cortafuegos sin criterios medioambientales. Este aumento de la erosión puede redundar en una menor calidad del agua por las escorrentías. En cuanto al contenido de carbono orgánico del suelo, las superficies forestales bajo coníferas presentan un contenido de 79 t C/ha. Finalmente, las plantaciones forestales implican alteraciones y reducciones de la calidad del paisaje, sobre todo tras las cortas.

## **2) Los agroecosistemas agrícolas y ganaderos**

Se trata de ecosistemas transformados y modificados por la actividad humana y en cuya configuración son determinantes las actividades agrícolas y/o ganaderas que se desarrollan en ellos. Los suelos son de capacidad agrológica y productividad diversa y suelen estar relegados, con respecto a los sistemas forestales, a las

partes más bajas, llanas y accesibles de los valles, por lo que son objeto de una fuerte presión para usos urbanísticos.

En la CAPV se pueden hallar dos grandes tipos de agroecosistemas, ganaderos y agrícolas, cuyas diferencias responden tanto a condiciones funcionales como territoriales, lo que a su vez determinan también sus características ambientales<sup>217</sup>. Ambos agroecosistemas se caracterizan por la amplia variedad animal y vegetal ligada a sus producciones. Así, hay un total de 14 razas autóctonas en la CAPV: cuatro bovinas (*betizu*, *monchina*, *pirenaica*, *terreña*), una caprina (*azpi gorri*), tres ovinas (*latxa*, *carranzana* y *sasi ardi*), dos equinas (*caballo alavés* y *pottoka*), tres caninas (*euskal artzain txakurra*, *villano de las Encartaciones* y *villanuco de las Encartaciones*) y una raza aviar (*euskal oiloa*). Además, existe un pequeño número de variedades vegetales autóctonas.

En los **agroecosistemas ganaderos** los suelos se destinan principalmente a prados y pastos. También se pueden hallar, aunque en menor medida, forrajes, maíz, frutales y hortícolas. El suelo ocupado por pastos permanentes y cultivos forrajeros representa el 24% de la superficie de la CAPV. Estos agroecosistemas se localizan principalmente en la vertiente cantábrica de la CAPV, de clima oceánico.

En cuanto a sus características ambientales, el riesgo de contaminación más grave proviene de la generación de residuos como purines y estiércol que crean serios problemas vinculados a su gestión y tratamiento. El uso más habitual es su aplicación como abono orgánico sobre la superficie de la propia explotación. Sin embargo, el proceso de intensificación de esta actividad ha tenido como consecuencia que en algunos casos los ganaderos no dispongan de una base territorial suficiente para llevar a cabo una gestión apropiada de estos subproductos.

Por otra parte, el paisaje típico de estos agroecosistemas es la *campiña atlántica*, que está constituida por un mosaico de prados, elementos naturales y construcciones típicas ligadas a la actividad (caseríos, bordas, muretes, *metas*, etc.), lo que le dota de una enorme diversidad estructural, a la vez que favorece la conectividad entre los espacios. En general, este paisaje de campiña se halla bien conservado, pero en algunos lugares se ha producido una importante simplificación debido a la progresiva eliminación de esos elementos estructurales. Sin embargo, la estrecha vinculación entre este tipo de paisaje y las prácticas ganaderas

---

<sup>217</sup> Además de estas dos grandes zonas cabría mencionar aquellas zonas agrarias que se localizan en un entorno periurbano, con unas características especiales por su proximidad a los centros urbanos.

tradicionales conceden a aquél un amplio valor como activo del patrimonio cultural, que además es muy apreciado por la población urbana.

En cuanto a la biodiversidad, este tipo de paisaje presenta una elevada diversidad de fauna y flora, aunque se ha dado cierto empobrecimiento florístico, debido a la sustitución de prados naturales de siega por prados *domesticados*, en los que efectúan periódicas resiembras con unas pocas especies (*ray-grass*, alfalfa...).

Con respecto al suelo, en general los prados proporcionan una protección eficaz contra la erosión. Su contenido en carbono orgánico es bueno (63 t C/ha). Por último, las aguas superficiales y subterráneas presentan ciertos riesgos de contaminación puntual y difusa, principalmente debida a una excesiva aplicación de los residuos ganaderos. A pesar de ello, las concentraciones de nitratos en las aguas superficiales y subterráneas de la vertiente cantábrica son muy bajas.

En los **agroecosistemas de vocación agrícola**, se puede diferenciar una zona predominantemente cerealista y otra con predominio de la vid (Rioja Alavesa). Todas estas actividades ocuparían el 9,5% del suelo de la CAPV, localizándose prácticamente en su totalidad (el 96% de los suelos y el 93% de las producciones) en la vertiente mediterránea (Álava), donde la suave orografía y los amplios valles posibilitan su desarrollo. Hay que señalar también que en estas zonas también se pueden hallar explotaciones ganaderas extensivas o intensivas, que pese a que puedan tener implicaciones ambientales notables a escala local, influyen en mucha menor medida sobre el territorio que las actividades agrícolas dominantes.

Estos agroecosistemas son los que presentan mayores riesgos de erosión del suelo, debidos a las labores propias de los cultivos extensivos y al desarrollo de cultivos leñosos (viñedos) en suelos sin cobertura vegetal herbácea. En cuanto a la calidad de suelo, es baja en lo referente a contenido de carbono orgánico (34 t C/ ha para los cultivos extensivos y 28 para los viñedos). El riesgo de contaminación difusa por la aplicación de fertilizantes minerales y fitosanitarios es elevado. Tanto es así que es en este tipo de agroecosistemas donde se localizan las mayores concentraciones de nitratos en aguas superficiales y subterráneas, superando en algunos casos las concentraciones máximas de los estándares fijados por la Directiva de Nitratos de la UE.

### **7.1.2. El diagnóstico agroambiental de la CAPV**

El diagnóstico ambiental de la agricultura más actualizado disponible es el estudio "Agricultura y Medio Ambiente en la CAPV- Indicadores 2006", realizado conjuntamente por el Departamentos de Agricultura, Pesca y Alimentación (DAPA) y el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno

Vasco (IHOBE y IKT, 2006). Tomando como base los indicadores del IRENA, este informe selecciona 19 indicadores agroambientales específicos para la CAPV, con los que realiza un completo análisis de las interacciones entre el sector agrario y sus potenciales afecciones ambientales, su situación actual y su evolución en los últimos años. La Tabla 7.1. resume los valores de los 19 indicadores. A continuación, se ofrecen de forma más detallada algunas de las principales conclusiones de ese informe.

**Tabla 7.1. Indicadores agroambientales de la CAPV según el modelo FPEIR**

Modelo FPEIR	Indicador	Tendencia	Aspectos relevantes
Fuerzas Motrices	1. Consumo de fertilizantes	😊	Entre 2000 y 2003 el uso de fertilizantes nitrogenados y fosfatados ha descendido en la CAPV en un 11,2 y 3,6% respectivamente.
	2. Consumo de productos fitosanitarios	😞	Entre 2000 y 2003 el consumo de pesticidas ha aumentado un 16%.
	3. Uso del agua (intensidad)	😐	Entre los años 1989 y 1999 la superficie regada al menos una vez al año ha aumentado un 11,7%, aunque se está produciendo una mejora en la eficiencia de uso (riego por goteo).
	4. Uso de energía	😞	Entre 1993 y 2003 ha aumentado un 70% el consumo energético por hectárea de SAU, debido principalmente al consumo de derivados del petróleo.
	5. Cambios en el uso del suelo	😞	Entre 1990 y 2000 se ha artificializado el 1,5% de la superficie de suelo agrario de la CAPV.
	6. Modelo de cultivo y tenencia de ganado	😐	Entre 1990 y 2003 ha aumentado la superficie de pastos permanentes y la de cultivos permanentes, disminuyendo las explotaciones de orientaciones fuertemente intensivas. Se ha reducido también la superficie destinada a cultivos herbáceos. Las cabañas de porcino y aves se han reducido drásticamente entre 1990-2004 (40 y 56%, respectivamente). La cabaña de bovino ha disminuido un 3%, mientras la de ovino ha aumentado en un 13%.
	7. Intensificación/extensificación	😞	El sector ganadero bovino y porcino ha sufrido en 1990-2004 una gran intensificación.
	8. Especialización/diversificación	😐	La superficie destinada a prácticas especializadas es del 56%. Estas explotaciones suponen el 82% del margen bruto del sector.
	9. Marginación	😞	En 1999, el 64% de los titulares de explotaciones superaban los 55 años. El 81% de las explotaciones obtenían un margen bruto inferior a 7.200 euros anuales.
Presiones	10. Cambios en la cubierta vegetal	😐	El significado ambiental de la transformación de suelo agrícola en suelo forestal/semi natural es complejo. Mientras que el cambio hacia bosques mixtos tiene aspectos ambientales muy positivos, el cambio hacia plantaciones de coníferas tiene aspectos ambientales menos positivos.
	11. Emisiones de gases de efecto invernadero	😞	Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del sector agrícola aumentaron un 11% entre 1990 y 2006. El sector es responsable del 5% del total de emisiones.
	12. Emisiones de amoníaco	😊	Las emisiones de amoníaco de origen agrario han disminuido. Las relacionadas con el manejo del estiércol un 26,3% en 1990-2004; las procedentes del uso de fertilizantes, un 11,2% entre 2000-2003.
	13. Erosión del suelo	😊	La erosión hídrica del suelo debida a la actividad agrícola es muy pequeña.
Estado/Impacto	14. Calidad del suelo	😐	En general, la calidad del suelo en cuanto a su contenido de carbono orgánico es buena. Los menores niveles se dan en las zonas cerealista y de viñedos de Álava.
	15. Nitratos en el agua	😐	La única zona que presenta concentraciones superiores a los estándares fijados por la regulación es la Llanada Alavesa.
Respuestas	16. Superficie acogida a medidas de apoyo agroambiental	😐	La superficie acogida a medida agroambientales ha aumentado, aunque en porcentaje de la SAU es aún inferior a la media de la UE-15.
	17. Superficie acogida a programas de protección de la naturaleza	😊	La proporción de la Red Natura 2000 que depende de prácticas extensivas es del 27,7% (superior a la media de la UE-15). La proporción con respecto a la superficie total es también superior a la media comunitaria.
	18. Superficie destinada a agricultura ecológica	😊	Desde 1998 hasta 2004 la superficie cubierta por agricultura ecológica ha aumentado un 163%.
	19. Superficie forestal acogida a certificación PEFC	😊	En 2004 (primer año de aplicación), la superficie acogida a certificación PEFC era de 28.000 hectáreas (7% de la superficie total).

Fuente: IHOBE e IKT, 2006

### **La pérdida de suelo agrario: artificialización, erosión y calidad**

Una de las mayores presiones a las que está sometido el medio rural es la que se ejerce sobre el suelo agrario para llevar a cabo modificaciones sobre su uso. Estas presiones provienen principalmente por la demanda de suelo para la construcción de nuevas zonas industriales y comerciales (polígonos industriales y centros comerciales), para usos residenciales basados en edificaciones dispersas, o para la creación de infraestructuras de transporte. Todo ello, junto con la expansión de la superficie de los bosques, ha motivado que la CAPV haya perdido entre 1996 y 2005 un 5,9% de su SAU (Ver Tabla 7.2.). El incremento medio anual de suelo artificializado en la CAPV, entre 1994 y 2004, ha sido de 753 hectáreas, afectando fundamentalmente al suelo agrario<sup>218</sup>. Desde el punto de vista cualitativo, estas pérdidas de suelo suelen afectar a las tierras más fértiles situadas en los valles, que son las más llanas (y apreciadas) en una orografía tan accidentada como la vasca. La consecuencia es que los suelos y la actividad agraria van quedando confinados a las tierras más altas (pastos de altura) y menos accesibles, lo que redundará en perjuicio de su productividad y su potencial atractivo como actividad económica.

Por otra parte, en la CAPV apenas existen problemas derivados de la erosión hídrica del suelo debida a la actividad agrícola, ya que la media anual es muy baja (0,46 t/ha/año, con valores que se sitúan en un rango entre 0,01 y 5,36 t/ha/año)<sup>219</sup>. En lo relativo a la calidad del suelo, puede decirse que es buena en la mayor parte de la CAPV, siendo correcto el contenido de carbono orgánico presente, con una media de 72,5 toneladas de carbono por hectárea (t C/ha) (NEIKER, 2005). En total, los suelos forestales acumulaban un 60% del stock de carbono orgánico del suelo de la CAPV y los pastizales, el 21%. Como ya se ha comentado anteriormente, por tipos de suelo, los mayores valores medios de carbono orgánico se obtenían en los suelos bajo frondosas (84 t C/ha), bajo coníferas (79 t C/ha) y en los pastos herbáceos (63 t C/ha), y los menores, en los cultivos extensivos (34 t C/ha) y en los viñedos de Rioja Alavesa (28 t C/ha). En el caso de estos últimos, la baja calidad de los suelos vinculada a este tipo de cultivos puede poner en peligro la productividad de los cultivos y de los suelos a medio plazo.

---

<sup>218</sup> Y esto ha ocurrido pese a que desde las instituciones públicas se reconocía el carácter básico del suelo agrario como activo medioambiental del país. Así, en la Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo Sostenible (2002-2020) se incluía el suelo agrario como pieza clave del medio ambiente y del desarrollo sostenible de la CAPV, y determinaba entre sus objetivos frenar la urbanización de los suelos con alta capacidad agrológica y disminuir progresivamente los procesos de artificialización y proteger la tierra agraria como paisaje rural. También era éste uno de los objetivos del Plan Territorial Sectorial Agroforestal, aprobado inicialmente en enero de 2005, y que parecía destinado a ser un instrumento clave en la ordenación del territorio y del medio rural.

<sup>219</sup> El límite máximo admitido internacionalmente se sitúa entre 10-12 t/ha/año.

**Tabla 7.2. Usos del suelo en la CAPV, 1996 y 2005.**

Usos del suelo (en hectáreas)	Año	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.P.V
S.A.U.	1996	123.638	56.817	53.791	234.246
	2005	121.634	52.690	46.200	220.523
Superficie forestal	1996	143.506	128.244	118.255	390.005
	2005	141.515	130.646	124.540	396.701
Urbano e infraestructuras	1996	9.283	14.748	9.670	33.701
	2005	11.397	17.671	11.573	40.642
Otros (matorrales, marismas, roquedos, agua, etc.)	1996	27.838	21.914	13.317	66.069
	2005	28.913	20.225	15.435	64.571
Total	1996	304.265	221.723	198.033	724.021
	2005	303.459	221.232	197.748	722.437

Fuente: DAPA e Inventario Forestal

### **Consumo de fertilizantes y de productos fitosanitarios**

El descenso del consumo de fertilizantes detectado durante los últimos años está relacionado con tres factores explicativos. En primer lugar, con la aplicación de la estricta legislación europea estricta sobre su uso (Directiva de Nitratos), que ha supuesto a su vez un aumento de los mecanismos de control por parte de la Administración vasca. En segundo lugar, por la reducción en más de 5.000 hectáreas de las tierras de cultivo en las que se aplicaban fertilizantes de forma intensiva. Por último, por los cambios en los comportamientos de los agricultores, que gracias al asesoramiento externo y a su propia experiencia han asumido que, una vez superado el nivel óptimo de fertilización nitrogenada, una aportación adicional no lleva asociado un incremento del rendimiento. Así, el uso de fertilizantes nitrogenados y fosfatados disminuyó, entre 2000 y 2003, un 11,2% y un 3,6% respectivamente. El consumo en 2003 en la CAPV fue de 12.370 toneladas de fertilizantes nitrogenados y de 11.468 toneladas de fertilizantes fosfatados.

Respecto al consumo de productos fitosanitarios, su aplicación en los últimos años se ha mantenido relativamente constante. Entre 2000 y 2003 se ha producido un ligero aumento de su uso (1,6%), debido principalmente al aumento del uso de herbicidas (9%) y a una disminución del uso de pesticidas y de fungicidas, que son los productos fitosanitarios más utilizados (726 toneladas en 2003).

### **Calidad del agua e intensidad de uso**

Como en la mayoría de los países de la UE, en la CAPV también se ha detectado un crecimiento continuado del contenido de nitratos en las aguas superficiales y subterráneas, derivado principalmente del uso de fertilizantes, la densidad de la cabaña ganadera y las prácticas de gestión agraria. Se superan los niveles guía (50

mg/litro, fijados en la Directiva de Nitratos) en las aguas superficiales de la Llanada Alavesa, el sistema del Zadorra y el sureste alavés. Las aguas subterráneas de las mismas zonas presentan también valores críticos.

En cuanto al consumo de agua, entre 1989 y 1999 se ha producido un incremento del 11,7% de la superficie regada por lo menos una vez al año, superándose las 10.600 hectáreas. En el mismo periodo, la superficie regable ha crecido un 149%, aumentando hasta las 24.807 hectáreas. Sin embargo, el Plan de Regadíos de Álava de 1997 estimaba aumentar la superficie hasta las 37.600 hectáreas, con una demanda de agua para riego de 54,2 Hm<sup>3</sup>.

### **Eficiencia energética y emisiones de GEI**

El sector primario consume el 3% de la energía total consumida en la CAPV, porcentaje que dobla su participación en el PIB. Esto es resultado de la mayor intensificación de las explotaciones y su consiguiente mecanización, lo que ha originado, entre 1993 y 2003, un aumento del consumo energético del sector agrario del 70%, hasta alcanzar anualmente los 13,6 GJ/hectárea de SAU. Como consecuencia de ello, entre 1990 y 2003 las emisiones de CO<sub>2</sub> de origen agrario a la atmósfera han aumentado un 95,7%.

Por otra parte, durante el periodo 1990-2003 se han reducido las emisiones de metano y de óxido nitroso en un 13,4% y un 11,7% respectivamente, como consecuencia de la reducción de la aplicación de fertilizantes nitrogenados, la disminución de la cabaña ganadera y los cambios en las prácticas agrarias (como la prohibición de la quema de rastrojos). Los cultivos destinados a la producción de biocombustibles apenas supusieron un 0,7% de la SAU durante la campaña 2005/2006.

Por lo tanto, la agricultura sería responsable del 6% de las emisiones totales de GEI de la CAPV. Durante el periodo 1990-2003, las emisiones de GEI de origen agrario han aumentado un 13,6%. Sin embargo, también hay que tener en cuenta las aportaciones del sector agrario en su conjunto (incluido el subsector forestal) a la mitigación del cambio climático gracias a la absorción de CO<sub>2</sub> que realizan los árboles y plantas, y a la retención de carbono orgánico de los suelos. A estos procesos contribuyen la importante masa forestal, la extensión de prácticas adecuadas en la agricultura y la silvicultura, y el mantenimiento de la superficie de humedales.

### **Agricultura ecológica y producción integrada**

Aunque el porcentaje de SAU dedicada a la agricultura ecológica es aún inferior a la media comunitaria (0,4% frente al 3,8% de la UE-15), la superficie reconocida

como en agricultura ecológica en la CAPV ha experimentando un crecimiento importante durante los últimos años. En 2005 eran 909 las hectáreas inscritas<sup>220</sup>, aunque un amplio porcentaje se hallaba aún en proceso de conversión. De esa superficie, el 67% correspondía a praderas y cultivos forrajeros, un 13% a cultivos extensivos y a huerta, un 10% a viñedo y el 10% restante a frutales. En cuanto a la producción integrada, en el año 2005 se cultivaban un total de 350 hectáreas, principalmente de patata, remolacha y hortalizas.

### **Programas de protección de la naturaleza**

Un 18% de la superficie de la CAPV está catalogado como Lugar de Interés Comunitario (LIC), porcentaje superior en seis puntos a la media comunitaria, que es del 12%. La Red Natura 2000 en su conjunto (ZEPAS más LICs) supondría el 20,3% del territorio de la CAPV. Una buena parte de esta superficie (35.968 hectáreas, el 27,7% de la superficie acogida a la Red Natura 2000) está cubierta por doce tipos de hábitats que requieren de la continuidad de prácticas agrarias extensivas. Sin ningún tipo de manejo agrario o ganadero, esos hábitats perderían gran parte de su riqueza biológica debido a la aparición invasiva de arbustos, malezas y árboles (Ostermann, 1998, citado por IHOBE e IKT, 2006). Entre estos hábitats se incluyen principalmente brezales, praderas y pastizales (IHOBE e IKT, 2006).

A propuesta del Gobierno Vasco, la Comisión ha confirmado en la CAPV<sup>221</sup> 52 LICs. Por otra parte, existen seis zonas que tienen la clasificación de ZEPA, entre las que se encuentra la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (Declarado como tal por la UNESCO en 1984) y otros cinco espacios naturales: la Bahía de Txingudi, la Sierra Salvada, Valderejo-Sierra de Arcena, Sierras Meridionales de Álava e Izki. Sin embargo, hasta la fecha no ha tenido lugar en la CAPV un desarrollo normativo propio con respecto a Natura 2000<sup>222</sup>, lo que ha dificultado la adopción de medidas de conservación en los lugares seleccionados y su designación como ZEC (zonas especiales de conservación). Hasta que se apruebe esa legislación específica, la conservación de la naturaleza del País Vasco se rige por la Ley 16/1994, de 30 de Junio, cuyo objeto es la protección de aquellos lugares que, cumpliendo alguno de los objetivos y requisitos que en ella se determinan, quedan amparados por sus estatutos de protección. Estos lugares componen la Red de Espacios Naturales

---

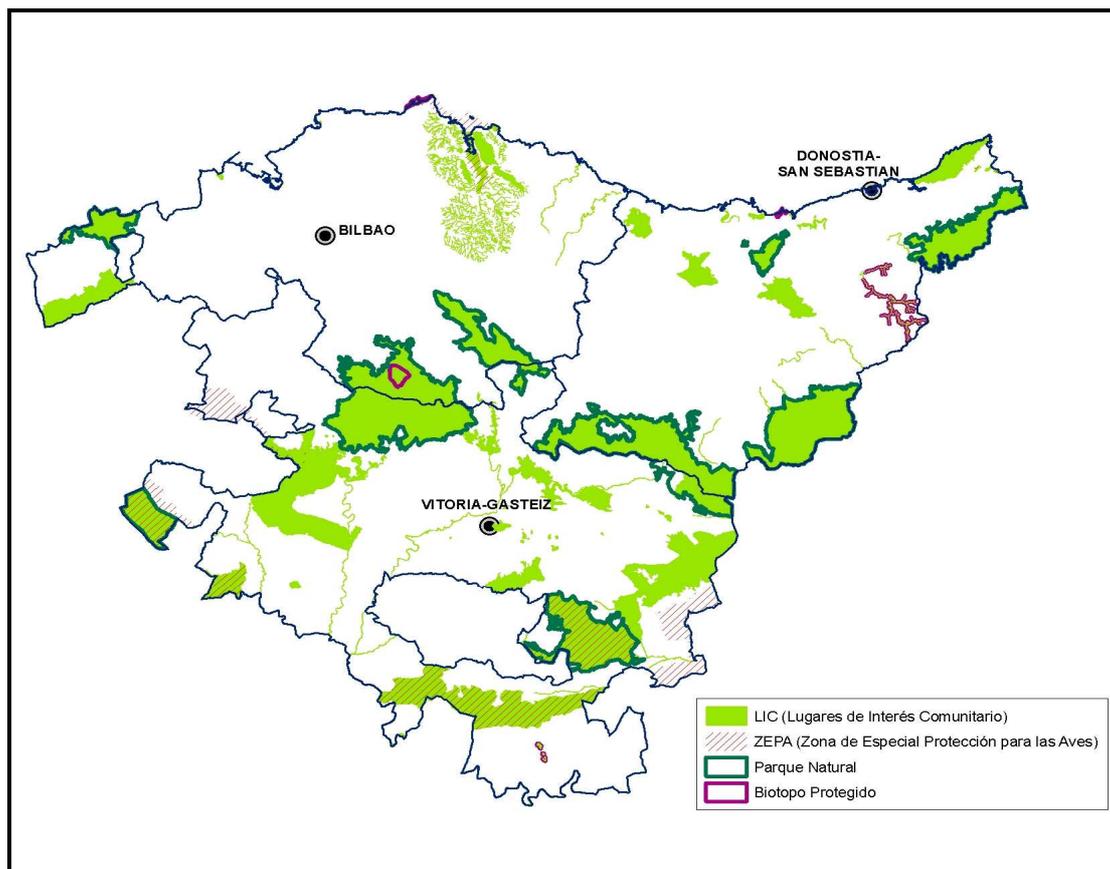
<sup>220</sup> La Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible planteaba un objetivo de 600 hectáreas para 2012.

<sup>221</sup> Decisiones de la Comisión C/2004/4032 y C/2006/613.

<sup>222</sup> El Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco está elaborando en la actualidad una propuesta normativa que dote de un régimen jurídico específico a la red Natura 2000 de la CAPV.

Protegidos (ENPs) de la CAPV, cuya finalidad es, por un lado, representar los principales ecosistemas y formaciones naturales del País Vasco y, por otro, coordinar los sistemas generales de gestión, buscando preservar sus valores naturales. La Red de ENP incluye en la actualidad 9 Parques Naturales, 5 Biotopos Protegidos y 26 Árboles Singulares, lo que supone un total de 76.695 hectáreas protegidas, un 10,6% de la superficie de la CAPV (ver Figura 7.4.)<sup>223</sup>.

**Figura 7.4. Mapa de situación de los LICs, ZEPAs, Parques Naturales y Biotopos Protegidos**



Fuente: DAPA (2007b)

En definitiva, pese a la existencia de determinados problemas ambientales derivados de la intensificación, la mayor parte de las presiones sobre el medio ambiente agrario provienen de la marginación y el abandono de la actividad agraria. La importancia de las prácticas extensivas para la conservación de determinados agroecosistemas de elevado valor naturalístico hace necesaria su

<sup>223</sup> Además de las citadas figuras de protección, existen otras dos más cuyo objetivo es dar una mayor coherencia a la red de ENP, aumentar la conectividad entre los espacios de alto valor ecológico y extender así las propuestas de conservación más allá de los lugares protegidos. Se trata de la Red de Corredores Ecológicos (aún en fase de diseño) y las Áreas de Interés Naturalístico (51 en total, incluidas en las Directrices de Ordenación Territorial, DOT). El Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha elaborado además un Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes.

continuidad si se quiere preservar las características de estas zonas y paisajes, lo que las convierte en un objetivo principal de las PAA.

### 7.1.3. Una valoración de los servicios ambientales de la CAPV

Aunque existía algún precedente (como el estudio del Gobierno Vasco de 1992 sobre los sistemas forestales de la CAPV, en el que valoraban los beneficios indirectos de los bosques con características de bienes públicos)<sup>224</sup>, el ejemplo más reciente de valoración de los bienes y servicios ambientales de la agricultura y del medio rural en la CAPV lo podemos encontrar en Murua et al. (2006), que utilizaron para ello la técnica de transferencia de beneficios (*benefit transfer*). Esta técnica consiste en utilizar información económica y conocimiento ya existentes sobre valoración medioambiental para adaptarla y aplicarla a nuevos ecosistemas. Ello requiere que en el nuevo contexto se den condiciones de recursos y políticas similares a las del contexto original. La transferencia de beneficios se justifica en aquellos casos cuando en la realización de estudios de valoración hay restricciones de presupuesto o de tiempo (Rosenberger y Loomis, 2000).

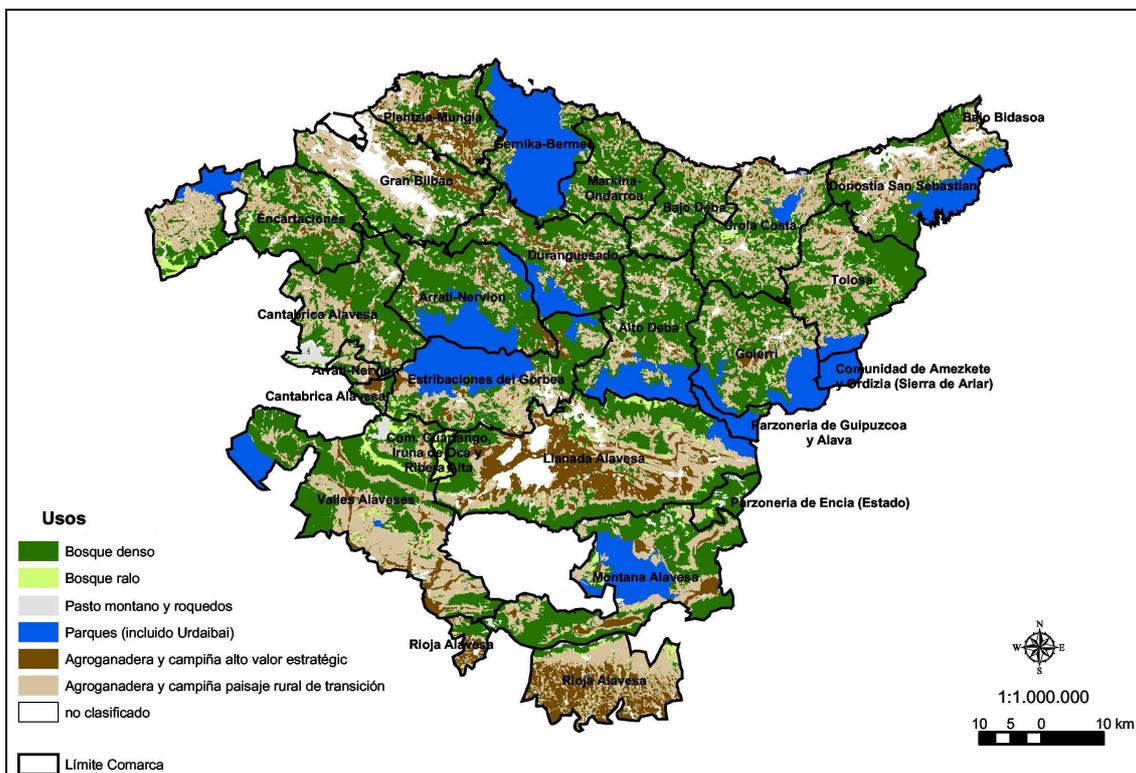
En este caso, la valoración de los servicios que proveen los ecosistemas del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco se basa en la Sistematización General de Categorías de Ordenación empleadas en el Plan Territorial Sectorial Agroforestal (PTS). De la clasificación de usos del suelo del PTS, Murua et al. utilizaron los siguientes usos: i) Bosque Denso; ii) Bosque Ralo; iii) Pasto Montano; iv) Roquedo; v) Parques y Espacios Naturales Protegidos (ENP); vi) Zonas agroganaderas de alto valor estratégico; y vii) Zonas agroganaderas de paisaje rural de transición. En la Figura 7.5. se muestra la distribución espacial por comarcas de estos usos.

Cuatro fueron los servicios ambientales identificados para realizar la valoración: 1) *uso recreativo y paisaje*, 2) *biodiversidad*, 3) *fijación de carbono* y 4) *protección de ecosistemas*. A las subcategorías Bosque Denso, Bosque Ralo y Parques, se les asociaron los servicios medioambientales de *uso recreativo y paisaje*, *biodiversidad* y *fijación de carbono*; a la subcategoría de Parques y ENP, los usos *recreativo y paisaje*, *protección de ecosistemas* y *fijación de carbono*, mientras que al resto de categorías se les asociaron los servicios de *uso recreativo y paisaje*, y *biodiversidad*. Cada uno de estos tipos de servicios se valoró mediante el procedimiento de transferencia de beneficios, utilizando para ello diversos estudios

<sup>224</sup> Entre los distintos servicios ambientales de los bosques se valoraban distinguiendo entre contribución al ciclo del agua (80 euros/ha), reducción de erosión (30 euros/ha), y los servicios medioambientales de mantenimiento de la biodiversidad (45 euros/ha), fijación de carbono (20 euros/ha) y uso recreativo (3 euros/ha).

de valoración de los servicios medioambientales realizados en la Unión Europea y otros países<sup>225</sup>. Por lo tanto, se optó por utilizar la información disponible en cuanto a la distribución espacial de categorías de uso del territorio y de valoración de los servicios medioambientales de estos usos.

**Figura 7.5. Mapa comarcal de clasificación de usos para la valoración de los servicios medioambientales.**



Fuente: Murua et al. (2006)

En la Tabla 7.3. se muestran los valores de los diferentes servicios medioambientales en los tres Territorios de la CAPV. La valoración del *uso recreativo y del paisaje* se realizó estimando un valor por visita para los diferentes usos. Los valores seleccionados fueron 36 euros/visita para Parques, 24 para Bosque Denso, 18 para Bosque Ralo, 13 para zonas de Pasto Montano y Roquedos. En las Zonas Agroganaderas se calculó un valor de *paisaje* de 13 euros/visita. Para expresar estos beneficios en valores por hectárea, se estimaron las visitas por

<sup>225</sup> Como ya advertían los autores, este trabajo presenta ciertas limitaciones. En primer lugar, los valores de los servicios medioambientales se tomaron a partir de otros estudios de valoración. Por lo tanto, sería necesario realizar trabajos de valoración contingente y de experimentos de elección para determinar unos valores más precisos en las diferentes zonas del País Vasco. Por ejemplo, en el caso de los usos recreativos y de paisaje, convendría disponer de información más precisa sobre el tipo de actividades de recreo en cada zona y estimar así los valores de estas actividades. Además, sería necesario establecer un mayor detalle de información que distinguiera por clase de ecosistema los valores de uso directo, de uso indirecto, de opción y de no uso. El trabajo tampoco realiza una valoración específica para las áreas ZEPa y LIC o para otras zonas, como los humedales, ni tampoco se llevó a cabo una identificación y valoración de las principales especies de flora y fauna y sus ecosistemas. Obviamente, todas estas tareas requieren una importante cantidad de recursos, esfuerzos y tiempo (Murua et al., 2006).

hectárea para los Territorios de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa a partir de la información de pernoctaciones para 2004 del EUSTAT en estas zonas, tanto en establecimientos hoteleros como en agroturismos y campings. La estimación de visitas por hectárea fue de 1,12 en Álava, 2,71 en Bizkaia y 3,96 en Gipuzkoa.

**Tabla 7.3. Valores medioambientales de los usos del territorio en la CAPV (euros/ha).**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
<b>Bosque denso</b>			
Uso recreativo y paisaje	26,9	65,0	95,0
Biodiversidad	50,0	50,0	50,0
Fijación de carbono	7,7	19,2	14,0
<i>Valor Total</i>	<i>84,6</i>	<i>134,2</i>	<i>159,0</i>
<b>Bosque ralo</b>			
Uso recreativo y paisaje	19,2	46,2	67,7
Biodiversidad	30,0	30,0	30,0
Fijación de carbono	2,1	2,1	2,1
<i>Valor Total</i>	<i>51,3</i>	<i>78,3</i>	<i>99,8</i>
<b>Pasto montano</b>			
Uso recreativo y paisaje	15,4	37,0	54,1
Biodiversidad	20,0	20,0	20,0
<i>Valor Total</i>	<i>35,4</i>	<i>57,0</i>	<i>74,1</i>
<b>Roquedos</b>			
Uso recreativo y paisaje	15,4	37,0	54,1
Biodiversidad	20,0	20,0	20,0
<i>Valor Total</i>	<i>35,4</i>	<i>57,0</i>	<i>74,1</i>
<b>Parques y reserva Urdaibai</b>			
Uso recreativo y paisaje	40,3	97,4	142,6
Protección ecosistemas	100,0	100,0	100,0
Fijación de carbono	7,7	19,2	14,0
<i>Valor Total</i>	<i>148,0</i>	<i>216,6</i>	<i>256,6</i>
<b>Zona agroganadera y campina de alto valor estratégico</b>			
Paisaje	15,4	37,0	54,1
Biodiversidad	20,0	20,0	20,0
<i>Valor Total</i>	<i>35,4</i>	<i>57,0</i>	<i>74,1</i>
<b>Paisaje rural de transición</b>			
Paisaje	15,4	37,0	54,1
Biodiversidad	10,0	10,0	10,0
<i>Valor Total</i>	<i>25,4</i>	<i>47,0</i>	<i>64,1</i>

Fuente: Murua *et al.* (2006)

Los valores de *biodiversidad* y *proteccion de ecosistemas* se determinaron en función del potencial de cada categoría para albergar los ecosistemas, sin tener en cuenta las visitas de los individuos como en el caso anterior. Los valores fueron de 100 euros/ha en Parques, 50 en Bosque Denso, 30 en Bosque Ralo, 20 en Pasto Montano, Roquedos y Zonas de alto valor estratégico, y 10 en Zonas de paisaje rural de transición.

Finalmente, los valores de *fijación de carbono* se obtuvieron a partir de las medias de crecimiento maderero en cada territorio y en el conjunto de la CAPV. El crecimiento maderero medio para la CAPV es de 6,4 m<sup>3</sup>/ha, con ciertas diferencias entre territorios (3,7 m<sup>3</sup>/ha en Álava, 9,2 en Bizkaia y 6,7 en Gipuzkoa). Para un contenido de carbono de unos 275 kgC/m<sup>3</sup>, la fijación media de carbono en cada territorio es de 1,02 t C/ha en Álava, 2,53 en Bizkaia y 1,84 en Gipuzkoa. Se

asumían unos costes sociales por tonelada de carbono emitida de unos 10 \$/t C (Nordhaus, 1991; Nordhaus, 1992), con lo que el valor de la fijación de carbono era de 7,7 euros/ha en Álava, 19,2 en Bizkaia y 14,0 en Gipuzkoa<sup>226</sup>. También se estimó el valor del carbono en el suelo de los bosques (que puede alcanzar las 84 t C/ha en los bosques de frondosas) para la categoría de Bosque Denso, en 380 euros/ha<sup>227</sup>.

**Tabla 7.4. Valoración de los servicios medioambientales en la CAPV (1.000 euros).**

Servicio medioambiental	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Uso recreativo y paisaje	4.720	10.950	14.480	30.150
Biodiversidad	8.110	6.190	5.740	20.040
Fijación de carbono	1.150	2.790	1.860	5.800
Protección ecosistemas ENP	2.800	3.770	3.180	9.750
Paisaje agroganadero y campiña	1.740	1.790	2.520	6.050
Valor Total	18.520	25.490	27.780	71.790

Fuente: Murua et al. (2006)

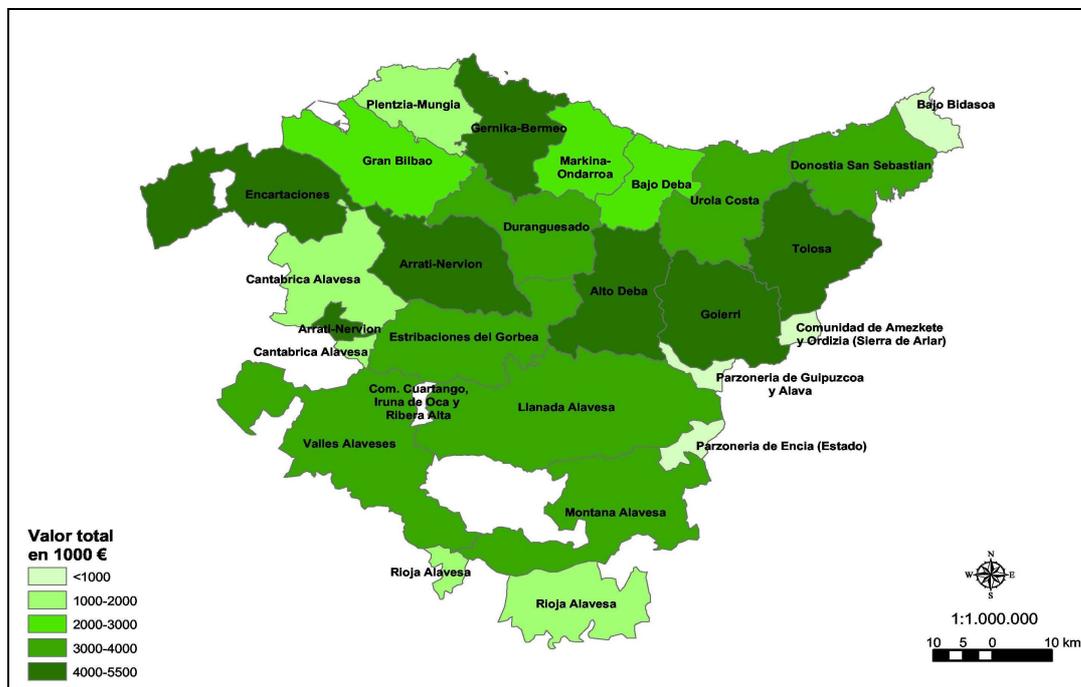
Los resultados de la valoración de los servicios medioambientales en los territorios de la CAPV se muestran en el Tabla 7.4. y en la Figura 7.6. Según estas estimaciones, el valor total de estos servicios se acercaba a los 72 millones de euros, lo que suponía un 20% de la renta agraria de la CAPV y un valor equivalente al de la producción final forestal. Por servicios ambientales, el mayor valor correspondía al *uso recreativo y paisaje* (30 millones), seguido de *biodiversidad* (20 millones) y *protección de ecosistemas* (10 millones). La *fijación de carbono* y el *paisaje agroganadero y campiña* se situaban en torno a los 6 millones de euros cada uno. Para los tres tipos de servicios medioambientales el rango de valores totales variaba entre los 257 euros/ha en los parques naturales de Gipuzkoa y 51 euros/ha en los bosques ralos de Alava. El valor de *uso recreativo y paisaje* era

<sup>226</sup> Estos resultados se obtienen al multiplicar el valor 7,6 euros/t C de la tonelada carbono, por la fijación de carbono de los bosques de 1,02 t C/ha en Álava, 2,53 en Bizkaia y 1,84 en Gipuzkoa. En el caso de bosque ralo se estimó un valor de *fijación de carbono* de 2,1 euros/ha, correspondiente a un crecimiento de madera de 1 m<sup>3</sup>/ha. Estos importes miden el valor de la *fijación de carbono* por el crecimiento de la madera, aunque el retorno del carbono a la atmósfera depende del uso posterior de la madera, y del ciclo de los productos (como muebles y papel) que pueden reciclarse.

<sup>227</sup> Resultado del producto 50 t C/ha x 7,6 euros/t C. Las 50 t C/ha se tomaron como la diferencia de carbono en el suelo entre el uso de Bosque Denso y el uso de Cultivo Intensivo. Este valor es diferente de los valores de fijación de carbono de los bosques estimados para la madera, ya que el valor de la fijación de carbono por la madera es un flujo anual, mientras que el valor de la pérdida de carbono en el suelo por reducción de la masa forestal, corresponde a una pérdida del stock de carbono en el suelo.

mayor en Gipuzkoa que en los otros territorios, debido al mayor número de visitas anuales por hectárea (3,96) con respecto a Bizkaia (2,71) y Álava (1,12).

**Figura 7.6. Valor total de los servicios medioambientales en la CAPV (X1.000 euros).**



Fuente: Murua et al. (2006).

Las grandes extensiones de Bosque Denso presentes en ciertas comarcas de Álava determinaban el elevado valor de *biodiversidad* de este territorio. Sin embargo, el valor de *uso recreativo* y *paisaje* de estos bosques era reducido debido al escaso número de visitantes. En otras comarcas (como Llanada Alavesa y Rioja Alavesa) era significativo el valor acumulado de *biodiversidad* en las Zonas Agroganaderas de alto valor estratégico. El mayor valor de *protección de los ecosistemas* se alcanzaba en Bizkaia, debido a la existencia de importantes espacios naturales protegidas como Urdaibai, Gorbeia, Urkiola, o la Sierra de Armañón. En Álava y Gipuzkoa los mayores valores también se alcanzaban en las comarcas donde se ubican los Parques y otros ENP. En cuanto al valor de la *fijación de carbono*, éste dependía del crecimiento de la madera en cada territorio y de la extensión de los bosques. Sin embargo, no se tuvo en cuenta para su cálculo la capacidad de fijación de carbono de otros suelos, como los pastos o las tierras de cultivo, que también puede ser relevante.

Por usos (Ver Tabla 7.5.), eran los de Bosques, Pastos Montanos y Roquedos los que proveían un mayor valor por los servicios medioambientales: 42,5 millones de euros. Por territorios, el valor de estos usos forestales era de 16,5 millones de euros en Gipuzkoa y de 14,9 millones en Bizkaia, y provenía de su *valor recreativo*

y de *paisaje*, mientras que en Álava la mayor parte del valor de los Bosques y Pastos (11,0 millones) provenía de la *biodiversidad*.

**Tabla 7.5. Valoración de los usos agroganaderos, forestales y parques (1.000 euros).**

<b>Categoría de uso y servicio</b>	<b>Álava</b>	<b>Bizkaia</b>	<b>Gipuzkoa</b>	<b>CAPV</b>
<b>Agroganadero y campiña</b>	3.330	2.420	3.070	8.820
paisaje	1.740	1.790	2.520	6.050
biodiversidad	1.590	630	550	2.770
<b>Bosques denso y ralo, pasto y roquedos</b>	11.050	14.910	16.530	42.490
recreativo y paisaje	3.590	7.280	9.930	20.800
biodiversidad	6.520	5.560	5.190	17.270
fijación de carbono	930	2.070	1.420	4.420
<b>Parques</b>	4.150	8.160	8.170	20.480
recreativo y paisaje	1.130	3.670	4.540	9.340
protección ecosistemas	2.800	3.770	3.180	9.750
fijación de carbono	220	720	450	1.390
<b>Valor Total</b>	18.520	25.490	27.780	71.790

Fuente: Murua et al. (2006).

Por su parte, los Parques proveían un valor de 20,5 millones de euros, generados en su mayor parte por los servicios de uso recreativo y paisaje, y protección de los ecosistemas (más de 9 millones en ambos casos). La mayor frecuencia de visitas a los parques y su impacto en el valor de uso recreativo y paisaje es la causa del mayor valor de los parques en Gipuzkoa y en Bizkaia respecto a Álava. Por último, los usos agroganaderos y de campiña proveían un valor de servicios medioambientales de 8,8 millones de euros, que era la suma del valor de paisaje de 6,0 millones, y del valor de biodiversidad de 2,8 millones. El valor de los usos agroganaderos era de 3,3 millones de euros en Álava, 2,4 millones en Bizkaia y 3,1 en Gipuzkoa.

## **7.2. La intervención pública sobre la agricultura y el medio rural en la CAPV**

El agro vasco ha sufrido en las últimas décadas una reconversión silenciosa, que ha modernizado sus estructuras y ha tratado de dotar a sus agentes de herramientas para competir, pero que, sin embargo, ha forzado la desaparición de multitud de

explotaciones y activos agrarios. Estos cambios en la estructura productiva del sector primario han tenido consecuencias directas sobre el medio rural, que ha tenido que asimilar ese proceso de reestructuración a la vez que trataba de hallar su propia posición dentro de la sociedad vasca, haciendo frente a las importantes carencias estructurales que estrangulaban su viabilidad como espacio social.

La intervención pública de las instituciones vascas ha tratado de responder a los problemas propios de la agricultura vasca pero no ha sido ajena a los cambios en la orientación de la política agraria a escala europea (Murua, 2000). Desde la asunción de las competencias de política agraria por parte de las administraciones vascas a principios de los ochenta, sus actuaciones se han encaminado progresivamente a reforzar la vertiente territorial y medioambiental de la agricultura, aunque sin abandonar los aspectos sectoriales y productivos (Etxano, 2004). Hay dos hechos que resultan claves a la hora de analizar la evolución de la intervención pública sobre el medio rural en la CAPV: el primero sería la creación de la Administración autonómica y el segundo, la adhesión a la Comunidad Europea.

La aprobación del Estatuto de Autonomía de Gernika en 1979 supuso la asunción por parte de las Administraciones vascas (el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa) de la práctica totalidad de las competencias en materia agraria y de desarrollo rural, que posteriormente fueron distribuidas entre las instituciones autonómicas y forales por la Ley de Territorios Históricos de 1983<sup>228</sup>.

En virtud de esta Ley, corresponde a las Diputaciones el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes (esto es, del Gobierno vasco) en las siguientes materias: sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal (excepto semillas y plantas de viveros); producción y sanidad animal. También se les adjudicaba la competencia de ejecutar en su territorio la normativa común sobre administración de espacios naturales protegidos<sup>229</sup>. Por lo tanto, se puede observar que las atribuciones de las Administraciones forales en materia agraria son bastante amplias y cuando menos, vagas, dada la complejidad que han adquirido estas políticas desde que se promulgó la Ley hasta la actualidad. Esto ha sido fuente de problemas de coordinación y de organización de la gestión de las diferentes actuaciones públicas. Éstos se hicieron más evidentes tras la entrada en la UE y la puesta en marcha de programas comunitarios, ya que el desarrollo de la

---

<sup>228</sup> Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

<sup>229</sup> Artículo 7 de la Ley 27/1983.

normativa común, y las prácticas e inercias de cada administración dejaban un amplio margen de maniobra a cada Diputación Foral, lo que en ocasiones no ha sido comprendido por las instituciones comunitarias. Otra de las consecuencias de esta distribución de competencias ha sido la construcción de un denso entramado institucional sobre el que ha recaído el peso de las actuaciones públicas sobre el sector primario y el medio rural.

Por su parte, la integración europea supuso, tanto para el sector y sus agentes, como para las propias Administraciones vascas, la necesidad de adecuarse a los requisitos de una Política Agrícola Común que tenía más de dos décadas de historia y que, además, estaba haciendo frente a una importante crisis. Los cambios de las políticas (de la PAC, pero también de otras políticas, como la política regional) y del marco regulatorio comunitario propio han ido generando un esquema complejo de intervención sobre el que se han desenvuelto las instituciones y agentes públicos y privados regionales durante las últimas décadas.

Obviamente, la praxis política de las Administraciones vascas ha estado condicionada por estos cambios externos. Sin embargo, no es menos cierto que las instituciones vascas han dispuesto de cierta capacidad para marcar las directrices del desarrollo de su medio rural, habiendo hecho uso de ella para determinar las prioridades e instrumentos necesarios para garantizar su viabilidad futura. Con este fin, las estrategias se han orientado, al menos en el plano discursivo, en establecer prioridades hacia la conservación de sus recursos naturales y paisajísticos, la diversificación de fuentes de renta y empleo de sus habitantes, y la mejora de la calidad de vida de éstos, aunque en la práctica gran parte de las actuaciones y los recursos se hayan dirigido a mantener la capacidad productiva y competitiva del sector productivo y transformador.

Se pueden distinguir cuatro etapas en la evolución de las políticas agrarias y rurales de la CAPV. La primera abarcaría desde la creación de las instituciones autonómicas tras la aprobación del Estatuto de Gernika en 1979 hasta finales de esa misma década. En una segunda etapa, tras los primeros años de integración en Europa, las políticas aplicadas en la CAPV se adaptan a las transformaciones que están teniendo lugar en la PAC y en la política regional comunitaria. Una tercera etapa se correspondería con la aplicación de la Agenda 2000 en la CAPV, mientras que la última etapa estaría marcada por el nuevo Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 puesto en marcha tras la aprobación del Reglamento FEADER.

### **7.2.1. Los inicios de la política agraria en la CAPV (1979-1988)**

Durante esta primera etapa, las actuaciones públicas en el medio rural se dirigieron mayoritariamente a la modernización del sector agropecuario, y eran medidas que se circunscribían básicamente a lo que conocemos como desarrollo agrario, mientras que de forma simultánea se creaba un entramado institucional propio para la implementación de determinadas medidas de política agraria de índole territorial.

La realidad agraria que encontraron las primeras administraciones vascas presentaba notables deficiencias (Malagón, 2001; Murua, Eguía y Malagón, 2006). El sector estaba orientado básicamente hacia las producciones ganaderas (vacuno de carne y de leche), además de a otras producciones menores pero con gran incidencia a escala comarcal (cereal y tubérculos en Llanada, Montaña y Valles Alaveses, vid en la Rioja Alavesa), con una estructura fuertemente atomizada, explotaciones pequeñas, poco mecanizadas, dependientes para su reproducción de recursos obtenidos fuera de la propia explotación (agricultura a tiempo parcial), limitada por grandes carencias de infraestructuras básicas (camino, electrificación, teléfono, etc.), una industria transformadora de dimensiones también reducidas y un mínimo tejido asociativo y profesional.

Para hacer frente a esta situación, las Administraciones agrarias vascas (Gobierno vasco y Diputaciones Forales) pusieron en marcha diversas actuaciones dirigidas a la modernización del sector: programas de apoyo a la inversión y a la renovación de las explotaciones; la construcción de infraestructuras rurales (camino, pista forestal, electrificación de caseríos); la puesta en marcha de campañas de saneamiento de la cabaña ganadera y planes de mejora genética; la creación de centros de gestión técnico- económica; el fomento del asociacionismo profesional, etc.

Sin embargo, este proceso de reestructuración estuvo condicionado por la entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986. La necesaria adecuación a las condiciones establecidas por la PAC y el competitivo entorno comunitario conllevaba, por un lado, la introducción de progresivas limitaciones productivas (en leche, carne, vino y otras producciones), mientras que, por otro lado, la apertura comercial propiciaba la exposición a la competencia exterior de las producciones locales. Todo ello hacía aún más necesario perseverar en el proceso de modernización estructural abierto durante los primeros años de la década. Esta reestructuración tuvo como consecuencia una acelerada desaparición de explotaciones, principalmente ganaderas, contrarrestada en cierta medida por la creciente profesionalización, especialización e intensificación de las supervivientes y

un ligero incremento de la dimensión media de las explotaciones, que aún seguía siendo inferior a la media comunitaria.

Todos estos esfuerzos reconversores no impidieron el arranque de las primeras actuaciones en materia de política socioestructural. Así en 1985 se aprobó el Decreto 394/1985 sobre el Régimen Específico de la Agricultura de Montaña, que supuso la adaptación a la normativa comunitaria sobre Zonas Desfavorecidas (Directiva 75/268)<sup>230</sup>. Este Decreto reconocía 20 Comarcas de Agricultura de Montaña, que incluían al 85% de los municipios y de la superficie. Su aprobación permitía la integración de criterios no exclusivamente sectoriales en las políticas públicas sobre el medio rural. Así, la Política de Agricultura de Montaña (PAM) vasca se cimentaba en dos pilares (Mauleón, 1998):

- a) Las medidas de política agraria, cuyo objetivo era asegurar unos ingresos mínimos a las explotaciones agropecuarias ubicadas en las Zonas de Agricultura de Montaña, mediante la concesión de ayudas directas a los agricultores y ganaderos.
- b) La política de desarrollo integral, destinada a subsanar las carencias estructurales de las zonas de montaña. El principal instrumento lo constituían los Programas Comarcales de Agricultura de Montaña, donde se recogían las actuaciones multidisciplinares (transformación y comercialización de productos agropecuarios; infraestructuras y equipamientos; recuperación de patrimonio histórico, cultural y natural; turismo y artesanía rural; etc.) a llevar a cabo en cada comarca<sup>231</sup>.

La legislación para Zonas de Montaña posibilitó además la creación de un tejido institucional local, compuesto por los Comités Comarcales de Agricultura de Montaña (CCAM) y las Asociaciones de Agricultura de Montaña (AAM). Los CCAM (integrados por representantes de las administraciones y de los agricultores) se constituyeron como órganos de consulta, asesoramiento y coordinación en las cuestiones relativas a la PAM en el ámbito de cada comarca<sup>232</sup>. Las AAM se crearon como principal agente ejecutor de los Programas Comarcales y en ellas también estaban representados, además de la Administración local de la comarca

---

<sup>230</sup> Posteriormente, el Decreto 27/1988, de Ayudas a las Explotaciones Agrarias del País Vasco, adaptaría la normativa vasca a la comunitaria (Reglamento 797/85), redefiniendo estas ayudas como Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM) y regulando su aplicación.

<sup>231</sup> Sin embargo, las inversiones realizadas bajo las directrices de la PAM por las Diputaciones Forales se concentraron en la mejora de infraestructuras agrarias y rurales, y en el apoyo a las rentas a través de las ICM, sin que se apoyaran apenas actuaciones de diversificación productiva (Murua, Eguía y Malagón, 2006).

<sup>232</sup> El Decreto también creó una Comisión de Agricultura de Montaña que abarcaba las mismas funciones que los CCAM para el conjunto de la CAPV.

(ayuntamientos y entidades locales menores, parzonerías, etc.), las entidades asociativas de los agricultores y ganaderos de la comarca y las empresas de los sectores agroalimentario y agroturístico que dispusieran de instalaciones y establecimientos en la propia comarca. Sin embargo, las agrupaciones de agricultores y ganaderos tenían garantizada la mayoría absoluta en los órganos de decisión de la AAM.

Por lo tanto, las AAM otorgaban aún una participación marginal a los sectores no agrarios en la toma de decisiones que afectaban al desarrollo de estas comarcas. Ello planteaba una contradicción entre los objetivos (el desarrollo rural integrado) y los instrumentos (las AAM), lo que evidenciaba que las Administraciones vascas mantenían aún su percepción de la problemática del mundo rural en clave estrictamente agraria, más allá del contenido del discurso oficial (Murua, Eguía y Malagón, 2006)<sup>233</sup>.

### **7.2.2. La Reforma de los fondos estructurales y los planes estratégicos (1988-1999)**

En una segunda etapa, la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 generó un nuevo marco para la política regional, donde el desarrollo rural no meramente estructural pasaba a ser un eje importante de las actuaciones públicas. Este enfoque del desarrollo rural, ciertamente más integral, se tradujo en la CAPV en sendos programas operativos para zonas Objetivo 5b en sucesivos periodos de programación (1988-1993 y 1994-1999), la aplicación de las Iniciativas LEADER I y LEADER II en las zonas rurales de la CAPV, y en dos Planes Estratégicos para el medio rural, que iban esbozar los principios de actuación de las instituciones vascas en este ámbito. Por otra parte, también se llevaron a cabo otra serie de actuaciones de mejora de estructuras agrarias, así como indemnizaciones compensatorias para zonas de montaña, en aplicación del Reglamento 950/97.

Los dos programas operativos tuvieron como finalidad principal invertir los procesos de pérdida de dinamismo socioeconómico de las zonas rurales y mejorar la calidad

---

<sup>233</sup> Sin embargo, las carencias del tejido institucional se hicieron más evidentes con la aplicación del primer Programa Operativo para Zonas Objetivo 5b y de la Iniciativa Comunitaria Leader (1989-1993) en dos comarcas rurales (Montaña y Valles Alaveses) y la extensión de la aplicabilidad de estos Programas en el siguiente periodo de programación a cinco nuevas comarcas (dos en Álava, dos en Bizkaia y una en Gipuzkoa). Las AAM ya existentes en las comarcas Objetivo 5b tuvieron que reorientar sus actuaciones para adecuarlas a prioridades más acordes con el concepto de desarrollo rural implícito en los nuevos programas (y reconvertirse en Asociaciones de Desarrollo Rural), incorporando ámbitos de actuación distintos de los exclusivamente agrarios. Estos nuevos ámbitos adquirirán progresiva relevancia en las políticas públicas sobre el medio rural (creación de empresas y nuevas actividades, suelo industrial, equipamientos e infraestructuras socioculturales, conservación del medio natural, turismo rural, etc.).

de vida de sus habitantes. Para ello, se planteaban una serie de objetivos específicos: mejorar las rentas agrarias; crear empleo en otras actividades diferentes a las agrarias; desarrollar las infraestructuras económicas y de equipamientos sociales; y, por último, conservar el entorno natural de las zonas rurales. Estos programas se ejecutaban a través de cuatro ejes prioritarios: infraestructura rural, diversificación económica, mejoras del medio natural y recursos humanos (Izquierdo, 2007).

El Documento Único de Programación (DOCUP) del primer programa operativo se aprobó con cierto retraso (octubre de 1990) y su aplicación estuvo limitada a dos comarcas alavesas (Valles y Montaña Alavesa), con una superficie que superaba los 1.100 Km<sup>2</sup> (el 15% de la superficie de la CAPV) pero que apenas contaba con 8.699 habitantes. El DOCUP supuso una inversión de 2.519 millones de pesetas (15,13 millones de euros), de los que un 83,8% eran recursos públicos. La mayor parte de las inversiones se realizaron en mejoras de infraestructuras agrarias (51%) y diversificación económica (33%), mientras que las inversiones para mejoras del medio natural (10%) y recursos humanos (6%) fueron mucho más reducidas. Estas inversiones mantuvieron una notable orientación agraria, destinándose gran parte de los recursos (la mitad de los destinados a infraestructuras agrarias) a regadíos. En cuanto a las realizaciones, este plan se tradujo en 62 nuevos empleos creados en las comarcas beneficiarias, junto con otras mejoras en equipamientos e infraestructuras.

Por su parte, la Iniciativa LEADER I se comenzó a ejecutar sobre las dos comarcas del Objetivo 5b en 1991, y supuso una inversión de 1.807,17 millones de las antiguas pesetas (10,86 millones de euros). La inversión privada supuso casi la mitad del monto total. Por medidas, la mayor parte de los recursos se destinaron a la creación de PYMES (64%) y al turismo rural (14%). En este sentido cabe señalar que la respuesta de la iniciativa privada fue bastante escasa, ya que la mayor parte de los recursos destinados al apoyo a las PYMES fueron a parar a un único proyecto, que resultaba de notables dimensiones para la escala comarcal. En total, con el apoyo de LEADER I se crearon 130 empleos en la zona. Por otra parte, LEADER también supuso la creación del Centro de Desarrollo Rural *Aurrera*, que se constituyó como Grupo de Acción Local (GAL) promotor bajo el apoyo y control de las administraciones vascas, en una aplicación *sui generis* de la filosofía LEADER a la realidad rural de la CAPV.

Durante el periodo 1994-1999, el Programa Operativo para Zonas Objetivo 5b se amplió a cinco comarcas y cuarenta y tres municipios. Las inversiones mantuvieron su orientación hacia la diversificación de la actividad, bien en las propias

explotaciones agrarias (21%, más un 3% destinado a apoyar el turismo rural), bien mediante el apoyo a nuevas iniciativas empresariales (20%). Una proporción ligeramente inferior se destinó a la mejora de las infraestructuras agrarias (18,6%). La renovación de los pueblos, así como otras mejoras en los equipamientos y servicios de las zonas rurales se llevaron en total casi el 17% del presupuesto del programa. Las partidas destinadas a la conservación y protección del medio natural (11%) y a recursos humanos (ayudas al empleo y formación) fueron las que menos recursos absorbieron. Las principales realizaciones durante este periodo de programación fueron la creación de 33 empresas (más la realización de mejoras en otras 54) y 290 empleos (más la conservación de otros 414), y la realización de más de 250 proyectos de mejora de infraestructuras agrarias (principalmente caminos y regadíos), que beneficiaron a más de 600 explotaciones. También se llevaron a cabo importantes obras de infraestructuras en las poblaciones rurales (electrificación, abastecimiento de aguas y saneamiento, rehabilitación, conservación del patrimonio rural, etc.), de las que se beneficiaron más de 15.000 habitantes del medio rural.

Durante este periodo también se llevaron a cabo actuaciones de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, en aplicación de los Reglamentos 2328/91 y 950/97. Las más destacables fueron las ayudas a la inversión, de las que se beneficiaron 6.552 explotaciones. Su monto ascendió hasta los 4.735,5 millones de pesetas (28,5 millones de euros). También se concedieron ayudas a la instalación a 55 jóvenes agricultores. Por otra parte, más de 3.000 explotaciones recibieron Indemnizaciones Compensatorias por hallarse ubicadas en zonas de montaña, obteniendo una media de 950 euros anuales.

En cuanto a la Iniciativa LEADER II, la inversión total realizada fue de 3.033,4 millones de pesetas (18,23 millones de euros), de los cuales sólo un 29% fueron recursos públicos. La mayor parte de la inversión se destinó a la creación de PYMES (48%) y al turismo rural (42%). Con el apoyo de LEADER II se generaron 141 empleos, 31 nuevas empresas y 137 plazas turísticas, además de ponerse en marcha acciones de formación, medioambientales y de apoyo técnico.

En definitiva, las actuaciones llevadas a cabo durante este periodo supusieron un intento de revitalizar las zonas rurales, mediante la creación de empleos en nuevos sectores y actividades, así como de dotar de mejores equipamientos e infraestructuras a las zonas rurales para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La extensión de este nuevo enfoque de desarrollo rural tuvo su traducción institucional con la creación en 1993 de *Mendikoi* (antes *Aurrera*), primero como centro vasco de desarrollo rural y posteriormente como sociedad

pública, desde donde se pasaron a coordinar todas las actuaciones de promoción socioeconómica sobre el medio rural de las instituciones públicas vascas (incluida la gestión de la Iniciativa LEADER II)<sup>234</sup>.

Pero las Administraciones vascas también llevaron a cabo actuaciones por iniciativa propia en el marco de sus propios objetivos de política agraria y de desarrollo rural. A principios de los noventa, los cambios que se avecinaban en la PAC (la Reforma Mac Sharry) y la necesidad de coordinar las diferentes actuaciones de las Administraciones vascas, impulsaron un proceso de reflexión y análisis que desembocó en el Plan Estratégico Rural Vasco (PERV), con vigencia desde el año 1992 hasta 1996 (Malagón, 2001). Su aprobación supuso la adopción definitiva por parte de las instituciones vascas del concepto de desarrollo rural como pieza básica de una estrategia que tenía como objetivo impulsar los cambios estructurales que permitieran a las zonas rurales frenar su proceso de declive. Este Plan fue fruto de un largo proceso de discusión en el que participaron multitud de agentes y expertos de la administración, del sector y del propio medio rural. El PERV establecía las prioridades en un marco general de actuación. Así, dentro de una estrategia que afrontaba los problemas del medio rural de una forma integral, se definían como objetivos prioritarios la competitividad del sector agroalimentario, el mantenimiento del tejido socioeconómico de las áreas rurales y la gestión adecuada del medio natural. El desarrollo agrario se convertía así en desarrollo rural (Murua, Eguía y Malagón, 2006). Sin embargo, el PERV no incluía compromiso financiero alguno, ni unos objetivos cuantificables, lo cual dificultaba su seguimiento y evaluabilidad.

El sector primario y su industria transformadora mantenían en el PERV su papel central en la nueva política rural vasca. No había cambios significativos respecto a la estrategia anterior de profesionalización, modernización y renovación de las explotaciones, si bien cabía destacar el esfuerzo creciente en una política de diferenciación de producto basada en la calidad de la producción agroalimentaria local, como elemento clave para la mejora de la capacidad competitiva de las producciones.

Sin embargo, la política rural tuvo también otros dos ejes de actuación. El primero de ellos era el desarrollo rural territorial, esto es, la necesaria revitalización del tejido socioeconómico de las zonas rurales, para reparar las consecuencias de la crisis agraria y frenar la emigración rural. Para ello, era necesario adoptar medidas que frenaran el despoblamiento de las zonas rurales y mejoraran la calidad de vida

---

<sup>234</sup> En la actualidad, ha pasado a denominarse *Itsasmendikoi*, y asume la promoción económica también para las zonas litorales y dependientes de la actividad pesquera, así como otras funciones, como la coordinación de la formación reglada agraria impartida por las Escuelas Agrarias y de Pesca.

del hábitat rural. Como se ha señalado más arriba, para entonces ya se habían comenzado a ejecutarse importantes inversiones en infraestructuras básicas y equipamientos (camino, electrificación, conducciones de gas, telecomunicaciones) en las comarcas rurales bajo la cobertura del programa operativo para zonas del Objetivo 5b, que también impulsaron nuevas actividades e iniciativas productivas (con el apoyo complementario de LEADER I y II). Todas estas actuaciones contribuyeron a frenar las tendencias regresivas y hallar así un punto de inflexión en la dinámica negativa de algunas de estas comarcas.

Otro eje prioritario de actuación era la conservación del medio natural, que respondía a una demanda social creciente de mantenimiento del patrimonio ecológico, pero que además se valoraba como un elemento fundamental para una estrategia de desarrollo sostenible, donde las actividades vinculadas al turismo y al ocio respetuosas con el entorno que se generaran en torno a estos espacios serían vectores importantes del desarrollo. Este eje se articulaba en torno a la creación de una red de Parques Naturales y otros espacios protegidos, y el diseño de un Plan Forestal a largo plazo (1994-2020), para convertir a este subsector en una de principales actividades económicas de las zonas rurales (Murua, Eguía y Malagón, 2006). Con todo ello, el PERV supuso un cierto avance en la definición de una política verdaderamente rural, al incorporar nuevas actividades y prioridades en su diseño.

Cuando el periodo de vigencia de este Plan se acercaba a su conclusión, las Administraciones vascas iniciaron la elaboración de un documento estratégico. El Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco 1997-2000 (PADMRV) supuso la incorporación del concepto de multifuncionalidad al acervo político de la CAPV. La multifuncionalidad del medio rural vasco se plasmaba en tres grandes funciones, que tenía que integrar la política de desarrollo sostenible del medio rural:

1. Una **función económica**: el espacio rural como proveedor de alimentos, donde el sector primario mantiene un papel estratégico, pero que también es receptor de otras actividades vinculadas con el ocio, el turismo y la producción respetuosa con el medio.
2. Una **función ecológica**: la necesaria preservación de las zonas rurales, como los espacios naturales mejor conservados en la práctica totalidad de los países desarrollados, y que constituyen un patrimonio altamente valioso, tanto para sus habitantes como para el resto de la sociedad, que ha de ser protegido para su disfrute por las generaciones futuras.

3. Una **función socio- cultural**: el medio rural sería también garante de un gran patrimonio histórico-cultural, que debe ser conservado, y que además puede ser una importante fuente de riqueza para sus habitantes.

El PADMRV estableció una serie de actuaciones en tres ámbitos prioritarios de la estrategia para el medio rural: el agroalimentario, el medio natural y territorio, y el desarrollo rural. En los dos primeros se mantenían las líneas y orientaciones de periodos anteriores. Así, en el sector agroalimentario, se seguía apoyando la promoción de la calidad, la comercialización y las mejoras tecnológicas. En lo referente al medio natural y el territorio, se ampliaba la superficie acogida a las diferentes figuras de protección, ampliándose el número y alcance de éstas. En cuanto al desarrollo rural, el PADRMV incluía algunas novedades importantes, como la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural de la CAPV<sup>235</sup>. Esta Ley establecía de forma explícita los objetivos<sup>236</sup> de las actuaciones de las administraciones públicas en esta materia, y creaba un Consejo de Desarrollo Rural que coordinaría a las distintas instituciones públicas con competencias sobre el medio rural (Murua, Eguía y Malagón, 2006). Sin embargo, el desarrollo efectivo de la ley y de los órganos e instrumentos de coordinación que se regulaban ha sido ciertamente escaso (Alberdi, 2004). Por último, hay que señalar que, como el PERV, el PADMRV tampoco concretaba compromisos financieros.

### 7.2.3. El Plan de Desarrollo Rural Sostenible (2000-2006)

La aprobación de la Agenda 2000 y del Reglamento 1257/99 tuvo como consecuencia la elaboración y posterior aprobación del Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) para el periodo 2000-2006. Este Plan (al que se le podía sumar la Iniciativa LEADER+) integraba la práctica totalidad de las actuaciones públicas destinadas a impulsar el desarrollo rural en la CAPV.

Los objetivos principales del PDRS eran 1) consolidar la actividad agraria como integrante significativo del tejido socioeconómico rural, *“potenciando tanto la orientación de producciones con mayores garantías de salida al mercado como las prácticas más respetuosas con el entorno natural y que propicien un desarrollo de la actividad más sostenible”* (DAPA, 2000); 2) apoyar la viabilidad de las explotaciones agrarias, impulsando una mayor implicación de los activos agrarios

---

<sup>235</sup> Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural.

<sup>236</sup> El primer párrafo del artículo 2 de la susodicha la ley recoge que es objetivo general de las políticas de desarrollo rural “garantizar y fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad de la agricultura vasca y del conjunto de su medio rural en su vertiente económica, social, ambiental y cultural, diseñando un modelo adaptado a la realidad y características de la agricultura vasca, frenando los procesos de despoblamiento y abandono, así como propiciando la interacción del mundo rural y el urbano, mediante actuaciones de discriminación positiva” (art. 2º, párrafo a) de la Ley 10 /1998).

en la cadena de valor, con el fin de lograr una mayor generación de valor añadido; y 3) aumentar la competitividad de las zonas rurales, mediante la contribución a la generación de empleo.

El ámbito territorial del Plan, en lo referente a las actuaciones destinadas a la mejora de la calidad de las zonas rurales, se ampliaba a un total de 113 municipios rurales que suponían más de la mitad de la superficie de la CAPV (52%) pero que apenas representaban el 3,7% de la población vasca (76.869 habitantes) en 2001. Estos municipios se clasificaron en un principio como 2R (zonas Objetivo 2 rurales), ya que iban a ser objeto de un programa operativo propio. Sin embargo, la Comisión Europea se negó a reconocer dos programas operativos diferenciados para sendos tipos de zonas Objetivo 2, por lo que las actuaciones previstas acabaron integrándose en el PDRS.

La consecución de la sostenibilidad de las explotaciones del medio rural vasco hacía énfasis en garantizar la viabilidad económica de las explotaciones agrarias de la CAPV, así como en la promoción de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente, mediante medidas destinadas a impulsar las funciones ambientales de la agricultura y a la conservación del paisaje, principalmente mediante actuaciones agroambientales y forestales. Sin embargo, y pese a la importancia creciente en los factores ambientales como nuevos motores del desarrollo rural, las repercusiones financieras de ese reconocimiento fueron decepcionantes: sólo un 18% de los recursos del Plan de Desarrollo Rural Sostenible para el periodo 2000-2006 se destinó a medidas de carácter ambiental, y más de la mitad de ese porcentaje se dedicó a forestación de tierras agrarias. Como se verá en los siguientes epígrafes, las medidas agroambientales, que hubieran debido ser el eje de un sistema de ayudas destinado a apoyar la multifuncionalidad agraria, se caracterizaron por constituir una amalgama desordenada de actuaciones incorrectamente diseñadas, que no respondían a un diagnóstico previo de los problemas ambientales del agro vasco, ni incentivaban suficientemente la provisión de bienes y servicios ambientales (Díez, Izquierdo y Malagón, 2004).

Este Plan estaba cofinanciado por las Administraciones vascas (Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales) y el FEOGA-Garantía. El plan financiero preveía un gasto público para el periodo de 235,8 millones de euros, de los cuales el FEOGA aportaba 121,2 millones (51,4%). En la Tabla 7.6 se resume la distribución de los recursos entre las nueve medidas sobre las que se estructuraba el PDRS.

Tabla 7.6. Gasto público en las medidas del PDRS 2000-2006

Medidas	Gasto público (%)
I. Inversiones en explotaciones agrarias	13,4
II. Instalación de jóvenes agricultores	0,8
III. Formación	1,0
IV. Cese anticipado de la actividad agraria	2,2
V. Indemnizaciones para zonas desfavorecidas	8,0
VI. Medidas agroambientales	13,0
VII. Transformación y comercialización de productos agrarios	23,9
VIII. Selvicultura	16,4
IX. Adaptación y desarrollo de las zonas rurales	21,3

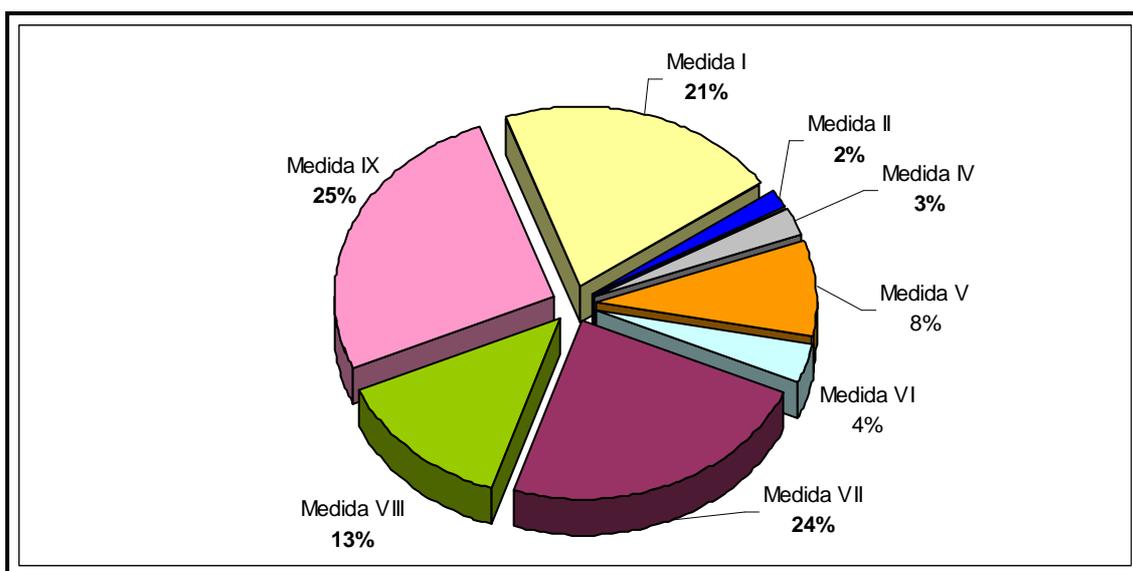
Fuente: DAPA (2000)

Como se puede observar, la mayor parte de las ayudas se orientaron hacia el impulso de las actividades productivas, tanto del sector agrario (Medida I y IX) como de la industria transformadora (Medida VII). Dentro de la medida IX (*Adaptación y mejora de las zonas rurales*), que en principio parecía destinada a la promoción integral de las zonas rurales (con ayudas a las inversiones en equipamientos y servicios para las poblaciones rurales, o medidas de apoyo a la diversificación productiva), se incluía un amplio número de actuaciones de mejora de las estructuras agrarias y de apoyo a las actividades del sector (como ayudas para la mejora de tierras, infraestructuras agrarias, reparcelación, servicios de sustitución, comercialización de productos agrícolas, diversificación agrícola, regadíos, etc.). Todas estas actuaciones equivalían a más de la mitad del gasto público destinado a la medida IX: el 11,7% del presupuesto público del PDRS. Por su parte, los recursos destinados a medidas *no agrarias* apenas suponían el 9,6%. Por lo tanto, la integración de las diferentes actuaciones antes dispersas entre diferentes reglamentos y programas derivó en un notable sesgo hacia el sector primario en la orientación del PDRS, con limitadas sinergias con el resto de medidas, lo que suponía en cierta manera a una renuncia a la adopción de planteamientos integrales a la hora de enfocar las políticas de desarrollo rural.

Una vez concluido el periodo de aplicación del PDRS, los resultados obtenidos en el periodo 2000-2006 se calificaron como positivos en la evaluación *ex post*, finalizada

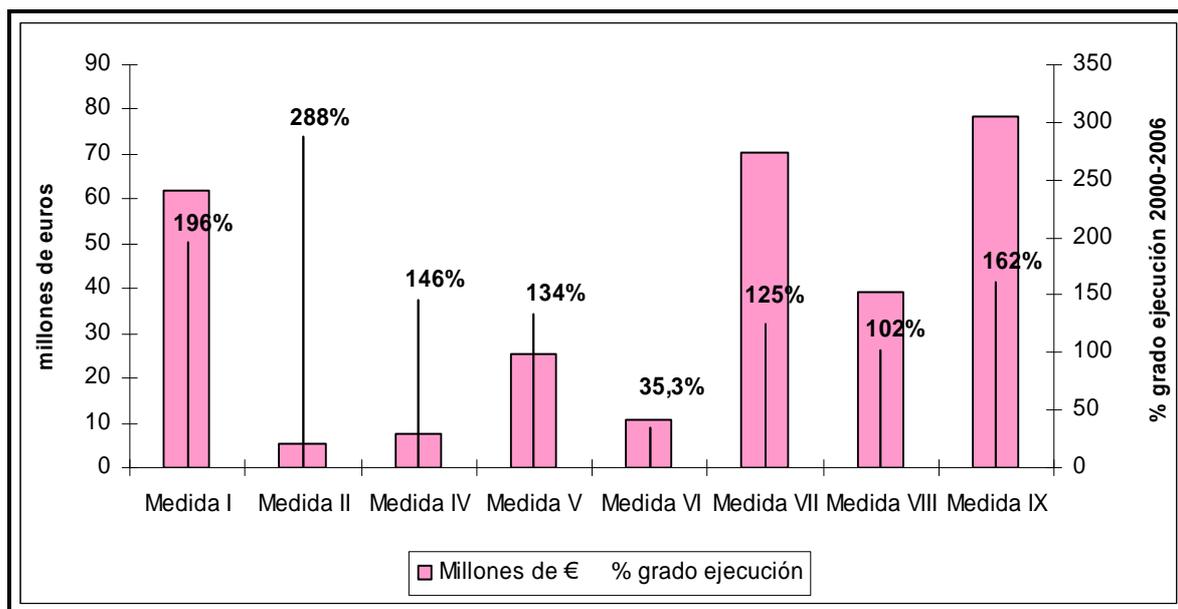
a finales de 2008 (DAPA, 2008). En general, el nivel de ejecución en términos financieros y físicos del PDRS vasco fue satisfactorio, aunque a lo largo de su ejecución se produjeron algunos desajustes financieros, que requirieron la realización de reprogramaciones. Las medidas obtuvieron un mayor grado de desarrollo, tanto en número de proyectos, como en resultados físicos y financieros fueron las medidas IX (*Adaptación y mejora de las zonas rurales*), VII (*Mejora de la transformación y la comercialización de productos agrarios*), I (*Inversión en explotaciones agrarias*) y VIII (*Silvicultura y forestación*). Entre estas cuatro medidas (I, VI, VIII y IX) se adjudicó el 83,5% del gasto público total. Por el contrario, las medidas que obtuvieron un menor apoyo público (que no un menor grado de ejecución) fueron las medidas II (*Instalación de jóvenes agricultores*) y IV (*Cese anticipado de la actividad agraria*) (ver figura 7.7.). Por el contrario, las medidas agroambientales (medida VI) fueron las únicas actuaciones que ejecutaron una porción del gasto público muy inferior a la inicialmente prevista (ver Figura 7.8).

**Figura 7.7: Gasto Público Total por Medidas 2000-2006 (%).**



Fuente: DAPA (2008)

Figura 7.8: Grado de ejecución financiera por medidas 2000-2006



Fuente: DAPA (2008)

En cuanto a las realizaciones en términos físicos, el PDRS vasco abarcó un grupo muy amplio y diverso de beneficiarios: propietarios/as de explotaciones agrarias, ganaderas y forestales; empresas (principalmente agroalimentarias, pero también industriales y de servicios localizadas en el medio rural); ayuntamientos, Mancomunidades, Juntas Administrativas, etc. A estos grupos se les podría añadir la población del medio rural que se benefició de las inversiones públicas realizadas. En total, los beneficiarios/as individuales directos fueron 34.073, de los cuales 11.287 eran personas vinculadas directamente con el sector agrario. Dentro del colectivo global de beneficiarios, la participación de las mujeres estuvo en torno al 40%. Por otra parte, 285 empresas agroalimentarias (el 18% de las empresas del sector) se acogieron a las ayudas del programa.

La evaluación *ex post* analizó el impacto del PDRS sobre el sector primario y la sociedad rural bajo tres prismas diferentes: social, económico y ambiental. El análisis del impacto social dejaba entrever una mejora de las condiciones de vida del medio rural, fundamentalmente a través de las acciones destinadas a la dotación de infraestructuras agrarias, servicios básicos de abastecimiento, equipamientos culturales, servicios sociales, etc. El objetivo de todas estas actuaciones era equiparar el nivel de bienestar del medio rural con las áreas urbanas de la CAPV, e invertir los procesos de despoblamiento que habían sufrido las zonas rurales durante las décadas anteriores. Aunque aún resulte difícil cuantificar el impacto neto global de estas actuaciones, la evolución demográfica reciente muestra un significativo aumento de población en los núcleos rurales

durante el lustro 2001-2006 (11,28% en las zonas rurales, frente al 2,24% de la CAPV en su conjunto). Además, el examen del perfil demográfico de los nuevos habitantes rurales mostraría que el aumento se ha producido en el tramo de edad comprendida entre los 30 y 45 años. A pesar de ello, el porcentaje de población de más de 65 años sigue siendo superior en las zonas rurales (20,19%) al del conjunto de la CAPV (18,6%).

En cuanto al impacto económico, la evaluación del PDRS trató de valorar los efectos sobre el empleo, la generación de rentas y la modernización productiva. En lo referente al empleo, las inversiones apoyadas por el PDRS posibilitaron el mantenimiento o creación de empleo, aunque no fuera posible obtener una estimación del impacto global sobre esta variable. A modo indicativo, la evaluación señalaba que los empleos mantenidos/apoyados en las explotaciones agrarias mediante el apoyo a las inversiones realizadas por las explotaciones (Medida I), medidos en unidades de trabajo-año (UTA), fueron 4.136, cifra a la que habría que añadir la incorporación de 356 jóvenes al sector, de los cuales 113 (32%) fueron mujeres. Además, habría que tener en cuenta la media de 2.500 explotaciones que recibieron anualmente Indemnizaciones Compensatorias durante el periodo 2000-2006. En el sector forestal, la estimación del número de empleos directos generados por las actividades forestales subvencionadas se cifraba en 4.715 empleos. En el caso de las empresas agroalimentarias, aunque sólo se disponía de los datos relativos a una muestra de empresas subvencionadas, se estimó que al menos se habían creado 153 nuevos puestos de trabajo. En relación con otras actividades rurales vinculadas a la industria y los servicios, el PDRS apoyó la creación de 94 nuevos empleos.

Por su parte, los efectos del PDRS sobre la generación de rentas fueron bastante reducidos, quedando diluidos en un contexto fuertemente condicionado por factores externos tales como la evolución de los precios en los mercados de productos agrarios. La renta agraria de la CAPV se redujo durante en el periodo 2000-2006 un 13,7% (si bien habría que tener en cuenta que partía de máximos históricos alcanzados en 1999), pudiéndose diferenciar dos etapas en su evolución: una primera, de 2000 a 2003, durante la cual la renta agraria cayó un 20,8%; una segunda, a partir de 2003, donde la renta agraria creció un 9,1% hasta 2006 (debido principalmente al aumento de los precios de las materias primas y los alimentos). Sin embargo, este incremento no pudo compensar la bajada del periodo anterior. La Renta Agraria por ocupado en la CAPV también sufrió un importante descenso en el año 2001. Durante el periodo 2000-2006, la Renta Agraria por

ocupado descendió un 10,7%, resultado que, además, estaría suavizado por el descenso del número de ocupados<sup>237</sup>. En cuanto a las medidas de apoyo a las rentas agrarias (como las ICZD), las primas, que rondaban los 1.400-1.500 euros anuales, resultaron insuficientes para compensar las limitaciones productivas de las explotaciones ubicadas en estas zonas. La prima media concedida por los compromisos agroambientales también se situaba en torno a los 1.500 euros anuales.

Donde se obtuvieron los mejores resultados fue en las actuaciones relativas a la modernización y capitalización del sistema productivo ligado al medio rural (explotaciones agropecuarias y forestales, e industrias transformadoras). Las inversiones permitieron un incremento de la productividad del sector primario, así como una mejora de la calidad vinculada con su modernización y renovación productiva. En el seno de las industrias agroalimentarias también tuvo lugar un aumento muy importante de las inversiones dirigidas a la modernización del sector, inversiones que contribuyeron significativamente a la introducción de procesos más eficaces y a la mejora de la calidad de los productos, impulsando el papel decisivo de la industria como actividad tractora del sector primario local. Sin embargo, las conclusiones de la evaluación subrayaban la necesidad de prestar una mayor atención a la diversificación productiva y a la diferenciación del producto, ya que los avances realizados en ambos aspectos no parecían suficientes para garantizar una creciente presencia en el mercado con rendimientos económicos favorables, por lo que resultaría fundamental la detección de nuevas actividades que permitieran generar mayor valor añadido en el seno de la cadena de valor: desde la producción, hasta la comercialización pasando por la transformación.

En cuanto al impacto medioambiental del PDRS, la evaluación mostraba ciertos cambios positivos y visibles sobre el territorio. Estos efectos se concentraron en la introducción de prácticas agrarias más beneficiosas para el medio ambiente, y de forma mucho más modesta en la conservación de los paisajes o del mantenimiento de la biodiversidad. Sin embargo, los avances derivados de la aplicación del PDRS eran modestos en cuanto a su grado de penetración en el conjunto de la superficie agraria útil, aunque aquí habría que tener en cuenta que los niveles de partida eran ciertamente bajos. Así, a pesar del incremento experimentado, la superficie total sujeta a compromisos agroambientales representaba un 10,9% de la SAU y la dedicada a la agricultura ecológica tan sólo el 0,2% de la SAU. Además, el informe de evaluación subrayaba el gran desconocimiento existente sobre los impactos

---

<sup>237</sup> Sin embargo, los datos de la RICAV constataban una cierta recuperación en algunos subsectores durante los últimos años del periodo (DAPA, 2008).

medioambientales reales de este tipo de programas. En el epígrafe destinado al análisis de las políticas agroambientales durante este periodo se abundará más en esta cuestión.

Por último, la evaluación detectó ciertas dificultades en cuanto al cumplimiento de los objetivos previstos por el PDRS vasco en relación a dos de los principales elementos de la estrategia planeada<sup>238</sup>:

- La diversificación de la actividad productiva y la estrategia de diferenciación, tanto en las explotaciones agropecuarias como en las industrias agroalimentarias, apostando por producciones de mayor valor añadido que permitieran desarrollar aún más en profundidad la cadena producción-transformación-comercialización;
- La necesidad de combinar cada vez de manera más estrecha la producción del sector primario con el cuidado y la mejora del medio natural, buscando la introducción de prácticas de explotación de los recursos respetuosas con el medio ambiente y dirigidas a garantizar la sostenibilidad y la biodiversidad del entorno.

En cuanto al programa LEADER+, la secuela de la Iniciativa LEADER para el período 2000-2006, éste se aplicó en las zonas rurales 2R. La financiación total prevista para el período de seis años era de 23,8 millones euros, de los cuales 12 millones de euros los aportaba la CAPV, 6 millones de euros la UE y los restantes 5,8 millones los beneficiarios, que en su mayoría provenían del sector privado. La principal característica de la aplicación del LEADER+ en la CAPV es que se optó por que sólo se pudieran presentar proyectos en el sector de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Para cumplir los requisitos del programa<sup>239</sup>, una inversión en las TIC debía cumplir algunos de los siguientes objetivos: incrementar la competitividad de productos y servicios; incrementar la calidad de vida en las áreas rurales; aumentar la producción local, particularmente facilitando el acceso de las PYMES al mercado mediante medidas colectivas; desarrollar los recursos naturales y del cultivo; proporcionar igualdad de oportunidades a los jóvenes y a las mujeres, y, por último, promover la ayuda en la cooperación entre territorios rurales. El nuevo Grupo de Acción Local se denominó *Mendinet*, y estaba constituido por una asociación entre *Mendikoi* y 16 asociaciones de desarrollo rural.

---

<sup>238</sup> A estas dos dificultades habría que sumar una cuestión de importancia creciente y que afecta sobremanera a la producción del sector primario: la necesidad de hacer frente a los problemas de seguridad cualitativa de los alimentos ("*food safety*"). En este sentido, sería de gran importancia ofrecer garantías a los consumidores sobre el control sanitario y la calidad de los productos agrarios y ganaderos.

<sup>239</sup> Decreto del Gobierno Vasco 229/2002 de 1 de octubre de 2002.

#### **7.2.4. El Reglamento FEADER y el Programa de Desarrollo Rural (2007-2013)**

La Reforma de la PAC de 2003 y la aprobación del Reglamento 1698/05 han implicado un nuevo Programa de Desarrollo Rural (PDR) para el periodo de programación vigente (2007-2013), cuya aprobación se efectuó con prácticamente un año de retraso con respecto a su arranque previsto. El nuevo PDR ha presupuestado para este periodo un total de 206,3 millones de euros, lo que ha supuesto una disminución del 12,5% de los recursos públicos destinados al desarrollo rural. Esta reducción es debida principalmente a la drástica contracción de los fondos comunitarios provenientes del FEADER (un 35,6% menos). Por el contrario, la participación de las administraciones vascas ha aumentado un 11,8%, hasta los 128,2 millones de euros.

Los objetivos generales del nuevo PDR son, en primer lugar, la generación de valor añadido desde el sector agroalimentario; segundo, la mejora del medio ambiente y del entorno rural y, por último, el mantenimiento o incremento de la población de las zonas rurales. Estos objetivos respondían a las directrices estratégicas que ya establecía la Comisión y al diagnóstico que incluía el propio PDR, el cual señalaba algunos de los principales problemas del sector agrario y del medio rural. Estos problemas eran debidos, en primer lugar, a las deficiencias estructurales, organizativas y tecnológicas de sus explotaciones; en segundo lugar, a las presiones crecientes del medio urbano sobre el medio rural (ya señaladas), que se traducen en una pérdida creciente de suelo agrario, agravada por el riesgo de abandono de muchas explotaciones gestionadas por titulares envejecidos. Por último, las carencias en servicios y la ausencia de alternativas de empleo en muchas zonas rurales pueden derivar en un incremento de las migraciones campo-ciudad y en un aumento de las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales<sup>240</sup>.

Esta estrategia adoptada por el PDR de la CAPV 2007-2013 está construida sobre tres hipótesis de partida (DAPA, 2007a), que constituyen la base para la identificación de los objetivos generales del propio Plan. Estas hipótesis se sustentan en el análisis realizado en el propio diagnóstico del PDR y en otros informes y estudios realizados sobre la situación de la agricultura y el medio rural de la CAPV (por ejemplo, Murua et al., 2006).

- La primera hipótesis se fundamenta en que el sector agroalimentario es el motor fundamental del medio rural vasco y realiza un número elevado de

---

<sup>240</sup> Sin embargo, tal y como señalan Murua, Eguía y Malagón (2006), la dinámica poblacional de las zonas rurales de la CAPV parecía haber revertido ya durante el periodo 1991-2001.

funciones productivas y de otros tipos: generación de riqueza económica y empleo; gestión del territorio (usos del suelo) y del medio ambiente; y preservación de la identidad cultural. Estas funciones se hallan amenazadas, por un lado, por las deficiencias estructurales, organizativas y tecnológicas de sus explotaciones, y, por otro, por las presiones crecientes del medio urbano sobre el medio rural. Todo ello se traduce en una pérdida creciente de suelo agrario, agravada por el riesgo de abandono de muchas explotaciones gestionadas por titulares envejecidos. Por lo tanto, la prioridad fundamental de la estrategia de desarrollo rural se basará en la **sostenibilidad económica** del sector agroalimentario, que se concreta como primer objetivo general del Programa. A nivel operativo, se orientan hacia su consecución las actuaciones del Eje I del Programa, *Competitividad del sector agroforestal*, al que le corresponde el 62% del gasto público total, cuando el reglamento 1698/2005 imponía un porcentaje mínimo del 10%. Por otra parte, esta asignación sitúa al PDR vasco en el límite superior dentro de la horquilla establecida para el Ministerio español de agricultura para los PDR regionales en el Plan Estratégico Nacional (40-65%). Ambas programaciones, la nacional y la regional, apuestan por una consolidación del sector agroalimentario como motor fundamental del desarrollo rural, manteniendo el sesgo tradicional hacia una orientación productiva, o de mejora estructural, que se ha conferido a las políticas y programas de desarrollo rural en los países del Sur de Europa.

Por lo tanto, en términos de impacto económico, la estrategia trata de impulsar una mayor generación de valor añadido por parte del sector agroalimentario. Ello está necesariamente ligado a una mejora tanto cuantitativa como cualitativa de la rentabilidad de las empresas agroalimentarias y las explotaciones agrarias, para corregir la tendencia a la reducción de peso económico de la agricultura, motivada por factores como la ausencia de dinamismo empresarial, las importantes carencias en su capital humano (falta de formación, activos envejecidos), su débil posicionamiento en la cadena de valor y sus elevados costes de producción.

- La segunda hipótesis es que la sostenibilidad económica ha de ser compatible con la sostenibilidad de los recursos naturales y del entorno rural (segundo objetivo de política general). Según la estrategia diseñada en el PDR, la **sostenibilidad medioambiental** acompañaría la consolidación de la competitividad del sector agroalimentario, e iría adquiriendo protagonismo a medida que la competitividad del sector agroalimentario se consolidara. La sostenibilidad medioambiental es objeto de las actuaciones específicas del Eje II (Mejora medioambiental y del entorno rural), al que se le ha asignado

el 25% del gasto público del Programa, que es el mínimo establecido por la Comisión y por la propia horquilla del Plan Estratégico Nacional (25-40%). La reducida proporción relativa de recursos destinados a este eje se justifica aludiendo a su suficiencia para cumplir con los objetivos medioambientales previstos, dado que su consecución se verá apoyada por los efectos favorables de las actuaciones del Eje I sobre la mejora medioambiental, principalmente en lo relativo a mitigar el abandono de la actividad agraria y forestal, evitando así los riesgos medioambientales derivados de ese abandono. Por lo tanto, la segunda hipótesis de partida sostiene que la sostenibilidad medioambiental del medio rural se preserva mejor desde explotaciones y empresas rentables. No obstante, hay que tener en cuenta también que un 85% de la superficie de la CAPV está catalogado como Zona de Agricultura de Montaña, y muchas de las explotaciones ubicadas en dichas zonas, con grandes dificultades naturales para el desarrollo de la actividad productiva, desempeñan un papel fundamental en la provisión de determinados bienes y servicios ambientales. Por lo tanto, es necesario que estas explotaciones se vean también beneficiadas por actuaciones que contribuyan al mantenimiento de la actividad, y que garanticen o impulsen la adopción de sistemas de producción más respetuosos desde el punto de vista medioambiental.

Así, la estrategia medioambiental del Programa se complementa con actuaciones dirigidas a favorecer la utilización de sistemas de producción ambientalmente más sostenibles, por medio de contratos agroambientales que favorezcan los compromisos voluntarios de los agricultores con la provisión de determinados bienes y servicios ambientales. Los impactos ambientales que se pretenden obtener se traducirán en mejoras de la calidad del agua, y de la fertilidad y del contenido en materia orgánica del suelo; en la reducción de la erosión y la contaminación del suelo; en la conservación de la biodiversidad y el paisaje; y en la contribución a la mitigación del cambio climático. Sin embargo, el Programa presenta importantes omisiones, como la ausencia de ayudas a las explotaciones ubicadas en Zonas Natura 2000, dada la importancia que tienen estas zonas en el medio rural vasco. Las razones de esta omisión habría que buscarlas, por un lado, en la escora ambiental (tanto política como presupuestaria) que hubiera adquirido el PDR de haberse introducido esta medida, en clara contraposición con la apuesta por la competitividad de las administraciones vascas. Por otra parte, su inclusión hubiera acarreado notables dificultades administrativas, institucionales y políticas en la gestión del PDR, ya que la competencia en el desarrollo de la normativa común sobre las zonas Natura 2000 es responsabilidad del Departamento de Medio

Ambiente del Gobierno Vasco. Teniendo en cuenta el celo con el que habitualmente preservan las administraciones agrarias sus competencias en materia de desarrollo rural, agregar un nuevo departamento (que en esta coyuntura estaba adscrito a un partido político diferente del titular del DAPA) en un contexto ya de por sí complejo (con una gestión compartida con las DD.FF.) resultaba políticamente inviable.

- La tercera hipótesis de partida determina que la generación de actividad económica y la mejora de la calidad de vida en materia de equipamiento y servicios contribuyen a fijar la población sobre el territorio. Por lo tanto, la **sostenibilidad poblacional del medio rural** (tercer objetivo de política general) se orienta fundamentalmente hacia el mantenimiento de la población, objetivo general que pretende hacer frente a la presión urbana sobre el medio rural (presión creciente dada la cercanía de los núcleos urbanos de población) y al envejecimiento. Por otra parte, las carencias en servicios y la ausencia de alternativas de empleo en muchas zonas rurales pueden derivar en un incremento de las migraciones campo-ciudad y en un aumento de las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales<sup>241</sup>. En este PDR se extiende la base territorial de actuación, pasando del 52% del territorio que suponía el programa anterior al 89% de éste. Las actuaciones para conseguir estos objetivos se realizarán principalmente mediante los Ejes III y IV. El Eje III (*Mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural*) dispone del 14,3% del gasto público del Programa, lo que supone cierto aumento con respecto a la asignación del PDRS 2000-2006 (12,0%), debido fundamentalmente al incremento de la base territorial beneficiaria. El Eje IV (*LEADER*) en principio sólo tiene asignado para medidas específicas un 0,65% del gasto público pero su aplicación transversal a actuaciones de los Ejes I y III le permitirá gestionar un 10% del gasto público total del PDR (ajustándose así al mínimo establecido en el Plan Estratégico Nacional) (DAPA, 2007a).

El impacto social del Programa debe traducirse, por un lado, en aumentar las posibilidades de empleo en el medio rural mediante la generación de proyectos empresariales y el desarrollo de microempresas; por otro lado, en reducir el diferencial de calidad de vida entre los habitantes rurales y urbanos, mediante la mejora de las dotaciones de equipamientos y servicios, en función de las demandas locales. Para ello, estas necesidades y demandas locales se recogerán en los

---

<sup>241</sup> Sin embargo, tal y como señalan Murua et al. (2006) y como ya se ha mencionado anteriormente, la dinámica poblacional de las zonas rurales de la CAPV parecía haber revertido ya durante el periodo 1991-2001.

nuevos Programas Comarcales de Desarrollo Rural, cuya redacción se acometerá de forma paralela a la puesta en marcha del PDR.

Las hipótesis primera y tercera se apoyan en un consenso generalizado, pero en el caso de la segunda hipótesis, existen ciertas dudas sobre su pertinencia, que ya brotaban en la evaluación *a priori* del programa (DAPA, 2007a). Tal y como se señala en este informe, la experiencia ha puesto de manifiesto, en la CAPV y otras regiones europeas, que generalmente los incrementos de productividad en el sector agroalimentario han estado vinculados a procesos de intensificación productiva que han generado importantes perjuicios medioambientales. Ya en la propia CAPV, algunos indicadores medioambientales relacionados con el aumento del consumo de fitosanitarios y pesticidas, y el mayor uso de la energía proveniente de combustibles fósiles han mantenido en los últimos años una tendencia desfavorable (IHOBE e IKT, 2006). Además, estos planteamientos que relegan la dimensión ambiental de la sostenibilidad con respecto a los objetivos económicos en las estrategias de actuación -como una opción de "*second best*"- son cuestionables, ya que este tipo de modelos de desarrollo presentan notables debilidades a la hora de garantizar la sostenibilidad real de los territorios.

Sin embargo, hay que señalar que el Programa también se ha dotado de mecanismos para hacer frente a las posibles presiones que las prioridades económico-productivas pudieran ejercer sobre la sostenibilidad de los recursos naturales, y garantizar así un impacto medioambiental positivo, significativo y de amplio alcance. Por un lado, estos mecanismos impedirían la aparición de impactos medioambientales negativos, dejando fuera del Programa todas aquellas actuaciones de sostenibilidad económica donde existiera un potencial riesgo medioambiental; por otro, se activarían instrumentos para favorecer con mayores ayudas o condiciones de acceso prioritarias aquellos proyectos económicos que tuvieran un impacto favorable. Esta acción proactiva se hace visible en la articulación de un número importante de actuaciones dirigidas a la sostenibilidad económica, que son bonificadas si sus solicitantes suscriben además compromisos agroambientales (mediante la firma de un contrato agroambiental o un plan de gestión forestal sostenible) o reciben asesoramiento y formación en gestión sostenible de sus explotaciones.

La distribución del gasto público (FEADER más las administraciones vascas) entre las 29 medidas queda reflejada en la Tabla 7.7. Cabe destacar que la medida que va a gozar de un mayor apoyo público durante el periodo de programación en curso es la medida 124, *Aumento del valor de los productos agrícolas y forestales* (23,2%), destinada principalmente a potenciar a la industria agroalimentaria, pero

también a impulsar las estructuras e instalaciones para la transformación a pequeña escala en las propias explotaciones. Esto supone una reorientación respecto al modelo de cadena de valor que se había impulsado hasta entonces por la administración, que pasaba por el fortalecimiento de la industria agroalimentaria. Esta nueva estrategia implica un intento de potenciar los canales cortos de comercialización, cuyo potencial es elevado en un territorio donde el medio rural y el urbano se hallan profundamente imbricados, y existe además una importante demanda de alimentos locales de calidad. El resto de medidas dirigidas al sector agrario dentro del Eje I suponen un 33,4% del gasto público, lo que evidencia el sesgo productivista del PDR. Por su parte, las medidas agroambientales suponen el 8,5% del presupuesto para el periodo 2007-2013.

En definitiva, y tal y como señalan Murua, Eguía y Malagón (2006), las políticas de desarrollo rural están siendo objeto de continuos cambios de orientación y contenidos, más allá del necesario ajuste de marcos de política flexibles, que generan incertidumbre entre los agentes y las propias administraciones. En los últimos años se ha producido una integración forzada de instrumentos de política agraria y rural antes dispersos, que mezclan y solapan objetivos e instrumentos de política agraria, forestal, industrial y territorial. La ampliación excesiva del marco de actuación, en un contexto institucional y administrativo complejo como es el de la CAPV, conlleva el riesgo de crear desajustes, y redundando en una menor eficacia y eficiencia de las intervenciones públicas. Sin embargo, en el haber de estas actuaciones se puede incluir su contribución al freno en la tendencia al descenso de la población de las zonas rurales de la CAPV, aunque las razones de estos cambios también habría que buscarlas en procesos de carácter más general, como la mejora de las infraestructuras de comunicación, la relativa proximidad a las zonas urbanas o la evolución del mercado de vivienda urbana. Por otra parte, hay que señalar que en otros aspectos (como la diversificación productiva o la creación de empleo) los logros han sido muchos más modestos.

Tabla 7.7. Gasto público en las medidas del PDRS 2007-2013 (en%)

Medida/Eje	% sobre total gasto público
<b>111 Actividades de información y formación profesional*</b>	<b>4,8%</b>
<b>112 Instalación de jóvenes agricultores</b>	<b>5,7%</b>
<b>113 Jubilación anticipada</b>	<b>1,2%</b>
<b>114 Utilización de servicios de asesoramiento</b>	<b>5,3%</b>
<b>115 Implantación de servicios de asesoramiento</b>	<b>1,1%</b>
<b>121 Modernización de explotaciones agrarias</b>	<b>7,5%</b>
<b>122 Aumento del valor económico de los bosques</b>	<b>5,6%</b>
<b>123 Aumento del valor de los productos agrícolas y forestales</b>	<b>23,2%</b>
<b>124 Cooperación nuevos productos, procesos y tecnologías*</b>	<b>0,4%</b>
<b>125 Infraestructuras en la agricultura y silvicultura</b>	<b>3,4%</b>
<b>132 Participación de los agricultores en programas de calidad</b>	<b>3,4%</b>
<b>133 Actividades de información y promoción de productos</b>	<b>1,6%</b>
<b>Total Eje 1</b>	<b>63,0%</b>
<b>211 Zonas de montaña</b>	<b>6,1%</b>
<b>212 Zonas desfavorecidas distintas de las de montaña</b>	<b>0,4%</b>
<b>214 Ayudas agroambientales</b>	<b>8,5%</b>
<b>221 Primera forestación de tierras agrícolas</b>	<b>0,1%</b>
<b>225 Ayudas a favor del medio forestal</b>	<b>1,2%</b>
<b>226 Recuperación/prevenición forestal de desastres naturales</b>	<b>2,5%</b>
<b>227 Ayudas a inversiones forestales no productivas</b>	<b>0,2%</b>
<b>Total Eje 2</b>	<b>18,9%</b>
<b>311 Diversificación hacia actividades no agrícolas*</b>	<b>0,4%</b>
<b>312 Ayudas a la creación y el desarrollo de microempresas*</b>	<b>--</b>
<b>313 Fomento de actividades turísticas*</b>	
<b>321 Servicios básicos para la economía y población rural</b>	<b>3,9%</b>
<b>322 Renovación y desarrollo de poblaciones rurales</b>	<b>1,2%</b>
<b>323 Conservación y mejora del patrimonio rural</b>	<b>0,6%</b>
<b>331 Formación e información de agentes económicos*</b>	
<b>Total Eje 3</b>	<b>6,2%</b>
<b>41 Estrategias de desarrollo local</b>	<b>11,1%</b>
- 411 Competitividad	<b>0,4%</b>
- 412 medio ambiente/gestión de tierra	<b>-</b>
- 413 calidad de vida/diversificación	<b>10,7%</b>
<b>421 Cooperación</b>	<b>0,1%</b>
<b>431 Costes funcionam., adquisición competencia, promoción</b>	<b>0,7%</b>
<b>Total Eje 4</b>	<b>11,8%</b>
<b>Total Ejes 1, 2, 3 y 4</b>	<b>99,9%</b>
511 Asistencia técnica	<b>0,1%</b>
<b>Total general</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DAPA (2007b)

\* Nota: estas medidas tendrían enfoque LEADER parcial o totalmente, por lo que parte de las actuaciones aparecen englobadas en de las medidas 411 y 413.

Por último, recalcar que pese a la retórica política insiste en la centralidad del sector primario como eje vertebrador del medio rural, su menguante importancia

económica, incluso dentro de las propias zonas rurales, dificulta el mantenimiento de este papel central. El desplazamiento hacia la industria agroalimentaria y las producciones de calidad de los ejes motores del desarrollo de las zonas rurales de la CAPV no parece que vaya a ser suficiente para garantizar la viabilidad de algunas de estas comarcas como territorios dinámicos desde una perspectiva socioeconómica, mientras que el carácter de zonas periurbanas que evidencian otras zonas rurales les permite alumbrar mayores esperanzas de desarrollo futuro, pese a la relación de dependencia que mantienen con los espacios urbanos limítrofes. Por lo tanto, en un contexto de cambios continuos de la política agraria se acentúa la necesidad de una reflexión profunda y propia sobre la orientación de la política agraria y rural de la CAPV. La praxis hasta la fecha muestra que, pese a que el discurso insistía en los aspectos multifuncionales, las orientaciones productivas han preponderado con respecto a otras dimensiones de lo agrario o lo rural. Por ello, impulsar la orientación multifuncional (económica, ambiental, social y cultural) de la agricultura y el medio rural debería ser el eje fundamental de las intervenciones públicas, que verían reforzadas su legitimidad política y social. Sin embargo, la asunción de la lógica de la multifuncionalidad por parte del conjunto de actores y agentes del sector requeriría de profundos cambios. En este sentido, la política agroambiental podría suponer un importante vector para la extensión de cambios actitudinales hacia modos de producción más respetuosos con el medio ambiente y que permitieran garantizar la provisión de bienes y servicios ambientales. En el próximo Capítulo se analizan los resultados de la aplicación de las políticas agroambientales en la CAPV durante el periodo 1996-2006, haciendo especial hincapié en el periodo de programación 2000-2006, y se evalúa su contribución a la preservación de la multifuncionalidad.



## 8. LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN EL PAÍS VASCO. LAS MEDIDAS AGROAMBIENTALES

Las políticas agroambientales de la CAPV han estado determinadas por la adaptación al marco de actuación pública que venía establecido desde las instituciones europeas. Como en el resto del Sur de Europa, la política agroambiental tuvo un primer impulso exógeno, proveniente de la propia política comunitaria. Esta primera aproximación tuvo lugar con la aplicación del Reglamento 2078/92, que en España, se articuló a través de dos programas: uno para el País Vasco y otro para el resto de las Comunidades Autónomas. La puesta en marcha de este Programa supuso el inicio en la CAPV de una nueva política agraria de contenido medioambiental.

Tras la aprobación de la Agenda 2000 y del Reglamento 1257/99, las medidas agroambientales para el periodo 2000-2006 se integraron en el Plan de Desarrollo Rural Sostenible, junto con el resto de medidas destinadas a impulsar el desarrollo rural de la CAPV.

### **8.1. Los albores de la política agroambiental en la CAPV: El Reglamento 2078/92**

El Programa del País Vasco, denominado *Programa de ayudas para métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente*, fue elaborado por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, y aprobado en Marzo de 1995<sup>242</sup>. Este programa fue cofinanciado por las instituciones comunitarias y las Diputaciones Forales, limitándose la participación del Gobierno Vasco al establecimiento de la normativa común. Las ayudas de este periodo tenían en ocasiones un cierto carácter experimental. De ahí que un buen número de ellas fueran zonales y su aplicación territorial estuviera limitada a áreas de especial interés como, por ejemplo, parques o reservas naturales o zonas de alto riesgo ambiental. El programa tenía tres objetivos generales, en línea con lo establecido por el Reglamento 2078/92:

**1º Objetivo:** Fomentar el mantenimiento e introducción de métodos de producción agrícola que protegieran activamente el medio ambiente, que revalorizaran los recursos naturales, y, particularmente, que permitieran:

---

<sup>242</sup> Decisión de la Comisión C (95) 123 de 2 de marzo de 1995.

- La protección de recursos naturales como el agua y el suelo;
- Contribuir a la reducción de excedentes en el mercado;
- Apoyar la gestión del medio natural de cara al uso público y el esparcimiento.

**2º Objetivo:** Impulsar métodos de producción agraria más extensivos, ofreciendo al agricultor alternativas a la intensificación productiva a las que se pudiera ver abocado para mantener su nivel de rentas.

**3º Objetivo:** Evitar que fuera el agricultor quien soportara el coste de la adopción voluntaria de prácticas de mejora ambiental, compensando adecuadamente la disminución de rentas que pudiera derivarse de esos cambios en las prácticas.

Por lo tanto, el carácter compensatorio en términos de rentas de la política agroambiental quedaban expresamente señalado desde su aprobación: los potenciales cambios en las prácticas agrarias o las mejoras ambientales en que se pudiera incurrir no deberían ir en menoscabo de las rentas de los agricultores, que debían ser compensados por los costes incurridos. Con esa declaración de intenciones, el programa parecía poner más énfasis en los aspectos correctores, mediante el apoyo a la extensificación o la protección de los recursos, que en la provisión de bienes públicos ambientales. Por todo ello, se trataba de un programa destinado a preservar al medio ambiente agrario de las presiones derivadas de la intensificación.

Las principales condiciones de las distintas medidas eran las siguientes:

- Se trataba de ayudas directas dirigidas, de forma general, a titulares de explotaciones agrarias.
- La ayuda estaba condicionada al cumplimiento por parte del beneficiario de una serie de requisitos durante un periodo mínimo. Para ello el agricultor suscribía un contrato de aceptación de las condiciones que se establecían para la percepción de la ayuda, en el cual el beneficiario se comprometía por un plazo mínimo, generalmente de cinco años.
- La norma general de concesión de las ayudas era la de una prima por superficie. En el caso de la medida de *Conservación de razas locales* la prima se concedía por Unidad de Ganado Mayor (UGM).
- Los límites máximos de la prima a conceder al agricultor por el conjunto de medidas que suscribía no podían superar, para cada cultivo afectado, los fijados en los apartados 2 ó 3, del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2078/92.

### **8.1.1. Las medidas del programa agroambiental 1996-1999**

El Programa disponía de tres tipos de ayudas o medidas: horizontales, zonales o específicas y de formación y sensibilización medio-ambiental.

Las *Medidas Horizontales* apoyaban prácticas agrarias compatibles con las exigencias de protección medioambiental en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Con estas medidas horizontales se pretendía incidir en aquellas explotaciones más frágiles y en aquellas técnicas que se consideraban especialmente positivas para el medio. Se definieron cuatro medidas: *aprovechamiento extensivo de pastos* (H.1.); *utilización de compost* (H.2.); *conservación de razas locales* (H.3.); y *producción agrícola ecológica* (H.4.).

Las *Medidas Zonales específicas* estaban dirigidas a promover prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente en zonas merecedoras de una especial atención medioambiental. Ése era el caso de los espacios naturales protegidos, las zonas de especial protección hidrológica, los pastos de montaña, las áreas de marisma y otras zonas de interés natural. Las medidas zonales diseñadas fueron siete: *gestión de tierras para uso público y esparcimiento* (Z.1.); *conservación de pastos de montaña* (Z.2.); *conservación del paisaje y entorno del caserío* (Z.3.); *conservación de praderas y marismas húmedas en la Ría de Gernika* (Z.4.); *protección de ríos y arroyos* (Z.5.); *protección de embalses y cuencas* (Z.6.); y *conservación del paisaje agrario* (Z.7.).

Las *Ayudas a la formación y sensibilización medioambiental* pretendían, mediante la organización de cursos y otras acciones de formación, favorecer la adopción de prácticas de producción agraria y forestal compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como apoyar la puesta en marcha y el desarrollo de las restantes Medidas de este programa.

A continuación se ofrece una breve explicación de los objetivos y características de cada una de las medidas.

#### **H.1. Aprovechamiento extensivo de las zonas de pastos**

El objetivo de esta medida era apoyar el mantenimiento de la actividad en aquellas explotaciones con praderas aprovechadas de forma extensiva, contribuyendo así a proteger y mejorar el medio natural, y a frenar la regresión social y económica de estas zonas. Eran potenciales beneficiarios de estas ayudas los titulares con dedicación principal (de acuerdo al artículo 5.1 del Reglamento (CEE) nº 2.328/91 del Consejo de 15 de Julio de 1.991 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias) de todas las explotaciones con prados o pastizales, incluyendo aquéllas que tuvieran derechos sobre pastos comunales, y cuya explotación

cumpliera entre otros el requisito de situarse en Zonas de Agricultura de Montaña, desfavorecidas o con limitaciones específicas conforme a la Directiva 75/268/ CEE u otras zonas en las que se promocionara la implantación de pastos para la mejora sostenible del medio natural.

### **H.2. Utilización de residuos orgánicos compostados en la fertilización de tierras de cultivo**

El objetivo era promocionar la utilización de compost para la fertilización del suelo agrario, con el objeto de impulsar su producción y uso. La aplicación de productos compostados presentaba ciertas limitaciones (su novedad, las mayores dificultades en su manipulación, los efectos a más largo plazo, el mayor coste por unidad fertilizante) con respecto a los fertilizantes minerales, por lo que para su implantación en el medio agrario se requería de un fuerte apoyo inicial. Además, había que tener en cuenta que la limitación del abonado que acompañaba a la aplicación de esta medida incidiría en una disminución de la producción agraria.

Los beneficiarios eran aquellos agricultores titulares de explotación con dedicación principal. La medida sólo afectaba a superficies dedicadas a cultivos.

### **H.3. Conservación de razas locales.**

El objetivo era conservar las distintas razas animales locales definidas como especies a proteger o en peligro de extinción, así como el mantenimiento y mejora de los tipos de hábitats de interés comunitario.

Los potenciales beneficiarios eran todos los ganaderos con ganado equino de raza *pottok* o vacuno de razas *terreña* o *betizu* que pertenecieran a las asociaciones territoriales de estas razas.

### **H.4. Producción agrícola ecológica**

La producción agrícola ecológica en la CAPV era prácticamente inexistente en 1995. Por lo tanto, el objetivo era impulsar este sistema de producción por los beneficios ambientales y de calidad de los alimentos que pudiera reportar.

Esta medida primaba el desarrollo de la agricultura ecológica, que utiliza técnicas de rotación y alternancia de cultivos frente a otros sistemas de producción más intensivos o monoespecíficos. El apoyo a la agricultura ecológica tenía como condición orientar la producción hacia la calidad y el respeto animal, mantener la producción extensiva (la carga ganadera no podía exceder de 2 UGM/ha), y limitar el uso de fertilizantes a 80 kg de N/ha en 3 aplicaciones.

Podían ser beneficiarios de estas ayudas aquellos agricultores que se comprometieran, por un plazo mínimo de cinco años, a cumplir, entre otras

condiciones, la reglamentación existente sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, en particular el Reglamento (CEE) nº 2092/91.

### **Z.1. Gestión de tierras para uso público y esparcimiento**

Se trataba de favorecer el mantenimiento y conservación de ciertos elementos preferentes en Espacios Naturales Protegidos (ENP) para facilitar su uso público. Dichos elementos eran el paisaje, las estructuras agropecuarias tradicionales, las infraestructuras (cercas, vallados y portones), los setos y bosquetes, y todos aquellos elementos que aseguraran un cierto grado de diversidad ecológica y paisajística.

Se establecían como condiciones permitir el uso ganadero del pasto y sotobosque; garantizar el acceso del público de estos terrenos (mediante la rehabilitación de senderos y accesos); respetar la vegetación existente; no utilizar fuego; y repoblar las zonas de pastizales con frondosas, con menos de 200 pies/ha. Los beneficiarios debían cumplir con las condiciones establecidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y en los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de los ENP donde se hallaran ubicadas.

Los beneficiarios podían ser todos aquellos titulares de explotaciones ubicadas en el interior de estos ENP<sup>243</sup>.

### **Z.2. Conservación de pastos de montaña**

El objetivo era frenar el deterioro de ciertos espacios utilizados por la ganadería en proceso de abandono o en peligro de que ello ocurriera a corto plazo. Para ello se establecían como condiciones: practicar la actividad pastoril, con una carga ganadera limitada a 1 UGM/ha; cumplir las campañas de sanidad ganaderas, limitar el uso de fertilizantes a 60 unidades de NPK en primavera; no emplear ni fitosanitarios ni herbicidas; limitar los desbroces en pendientes en mayores al 30%; y mantener muros y rediles de piedra, bordas y otras estructuras. La conservación del máximo de superficie desbrozada o limpia mediante el pastoreo extensivo permite luchar contra las consecuencias del retroceso de la actividad pastoril para los recursos naturales y el paisaje. Sólo podían beneficiarse de esta medida los ganaderos que estuvieran inscritos en asociaciones de productores.

---

<sup>243</sup> En el caso del Territorio Histórico de Álava sólo podían acogerse a esta medida y a la de *Conservación del Paisaje Agrario* agricultores con dedicación principal, definidos de acuerdo con el artículo 5.1. del Reglamento (CEE) nº 2328/91.

### **Z.3. Conservación del paisaje y entorno del caserío**

El propósito de esta medida era evitar la degradación paisajística generada tanto por el abandono o la reducción de actividad agraria tradicional, como por los efectos de la sobreexplotación en el entorno de las viviendas rurales. También favorecía una utilización concreta de las tierras ya que promovía la plantación de frondosas frente a las plantaciones forestales de *pinus radiata*. Como condición se requería a los agricultores repoblar con frondosas en menos de 200 pies/Ha; acondicionar zonas para basura y estiércol; mantener estructuras como hornos; pozos, bordas, etc.; y conservar caminos de acceso, setos, terrazas, puentes, etc. Los potenciales beneficiarios eran titulares de explotaciones agropecuarias.

### **Z.4. Conservación de marismas y praderas húmedas en la Ría de Gernika**

Su objetivo era conservar las marismas y praderas húmedas en la Ría de Gernika, ubicada en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (declarada como tal por la UNESCO en 1983). Como caso excepcional, podían acogerse propietarios no agricultores (en virtud del apartado "c" del artículo 5 del Reglamento 2078/92).

### **Z.5. Protección de ríos y arroyos**

Se orientaba al control de vertidos agrícolas y al mantenimiento y restauración de la vegetación de ribera. Su aplicación se limitaba en ríos y arroyos de la cuenca mediterránea del País Vasco y, dentro de la cuenca cantábrica, en el Valle de Ayala.

### **Z.6. Protección de embalses y cuencas**

Las actuaciones planeadas eran similares a las de la medida anterior, pero los embalses, como fuente de suministro de agua potable, disponían de una franja de protección de mayores dimensiones. Por otra parte, la importancia de sus recursos faunísticos y su carácter de áreas recreativas los hacía especialmente sensibles al mantenimiento de la calidad de estos atributos. Esta medida tenía las siguientes condiciones: no realizar cultivos agrícolas en terrenos con pendiente superior al 12% en áreas próximas a embalses y ríos que vertieran a éstos; mantener la vegetación de ribera de los bordes de los embalses y los ríos vertientes a los mismos; mantener la estabilidad de las riberas de los ríos de las cuencas vertientes a embalses; favorecer el mantenimiento de la cubierta forestal en las zonas de pendiente superior al 30% promoviendo su reforestación; controlar el vertido de granjas y purines; controlar el uso y aplicación de fertilizantes<sup>244</sup>, herbicidas y

---

<sup>244</sup> El 100% de los productores se comprometieron durante un periodo de cinco años a realizar un control en el uso y aplicación de los fertilizantes, mediante la utilización de fertilizantes poco solubles; evitando el riego con purines (especialmente en suelos helados, nevados o con saturación hídrica); y limitando el uso de fertilizantes a 80 kg N/ha, repartidos en tres aplicaciones (siendo la aplicación de otoño, en caso

fitosanitarios; y establecer franjas de protección de 50 metros en las riberas de los embalses y de 5 metros en los ríos de la cuenca vertiente. Además, se limitaba la cabaña ganadera a 2 UGM/ha. Estaba dirigida a aquellos agricultores que fueran titulares de explotaciones agrarias ubicadas en las áreas definidas como sensibles en cada uno de los Territorios Históricos. Sin embargo, sólo se aplicó en el Territorio Histórico de Gipuzkoa.

### **Z.7. Conservación del paisaje agrario**

El objetivo era evitar la destrucción sistemática de las formaciones vegetales de carácter lineal (bosques de galería, vegetación asociada a caminos y cañadas, setos) que actúan como elementos diversificadores del paisaje, refugio de la vida silvestre y cumplen una importante misión en el intercambio genético entre los diferentes hábitats que atraviesan.

#### **8.1.2. Aplicación y resultados del programa**

Las investigaciones sobre la aplicación del Reglamento 2078/92 en el País Vasco son escasas (DAPA, 2001; Groome y Arrarte, 1998; Ruiz Urrestarazu, 1999) y existen ciertas discrepancias sobre el acierto en el diagnóstico de los problemas y en la delimitación de las principales subzonas agrarias. Como se puede observar en la Tabla 8.1., cuatro medidas no tuvieron ninguna repercusión (*aprovechamiento extensivo de pastos, utilización de compost, protección de ríos y arroyos, y conservación del paisaje agrario*).

En total, durante el periodo 1996-1999 las ayudas agroambientales supusieron un gasto público total de 257,6 millones de pesetas (1,5 millones de euros), la mayor parte del cual se realizó en Bizkaia (87% del total), que fue el Territorio que antes comenzó a aplicar las medidas<sup>245</sup>. Por el contrario, Álava apenas representaba el 11% del gasto total y Gipuzkoa el 2%, pero en ambos casos el programa se aprobó con retraso, ya que no fue hasta 1998 cuando se empezó a aplicar en Álava<sup>246</sup> y 1999 en Gipuzkoa<sup>247</sup>. En cuanto a la distribución del gasto por medidas (ver Tabla 8.1.), la mayor proporción fue a parar a dos tipos de actuaciones que se aplicaron únicamente en Bizkaia: *Conservación de pastos de montaña* (30% del total) y *conservación del paisaje y del entorno agrario* (39%).

---

de aplicarse, en forma amoniacal). Además, se obligaban a aislar adecuadamente las zonas de almacenamiento de estiércol y purines, y a implantar fosas de almacenamiento de purines de tamaño adecuado, que permitieran su utilización en épocas adecuadas, e incluso su evacuación si fuera necesario, con una capacidad de almacenamiento de 4,5 m<sup>3</sup> por cabeza de ganado mayor.

<sup>245</sup> Decretos Forales 18/96 y 27/97 y Orden Foral del Departamento de Agricultura nº 841/97.

<sup>246</sup> Decretos Forales 84/96 y 78/98.

<sup>247</sup> Decreto Foral 63/98.

**Tabla 8.1. Gasto en ayudas agroambientales en la CAPV. 1996-1999. En pesetas y euros.**

Medidas	T.H.	1996 (pesetas)	1997 (pesetas)	1998 (pesetas)	1999 (pesetas)	1996-1999 (pesetas)	1996-1999 (euros)	1996-1999 %
H1.	Aprovechamiento extensivo de pastos	0	0	0	0	0	0	0,00%
H2.	Utilización de compost	0	0	0	0	0	0	0,00%
H3.	Conservación de razas locales	2.470.000	4.921.000	15.579.190	16.706.746	37.277.406	224.042	14,56%
H4.	Producción agrícola ecológica	936.425	1.780.107	7.292.451	13.577.574	18.074.213	108.628	7,06%
Z.1.	Gestión de tierras para uso público y esparcimiento	4.084.750	4.797.550	4.968.462	4.979.500	18.830.262	113.172	7,36%
Z2.	Conservación de pastos de montaña	16.912.000	20.939.800	20.841.400	20.761.400	79.454.600	477.532	31,04%
Z3.	Conservación del paisaje y entorno del caserío	21.006.660	26.827.020	26.483.886	26.402.580	100.720.146	605.340	39,34%
Z4.	Conservación de praderas y marismas húmedas en la Ría de Gernika	0	0	0	0	0	0	0,00%
Z5.	Protección de ríos y arroyos	0	0	0	0	0	0	0,00%
Z6.	Protección de embalses y cuencas	0	0	0	0	1.653.794	9.940	0,65%
Z7.	Conservación del paisaje agrario	0	0	0	0	0	0	0,00%
Total		45.409.835	59.265.477	75.165.389	82.427.800	256.010.421	1.538.654	100,00%

Fuente: DAPA (2001)

Sólo dos medidas se aplicaron en los tres territorios: la de *conservación de razas locales* y la de *producción agraria ecológica* (ver Tabla 8.2.). Por otra parte, algunas medidas (*gestión de tierras de acceso público, conservación de pastos de montaña, y conservación del paisaje y el entorno del caserío*) quedaron limitadas al ámbito estricto de los Parques Naturales, lo que dejaba en cierta indefensión al resto de espacios y paisajes rurales (Ruiz Urrestarazu, 1999).

**Tabla 8.2. Aplicación de las medidas agroambientales en los TT. HH. 1996-1999**

Medidas	T.H.	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
H1. Aprovechamiento extensivo de pastos				
H2. Utilización de compost				
H3. Conservación de razas locales				
H4. Producción agrícola ecológica				
Z.1. Gestión de tierras para uso público y esparcimiento				
Z2. Conservación de pastos de montaña				
Z3. Conservación del paisaje y entorno del caserío				
Z4. Conservación de praderas y marismas húmedas en la Ría de Gernika				
Z5. Protección de ríos y arroyos				
Z6. Protección de embalses y cuencas				
Z7. Conservación del paisaje agrario				

Fuente: Elaboración propia

Nota: Los recuadros con relleno verde representan las medidas realmente aplicadas. Los recuadros en naranja son las medidas planeadas y que no tuvieron ninguna ejecución. Los recuadros en blanco son medidas cuya aplicación no se previó para ese Territorio Histórico.

En cuanto a las realizaciones del programa, ya se ha señalado que el único territorio donde el Programa se aplicó de forma regular durante este periodo fue Bizkaia. En este territorio se firmaron anualmente más de 500 compromisos de media, con más de 4.000 hectáreas y unas 200 UGM de razas en peligro de extinción acogidas. En Álava y Gipuzkoa los resultados fueron mucho más modestos. En la Tabla 8.3. se resumen las realizaciones del programa a la fecha de su finalización. En total, al final del periodo había en la CAPV 600 compromisos en vigor, con casi 5.000 hectáreas y 437 UGM beneficiadas.

**Tabla 8.3. Realizaciones programa agroambiental. 1999.**

Por Territorios (1999)	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
Solicitudes	18	3%	537	90%	45	8%	600	100%
Hectáreas	38,50	1%	4.705,44	95%	232,37	5%	4.976,31	100%
UGM	158	36%	195	45%	84	19%	437	100%

Fuente: DAPA (2001)

Por medidas, al igual que ocurría con respecto al gasto ejecutado, la con que tenía más superficie comprometida fue la de *conservación de pastos de montaña*,

mientras que la que tuvo un mayor número de beneficiarios fue la de *conservación del paisaje y del entorno del caserío* (ver Tabla 8.4.). En este caso, la aceptación de nuevas solicitudes quedó limitada en 1998 y 1999, debido a su gran aceptación inicial. Esta excepcional acogida probablemente estuvo relacionada con los escasos compromisos que implicaba para los agricultores, que tenían que limitarse a mantener elementos estructurales. Estas medidas sólo se aplicaron en el Territorio Histórico de Bizkaia.

**Tabla 8.4. Realizaciones por medida. 1996-1999.**

Años. Medidas	1996		1997		1998		1999	
	Solicitudes aceptadas	Has/UGM						
H3. Conservación de razas locales	16	130,00	29	259,00	35	324,25	61	436,95
H\$. Producción agraria ecológica	6	68,92	10	90,14	12	77,14	32	211,47
Z.1. Gestión de tierras para uso público y esparcimiento	53	816,95	69	959,52	68	1.002,52	68	995,90
Z.2. Conservación de pastos de montaña	115	2.176,65	163	2.617,47	157	2.606,17	155	2.619,18
Z3. Conservación del paisaje y del entorno del caserío	217	775,23	282	993,13	281	986,84	278	976
Z6. Protección de embalses y cuencas							6	173,76
Total (hectáreas)	407	3.837,75	553	4.660,26	553	4.672,67	600	4.976,31

Nota: en la Medida H3, la unidad utilizada es UGM.

Fuente: DAPA (2001)

En general, los beneficiarios de las ayudas han sido pequeños productores, mayoritariamente ganaderos. En muchos casos, estos últimos estaban integrados en asociaciones, ya que éste era un requisito para poder ser beneficiario de las

ayudas en algunas de las medidas, como la Z2 (*Conservación de pastos de montaña*). Las explotaciones tenían una dimensión media de 8,8 hectáreas, inferior a la media global de la CAPV. En el caso de las explotaciones acogidas a producción ecológica, la mayor parte de ellas estaba orientada hacia las producciones agrícolas, aunque por superficie los principales usos fueron las praderas y pastos. En general, los agricultores eran reticentes a participar en este tipo de programas, ya que en muchos casos los requisitos y trámites administrativos resultaban excesivos para el nivel de las primas finalmente recibidas. Por otra parte, en el caso de determinadas medidas (como la Z4, *Conservación de humedales de la Ría de Gernika*), los compromisos resultaban excesivamente largos (veinte años de retirada de tierras de cultivo).

Las medidas zonales sólo se implantaron en Bizkaia y, en una medida mucho más reducida, en Gipuzkoa. En el caso de la Medida Z1, pese a que la superficie que potencialmente se podía acoger era de 8.600 hectáreas, apenas se beneficiaron de ella un grupo reducido de agricultores (65, todos ellos en Bizkaia) y un 11% de la superficie (1.000 hectáreas)<sup>248</sup>. El 58% de la superficie acogida eran terrenos de sotobosque pastados extensivamente, mientras que el resto era de uso forestal. En la Medida Z2, la superficie potencialmente objetivo eran los pastos de los montes de utilidad pública de los Parques de Urkiola y Gorbea, de la Mancomunidad de Encartaciones y de la zona de Urdaibai (unas 4.100 hectáreas). En total, se acogió el 64% de esa superficie. La Medida Z3 se aplicó exclusivamente en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. La Medida Z6 únicamente se aplicó en Gipuzkoa, y tan sólo 6 explotaciones suscribieron compromisos. Por otra parte, hay que señalar que en Bizkaia se cerraron las posibilidades de nueva adscripción en 1998 y 1999 por restricciones presupuestarias.

Las sinergias entre las diferentes medidas fueron escasas, ya que en general los agricultores se acogían únicamente a una de las medidas. Además, en Álava y Gipuzkoa había una incompatibilidad entre las Medidas H3 (Producción agraria ecológica) y el resto de medidas.

Los resultados ambientales de la aplicación de las medidas no fueron directamente evaluados y se dedujeron indirectamente de los cambios habidos en las prácticas agrarias. Sin embargo, en algunas medidas sí se detectaron algunas mejoras, como en el caso de la Medida H3 (*Conservación de razas en peligro*), donde se pudo apreciar un aumento del censo de las especies protegidas. En el caso de la Medida Z1 (*Gestión de tierras para uso público y esparcimiento*), su aplicación supuso una

---

<sup>248</sup> 773 hectáreas en el Parque Natural de Gorbea y 227 en el de Urkiola.

variación en el nivel de utilización de insumos, ya que la normativa en este punto remitía a los Planes de Uso y Gestión de los Parques afectados, en los cuales se normalizaba la aplicación de abonos y pesticidas. En este sentido, los controles en campo realizados por la Diputación sobre el 5% de las explotaciones anualmente acogidas efectuaron un análisis de residuos en suelo y hojas, además de la estimación de los niveles de fertilización, determinando una perfecta aplicación en campo de aquellas explotaciones acogidas a la medida (DAPA, 2001). Pero estos efectos no eran directamente atribuibles al programa. Esta medida sólo se aplicó en dos Parques Naturales de los nueve potenciales (Gorbea y Urkiola), donde favoreció la limpieza de los terrenos de sotobosque pastados extensivamente y el mantenimiento de los pastos frente a los terrenos arbolados, limitando la reforestación solamente a vaguadas y terrenos de alta pendiente para evitar la erosión.

En el caso de la Medida Z2 (*Conservación de los pastos de montaña*), aceptar el compromiso implicaba ciertas prácticas agrarias y ganaderas que repercutían directamente en una reducción del riesgo de erosión del suelo y en una disminución en el nivel de utilización de insumos. Como en el caso anterior, la normativa limitante respecto a la fertilización había contribuido a disminuir la contaminación difusa existente, aunque se había detectado la existencia de puntos negros por la utilización de fertilizantes en la cuenca del Urkiola y en ciertos pastizales. Por el contrario, otras medidas, como la Z3 (*Conservación del paisaje y el entorno del caserío*) tuvieron un mayor impacto sobre el paisaje y mucho menor sobre el resto de variables ambientales. La valoración de los elementos estructurales de la explotación redundaba, además, en una percepción más positiva de la explotación y de la propia actividad por parte de los propios agricultores.

El Programa permitió un cierto avance de la agricultura ecológica en la CAPV, que a mediados de la década de los noventa era prácticamente inexistente. El primer año de aplicación (1996) se acogieron a este tipo de producción casi 69 hectáreas, todas ellas en Bizkaia. Tres años más tarde, eran 211,5 las hectáreas bajo producción ecológica (un 207% más). Sin embargo, esta superficie apenas suponía una ínfima parte de la SAU total de la CAPV (0,08%). La mayor parte de la superficie acogida estaba orientada principalmente a prados y pastizales (64,6%), ya que para las explotaciones dedicadas a los cultivos hortícolas (8,65% de la superficie, principalmente en Gipuzkoa y Bizkaia), la medida no resultaba atractiva, al tener éstas unas superficies muy reducidas, por lo que las primas resultantes eran tan bajas que ni siquiera compensaban los costes de la tramitación y gestión

de las ayudas. Por otra parte, sólo el 26% de los agricultores acogidos a la medida de producción agraria ecológica lo era a título principal<sup>249</sup>.

Un efecto inesperado de algunas medidas fue el impulso al asociacionismo ganadero, lo que contribuyó a la resolución de conflictos, a una mejor defensa de los intereses del colectivo, así como a una gestión integral del monte, facilitando la determinación de las necesidades de infraestructuras y equipamientos.

En cuanto a la formación y divulgación sobre las medidas agroambientales, se llevó de forma diferente en los tres Territorios Históricos. No se establecieron actuaciones específicas en esta materia, sino que eran los técnicos de la administración los encargados de proveer esa formación, bien mediante cursos presenciales, bien mediante formación personalizada *in situ*. Por lo tanto, las acciones formativas previstas tuvieron un alcance muy limitado, ya que se limitaron a dar cierta capacitación a los beneficiarios de las medidas. Sin embargo, la asistencia a los cursos fue elevada, ya que la asistencia era obligatoria para los receptores de las ayudas. En Bizkaia se ofrecieron un total de catorce cursos y en Gipuzkoa nueve, mientras que en Álava la formación se llevó a cabo en la propia explotación.

Los servicios de divulgación de las ayudas agroambientales en la CAPV también se llevaron a cabo de forma diferente en los tres Territorios. En el caso de Gipuzkoa, se limitaron a remitir cartas a aquellos titulares de explotación que podían ser potenciales beneficiarios de las ayudas. En Álava los mismos técnicos de la Diputación se pusieron en contacto con los agricultores que eran elegibles (principalmente dueños de animales pertenecientes a razas locales). En Bizkaia se remitió en general información más extensa (folletos y otro material divulgativo) referente a las ayudas a los potenciales beneficiarios.

En cuanto a los efectos sobre las rentas agrarias (que era otro de los objetivos del Reglamento 2078/92), en general tampoco fueron relevantes, con excepción de las zonas de cultivo extensivo con una amplia base territorial y ocupadas generalmente por pastos y praderas, donde el importe de la prima media por explotación fue más importante.

Aunque la evaluación realizaba un balance positivo de la aplicación del programa durante el periodo, recalando que era "indicativo de la concienciación de la administración y sociedad vasca en estos temas" y que había contribuido "a una rápida expansión de iniciativas medioambientales", cuyo desarrollo hubiera tenido

---

<sup>249</sup> Hay que señalar también que este tipo de producciones presentaban problemas de comercialización, dada la demanda interna aún incipiente y la falta de instrumentos de concentración de la oferta.

lugar con retraso con respecto al resto de países y regiones europeas (DAPA, 2001), no sería gratuito reconocer que los avances realizados fueron muy limitados. El número de hectáreas afectadas por la aplicación de las medidas fue más bien reducido (1,9% de la SAU y 0,8% de la superficie total), si bien determinadas medidas zonales abarcaron a una gran parte de la superficie potencial. Por otra parte, los efectos ambientales se limitaron a la presunción de los beneficios ambientales (sobre la calidad del agua, la flora y la fauna, principalmente) que pudieran tener lugar como consecuencia de los cambios habidos en determinadas prácticas agrarias y la adopción de prácticas más extensivas, ya que no se realizaron estudios específicos sobre el comportamiento ambiental de las explotaciones acogidas. Efectivamente, el sistema de evaluación y seguimiento de los impactos ambientales de este tipo de actuaciones presentaba entonces y presenta aún en la CAPV notables limitaciones, que dificultan una posterior valoración fidedigna. Además, tal y cómo se analizará más adelante, el posterior desarrollo y la ejecución de las medidas agroambientales en el PDRS 2000-2006 no permite aventurar que la aplicación previa de este programa supusiera un cambio de actitud tanto de los agricultores como de la sociedad en general hacia las relaciones entre agricultura y medio ambiente, como afirmaba el informe de evaluación del Programa (DAPA, 2001).

Las razones de este escaso desarrollo se pueden buscar en el carácter novedoso e incluso experimental del Programa, a lo que cabría añadir que la sensibilidad y la conciencia con respecto a las cuestiones ambientales no habían calado aún ni en la inmensa mayoría de los agricultores y ganaderos, ni en las propias administraciones vascas, que, como en otros países y regiones del sur de Europa, no habían desarrollado hasta entonces ningún programa o línea de ayuda en esta dirección, limitándose a transponer de forma más o menos automática la legislación proveniente de Bruselas. Por otro lado, la aplicación del Programa careció del necesario proceso previo de sensibilización y formación que requieren las actuaciones agroambientales para aumentar su aceptación entre los agricultores e incrementar así su eficacia. Los resultados de las medidas agroambientales durante el periodo 2000-2006 también mostrarán a las claras la dificultosa penetración de las consideraciones agroambientales en la comunidad agraria vasca (agricultores, técnicos y administración).

## **8.2. La política agroambiental durante el periodo 2000-2006**

En un principio, la aplicación de las medidas agroambientales de la CAPV durante este periodo estuvo regulada por el Decreto Marco 213/2000, de 24 de Octubre, sobre ayudas para el establecimiento de medidas y compromisos agroambientales

en la CAPV. Esta normativa estableció que el desarrollo de la política agroambiental de la CAPV se articulase en torno a 4 Objetivos generales, tal como recogía el PDRS 2000-2006. El gasto público previsto para el periodo era de 30.572.450 euros (13% del gasto público total del PDRS). El propio PDRS establecía una serie de objetivos específicos cuantificados con respecto a algunos de los logros ambientales esperados, que eran los siguientes:

- la protección y cría de al menos nueve de las razas animales locales en peligro de extinción;
- el aprovechamiento extensivo de 15.000 hectáreas de pastos y praderas;
- incrementar en 2.000 el número de explotaciones y en 55.000 las hectáreas acogidas a compromisos agroambientales;
- aumentar hasta las 300 hectáreas la superficie dedicada a la agricultura ecológica.

Para alcanzar esos logros, se establecieron en el Decreto 19 Medidas, que, como en el periodo anterior, podían tener características o ámbitos de aplicación horizontales (H), cuya aplicación se extiende sobre el conjunto del territorio, o zonales (Z), que estaban restringidas a determinadas zonas de la CAPV. En la práctica se mantenían todas las medidas aplicadas en el periodo anterior y se incorporaban algunas nuevas. La vinculación entre Objetivos y Medidas se detalla a continuación:

El **primer objetivo** era la utilización de técnicas de producción compatibles con la conservación de los recursos naturales. Se pretendía alcanzar este objetivo poniendo en marcha las siguientes Medidas:

- 1.01. Aprovechamiento extensivo de pastos de montaña (H).
- 1.06. Protección de suelos de tierras de cultivo con peligro de erosión (H).
- 1.13. Conservación de pastos de montaña (Z).
- 1.15. Protección de las márgenes de ríos y arroyos (Z).
- 1.16.a. Protección de embalses y cuencas-protección de embalses y lagunas naturales (Z)
- 1.16.b. Protección de embalses y cuencas-protección de cuencas vertientes a embalses (Z).
- 2.02. Utilización de residuos orgánicos comportados (H).
- 4.04. Producción agrícola ecológica (H).

Según las previsiones iniciales, se esperaba que estas actuaciones cubrieran un total de 25.308 hectáreas, lo que hubiera afectado al 9,7% de la SAU de la CAPV.

El **segundo objetivo** era la conservación y mejora de los ecosistemas, objetivo que se estructuraba sobre estas Medidas:

- 2.03. Conservación de razas de animales locales (H).
- 2.07. Conservación de la biodiversidad (H).
- 2.08.a. Protección de la fauna- explotaciones en zonas cerealistas (H).
- 2.08.b. Protección de la fauna- explotaciones en cornisa cantábrica (H).
- 2.09. Conservación de especies vegetales en peligro de extinción (H).
- 2.10. Cultivo de poblaciones locales de alubia (H).

En términos físicos, se preveía que la cobertura de estas Medidas alcanzara las 5.867 hectáreas (2,3% de la SAU total), además de dar protección a 686 UGM anualmente.

El **tercer objetivo** era la conservación y mejora de los paisajes agrarios mediante la aplicación de las Medidas:

- 3.05.a. Conservación del entorno del caserío- en cualquier zona (H)
- 3.05.b. Conservación del entorno del caserío- actuaciones específicas (H)
- 3.11. Conservación del paisaje agrario (Z).
- 3.12. Gestión de tierras para acceso público y esparcimiento (Z).
- 3.14. Conservación de marismas y praderas húmedas de la ría de Gernika (Z).

Con estas actuaciones se pretendía beneficiar a un total de 26.303 hectáreas (10,1% de la SAU total).

El **cuarto objetivo** era la formación agroambiental, que era un objetivo transversal del conjunto de líneas de actuación. Todas ellas incluían entre sus compromisos para los agricultores la realización de cursos de formación en materia agroambiental.

A estos Objetivos preestablecidos, en muchas de las Medidas se sumaba, explícita o implícitamente, el objetivo de apoyar las rentas de los agricultores, para que éstos no se vieran obligados a renunciar a determinadas prácticas extensivas o, incluso, para que no se vieran abocados al abandono de la propia actividad agraria, con las negativas consecuencias -tanto ambientales como socioeconómicas- que ello pudiera tener en las zonas rurales más desfavorecidas de la CAPV. Aunque en

principio cada Medida estaba adscrita a un único Objetivo, en la práctica la mayoría pretendían responder a más de uno de estos Objetivos, como se resume en la Tabla 8.5.

**Tabla 8.5: Objetivos e instrumentos de las medidas agroambientales del PDRS 2000-2006**

Objetivos Medidas	1. Protección de los recursos naturales		2. Conservación y mejora de los ecosistemas y la biodiversidad			3. Mantenimiento y mejora del paisaje agrario	4. Formación Agroambiental	5. Apoyo de rentas en zonas desfavorecidas
	Calidad del suelo	Calidad del agua	Protección de flora y fauna en tierras agrícolas	Conservación de hábitats de elevado valor natural	Defensa de razas animales y variedades en peligro de extinción			
1.01 Aprovechamiento extensivo de pastos y praderas								
1.06 Protección de suelos en tierras de cultivo con peligro de erosión								
1.13 Conservación de pastos de montaña								
1.15. Protección de las márgenes de ríos y arroyos								
1.16. Protección de embalses y cuencas								
2.02 Utilización de residuos orgánicos compostados en fertilización								
2.03 Conservación de razas animales locales								
2.07 Conservación de la biodiversidad								
2.08 Protección de la fauna								
2.09 Conservación de especies vegetales en riesgo de extinción								
2.10 Cultivo de poblaciones locales de alubia								
2.19 Apicultura para mejora de biodiversidad								
3.05.a Conservación del entorno del caserío - contrato normal								
3.05.b Conservación del entorno del caserío - actuaciones específicas								
3.11 Conservación del paisaje agrario								
3.12 Gestión de tierras para acceso público y esparcimiento								
3.14 Conservación de las marismas y de las praderas húmedas de la ría de Gernika								
4.04 Producción agrícola ecológica								
4.17 Fomento de la producción integrada								
4.18 Cultivos alternativos al monocultivo del cereal								

Fuente: Elaboración propia

Algunas de estas medidas agroambientales incidían en materias que eran competencia de las DD.FF de los Territorios Históricos y, en estos casos, el Decreto 213/2000 actuó como un marco general de regulación donde se establecían los límites y condiciones para asegurar la cohesión y coordinación básica de la política agroambiental en toda la CAPV. Amparadas por ese Decreto, las DD.FF. desarrollaron su propia normativa en aquellas materias en las que eran

competentes<sup>250</sup>. Estas Medidas fueron las siguientes: 1.13, 1.15, 2.02, 2.03, 2.10, 3.05b, 3.12, 3.14, y 4.04. En general, la mayor parte de las medidas agroambientales no comenzó a aplicarse hasta 2001, debido a que el PDRS no fue aprobado hasta octubre de 2000, lo que retrasó la aprobación de la normativa reguladora antes mencionada<sup>251</sup>.

En el año 2004 la aprobación por parte del Gobierno Vasco del Decreto Marco 89/2004, de 18 de Mayo, sobre *ayudas para el establecimiento de medidas y compromisos agroambientales en la CAPV* (que reemplazó al 213/2000) introdujo las modificaciones del PDRS ya aprobadas<sup>252</sup> para entonces, induciendo a su vez la aprobación de decretos forales complementarios<sup>253</sup>. De todo ello resultaron los siguientes cambios de la política agroambiental de la CAPV:

- La incorporación de tres nuevas Medidas:

- Producción integrada (Medida 4.17): cultivos hortícolas de invernadero, patata de consumo, frutales (kiwi), cultivo de vid para txakoli y de vid para vinificación en Rioja Alavesa.
- Protección del medio ambiente en cultivos extensivos mediante alternativas al cultivo del cereal (Medida 4.18).
- Apicultura para mejora de la biodiversidad en zonas frágiles (Medida 2.19).

- La incorporación de un nuevo cultivo (olivar) a la producción ecológica (Medida 4.04).

- La reconversión de la Medida 3.05 (*Conservación del entorno del caserío*), en la medida IXk bis (dentro de las actuaciones del PDRS destinadas a la mejora y adaptación de las zonas rurales), con lo que desaparecía de las medidas agroambientales<sup>254</sup>.

- En la Medida 2.07 (*Conservación de la biodiversidad*), se revisaron los compromisos estableciendo una superficie del 8,5% de la superficie total de la parcela a contratar sin cultivar.

---

<sup>250</sup> En Álava, por el Decreto Foral 21/2001 y la Orden Foral 365/2002; en Bizkaia, por los Decretos Forales 42/2002 y 107/2003, y la Orden Foral 3441/2003; y en Gipuzkoa por el Decreto Foral 10/2001.

<sup>251</sup> Con la excepción de Bizkaia, donde ya en el año 2000, la DF aprobó ayudas agroambientales por valor de 357.000 euros en las Medidas de *conservación de pastos de montaña y conservación del entorno del caserío*.

<sup>252</sup> Aprobadas por Decisión de la Comisión Europea C (2004) 5050 de 13 de diciembre de 2004

<sup>253</sup> Los decretos aprobados fueron los siguientes: en Álava el Decreto Foral 50/2005 de 2 de Agosto; en Bizkaia, el Decreto Foral 45/2006 de 21 de Marzo; y en Gipuzkoa el Decreto Foral 25/2005 de 19 de abril.

<sup>254</sup> No obstante, para nuestro trabajo se ha mantenido el análisis de la Medida 3.05.

- En la Medida 1.01 (*Aprovechamiento extensivo de pastos y praderas*), se incrementó la prima de 42 a 84 euros/ha/año.
- En la Medida 1.16 (*Protección de embalses y cuencas*) se amplió la lista de zonas húmedas acogidas a esta actuación.
- En la Medida 2.03 (*Conservación de razas de animales locales*) se incorporaron 4 nuevas razas en peligro de extinción (*Sasi Ardi-ovino, Montxina-vacuno, Caballo de monte del País Vasco-equino y Azpi-gorri-caprino*), incluyéndose el compromiso de mantener el censo base de hembras reproductoras.
- Se introdujeron también ciertas modificaciones en las incompatibilidades y en los mecanismos de control y en el tratamiento de las discrepancias entre las superficies o unidades declaradas y las comprobadas.

En general, el diseño de las Medidas incorporaba los objetivos específicos de las actuaciones aprobadas; el grupo objetivo al que iba dirigida; los requisitos específicos que debían cumplir los agricultores para poder ser elegibles como beneficiarios de las ayudas; los compromisos asumidos; el ámbito territorial sobre el que potencialmente se extendía su aplicación; el lucro cesante como consecuencia de la asunción de los compromisos agroambientales, con la metodología utilizada para su cálculo; y las primas por hectárea o UGM. Estas últimas variaban notablemente entre las diferentes Medidas, oscilando entre los 10 euros/ha en la destinada a apoyar la apicultura (2.19) hasta los 600 euros por hectárea que recibieron las explotaciones destinadas al cultivo de variedades locales de alubia (2.10) en Bizkaia y Gipuzkoa.

Las diferencias entre las primas y los lucros cesantes estipulados resultaban en algunos casos ciertamente notables (de más de 1.500 euros por hectárea en algún caso, y de más de 200 euros por hectárea en 10 de las Medidas), lo que restaba notablemente su atractivo para los agricultores, explicando así la escasa aceptación de algunas de las Medidas (ver Tabla 8.6.). Sin embargo, también habría que señalar que en ciertos casos la metodología para el cálculo de los lucros cesantes podía plantear dudas, dados los supuestos sobre los que se realizaba y la ausencia de diagnósticos ambientales previos en las explotaciones. No obstante, en ciertos casos el bajo número de contratos no estaba exclusivamente determinado por la insuficiente remuneración, sino por otra serie de factores explicativos, tal y como se señalaba en las diferentes evaluaciones del PDRS y como se comentará más adelante (DAPA, 2003; DAPA, 2005; DAPA, 2008; Díez, Izquierdo y Malagón, 2004).

**Tabla 8.6. Diferencias entre lucro cesante y primas**

Medida	Prima (euros) (A)	Lucro cesante (euros) (B)	Diferencia (A-B)
1.01 Aprovechamiento extensivo de pastos y praderas	84	Mínimo: 102,49 Máximo: 301,79	Mínimo: -18,49 Máximo: -217,79
1.06 Protección de suelos en tierras de cultivo con peligro de erosión	60	Mínimo: 53,98 Máximo: 196	Mínimo: +6,02 Máximo: -136
1.13 Conservación de pastos de montaña	72	131,81	-59,81
1.15. Protección de las márgenes de ríos y arroyos	165	360,8	-195,8
1.16.a Protección de embalses y cuencas s	120	Modalidad A: Mínimo 428,42 Modalidad B: Mínimo 140,22	Modalidad A: -308,42 Modalidad B: -20,22
2.02 Utilización de residuos orgánicos compostados en fertilización	120	Mínimo: 164,65 Máximo: 361,48	Mínimo: -44,65 Máximo: -241,48
2.03 Conservación de razas animales locales	141,6 (media)	270,24 (media)	-128,64
2.07 Conservación de la biodiversidad	120	89,86	+30,14
2.08 Protección de la fauna	451	691,80	-240,80
2.09 Conservación de especies vegetales en peligro de extinción o erosión genética	451	Mínimo: 365,96 Máximo: 1.968,09	Mínimo: +85,04 Máximo: -1.517,09
2.10 Cultivo de poblaciones locales de alubia	Álava: 180 Bizkaia y Gipuzkoa: 600	825,04	Álava: -645,04 Bizkaia y Gipuzkoa: -125,04
2.19 Apicultura para mejora de la biodiversidad en zonas frágiles	10	10	-
3.11 Conservación del paisaje agrario	48	Mínimo: 90,96 Máximo: 938,59	Mínimo: -42,96 Máximo: -890,59
3.12 Gestión de las tierras para el acceso público y el esparcimiento	30	119,18	- 89,18
3.14 Conservación de las marismas y praderas húmedas en la ría de Gernika	396	901,51	-505,51
4.04 Producción agrícola ecológica	Cereal: 180 Plantas de escarda y hortalizas extensivas: 389 Frutales y viñedos: 600 Olivar: 271,81	Cereales: 352,29 Horticultura extensiva: 600 Frutales: 961,62 Viticultura: 1.006,70 Olivar: 114	Cereales: -172,29 Horticultura extensiva: -211 Frutales: -361,62 Viticultura: -406,70 Olivar: +157,81
4.17 Producción Integrada	Patata de consumo: 210 Kiwi: 475 Cultivos hortícolas protegidos: 550	Patata de consumo: 230,50 Kiwi: 481,56 Cultivos hortícolas protegidos: 871,50	Patata de consumo: -20,50 Kiwi: -6,56 Cultivos hortícolas protegidos: -321,50
4.18 Protección del medio ambiente en sistemas extensivos mediante alternativas al cultivo de cereal	72	73,89	-1,89

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2000)

La duración mínima de los compromisos era de cinco años, con la excepción de la Medida 1.16a (*Protección de embalses y cuencas-Protección de embalses y lagunas naturales*), en la que se extendía hasta los 20 años. La práctica totalidad de las Medidas incorporaba como requisito o compromiso por parte de los agricultores su asistencia a los cursos y actividades de formación que determinasen las autoridades encargadas de la gestión del programa. En cuanto al resto de requisitos, en muchos casos se establecía también una superficie mínima (por lo general, 2-3 hectáreas de SAU) como condición mínima para acceder a las ayudas. Los requisitos y

compromisos específicos de cada Medida se detallan en el siguiente epígrafe, dedicado a la valoración de la aplicación por medidas.

Tanto el Decreto 213/2000 como el 89/2004 que lo reformaba, distribuían las competencias sobre la gestión de las diferentes Medidas entre el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación (DAPA) del Gobierno Vasco, y los Departamentos de Agricultura de las tres Diputaciones Forales (DD.FF.), ya que a diferencia del periodo anterior, en éste el DAPA sí intervino en la gestión directa de algunas de las Medidas (ver Tabla 8.7.). Sin embargo, la aplicación no fue homogénea, ya que cada D.F. decidía qué actuaciones o Medidas ponía en marcha, en función de las características de las explotaciones de su Territorio y sus condiciones agroambientales. En la Tabla 8.7. se establece cuál fue en cada caso la administración responsable de la aplicación y gestión de cada medida, lo que ofrece también una primera aproximación a su distribución territorial. Sin embargo, algunas actuaciones, aun siendo gestionadas por el DAPA del Gobierno Vasco, tenían su aplicación limitada desde el punto de vista territorial. Éste sería el caso, por ejemplo, de la Medida 3.11 (*Conservación del paisaje agrario*), cuya aplicación estaba restringida al Territorio Histórico de Álava.

**Tabla 8.7. Aplicación de las Medidas agroambientales en los TT. HH. 2000-2006**

Medidas	Admón. responsable	DF ÁLAVA	DF BIZKAIA	DF GIPUZKOA	GV
1.01 Aprovechamiento extensivo de pastos y praderas					
1.06 Protección de suelos en tierras de cultivo con peligro de erosión					
1.13 Conservación de pastos de montaña					
1.15. Protección de las márgenes de ríos y arroyos					
1.16.a Protección de embalses y cuencas - protección de embalses y lagunas naturales					
1.16.b Protección de embalses y cuencas - cuencas y vertientes					
2.02 Utilización de residuos orgánicos compostados en fertilización					
2.03 Conservación de razas animales locales					
2.07 Conservación de la biodiversidad					
2.08a Protección de la fauna - explotaciones en zonas cerealistas					
2.08b Protección de la fauna - explotaciones en cornisa cantábrica					
2.09 Conservación de especies vegetales en peligro de extinción					
2.10 Cultivo de poblaciones locales de alubia					
2.19 Apicultura para mejora de biodiversidad					
3.05.a Conservación del entorno del caserío - contrato normal					
3.05.b Conservación del entorno del caserío - actuaciones específicas					
3.11 Conservación del paisaje agrario					
3.12 Gestión de tierras para acceso público y esparcimiento					
3.14 Conservación de las marismas y de las praderas húmedas de la ría de Gernika					
4.04 Producción agrícola ecológica					
4.17 Fomento de la producción integrada					
4.18 Cultivos alternativos al monocultivo del cereal					

Fuente: Elaboración propia

El PDRS abría la posibilidad de que una misma explotación suscribiera diferentes contratos agroambientales, aunque también determinaba la existencia de incompatibilidades entre Medidas (ver Tabla 8.8.). Estas incompatibilidades afectaban principalmente a la posibilidad de simultanear actuaciones de protección de cuencas hidrográficas (ríos, embalses, etc.) junto a ayudas dirigidas a la conservación de la biodiversidad, la fauna o el paisaje. En algunos casos la

asunción de un compromiso agroambiental estaba condicionada a la aceptación adicional de otra medida agroambiental. Por ejemplo, un contrato dentro de la medida 2.08 (*Protección de la fauna*) implicaba la suscripción previa de un contrato de la 2.07 (*Conservación de la biodiversidad*).

**Tabla 8.8. Incompatibilidades entre medidas agroambientales. 2000-2006**

	1.01	1.06	1.13	1.15	1.16a	1.16b	2.02	2.03	2.07	2.08	2.09	2.10	2.19	3.05a	3.05b	3.11	3.12	3.14	4.04	4.17	4.18
1.01				X	X	(*)			X	X						X					
1.06				X	X	X			X	X						X					
1.13				X	X				X	X						X					
1.15					X	X			X	X					X	X	X		X		
1.16a									X	X				X	X	X		X			
1.16b									X	X				X	X	X					
2.02																			X		
2.03																					
2.07										(**)				X	X	X		X			
2.08											X	X		X	X	X					
2.09																					
2.10																					
2.19																					
3.05a																X	X		X		
3.05b																X		X			
3.11																					
3.12																					
3.14																					
4.04																					
4.17																					
4.18																					

Fuente: DAPA (2006)

Nota: Las casillas señaladas con X suponen una incompatibilidad entre las diferentes medidas, que no se pueden aplicar sobre la misma superficie agraria.

(\*) En Gipuzkoa, la contratación de la medida 1.16.b obligaba a contratar la medida 1.01.

(\*\*) La contratación de la medida 2.08 obligaba a contratar la medida 2.07.

Por lo tanto, las medidas agroambientales del PDRS 2000-2006 cubrían un amplio elenco de actuaciones de diferente tipo, que trataban de alcanzar diferentes objetivos ambientales, y que eran aplicadas y gestionadas por diferentes administraciones. En los siguientes epígrafes se analizará cuáles fueron los principales realizaciones y resultados de la aplicación de estas medidas durante el periodo 2000-2006, partiendo fundamentalmente de la Evaluación Intermedia (DAPA, 2003), de su actualización (DAPA, 2005) y de la Evaluación Ex Post del PDRS (DAPA, 2008), a las que se ha hecho mención en la introducción de esta tesis. En primer lugar se realiza un análisis exhaustivo de las características y realizaciones de cada una de las Medidas, para en un segundo epígrafe ofrecer una valoración más general de su aplicación y de los principales resultados obtenidos.

### **8.2.1. La aplicación de las medidas agroambientales en el periodo 2000-2006: el análisis por medidas**

A continuación se ofrece una descripción de las diferentes Medidas, detallando sus objetivos específicos, los beneficiarios potenciales, los requisitos y compromisos<sup>255</sup> asumidos por los agricultores, el lucro cesante<sup>256</sup>, las primas establecidas y sus principales realizaciones a lo largo del periodo, además de otras valoraciones sobre su impacto sobre las rentas de las explotaciones.

#### **1.01. Aprovechamiento extensivo de pastos de montaña.**

Se dirigía a explotaciones ganaderas con una cierta base territorial, que incluyera prados y pastizales, con el objetivo de favorecer el mantenimiento y la adopción de prácticas ganaderas extensivas, que permitieran a su vez una mejor conservación del paisaje agrario, y una mayor protección del medio natural, así como frenar la regresión socioeconómica de las zonas rurales donde se localizan este tipo de actividades ganaderas. Se pretendía acoger a explotaciones localizadas principalmente en zonas desfavorecidas (zonas de montaña), incluidas aquellas que tuvieran derechos de uso sobre pastos en montes públicos.

Esta medida incorporaba unos requisitos mínimos de superficie (al menos 3 hectáreas de prados o pastizales) y de carga ganadera, que tenía que ser igual o inferior a 2 UGM por hectárea. Por su parte, los ganaderos asumían ciertos compromisos específicos, como la adopción de prácticas extensivas (cargas ganaderas bajas, realización de al menos una siega anual, no realizar laboreo en zonas de pastos) o la conservación de elementos paisajísticos previamente inventariados.

Para calcular el lucro cesante se establecía que el mantenimiento de los elementos paisajísticos inventariados, la realización de una siega anual (como mínimo) y la asistencia a cursos de formación suponían una serie de costes adicionales, cuyo importe mínimo se fijó en 102,49 euros/ha y el máximo en 301,79 euros/ha, en función de la cantidad de elementos paisajísticos a mantener. En el caso de las explotaciones de vacuno de leche, este lucro cesante se incrementaba hasta un mínimo de 268,52 euros/ha y un máximo de 467 euros/ha, debido a la necesidad de ordeñar diariamente los animales. Como en casi todos los casos, la prima era inferior al lucro cesante calculado, quedando limitada en un principio a sólo 42

---

<sup>255</sup> Además de los compromisos específicos, todas las medidas incorporaban la obligación para los agricultores de asistir a cursos de formación en materia agroambiental.

<sup>256</sup> El cálculo del lucro cesante de todas las Medidas incorporaba los costes para los agricultores de su asistencia a cursos de formación y un 20% adicional de incentivo para los agricultores.

euros por hectárea y año, cantidad que se aumentó hasta doblarla (84 euros ha/año) a partir de 2004. En términos de superficie, el objetivo era que 15.043 hectáreas quedaran acogidas por esta medida, cuya aplicación era competencia del DAPA del Gobierno Vasco para todo el territorio de la CAPV.

**Tabla 8.9. Resultados de la Medida 1.01. Aprovechamiento extensivo de pastos. 2001-2006**

Años \ Resultados	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Contratos	384	494	497	858	821	765	637
Nuevos contratos (Nº)	384	176	85	392	63	15	1.115
Nuevos contratos (% sobre el total)	100,00%	35,63%	17,10%	45,69%	7,67%	1,96%	-
Superficie SAU (ha)	6.818	8.053	8.095	13.347	12.658	11.517	10.081
Importe ayudas (Miles euros)	286,80	331,80	314,00	1.150,50	1.056,20	949,00	4.088,30
Ayuda/explotación (euros)	746,88	671,66	631,79	1.340,91	1.286,48	1.240,52	1.070,52
Ayuda/hectárea (euros)	42,07	41,20	38,79	86,20	83,44	82,40	67,59

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008).

Desde 2001 (año en que comenzó la aplicación efectiva del Plan) hasta 2006 se acogieron anualmente una media de 637 explotaciones, con una superficie beneficiada media anual de 10.081,3 hectáreas (15,82 has/explotación). Sin embargo, habría que señalar que durante el primer año de aplicación se firmaron sólo 384 compromisos (6.618 hectáreas). Durante los dos años siguientes aumentó el número de contratos, aunque también hubo ganaderos que renunciaron a los contratos previamente suscritos.

El aumento de las primas de 2004 se tradujo en un gran aumento de los contratos firmados (casi un 46% de nuevos contratos), que alcanzaron su máximo en ese año (854, con 13.347 hectáreas acogidas). Sin embargo, a partir de ese año se produjo un descenso progresivo de las solicitudes aprobadas hasta quedarse en sólo 765 (11.517 hectáreas), lo que representaba un 11% menos que en 2004 (13,7% menos en superficie). Estos resultados situaron el grado de ejecución a partir de 2004 en torno al 76 y el 89% de lo previsto inicialmente, lo que sería un nivel aceptable, teniendo en cuenta que los escasos resultados iniciales. La superficie acogida supuso de media entre el 4,4 y el 5,1% de la SAU total de la CAPV. Esta

Medida supuso un gasto público total de 4,04 millones de euros (37% del gasto total de las medidas agroambientales) durante el periodo 2001-2006.

En cuanto al objetivo más o menos implícito (en el caso de esta Medida abiertamente explícito) de apoyo a las rentas de las explotaciones con mayores dificultades objetivas para competir, en un principio las ayudas suponían una parte reducida de los ingresos de las explotaciones y del propio lucro cesante. Según datos de la Red de Información Contable Agraria Vasca (RICAV), el Valor Añadido Neto medio de las explotaciones ganaderas (vacuno de leche, carne y ovino-caprino) de la CAPV durante el periodo 2004-2006 fue de 36.400,09 euros por explotación y la prima media por explotación de 1.289,30 euros, apenas un 3,5% del VAN. Sin embargo, tal y como se puede ver en la Tabla 8.10., existen notables diferencias por subsectores, ya que mientras en actividades como el vacuno de leche (con sistemas de producción más bien intensivos) o el ovino-caprino, la prima supondría una parte aún menor del VAN generado, en el caso del vacuno de carne esos ingresos significarían un complemento de renta sustancioso, dados los magros resultados económicos que obtienen las explotaciones de este subsector que, por otra parte, se desarrolla en la CAPV bajo prácticas productivas relativamente extensivas.

**Tabla 8.10. Impacto sobre las rentas de los ganaderos**

<b>Aprovechamiento ganadero</b>	<b>VAN (media 2004-2006) (euros)</b>	<b>Prima media/VAN (2004-2006) (%)</b>
Vacuno de leche	49.526,08	2,6
Vacuno de carne	16.339,49	7,9
Ovino- caprino	39.154,72	3,3
Total	36.400,09	3,5

Fuente: Elaboración propia con datos de RICAV y DAPA (2008)

### **1.06. Protección de suelos de tierras de cultivo con peligro de erosión.**

El objetivo era evitar la pérdida de suelo como consecuencia de prácticas agrarias incorrectas, previniendo la aparición de fenómenos erosivos mediante el mantenimiento y/o recuperación de una cubierta vegetal protectora, a la vez que se trataba de favorecer el mantenimiento de elementos paisajísticos lineales (setos, terrazas, alineaciones de árboles en los bordes de los caminos, frutales, etc.) que contribuyeran simultáneamente a la estabilidad del suelo y a la cobertura de la fauna y la flora. Se dirigía hacia explotaciones agrarias con al menos dos hectáreas de SAU. Entre los requisitos y compromisos específicos se incluían la realización de

un inventario de esos elementos paisajísticos, además de garantizar su conservación o recuperación; la realización de siembra directa en aquellas zonas de la explotación con pendientes superiores al 12%; y no quemar rastrojos y dejar los restos vegetales sobre el terreno.

El lucro cesante se establecía en un mínimo de 53,98 euros/ha para el cereal y un máximo de 196 euros/ha (remolacha). La prima era algo superior al mínimo (60 euros/ha) pero suponía menos de un tercio del lucro cesante para el caso del cultivo de remolacha. La superficie acogida esperada era de 2.214 hectáreas. Esta Medida era gestionada por el DAPA del Gobierno vasco.

Las realizaciones obtenidas fueron muy inferiores a las previstas, ya que sólo se firmaron dos contratos (vigentes a partir de 2004), y la superficie beneficiada no superó las 20 hectáreas de media (menos del 1% de lo previsto). El desembolso total no llegó a los 3.500 euros (0,03% del total). En cuanto al potencial efecto compensador de rentas, su impacto fue muy reducido, ya que la ayuda media por explotación no superó en ningún caso los 600 euros anuales.

**Tabla 8.11.. Resultados de la Medida 1.06. Protección de suelos en tierras de cultivo con peligro de erosión. 2001-2006**

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Resultados							
Contratos	0	0	0	2	2	2	6
Nuevos contratos (Nº)	0	0	0	2	0	0	2
Nuevos contratos (%)	0	0	0	9,52%	0,00%	0,00%	-
Superficie (ha)	0	0	0	21	18	20	10
Importe ayudas (Miles euros)	0	0	0	1,10	1,10	1,20	3,40
Ayuda/explotación (euros)	0	0	0	550,00	550,00	600,00	566,67
Ayuda/hectárea (euros)	0	0	0	52,38	61,11	60,00	57,63

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008).

### 1.13. Conservación de pastos de montaña (Z).

El objetivo de esta Medida es conservar al máximo la superficie desbrozada o limpia mediante el pastoreo extensivo, para así frenar el deterioro de determinados espacios de uso ganadero como consecuencia de su abandono y evitar tanto los riesgos ambientales asociados como la desaparición de una cultura tradicional ligada al pastoreo extensivo. Estas ayudas estaban dirigidas en principio a

asociaciones de ganaderos y a los ganaderos integrados en ellas. Las explotaciones tenían que estar ubicadas en zonas Natura 2000, aunque también podían acogerse a estas ayudas aquéllas que tuvieran sus pastos en Espacios Naturales Protegidos o que tuvieran acceso a Montes Públicos o Montes Públicos de Libre Disposición.

Los ganaderos estaban obligados a cumplir con los siguientes compromisos específicos: acogerse a los planes anuales de gestión que regularan la actividad ganadera en dichos espacios protegidos<sup>257</sup>; contribuir a las actividades establecidas por su asociación en ese plan mediante su trabajo personal o mediante una aportación económica; respetar las áreas reforestadas; no utilizar fuego; respetar la fauna autóctona; realizar los desbroces con medios mecánicos o manuales (siempre en terrenos con pendientes inferiores al 30%); y mantener los elementos tradicionales y las infraestructuras necesarias (muros, rediles, bordas, etc.) para un desarrollo sostenible de la actividad pastoril.

El cálculo del lucro cesante contemplaba los costes adicionales del mantenimiento de la actividad pastoril, así como del mantenimiento de elementos e infraestructuras, del desbroce anual y de la compensación por la asistencia a los cursos de formación. En total, se valoraba el lucro cesante mínimo en 131,81 euros/ha. La prima se estableció en 72 euros/ha. Las previsiones recogidas en el PDRS estimaban en unas 4.229 las hectáreas beneficiadas anualmente. Esta medida fue gestionada por los Departamentos de Agricultura de la Diputaciones Forales (DD.FF.) de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Esta medida ya se había aplicado durante el periodo 1996-1999, con resultados relativamente positivos.

Al ser la gestión de esta medida responsabilidad de las tres DD.FF., su gestión también presentaba ciertas diferencias por territorios. Así, en Gipuzkoa, su aplicación estaba limitada a los terrenos de titularidad pública de Enirio-Aralar (donde está enclavado el Parque Natural de Aralar), gestionados por la Mancomunidad de este mismo nombre. Además, se establecía un pago máximo por explotación de 4.800 euros anuales. Los destinatarios eran exclusivamente ganaderos de ovino, integrados en la Asociación de Ganaderos de Enirio-Aralar<sup>258</sup>. En los otros dos Territorios la normativa no presentaba modificaciones sustanciales con respecto a la normativa común<sup>259</sup>. Sin embargo, en Bizkaia, las ayudas

---

<sup>257</sup> Estos planes eran presentados por las asociaciones de ganaderos ante las autoridades responsables de la gestión de los espacios protegidos.

<sup>258</sup> Decreto Foral 51/2002 de 17 de septiembre de la D.F. de Gipuzkoa.

<sup>259</sup> Decreto Foral 21/2001 de 27 de febrero de la D.F. de Álava, y Decreto Foral 42/2002 de 12 de marzo de la D.F. de Bizkaia

revertían directamente sobre las asociaciones, que las destinaban directamente a la mejora de las condiciones de los pastos.

**Tabla 8.12. Resultados de la Medida 1.13. Conservación de pastos de montaña. 2001-2006**

Años \ Resultados	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Contratos	23	57	62	62	63	66	333
Nuevos contratos (Nº)	23	34	8	4	2	6	77
Nuevos contratos (%)	100,00%	59,65%	12,90%	6,45%	3,17%	9,09%	-
Superficie (ha)	4.153	6.192	6.770	6.805	6.759	7.184	6.311
Importe ayudas (Miles euros)	275,80	439,80	477,90	480,60	480,20	487,90	2.642,20
Ayuda/explotación (euros)	11.991,30	7.715,79	7.708,06	7.751,61	7.622,22	7.392,42	7.934,53
Ayuda/hectárea (euros)	66,41	71,03	70,59	70,62	71,05	67,91	69,78

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008).

El gasto público fue de 2,64 millones de euros (el 24,4% del total) (ver Tabla 8.12.). Sin embargo, los contratos firmados estuvieron en torno a los sesenta anuales, con la excepción del primer año, en el que sólo se firmaron 23 contratos. En cuanto a las realizaciones en términos de superficie, las hectáreas acogidas fueron notablemente superiores a las previstas, con la excepción del primer año (de media, un 59,4% más). La superficie media acogida suponía un 2,4% de la SAU total de la CAPV. Con respecto al periodo anterior, también el incremento de hectáreas fue muy significativo (174%), aunque el número de contratos firmados se hubiera reducido aparentemente (-57,4%). La razón de esta reducción se puede hallar en los cambios habidos en la gestión de esta Medida en Bizkaia, donde, como ya se ha comentado, a partir de 2001 los beneficiarios pasan a ser las asociaciones de ganaderos (doce en total) y no directamente los ganaderos. Por lo tanto, las repercusiones sobre las rentas de los ganaderos de Bizkaia no son directamente medibles pero sí las que tuvieron las ayudas sobre los ganaderos alaveses y guipuzcoanos, si comparamos las primas medias recibidas por explotación con el VAN medio que ofrece la RICAV para los principales sectores afectados en estos Territorios (ver Tabla 8.13.). Como se puede observar, la prima suponía una parte importante de las rentas de los agricultores, sobre todo en las explotaciones de vacuno de carne alavesas.

**Tabla 8.13. Impacto sobre las rentas de los ganaderos**

<b>Aprovechamiento ganadero</b>	<b>VAN (media 2004-2006) (euros)</b>	<b>Prima media/VAN (2004-2006) (%)</b>
Vacuno de carne (Álava)	28.304,8	20,7
Ovino- caprino (Álava)	56.097,4	10,4
Ovino- caprino (Gipuzkoa)	33.385,7	8,6

Fuente: Elaboración propia con datos de RICAV y DAPA (2008).

### **1.15. Protección de las márgenes de ríos y arroyos**

Los objetivos eran evitar que la actividad agraria supusiera una fuente de contaminación de los ríos y arroyos próximos, proteger los márgenes de éstos como reserva de biodiversidad y prevenir la erosión que tuviera como origen prácticas agrarias incorrectas. Se trataba además de favorecer la consecución de los objetivos de Natura 2000 en los ecosistemas de las riberas de los ríos.

Las explotaciones destinatarias de estas actuaciones debían situarse total o parcialmente en una franja de 5 metros de anchura a lo largo de ríos y arroyos con caudal permanente. Los compromisos adquiridos por los agricultores se plasmaban en prácticas agrarias respetuosas en los márgenes de los ríos (no realizar laboreo, no utilizar pesticidas ni fertilizantes, no utilizar fuego en la parte protegida, respetar la vegetación leñosa natural, realizar los desbroces anuales a partir del 30 de julio, etc.). Además, comprendía la posibilidad de retirar tierras de la producción agraria por un plazo de al menos 20 años.

Estas limitaciones en las prácticas generaban un lucro cesante que variaba notablemente en función de los diferentes cultivos potenciales, desde los 327,55 euros/ha de las praderas cultivadas hasta los 561,43 euros/ha de los cultivos mixtos de cereal y patata de siembra. Para las explotaciones ganaderas se incluía además la posibilidad de obtener compensaciones por la retirada de purines, cuyo coste se estimaba en 15,78 euros/ha. La prima estaba estipulada en 165 euros/ha, y se esperaba que se acogieran a esta medida 81 hectáreas. Sin embargo, durante el periodo 2001-2006 no se aprobó ninguna solicitud. Esta medida estaba gestionada por las DD.FF. pero sólo la Diputación Foral de Álava promulgó normativa para regular su aplicación<sup>260</sup>.

<sup>260</sup> Decreto Foral 21/2001 de 27 de febrero de la D.F. de Álava

### **1.16. Protección de embalses y cuencas**

Esta medida tenía como objetivo el mantenimiento de la calidad del agua de embalses, lagunas y sus cuencas mediante una regulación adecuada de los usos presentes en sus márgenes. Por lo tanto, las ayudas estaban dirigidas a agricultores con tierras situadas en las zonas de embalses y cuencas que eran objeto de protección. La aplicación de esta medida era gestionada por el DAPA del Gobierno Vasco. El objetivo era acogiera en total a unas 1.629 hectáreas.

La Medida incorporaba dos modalidades de contrato. La modalidad A (protección de embalses y lagunas naturales) establecía una franja de 100 metros en torno a la línea definida por el máximo nivel de embalsamiento, donde se aplicaban ciertas restricciones específicas sobre las prácticas agrarias, similares a las establecidas para la Medida anterior: prohibición de laboreo y del uso fertilizantes y plaguicidas; no impedir el desarrollo de la vegetación leñosa natural; prohibición del uso del fuego; y realizar los desbroces anuales a partir del 30 de julio. Estas limitaciones repercutían en una pérdida de rendimiento económico y en costes adicionales (retirada de purines, mantenimiento de la vegetación de ribera). El lucro cesante mínimo se estimaba en 428,43 euros/ha, pero la prima era tan sólo de 180 euros/ha. La duración mínima de los compromisos era de 30 años. Esta medida se aplicaba a embalses y lagunas ubicadas en el T.H. de Álava. Sin embargo, no se firmó ningún compromiso durante el periodo de aplicación.

La modalidad B (protección de cuencas vertientes a embalses) pretendía que los agricultores y ganaderos pusieran en marcha actuaciones que limitaran la entrada de nutrientes a los embalses. Entre estas prácticas se incluían limitaciones al acceso del ganado a zonas sensibles, mejoras en el manejo y control de vertidos y residuos y acciones destinadas a conservar la estabilidad del suelo. Además, los ganaderos acogidos debían contratar obligatoriamente la medida 1.01 (*Aprovechamiento extensivo de pastos*). En esta modalidad, se estimaba que el lucro cesante era sensiblemente inferior (140,22 euros/ha) y la prima quedó fijada en 120 euros/ha (85% del lucro cesante). Esta Medida se aplicó a las cuencas guipuzcoanas de embalses situados en este territorio. Los principales resultados obtenidos se resumen en la Tabla 8.14.

El gasto público no superó los 153.000 euros durante el periodo (1,4% del gasto total en medidas agroambientales). El número de explotaciones que suscribieron los compromisos fue muy reducido (entre 11 y 14 explotaciones), siete de las cuales se hallaban en la cuenca del embalse de Ibai-Eder. La SAU acogida a compromisos quedó muy lejos de las previsiones iniciales (248 hectáreas de media anual, un 15% de lo previsto y menos del 0,1% de la SAU total de la CAPV). Las

ayudas supusieron un desembolso medio anual superior a los dos mil euros por explotación, lo que suponía, según la RICAV, un 7% del VAN medio de las explotaciones guipuzcoanas durante el periodo 2003-2006 (a lo que habría que agregar las ayudas de la Medida 1.01 vinculadas obligatoriamente a la aplicación de esta Medida).

**Tabla 8.14. Resultados de la Medida 1.16b. Protección de cuencas vertientes a embalses. 2001-2006**

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Resultados							
Contratos	11	11	14	14	12	13	75
Nuevos contratos (Nº)	11	3	1	0	0	0	15
Nuevos contratos (%)	100,00%	27,27%	7,14%	0,00%	0,00%	0,00%	-
Superficie (ha)	231	249	287	282	216	223	248
Importe ayudas (Miles euros)	1,90	29,90	34,40	33,80	25,90	26,60	152,50
Ayuda/explotación (euros)	172,73	2.718,18	2.457,14	2.414,29	2.158,33	2.046,15	2.033,33
Ayuda/hectárea (euros)	8,23	120,08	119,86	119,86	119,91	119,28	102,49

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008).

## 2.02. Utilización de residuos orgánicos compostados

Esta medida trataba de impulsar el reciclaje de residuos orgánicos de origen agrario y su uso para la fertilización de suelos agrarios. Se dirigía específicamente a superficies ocupadas por cultivos. Progresivamente, la aplicación de productos compostados debía ser la principal fuente de unidades nitrogenadas para los cultivos, pasando del 30% del primer año, al 50% durante el segundo y el 80% a partir del tercer año y sucesivos (20%, 40% y 60% en el caso de frutales y hortalizas). Entre los compromisos adquiridos por los agricultores se incluían limitaciones al abonado nitrogenado, y que suponían en total reducciones superiores al 16% en cultivos como patata, remolacha, cereal, oleaginosas, frutales y hortalizas, y al 38% en prados y pastizales. Además, los agricultores debían permitir la realización de un diagnóstico previo del suelo de la parcela y su posterior control y seguimiento. Se trataba de un programa piloto, por lo que se preveía que sólo se acogieran unas 12 hectáreas. Fue aplicada únicamente por la D.F. de Álava.

El lucro cesante se calculaba sobre la base de que las limitaciones en el abonado nitrogenado causan unos menores rendimientos, además de la multiplicación de las tareas de abonado que implica la utilización del compost. En total, se estimaba un mínimo de 164,65 euros/ha (cereal-oleaginosas) y un máximo de 361,48 euros (patata- remolacha). La prima establecida era de 120 euros/ha.

Sólo se gestionó un único contrato durante todo el periodo de aplicación que supuso algo más de 6.300 euros de gasto público total (0,1% del total) y afectó a 10-11 hectáreas.

**Tabla 8.15. Resultados de la Medida 2.02. Utilización de residuos orgánicos compostados. 2001-2006**

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Resultados							
Contratos	0	1	1	1	1	1	5
Nuevos contratos (Nº)	0	1	0	0	0	0	1
Nuevos contratos (%)	0	1	0	0	0	0	-
Superficie (ha)	0	11	11	11	10	10	9
Importe ayudas (Miles euros)	0,00	1,30	1,30	1,30	1,20	1,20	6,30
Ayuda/explotación (euros)	0,00	1.300,00	1.300,00	1.300,00	1.200,00	1.200,00	1.260,00
Ayuda/hectárea (euros)	0,00	118,18	118,18	118,18	120,00	120,00	118,87

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

### 2.03. Conservación de razas de animales locales.

Esta medida trataba de promover la conservación de diversas razas animales locales de ganado bovino, ovino, equino y caprino, que estaban catalogadas en su mayoría como especies a proteger o en peligro de extinción. Se consideraba además que la conservación de estas razas podía tener beneficios sobre el mantenimiento y mejora de diversos hábitats de interés comunitario.

Los potenciales beneficiarios debían ser ganaderos que fueran miembros de algunas de las asociaciones territoriales de las razas protegidas. Las cargas ganaderas máximas no debían exceder las 2 UGMs por hectárea. El objetivo era proteger a 686 UGM al año (13% de la población censada). Esta medida fue gestionada por los Departamentos de Agricultura de las DD.FF. de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Los compromisos implicaban tanto a asociaciones como a agricultores. Los de las asociaciones incluían el asesoramiento a las explotaciones (manejo e higiene); la gestión de los Registros Genealógicos y los Libros de identificación de las razas, así como de los programas sanitarios precisos; el control de las poblaciones; y el establecimiento de programas de mejora genética. En cuanto a los compromisos de los ganaderos, se les instaba a participar en los programas de mejora genética promovidos por las asociaciones y al mantenimiento de prácticas extensivas. En un principio, las razas protegidas eran *Betizu* y *Terreña* en bovino, *Carranzana de Cara Negra* en ovino y *Pottoka* y *Asno de las Encartaciones* en equino. En 2004 se introdujeron las razas *Monchina* (vacuno), *Sasi Ardi* (ovino) y *Caballo de Monte del País Vasco* (equino).

**Tabla 8.16. Resultados de la Medida 2.03. Conservación de razas de animales locales. 2001-2006**

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Resultados							
Contratos	35	67	81	100	188	188	659
Nuevos contratos (Nº)	35	36	21	26	83	20	89
Nuevos contratos (%)	100,00%	53,73%	25,93%	26,00%	44,15%	10,64%	-
Superficie (ha)	426	1.029	1.278	1.559	6.275	6.435	2.834
UGM	173	301	522	712	1.090	2.703	917
Importe ayudas (Miles euros)	62,00	98,80	143,70	186,40	374,20	411,30	1.276,40
Ayuda/explotación (euros)	1.771,43	1.474,63	1.774,07	1.864,00	1.990,43	2.187,77	1.936,87
Ayuda/hectárea (euros)	145,54	96,02	112,44	119,56	59,63	63,92	75,07

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008).

El lucro cesante se derivaba de la pérdida de rendimiento económico inducida por la aplicación de prácticas extensivas, y al menor rendimiento de dichas razas. Esta reducción oscilaba entre los 227,14 euros/UGM (equino) y los 356,12 euros/UGM (ovino). Las primas eran de 120 euros/UGM en Álava y 230 euros/UGM en Bizkaia y Gipuzkoa para las hembras, y 90 para los machos en los tres territorios. En cualquier caso, y teniendo en cuenta las cargas ganaderas y sus limitaciones, las primas nunca debían superar los 450 euros/ha.

Como se puede deducir de la Tabla 8.16. y de las previsiones realizadas, los resultados de la medida fueron satisfactorios. Hay que recordar que estas ayudas

se habían puesto en marcha en 1996, con una aceptación también creciente y, por lo tanto, ya eran conocidas por los ganaderos, lo que facilitó su alcance y difusión. Las ayudas supusieron 1,27 millones de euros (11,8% del gasto agroambiental total). El número de contratos firmados aumentó anualmente hasta 2005 y se mantuvo durante 2006. El número de UGM y la superficie (1% de la SAU total de la CAPV de media) también registró una evolución positiva durante todo el periodo, con fuerte impulso en 2005-2006<sup>261</sup>.

La ayuda media por explotación fue algo inferior a los 2.000 euros, lo que representó un 5,3% del VAN de las explotaciones ganaderas para 2003-2006 según la RICAV. Sin embargo, hay que tener en cuenta que muchas de las explotaciones que se acogían a estas ayudas no eran profesionales, por lo que es del todo probable que este porcentaje fuera muy superior.

### **2.07. Conservación de la biodiversidad.**

El objetivo era limitar las consecuencias negativas de ciertas prácticas agrarias sobre la biodiversidad, mediante el fomento de actuaciones destinadas a fomentar la conservación de la biodiversidad y el equilibrio ecológico, y el mantenimiento de aquellos elementos del paisaje que revistieran especial importancia para la fauna y flora (como ríos, puntos de agua, setos, muretes, ribazos, bosquetes, etc.), con el ánimo de multiplicar la diversidad de ambientes y la biodiversidad, crear refugios para la fauna, y favorecer simultáneamente la coherencia ecológica de las zonas Natura 2000.

Los beneficiarios potenciales eran explotaciones agrarias con un mínimo de 2 hectáreas de SAU, que debían presentar un inventario de los elementos cuya conservación se iba a apoyar (señalando ubicación, superficie en su caso, y actuaciones a realizar). Entre los compromisos específicos que se adquirirían se incluía dejar una porción del 8,5% de la superficie total cultivada de la parcela a contratar sin cultivar; respetar las lindes y no emplear el fuego en los mismos, respetando la vegetación existente; y, por último, conservar fuentes, manantiales, encharcamientos y cualquier otro punto de agua, y conservar ribazos, setos, bosquetes, muretes, pequeñas áreas de matorral, etc. La gestión de la aplicación de esta medida recaía sobre el DAPA del Gobierno Vasco. El objetivo era que se acogieran anualmente 5.471 hectáreas.

---

<sup>261</sup> Según uno de los informantes participantes en los grupos de discusión, una consecuencia paradójica del éxito de esta Medida era que los censos de determinadas razas estaban aumentando tan rápidamente que ponían en peligro su consideración como razas en extinción.

Para calcular el lucro cesante se estimaba que en cada hectárea acogida se perdían en los lindes una superficie de cultivo de 854 m<sup>2</sup>, con lo que se producía una reducción del rendimiento de 47,31 euros/ha, a la que había que añadir otros 42,55 euros/ha del coste de mantenimiento de los elementos singulares del paisaje. En total, sumaban 89,86 euros/ha. En este caso, la prima (120 euros/ha/año) era notablemente superior, aun incluyendo el 20% adicional de incentivo.

**Tabla 8.17. Resultados de la Medida 2.07. Conservación de la biodiversidad. 2001-2006**

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Resultados							
Contratos	0	1	3	2	4	9	19
Nuevos contratos (Nº)	0	1	2	0	1	5	9
Nuevos contratos (%)	0,00%	100,00%	66,67%	0,00%	25,00%	55,56%	-
Superficie (ha)	0	6	54	46	111	249	78
Importe ayudas (Miles euros)	0,00	0,80	6,50	5,60	13,40	29,89	56,19
Ayuda/explotación (euros)	0,00	800,00	2.166,67	2.800,00	3.350,00	3.321,11	2.957,37
Ayuda/hectárea (euros)	0,00	133,33	120,37	121,74	120,72	120,04	120,58

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

Pese a ello, las realizaciones obtenidas por esta medida estuvieron muy por debajo de las previsiones, ya que se firmaron poco más de tres contratos de media durante el periodo, que supusieron una media de 78 hectáreas acogidas. Sólo durante el último año se asistió a un ligero repunte, ya que aumentaron hasta nueve los contratos y hasta 249 las hectáreas apoyadas (menos del 0,1 de la SAU total de la CAPV). Por lo tanto, el gasto público apenas superó los 56.000 euros. Sin embargo, las ayudas por explotación casi alcanzaron los 3.000 euros de media, lo que suponía casi el 8,5% de la media del VAN de las explotaciones vascas para el periodo 2003-2006 según la RICAV.

## 2.08. Protección de la fauna

Esta Medida pretendía mejorar las condiciones de las tierras para la protección de la fauna, evitando el efecto barrera que las tierras pudieran provocar sobre sus hábitats, y tratando de atenuar además los efectos perjudiciales que las prácticas agrarias pudieran causar a la fauna, facilitando al mismo tiempo su mantenimiento y regeneración (por ejemplo, garantizando la disponibilidad de alimentación de aves y otras especies). Con todo ello se perseguía fomentar una mayor biodiversidad de

las tierras agrarias y estabilizar las poblaciones de fauna, lo que permitiría a su vez una gestión sostenible de las poblaciones de fauna cinegética y la protección de las poblaciones de fauna protegida.

Esta medida era gestionada por el DAPA del Gobierno Vasco. La previsión era que se acogieran sólo 193 hectáreas anuales, ya que se trataba de una experiencia piloto de concienciación y sensibilización de los agricultores. Los beneficiarios potenciales eran titulares de explotaciones agrarias. En esta medida se podían aplicar dos modalidades de contrato, dependiendo de la zona donde se aplicara la medida. En ambos casos, el agricultor debía ser titular de una explotación de más de dos hectáreas de SAU y presentar un inventario de los elementos que se comprometía a preservar.

La primera modalidad (2.08 a.) se aplicaba a las explotaciones ubicadas en zonas cerealistas. En este tipo de explotaciones, el agricultor se comprometía cumplir con las siguientes prácticas: en primer lugar, dejar sin cosechar hasta el 30 de septiembre (en el caso de cereales, excepto el maíz) o hasta el 31 de diciembre (girasol y maíz), una superficie mínima de 2.000 m<sup>2</sup>, y con un máximo de 4 hectáreas por explotación; cosechar la parcela desde el centro hacia fuera, para que las aves pudieran huir; dejar unos metros cuadrados sin cosechar alrededor de nidos de aves de interés (especialmente el aguilucho cenizo); y mantener el rastrojo en el campo. Existía además la opción de plantar arbustos que dieran frutos comestibles en aquellos espacios que permitieran crear zonas de refugio para la fauna. Por otra parte, el agricultor estaba obligado a contratar la medida 2.07 (*Conservación de la biodiversidad*) y a dar aviso al Servicio competente en cada Diputación Foral de la presencia de nidificaciones en la explotación.

El lucro cesante derivaba de la pérdida de ingresos debida a los cultivos de cereales no recogidos, así como al mayor coste de realizar las labores de siega desde dentro hacia fuera. Este lucro cesante era de 690,05 euros/ha para los cultivos de cereales y de 783,71 euros/ha para las praderas de siega. La prima establecida era de 451 euros/ha al año. Sin embargo, los resultados fueron muy limitados ya que se firmó un único contrato, en 2006, que permitió que se acogieran 3 hectáreas. El desembolso público fue de unos 1.400 euros.

En cuanto a la modalidad B (explotaciones en la zona cantábrica), los compromisos incluían cultivar parcelas de cereales u otros cultivos herbáceos (excepto maíz), que facilitaran la alimentación de la fauna y contribuyeran a su propagación. Opcionalmente, también se podían plantar arbustos con frutos comestibles en espacios que permitieran crear zonas de refugio para la fauna. Los agricultores debían comprometerse además a no cosechar el cultivo hasta el 30 de septiembre.

Las parcelas debían tener una superficie mínima de 1.000 m<sup>2</sup>, y con un máximo de 2 hectáreas por explotación, y estar situadas en los bordes de las tierras de cultivo y lindando con zonas de bosques, matorrales, arroyos o riberas. También en esta modalidad los agricultores debían contratar la medida 2.07 (*Conservación de la biodiversidad*). El lucro cesante era algo menor al de la modalidad anterior, ya que no existía la obligación de cosechar de dentro hacia fuera. La pérdida de ingresos se estimaba en 644,97 euros/ha para los cultivos de cereales y en 738,63 para las praderas de siega y pastos. La prima era también de 451 euros/ha. En esta modalidad no se firmó ningún contrato durante todo el periodo de aplicación.

### **2.09. Conservación de especies vegetales en peligro de extinción.**

El objetivo era garantizar la conservación de especies vegetales con riesgo de erosión genética o en peligro de extinción. Los destinatarios eran titulares de explotaciones agrarias que se comprometieran a adoptar prácticas con ese fin, como cultivar regularmente variedades autóctonas de plantas; proporcionar semillas de variedades autóctonas, respetar una franja de protección en torno a aquellas localizaciones en las que se citara alguna especie catalogada en peligro de extinción; y reservar un porcentaje de la superficie de la explotación para sustentar la vegetación espontánea. Además, los agricultores debían facilitar el material vegetal y las actividades a realizar en colaboración con centros tecnológicos que desarrollaran estudios de I+D para conocer las variedades tradicionales a proteger y variabilidad genética de diversas especies. La aplicación de esta Medida era gestionada por el DAPA del Gobierno Vasco. Las previsiones también eran muy modestas, ya que tan sólo se esperaba que se beneficiaran 19 hectáreas anualmente.

La adopción de variedades autóctonas se traduciría en una pérdida de rendimiento en torno al 50% con respecto a las variedades industriales convencionales. A esto habría que añadir otros costes, como el del mantenimiento del 1% de vegetación espontánea. El lucro cesante variaría entre cultivos, desde los 365,96 euros/ha de los cultivos de cereal hasta los 1.968 euros/ha de la remolacha. Como en la medida anterior, la prima era de 451 euros/ha, algo superior al mínimo, pero muy inferior a las estimaciones realizadas para los máximos. Tampoco en esta medida se suscribió contrato alguno durante el periodo 2001-2006.

### **2.10. Cultivo de poblaciones locales de alubia.**

Tenía como objetivo fomentar el cultivo tradicional de la alubia, recuperando poblaciones locales muy adaptadas al entorno, a las que se concedía además un distintivo de calidad que garantizara al consumidor las características del producto. Estas producciones se desarrollan en unas condiciones muy especiales, en parcelas

muy pequeñas, sin apenas insumos externos y se comercializan principalmente a escala local.

Se podían acoger a estas ayudas titulares de explotaciones agrarias que cultivaran poblaciones locales de alubia y que estuvieran inscritos en la correspondiente asociación de productores (que eran las que determinaban las variedades admitidas). También se podían acoger a las ayudas agricultores que produjeran bajo otras formas jurídicas, como Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), comunidades de bienes o cooperativas de producción. La superficie mínima era de 2.000 m<sup>2</sup>, salvo que el agricultor se acogiera también a la Medida 3.05 (*Conservación del entorno de caserío*), caso en el que la superficie mínima quedaba reducida a 1.000 m<sup>2</sup>. Las previsiones apuntaban a que se acogerían a las ayudas 150 agricultores que contarían con una superficie de 184 hectáreas. Esta medida se aplicaba en todo el territorio de la CAPV y fue gestionada por los Departamentos de Agricultura de las tres DD.FF.

Los compromisos de los agricultores pasaban por cultivar la alubia en el sistema tradicional al aire libre; utilizar los productos fitosanitarios bajo determinadas condiciones preestablecidas; someterse a los controles productivos y de cultivo realizados por la Asociación; y someterse a las inspecciones y controles del correspondiente Departamento de Agricultura, en lo referente al material vegetal y las técnicas de cultivo utilizadas.

El lucro cesante se justificaba por el menor rendimiento económico de este tipo de cultivo y las mayores necesidades de mano de obra (sobre todo en las tareas de recolección y posterior manipulación). En total, se estimaba en 825,04 euros/ha. Las primas quedaron determinadas en 180 euros/ha en Álava y 600 euros/ha en Bizkaia y Gipuzkoa. La diferencia entre territorios se justificaba por las diferencias en el cultivo: en Álava los cultivos son de mata baja, extensivos. En los otros dos territorios, las variedades son de enrame, que se cultivan como cultivo hortícola.

En cuanto a las realizaciones, el gasto público apenas superó los 50.000 euros (0,5% del total). El número de beneficiarios se fue incrementando durante el periodo, hasta quedar prácticamente estabilizado hacia 2005-2006. Sin embargo, los 27-28 agricultores que habían firmado los compromisos quedaban muy lejos de los 150 previstos, y otro tanto ocurría con la superficie (25 hectáreas de media, sobre 184 previstas). En cuanto a las ayudas por explotación, la media para el periodo fueron 407 euros anuales, lo que es una cantidad significativa teniendo en cuenta que este tipo de cultivos tiene un carácter complementario.

**Tabla 8.18. Resultados de la Medida 2.10. Cultivo de poblaciones locales de alubia. 2001-2006.**

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Resultados							
Contratos	12	16	18	25	28	27	126
Nuevos contratos (Nº)	12	7	3	7	4	0	33
Nuevos contratos (%)	100,00%	43,75%	16,67%	28,00%	14,29%	0,00%	-
Superficie (ha)	10	13	22	32	31	41	25
Importe ayudas (Miles euros)	4,40	5,50	8,20	10,90	10,40	11,90	51,30
Ayuda/explotación (euros)	366,67	343,75	455,56	436,00	371,43	440,74	407,14
Ayuda/hectárea (euros)	440,00	423,08	372,73	340,63	335,48	290,24	344,30

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

### **2.19. Apicultura para mejora de la biodiversidad en zonas frágiles.**

La introducción de esta Medida pretendía impulsar la apicultura, actividad que había sufrido un fuerte retroceso en el medio rural vasco, debido al abandono de las explotaciones, las repoblaciones forestales con especies coníferas alóctonas y a la presión humana. Además de los obvios avances en la profesionalización, en las prácticas de manejo y en la gestión de las explotaciones, el relanzamiento de la actividad apícola permite una mejor conservación de la biodiversidad en ecosistemas frágiles y mejoras en la polinización de los árboles frutales. También se pretendía reducir la elevada trashumancia de las colmenas a provincias limítrofes durante amplias temporadas a lo largo del año. Las previsiones apuntaban a que se iba a apoyar a un grupo de entre 20 y 40 explotaciones avícolas.

Las explotaciones apícolas de la CAPV, para ser susceptibles de recibir las ayudas previstas, debía cumplir realizar los siguientes requisitos:

1. Estar inscritas en el Registro Oficial de Explotaciones Apícolas de su Territorio Histórico, cumpliendo las normas que sobre manejo, control y tratamientos dictaran los Departamentos de Agricultura de la Diputación Foral correspondiente.
2. Cumplir las normas de ordenación de las explotaciones.

3. Pertenecer a una Asociación de Apicultores o a una Asociación de Productores de Agricultura Ecológica del Territorio Histórico correspondiente.
4. Estar acogidas al Label Vasco de Calidad "Kalitatea"<sup>262</sup> o a Producción Agraria Ecológica para la miel, cumpliendo sus normas y procedimientos.
5. Disponer de un mínimo de 60 colmenas.
6. La superficie acogida debía ser de vegetación entomófila.

Los compromisos que debían adquirir por las explotaciones eran los siguientes:

1. Presentar un plan de explotación y gestionar el cuaderno de explotación, que debía mantenerse, anotando los asentamientos, movimientos, tratamientos, entradas y salidas de productos y otros aspectos de la gestión.
2. Someterse a las inspecciones que los Servicios de la Diputación, la Fundación Kalitatea u otros Organismos pudieran efectuar.
3. Tener debidamente marcadas todas y cada una de las colmenas para su adecuado control zoonosanitario.
4. Tener una carga ganadera de una colmena cada 2 hectáreas de vegetación para pecoreo.
5. Cada colmenar no debía tener más de 80 colmenas, y la distancia entre ellos debía ser superior a un kilómetro, debiendo ubicarse permanentemente en zonas de biodiversidad frágil (excepto durante los seis meses de trashumancia, que podían realizar el 80% de las colmenas como máximo).
6. El período de ubicación permanente de las colmenas en el País Vasco era anualmente de 6 meses.
7. No suministrar alimentación estimulante que contuviera polen.
8. Aplicar un sistema de lucha integrada contra la varroasis y enfermedades asociadas, incorporando métodos de manejo y lucha biológica; la aplicación de productos químicos de síntesis estaba restringida a la valoración y posterior autorización del Servicio de Ganadería.

El lucro cesante por la introducción de requisitos derivados del cumplimiento con determinadas prácticas de manejo (sistemas de lucha integrada contra las plagas,

---

<sup>262</sup> Para más información sobre el Label Vasco de Calidad, ver <http://www.kalitatea.net/index.asp>

reducción de la trashumancia, producción en zonas de biodiversidad frágil, etc.). Estas limitaciones se evaluaron en unos 10 euros/ha, y las primas se otorgaron por las mismas cantidades. La aplicación de esta medida era gestionada por los Departamentos de Agricultura de las DD.FF. y se comenzó a aplicar a partir de 2005 en Bizkaia<sup>263</sup> y de 2006 en Gipuzkoa<sup>264</sup>.

**Tabla 8.19. Resultados de la Medida 2.19. Apicultura para mejora de la biodiversidad en zonas frágiles. 2005-2006.**

Años	2005	2006	2001-2006
Resultados			
Contratos	14	24	38
Nuevos contratos (Nº)	14	10	24
Nuevos contratos (%)	100,0%	41,7%	-
Colmenas	1.789	2.335	2.062
Superficie (ha)	3.578	4.669	4.123,5
Importe ayudas (Miles euros)	32,90	68,00	100,90
Ayuda/explotación (euros)	2.350,00	2.833,33	2.655,26
Ayuda/hectárea (euros)	9,20	14,56	12,23

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

El gasto público total fue de casi 101.000 euros (el 0,9% del total). Pese a que la medida tan sólo se aplicó durante dos años bajo el PDRS, su arranque fue positivo, ya que para 2006 había ya 24 explotaciones sujetas a compromisos, con 2.335 colmenas. Cada una de esas explotaciones recibió más de 2.600 euros en ayudas, lo cual supondría un 6,7% del VAN medio de las explotaciones vascas para el bienio 2005-2006. La superficie cubierta se calculó sobre la base de que cada colmena cubría 2 hectáreas. Sin embargo, en el Informe de Evaluación no se incluía esta superficie en el cómputo global de hectáreas.

### 3.05. Conservación del entorno del caserío.

Con esta Medida se pretendía evitar la degradación paisajística causada tanto por el abandono o la reducción de la actividad agraria tradicional como por los efectos de la sobreexplotación, además de favorecer aquellos elementos del paisaje de mayor

<sup>263</sup> Decreto Foral 35/2005, de 21 de marzo.

<sup>264</sup> Decreto Foral 672006, de 21 de febrero.

importancia para la protección de la fauna y la flora. Los beneficiarios de estas actuaciones eran los titulares o arrendatarios de caseríos (con las características arquitectónicas típicas de las zonas) que junto a los terrenos próximos a él constituyeran una explotación agraria, y ejercieran la actividad agraria. Esta Medida se gestionó bajo dos modalidades: un contrato normal, gestionado por el DAPA del Gobierno Vasco (Medida 3.05. a) y una modalidad denominada *Actuaciones específicas* (Medida 3.05. b), gestionada por la D.F. de Bizkaia<sup>265</sup>. El objetivo era que se acogieran entre 3.000 y 6.000 caseríos, y que la superficie cubierta fuera de 11.736 hectáreas bajo la modalidad a) y 1.150 para la b). Ambas modalidades eran incompatibles entre sí.

En ambas modalidades se exigía a los agricultores presentar un inventario de los elementos que iban a ser objeto de las ayudas para su conservación y/o recreación; la obligación de mantener las estructuras tradicionales anexas al caserío (hornos, hórreos, pozos, cercados, muros, abrevaderos, bordas, etc.); y acondicionar zonas para el depósito de residuos, basuras, estiércol o cualquier material desechable. La modalidad b) exigía también el cumplimiento de otros compromisos específicos como algunas limitaciones en la formación de bosquetes de los terrenos acogidos, y la conservación de los caminos de acceso al caserío y a las parcelas, así como de los setos, jaras, terrazas, emparrados, y otros elementos y estructuras. Además, estas últimas debían mantenerse de acuerdo con las formas tradicionales.

El cálculo del lucro cesante se realizó sobre la base del número de horas que debían dedicar los agricultores al mantenimiento del entorno del caserío y sus elementos, y el coste del no aprovechamiento de la superficie ocupada por los elementos a conservar. Los cálculos se realizaron bajo el supuesto de que la pérdida de cosecha era de pradera. El lucro cesante de los diferentes elementos se distribuía de la siguiente manera:

1. Bosquetes con frondosas: 116,63 euros (1.000 m<sup>2</sup>)
2. Acondicionamiento de zonas de acumulación: 34,04 euros (1 elemento)
3. Caserío: 51,06 euros (edificio)
4. Construcciones y estructuras aneja: 76,59 euros (3 elementos)
5. Cercados de madera: 51,06 euros ( 1.000 m)

---

<sup>265</sup> Esta medida pasó a denominarse Medida IXk bis, tras las modificaciones del PDRS realizadas como las modificaciones aprobadas mediante la Decisión de la Comisión Europea C de (2006) 1813 de 27 de abril de 2006.

6. Muros y muretes de piedra: 51,06 euros (400 m)
7. Elementos paisajísticos vegetales: 278,32 euros (1.000 m<sup>2</sup>)
8. Caminos agrícolas, bordes y accesos: 51,06 euros (250 m)
9. Asistencia a cursos: 42,55 euros (10 horas)

Las ayudas eran de 48 euros/ha/año en la modalidad a) y de 240 euros/ha/año en la modalidad b).

En el caso de la modalidad a), los resultados quedaron muy lejos de las previsiones (ver Tabla 8.20), ya que la media de las hectáreas acogidas durante el periodo fue de 1.780 (15% de las previsiones, 0,6% de la SAU total), alcanzándose el máximo en 2004 (20,6% de las previsiones, y 0,9% de la SAU total) y disminuyendo en los dos años finales del Plan. Los contratos firmados mantuvieron la tendencia ascendente hasta 2005, y se firmaron una media de 385 anuales. El gasto público total superó los 400.000 euros (3,8% del total), pero su impacto sobre las rentas de las explotaciones fue escaso (apenas 180 euros/explotación).

**Tabla 8.20. Resultados de la Medida 3.05. Conservación del entorno del caserío. modalidad a. 2001-2006.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Contratos	313	357	374	423	435	407	2.309
Nuevos contratos	313	75	57	79	27	3	554
Nuevos contratos (%)	100,00%	21,01%	15,24%	18,68%	6,21%	0,74%	-
Superficie (ha)	1.594	1.761	1.843	2.377	1.623	1.480	1.780
Importe ayudas (Miles euros)	57,60	65,40	68,20	77,50	77,20	70,10	416,00
Ayuda/explotación	184,03	183,19	182,35	183,22	177,47	172,24	180,16
Ayuda/hectárea	36,14	37,14	37,00	32,60	47,57	47,36	38,96

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

La modalidad b) tuvo unos resultados algo mejores, pero mantuvo una tendencia similar: ascenso hasta 2004 y descenso en 2005 y 2006. La media de contratos firmados fue de 220 y la de hectáreas acogidas, 808 (70,3% de lo previsto, 1,2% de la SAU de Bizkaia, y 0,3% de la SAU de la CAPV), con un máximo de 1.189 en 2004 (103,4%, 1,8% de la SAU de Bizkaia y 0,4% de la SAU total). Pese a aplicarse sólo en el T.H. de Bizkaia, el volumen total de las ayudas concedidas fue superior (1,16 millones de euros, 10,7% del total), y el que obtuvo cada

explotación se situó en torno a los 880 euros (3% del VAN medio de las explotaciones vizcaínas para el periodo 2003-2006).

**Tabla 8.21. Resultados de la Medida 3.05. Conservación del entorno del caserío. modalidad b. 2001-2006.**

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Resultados							
Contratos	85	215	240	323	316	144	1.323
Nuevos contratos (Nº)	85	131	30	87	14	18	365
Nuevos contratos (%)	100,00%	60,93%	12,50%	26,93%	4,43%	12,50%	-
Superficie (ha)	314	793	884	1.189	1.152	515	808
Importe ayudas (Miles euros)	75,30	190,40	212,20	285,30	276,40	123,50	1.163,10
Ayuda/explotación (euros)	885,88	885,58	884,17	883,28	874,68	857,64	879,14
Ayuda/hectárea (euros)	239,81	240,10	240,05	239,95	239,93	239,81	239,96

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

### 3.11. Conservación del paisaje agrario.

Esta Medida también tenía el objetivo de impedir la degradación paisajística, causada en este caso por la destrucción sistemática de formaciones lineales vegetales que actúan de elementos diversificadores del paisaje y refugio de la vida silvestre, y que, además, cumplen un papel relevante en el intercambio genético entre los diferentes hábitats que cruzan. Entre estas formaciones destaca el bosque de galería (también objeto de las Medidas 1.15 y 1.16), los humedales, la vegetación asociada a caminos y cañadas, los pequeños bosquetes de vegetación climática, los puntos de agua, los setos de separación de parcelas agrícolas, y la vegetación de interés melífero y para la recogida de frutos silvestres.

Únicamente podían ser beneficiarios los agricultores con dedicación principal en el sector agrario del T.H. de Álava. El objetivo era que se acogieran 11.552 hectáreas. La aplicación de esta medida era gestionada por el DAPA del Gobierno Vasco.

Para calcular el lucro cesante se distinguían diversos elementos del paisaje: islas de vegetación, setos y arbolado, muretes, cortavientos y humedales. La pérdida de lucro se estimaba en función de la imposibilidad de aprovechamiento productivo de las superficies ocupadas por los elementos (y la consiguiente reducción de las ayudas directas) y de su coste de mantenimiento. Se tenían en cuenta también las diferencias entre tipos de cultivo, determinándose un máximo (viñedo) y un mínimo

(cereal) que dependía de los cultivos. Además, para que un elemento fuera elegible debía presentar una dimensión mínima (ver Tabla 8.22). Pese a que los lucros cesantes eran relativamente importantes, las primas quedaron fijadas en tan sólo 48 euros/ha.

**Tabla 8.22. Lucro cesante por elementos**

Elementos	Intervalo de puntuación	Máximo (euros)	Mínimo (euros)	Dimensión Mínima
Islas de vegetación	2.500 m <sup>2</sup>	938,59	192,83	500 m <sup>2</sup>
Setos y arbolado	1.000 m	766,19	169,58	250 m
Muretes	500 m	322,01	90,96	50 m
Cortavientos	1.000 m	404,37	106,07	250 m
Humedales	2.500 m <sup>2</sup>	938,59	192,83	500 m <sup>2</sup>

Fuente: Elaboración propia sobre DAPA (2006)

Estas primas tan bajas serían el principal factor explicativo de la escasa repercusión que tuvo esta medida (ver Tabla 8.23.), ya que apenas se firmaron dos contratos hasta 2005, año en el que uno de los beneficiarios renunció a las ayudas. La superficie acogida media tan sólo fue de 6 hectáreas, y las ayudas no superaron los 200 euros por explotación.

**Tabla 8.23. Resultados de la Medida 3.11. Conservación del paisaje agrario. 2001-2006.**

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Resultados							
Contratos	2	2	2	2	1	1	10
Nuevos contratos (Nº)	2	0	0	0	0	0	2
Nuevos contratos (%)	1	0	0	0	0	0	-
Superficie (ha)	8	8	6	8	4	4	6
Importe ayudas (Miles euros)	0,30	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	1,30
Ayuda/explotación (euros)	150,00	100,00	100,00	100,00	200,00	200,00	130,00
Ayuda/hectárea (euros)	37,50	25,00	33,33	25,00	50,00	50,00	34,21

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

### 3.12. Gestión de tierras para acceso público y esparcimiento.

Estas ayudas pretendían contribuir a mejorar los usos de ocio, interpretación y educación ambiental de los lugares Natura 2000 y los espacios naturales

protegidos, contribuyendo a compatibilizar estos usos con las actividades agrarias. En principio, eran beneficiarios todos los agricultores titulares de explotaciones de la CAPV (excepto en Álava, donde sólo se podían ser titulares de explotaciones con dedicación principal al sector agrario), que tuvieran un mínimo de 2 hectáreas de SAU. Se preveía que se acogieran anualmente 1.857 hectáreas. Su gestión correspondía a las tres DD.FF., pero sólo la D.F. de Álava reguló su aplicación<sup>266</sup>.

En cuanto a los compromisos que debían asumir los agricultores, destacaban las limitaciones al uso de las tierras (limitaciones a la repoblación de pastizales, respeto de la vegetación existente, prohibición de hacer fuego, permitir el aprovechamiento ganadero tanto de pastizales como del sotobosque, etc.), así como la obligatoriedad de permitir el acceso público y de mantener, rehabilitar y señalar senderos. Los usos y sus posibles variaciones debían adecuarse a las determinaciones establecidas en su caso en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y en los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de los espacios naturales afectados.

El lucro cesante se estimaba en 119,18 euros/ha y estaba calculado sobre la base de las limitaciones y los perjuicios ocasionados a los agricultores por el acceso público a sus tierras, lo que les obligaría a incrementar los trabajos de control para minimizar riesgos (propagación de enfermedades forestales y plagas, degradación de vías forestales, daños de la regeneración arbórea, riesgo de incendios forestales, etc.). Además, incluía el coste del mantenimiento de elementos así como del acceso a los cursos de formación obligatorios para todos los beneficiarios de las ayudas agroambientales. Sin embargo, las primas eran de sólo el 25% de este lucro cesante (30 euros/ha/año).

La ausencia de regulación por parte de las DD.FF de Bizkaia y Gipuzkoa y la falta de interés de los agricultores alaveses motivaron que no se registrara contrato alguno durante el periodo 2000-2006, lo que resulta paradójico teniendo en cuenta que estas actuaciones ya habían sido apoyadas durante el periodo anterior con unos resultados relativamente satisfactorios en cuanto al número de explotaciones beneficiarias y la superficie comprometida.

### **3.14. Conservación de marismas y praderas húmedas de la ría de Gernika.**

Esta Medida tenía como fin conservar las marismas y praderas húmedas en la ría de Gernika (Bizkaia), dentro de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, donde se encuentran varios humedales clasificados de importancia internacional dentro del

---

<sup>266</sup> Decreto Foral 21/2001.

Convenio Ramsar. Su aplicación estaba limitada geográficamente a dichas zonas de marismas y praderas húmedas de la Ría de Urdaibai, aunque eventualmente también podía extenderse a otros humedales del País Vasco. Podía acogerse a estas ayudas cualquier persona física y jurídica que fuera propietaria de terrenos ubicados en esas zonas o cualquier agricultor titular de derechos de aprovechamiento agrario de dichos terrenos. Esta acción comprendía la posibilidad de retirar tierras de la producción agraria durante al menos 20 años. Se preveía que se acogieran unas 8 hectáreas anualmente. Esta medida era gestionada por la D.F. de Bizkaia.

Para poder ser beneficiarios de estas ayudas los agricultores debían cumplir los siguientes compromisos:

- Conservar las praderas naturales permanentes, permitiendo su aprovechamiento fundamental en pasto, con un solo corte en los meses de julio - agosto.
- No realizar labores de nivelación y saneamiento del terreno, tales como zanjales y drenajes.
- No utilizar productos fitosanitarios y fertilizantes.
- Conservar la vegetación de los bordes o canales de drenaje, y los setos naturales.
- Autorizar la gestión de las tierras para el acceso al público y su uso para el esparcimiento.
- En función de la cuantía de la prima se debían realizar además alguna o todas de las siguientes actividades medioambientales:
  1. Limpieza de residuos y desechos procedentes de mareas e inundaciones.
  2. Mantenimiento de senderos y pasos para la observación de la fauna y flora.
  3. Recuperación y mantenimiento de compuertas de drenaje y portones.
  4. Mantenimiento y limpieza de elementos arqueológicos y etnográficos.

El lucro cesante estaba condicionado por las limitaciones en la utilización de fertilizantes minerales, con las consiguientes reducciones de la producción. La pérdida neta por este concepto se estimaba 325,24 euros/ha. A ello había que sumar el coste en trabajo de la realización de tareas medioambientales, que se calculaba en 901,51 euros/ha. En total, el lucro cesante por hectárea estaba

estimado en 1.226,75 euros/ha. La prima estaba establecida en 396 euros/ha/año (32,3% del lucro cesante).

Durante todo el periodo se acogió una única explotación, con 27 hectáreas, que recibió una media de 11.350 euros anuales (lo que suponía el 42,5% del VAN medio para 2003-2006 de las explotaciones vizcaínas). Sin embargo, en 2006, esa explotación no renovó el compromiso.

#### **4.04. Producción agrícola ecológica.**

El objetivo era impulsar la producción agrícola ecológica, como sistema de producción más respetuoso con el medio ambiente, garantizando el mantenimiento de paisajes complejos, la calidad ambiental y la diversidad genética como resultado de los procesos productivos. Los beneficiarios podían ser agricultores y ganaderos de todo el territorio de la CAPV. La aplicación de esta Medida era gestionada por los Departamentos de Agricultura de las tres DD.FF. Se preveía que anualmente se acogieran 300 hectáreas.

Para poder ser objeto de las ayudas, los agricultores debían comprometerse a cumplir la reglamentación existente sobre la producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y los alimentos<sup>267</sup>. Las parcelas acogidas debían estar inscritas en el Registro de Agricultura Ecológica del DAPA, y someterse a controles de seguimiento anuales. El tratamiento y envasado de los productos obtenidos mediante este método de cultivo debía hacerse de forma separada y por operadores autorizados para ello. Asimismo, el etiquetado debía cumplir todos los requisitos contenidos en la legislación. En los cultivos de olivar se añadían además una serie de condiciones adicionales<sup>268</sup>.

El lucro cesante se calculaba sobre la base de los menores rendimientos de la producción agraria ecológica, la mayor utilización de la mano de obra, los mayores perjuicios causados por enfermedades y plagas que padecían determinados cultivos (como los frutales y la viticultura, debido a la alta pluviometría y la humedad), y los mayores costes de análisis y controles. Sin embargo, la reducción de los márgenes variaba mucho entre cultivos, oscilando desde los 114 euros/ha del olivar hasta los más de 1.000 euros/ha de la vid. Por consiguiente, las primas también respondían a esa diversidad de costes: desde los 180 euros/ha anuales para los cereales y otros cultivos extensivos hasta los 600 euros/ha (máximo autorizado por la legislación comunitaria) para los cultivos hortícolas, frutales y el viñedo.

---

<sup>267</sup> Reglamento (CE) nº 2092/91 y Decreto 229/96 de 24 de septiembre del Gobierno Vasco.

<sup>268</sup> Ver Anexo.

**Tabla 8.24. Resultados de la Medida 4.04. Producción agraria ecológica. 2001-2006.**

Años \ Resultados	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006
Contratos	41	52	60	61	74	63	351
Nuevos contratos (Nº)	41	15	8	12	9	10	95
Nuevos contratos (%)	100,00%	28,85%	13,33%	19,67%	12,16%	15,87%	-
Superficie (ha)	246	464	486	632	568	519	486
Importe ayudas (Miles euros)	78,10	132,10	131,50	174,10	158,50	142,40	816,70
Ayuda/explotación (euros)	1.904,88	2.540,38	2.191,67	2.854,10	2.141,89	2.260,32	2.326,78
Ayuda/hectárea (euros)	317,48	284,70	270,58	275,47	279,05	274,37	280,17

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

Los resultados fueron notables, aunque cabe señalar que la producción agraria ecológica aún se mantiene en niveles muy reducidos, tanto en términos de superficie como de producción, con respecto a otros países de nuestro entorno. Anualmente, se firmaron una media de 59 contratos, que cubrieron 486 hectáreas (0,2% de la SAU total de la CAPV). Sin embargo, los máximos se alcanzaron en 2004-2005. Las ayudas durante el periodo fueron de más de 810.000 euros (7,5% del gasto agroambiental total). La dimensión media de las explotaciones acogidas fue bastante reducida (8,2 hectáreas). Las ayudas por explotación superaron de media los 2.300 euros, lo que suponía el 6,6% del VAN de las explotaciones vascas. Sin embargo, entre las conclusiones de la evaluación cabe destacar que el número de productores ecológicos que no se acogió a las ayudas también era importante, ya que consideraban que las primas resultaban insuficientes para compensar los abundantes trámites administrativos y controles exigidos.

#### **4.17. Producción integrada.**

Se trataba de fomentar la adopción de técnicas de producción integrada para diferentes cultivos agrícolas, con el fin de obtener una producción de calidad respetuosa con el medio natural, reduciendo y mejorando el empleo de insumos y permitiendo una mayor diversidad ecológica. Esta Medida se introdujo por primera vez en 2004<sup>269</sup>, y se aplicó en Álava y Bizkaia, que fueron los territorios que

<sup>269</sup> Decisión de la Comisión Europea C(2004) 5050 de 13 de diciembre.

introdujeron normativa específica, ya que su aplicación fue gestionada por las DD. FF.<sup>270</sup>. En un principio, estas ayudas se aprobaron para tres cultivos (cultivos hortícolas de invernadero, patata de consumo, y kiwi). El objetivo era alcanzar las 720 hectáreas bajo producción integrada.

Podían ser beneficiarios de estas ayudas agricultores que fueran titulares de explotaciones agrarias o bien agrupados en SAT, comunidades de bienes, cooperativas de producción o bajo cualquier otra forma asociativa, y que estuvieran inscritos en el Registro de Operadores de Producción Integrada. Los agricultores debían acreditar además haber recibido formación específica en materia de formación integrada. La explotación debía contar con plantaciones regulares homogéneas de los cultivos objeto de ayuda, no aceptándose alineaciones, ni pies aislados, ni plantaciones para autoconsumo, ni cultivos abandonados. En el caso de cultivos hortícolas protegidos, la superficie mínima era de 1000 m<sup>2</sup> bien con plástico, placas rígidas o vidrio, y con las especies tradicionales.

Los agricultores debían asumir determinados compromisos en materia de control, seguimiento, certificación y formación, así como aplicar la producción integrada en la totalidad de la explotación. Además, debían comercializar su producción de forma distinguida o identificada por su obtención con métodos de Producción Integrada, haciendo un uso correcto de la identificación de garantía.

El lucro cesante se estimaba en función de diferentes factores. En primer lugar, de las pérdidas de producción derivadas de la mayor incidencia de plagas y enfermedades o como consecuencia de la no aplicación de otros insumos. En segundo lugar, de otros costes adicionales derivados de la aplicación de métodos alternativos (biológicos o biotecnológicos) de lucha natural contra las plagas, de la formación y asistencia técnica específica necesaria, y de las obligaciones derivadas de los análisis, controles y seguimiento pertinentes. Tercero, de la reducción de costes, debida al menor uso de tratamientos y consumos de productos fitosanitarios y de fertilizantes. Por último, se incluía una reducción de costes por el menor uso de fitosanitarios y fertilizantes. Para los tres tipos de cultivos previstos inicialmente se calcularon los siguientes lucros cesantes: para la patata de consumo, 230,50 euros/ha; para el kiwi, 481,56 euros/ha; y para los cultivos hortícolas protegidos, 871,50 euros/ha. Las primas establecidas fueron 210 euros/ha para la patata, 475 para el kiwi y 550 para los cultivos hortícolas.

---

<sup>270</sup> Decreto 89/2004 del Gobierno Vasco, Decreto Foral 50/2005 de la Diputación Foral de Álava y Decreto Foral 35/2005 de la Diputación Foral de Bizkaia.

**Tabla 8.25. Resultados de la Medida 4.17. Fomento de la producción integrada. 2005-2006.**

Años	2005	2006	2005-2006
Resultados			
Contratos	14	49	63
Nuevos contratos (Nº)	14	36	50
Nuevos contratos (%)	100,00%	73,47%	79,37%
Superficie (ha)	17	80	16
Importe ayudas (Miles euros)	8,60	28,80	37,40
Ayuda/explotación (euros)	614,29	587,76	593,65
Ayuda/hectárea (euros)	505,88	360,00	385,57

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2008)

Aunque su aplicación haya sido temporalmente limitada, los resultados han sido positivos. En sólo dos años se habían sumado 49 productores, con 28,8 hectáreas cubiertas (0,001% de la SAU total de la CAPV), con dimensiones muy reducidas (0,59 hectáreas por explotación), ya que la gran mayoría se trata de explotaciones hortícolas bajo invernadero. Sin embargo, las ayudas por explotación tampoco fueron muy significativas (1,7% del VAN medio de las explotaciones de la CAPV para el periodo 2003-2006). El gasto público apenas supuso un 0,7% del gasto agroambiental total.

#### **4.18. Protección del medio ambiente en cultivos extensivos mediante alternativas al cultivo del cereal.**

El objetivo planteado era romper la rotación tradicional de la zona con monocultivo de cereal (trigo, cebada, centeno y avena), con la introducción de cultivos diferentes al cereal<sup>271</sup>, introduciendo además una serie de prácticas agrarias que permitieran una mayor sostenibilidad de la agricultura de la zona. Los destinatarios de esta medida eran agricultores titulares de una explotación en la CAPV, aunque el cultivo de cereal en la CAPV estaba limitado al Territorio de Álava, y por lo tanto, su aplicación quedó restringida a este territorio, donde fue gestionada por el

<sup>271</sup> Los cultivos alternativos eran la alfalfa de secano, la colza oleaginosa, el girasol, el guisante para alimentación animal, el guisante forrajero para grano, el altramuz, la veza sativa, la veza villosa, el habín proteaginoso, la colza forrajera y el lino oleaginoso.

Departamento de Agricultura de la D.F.<sup>272</sup>. El cultivo mínimo era de 10 hectáreas de cereal. Se pretendía que se beneficiaran de estas ayudas 1.500 hectáreas de cultivos.

Los agricultores que se acogían a estas ayudas adquirirían los siguientes compromisos:

1. Contratar una superficie mínima de 6 hectáreas en rotación<sup>273</sup>.
2. Implantar alguno de los cultivos alternativos, en una superficie mínima de 2 hectáreas y no menor a la comprometida el primer año.
3. No sembrar más de tres años seguidos de monocultivo de cereal en las parcelas contratadas.
4. No repetir en la misma parcela dos cultivos alternativos seguidos de la misma familia botánica, excepto en el caso de la alfalfa.
5. No realizar labor de alzada (arado) en las zonas de las parcelas con pendientes mayores del 12%.
6. Dejar finalizar el ciclo vegetativo del cultivo. En cualquier caso, si no se procedía a su aprovechamiento, se debía mantener el cultivo como mínimo hasta pasada la floración para favorecer el desarrollo de la biodiversidad.
7. No quemar rastrojo en ninguna parcela de la explotación, salvo autorización del órgano competente.
8. Incorporar al suelo los restos de cosecha del cultivo precedente y, en su caso, los rastrojos, una vez retirada la paja para aprovechamiento ganadero o energético, salvo cuando se aplicaran técnicas de siembra directa.
9. No aplicar purines ni estiércoles en terrenos encharcados o con nieve.
10. Rellenar un cuaderno de campo plurianual con la rotación de la parcela contratada, donde se haría constar un análisis inicial de tierra, el cultivo instalado cada año, el balance de extracciones y aportaciones para establecer la fertilización adecuada y la finalmente realizada.
11. Respetar en las parcelas contratadas los elementos del paisaje presentes. Para ello, se realizaría un inventario de los elementos cuya

---

<sup>272</sup> Decreto Foral 50/2005 de la Diputación Foral de Álava.

<sup>273</sup> La ayuda se pagaba por la parte de esa superficie dedicada a cultivos alternativos. La retirada y el barbecho eran válidos para romper el monocultivo, pero no daban derecho a percibir ayuda.

conservación y/o recreación fuera a formar parte del compromiso señalando su ubicación y, en su caso, su superficie, además de las actuaciones a realizar en los mismos.

Para llevar a cabo dichos compromisos, el agricultor disponía de asesoramiento técnico, por lo que debía suscribir un acuerdo con una agrupación de productores que contara con personal técnico dedicado a asesoramiento en cultivos.

Se suponía, obviamente, que dicha sustitución de cultivos inducía una pérdida de renta para los agricultores, a la que había que sumar el coste de las prácticas que se veía obligado a realizar. Se calculó que la pérdida neta para los agricultores era de 73,89 euros/ha. La prima se estableció en 72 euros/ha.

Tan sólo se firmaron tres contratos acogidos a esta Medida, por valor total de 1.800 euros. La superficie acogida fue de 24 hectáreas, y la ayuda media por explotación de 600 euros (1,7% del VAN de las explotaciones cerealistas de la CAPV).

### **8.2.2. La aplicación de las medidas agroambientales en el periodo 2000-2006: los principales indicadores**

En 2006 estaban activos 1.763 contratos agroambientales, que cubrían 28.304 hectáreas (10,9% de la SAU de la CAPV) y supusieron ese año un desembolso público de 2,35 millones de euros. Por Territorios, el 12,8% de la SAU de Bizkaia estaba sujeta a compromisos agroambientales en 2006, el 12,1% de Gipuzkoa y el 9,5% de Álava.

Desde 2001 hasta 2005 el número de solicitudes había aumentando gradualmente, alcanzando su máximo en este último año (1.974 contratos y 29.469 hectáreas). Así, los contratos activos en 2005 eran más del doble de los aprobados al principio del periodo de programación. Por territorios, Gipuzkoa fue el Territorio donde más solicitudes se aprobaron, un 53% del total; en Bizkaia se firmaron el 32% de los compromisos, mientras que Álava fue, con solamente un 15%, el Territorio que menos compromisos acogió. Sin embargo, la distribución del gasto presenta ciertas diferencias ya que el 41% del gasto corresponde a Bizkaia, el 34% a Gipuzkoa y el 24% a Álava.

**Tabla 8.26. Previsiones y realizaciones 2000-2006**

Medida	Previsiones (has)	Realizaciones (has) (2006)	Grado de ejecución (%)
1.01 Aprovechamiento extensivo de pastos y praderas	15.043	11.517	76,6
1.06 Protección de suelos en tierras de cultivo con peligro de erosión	2.214	20	0,9
1.13 Conservación de pastos de montaña	4.229	7.184	169,9
1.15. Protección de las márgenes de ríos y arroyos	81	0	0
1.16.a Protección de embalses y cuencas – protección de embalses y lagunas naturales	1.629	0	0
1.16.b Protección de embalses y cuencas – cuencas y vertientes		223	13,7
2.02 Utilización de residuos orgánicos compostados en fertilización	12	10	83,3
2.03 Conservación de razas animales locales	686 UGM/año	2.309 UGMs	336,6
2.07 Conservación de la biodiversidad	5.471	249	4,5
2.08a Protección de la fauna - explotaciones en zonas cerealistas	193	3	1,6
2.08b Protección de la fauna - explotaciones en cornisa cantábrica		0	0
2.09 Conservación de especies vegetales en peligro de extinción	19	0	0
2.10 Cultivo de poblaciones locales de alubia	184	41	22,3
2.19 Apicultura para mejora de biodiversidad	20-40 explotaciones		
3.05.a Conservación del entorno del caserío – contrato normal	11.736	1.480	12,6
3.05.b Conservación del entorno del caserío – actuaciones específicas	1.150	515	44,8
3.11 Conservación del paisaje agrario	11.552	4	0,03
3.12 Gestión de tierras para acceso público y esparcimiento	1.857	0	0
3.14 Conservación de las marismas y de las praderas húmedas de la ría de Gernika	8	0 <sup>274</sup>	0
4.04 Producción agrícola ecológica	2.100	519	24,7
4.17 Fomento de la producción integrada	720	80	11,1
4.18 Cultivos alternativos al monocultivo del cereal	1.500	24	1,6
TOTAL	59.698	21.893	36,7

Fuente: Elaboración propia con datos de DAPA (2006 y 2008).

El número de hectáreas acogido a medidas agroambientales se duplicó durante el periodo 2001-2006, pasando de las 13.800 hectáreas en 2001 a las 21.308 en 2006, que serían 28.304 si se incluyeran también las hectáreas acogidas a la Medida 2.03 (*Conservación de razas animales*). El máximo se alcanzó en 2005 con

<sup>274</sup> El único contrato vigente en todo el periodo no fue renovado en 2006. Las hectáreas cubiertas por ese contrato durante el resto del periodo fueron 27,6.

29.469 hectáreas. Por Territorios, al final del periodo (2006) los compromisos agroambientales afectaron a 12.537 hectáreas en Álava (44,3% del total), a 8.125 hectáreas en Gipuzkoa (28,7%) y a 7.642 hectáreas en Bizkaia (27%). No obstante, esta distribución ha variado durante el periodo, ya que hasta 2005 Álava fue el Territorio que menor número de hectáreas acogió mientras que Bizkaia y Gipuzkoa mostraron cifras muy parejas (Ver Tabla 8.27.). La conservación de razas animales locales fue una de las Medidas que impulsó el incremento de la superficie auxiliada en Álava durante los últimos años del periodo.

Si se compara la superficie acogida a compromisos agroambientales con la SAU total, se puede observar que el porcentaje de SAU sujeto a compromisos agroambientales se ha duplicado durante el periodo 2001-2006, pasando del 5,3% en 2001 a situarse en torno al 11% en 2005 y 2006. Por Territorios, los mayores porcentajes de SAU acogida se dan en Bizkaia y Gipuzkoa, donde se superó el 10% a partir de 2002 y se alcanzaron los máximos en 2004. Álava mostró una tendencia positiva durante todo el periodo, doblando el porcentaje de SAU acogida en los dos últimos años del periodo.

**Tabla 8.27. Efectos territoriales en la CAPV**

Territorio Histórico	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Sup. Aux.(ha)	% SAU										
Álava	2.827	2,1	4.071	3,1	4.876	3,7	6.785	5,1	12.098	9,1	12.537	9,5
Bizkaia	5.328	8,9	7.055	11,8	6.805	11,4	9.884	16,5	9.021	15,1	7.642	12,8
Gipuzkoa	5.645	8,	7.483	11,1	8.083	12,0	9.668	14,4	8.350	12,4	8.125	12,1
CAPV	13.800	5,3	18.609	7,2	19.765	7,6	26.337	10,2	29.469	11,4	28.304	10,9

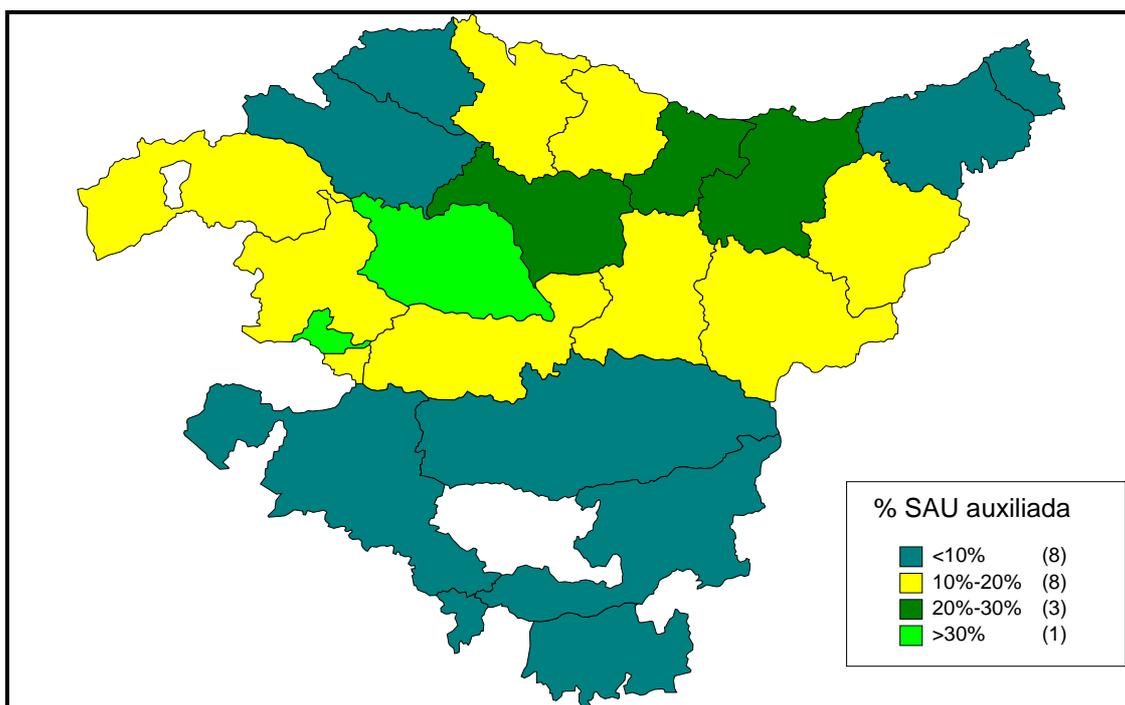
Fuente: DAPA (2008)

La desigual implantación de las medidas agroambientales en relación a la SAU es reflejo de la mayor incidencia territorial que han tenido en la vertiente atlántica frente a la mediterránea durante el periodo 2000-2006. En las comarcas de la vertiente atlántica la ganadería predomina sobre la agricultura, y es aquí donde las Medidas destinadas al *aprovechamiento de extensivo de pastos* (1.01), a la *conservación de pastos de montaña* (1.13) y a la *conservación del entorno del caserío* (3.05) tuvieron una mayor aceptación (Ver Figura 8.1.). Por el contrario, en algunas comarcas alavesas de la vertiente mediterránea la superficie beneficiaria no alcanzó el 1%.

El análisis de la ejecución por Medidas mostraba las notables diferencias existentes entre éstas en cuanto a sus niveles de actividad o de aceptación por parte de los

propios agricultores. De las 22 Medidas que había activas en 2006, cinco no tuvieron ninguna actividad en todo el periodo (1.15, 1.16a, 2.08b, 2.09 y 3.12); en otras cinco, el número de solicitudes aprobadas fue de sólo 1 ó 2 por año (1.06, 2.02, 2.08a, 3.11 y 3.14), y otra (2.07) tan sólo acumuló 19 solicitudes aprobadas en todo el periodo. Sin embargo, habría que tener en cuenta que varias de estas actuaciones tenían un carácter experimental (2.02, 2.08 y 2.09). Entre las aprobadas en 2005, una de ellas (4.18) tan sólo obtuvo 3 contratos.

**Figura 8.1. Porcentaje de SAU auxiliada por medidas agroambientales en las comarcas de la CAPV (2004)**



Fuente: DAPA (2005)

Por lo tanto, la mayor parte de las solicitudes y ayudas concedidas se concentró en unas pocas Medidas (Ver Tabla 8.28.). Así, tres absorbieron más del 80% del total de las solicitudes aprobadas: la medida 1.01 (*Aprovechamiento de extensivo de pastos y praderas*) fue la que acogió un mayor número de compromisos (3.819, el 41,8% del total), por delante de las medidas 3.05 a y b, (*Conservación del entorno del caserío*), que tuvieron 2.309 (25,3%) y 1.323 (14,5%) solicitudes aprobadas, respectivamente.

En cuanto al gasto público, entre cuatro medidas absorbieron más del 83% del gasto: la Medida 1.01 fue la que mayor nivel de gasto obtuvo (más de 4 millones de euros, el 37,4% del total), seguida de la 1.13 (*Conservación de pastos de montaña*, 24,4%), la 2.03 (*Conservación de razas locales*, 11,8%) y de la 3.05.b (10,7%). El gasto público total a lo largo del periodo fue de 10,82 millones de euros, tan sólo un 35,4% del inicialmente previsto. Sin embargo, el volumen de

ayudas mantuvo una senda creciente. El gasto financiero se triplicó desde 2001 hasta 2005, pasando de los 0,8 millones de euros en 2001 a los 2,5 millones en 2005. En 2006 el importe de las ayudas concedidas fue algo menor, alcanzando los 2,3 millones de euros.

**Tabla 8.28. Solicitudes aprobadas y gasto público por Medidas**

Medidas	Solicitudes		Gasto público	
	nº	%	Miles €	%
1.01 Aprovechamiento extensivo de pastos y praderas	3.819	37,4	4.048,3	41,8
1.06 Protección de suelos en tierras de cultivo con peligro de erosión	6	0,0	3,4	0,1
1.13 Conservación de pastos de montaña	333	24,4	2.642,1	3,6
1.16.b Protección de embalses y cuencas – cuencas y vertientes	75	1,4	152,5	0,8
2.02 Utilización de residuos orgánicos compostados en fertilización	5	0,1	6,4	0,1
2.03 Conservación de razas animales locales	659	11,8	1.276,4	7,2
2.07 Conservación de la biodiversidad	19	0,5	56,1	0,2
2.08a Protección de la fauna - explotaciones en zonas cerealistas	1	0,0	1,4	0,0
2.10 Cultivo de poblaciones locales de alubia	126	0,5	51,3	1,4
2.19 Apicultura para mejora de biodiversidad	38	0,9	100,9	0,4
3.05.a Conservación del entorno del caserío – contrato normal	2.309	3,8	416,0	25,3
3.05.b Conservación del entorno del caserío – actuaciones específicas	1.323	10,7	1.163,1	14,5
3.11 Conservación del paisaje agrario	10	0,0	1,3	0,1
3.14 Conservación de las marismas y de las praderas húmedas de la ría de Gernika	4	0,4	45,4	0,0
4.04 Producción agrícola ecológica	351	7,5	816,7	3,8
4.17 Fomento de la producción integrada	63	0,3	37,4	0,7
4.18 Cultivos alternativos al monocultivo del cereal	3	0,0	1,8	0,0
TOTAL	9.144	100,0	10.820,2	100,0

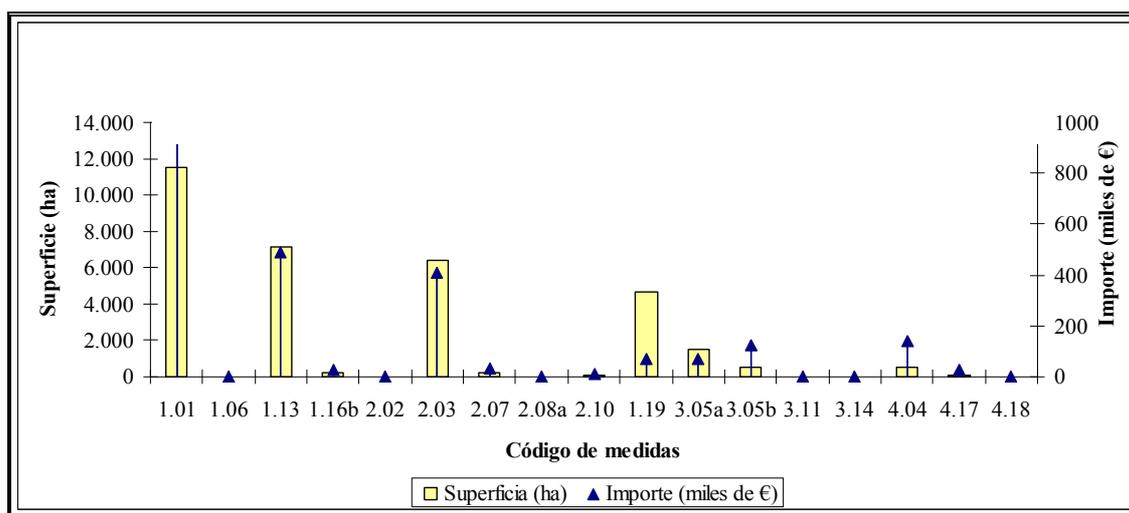
Fuente: DAPA (2008)

En términos de superficie cubierta por compromisos agroambientales, también es la Medida 1.01 (*Aprovechamiento extensivo de pastos y praderas*) la que presentó una mayor difusión. Sin embargo, sus realizaciones quedaron al final del periodo casi un 25% por debajo de las previsiones iniciales, aunque durante los años anteriores mantuviera niveles de realización superiores. Así, en 2004 se obtuvieron los mayores registros, con 13.347 hectáreas comprometidas (50,7% del total del programa, y casi un 90% de las previstas). Le sigue en importancia la Medida 1.13 (*Conservación de pastos de montaña*), que en 2006 afectó a 7.185 hectáreas (25,4% del total).

En cuanto al grado de ejecución con respecto a las previsiones de realización en términos de superficie o UGM, sólo tres Medidas había superado las previsiones iniciales: éstas eran la 1.13 (*Conservación de pastos de montaña*), la 2.03 (*Conservación de razas de animales locales*) y 3.14 (*Conservación de las marismas y de las praderas húmedas de la ría de Gernika*). Sin embargo, esta última tenía un alcance muy localizado, y prácticamente tuvo un único beneficiario durante todo el periodo de aplicación.

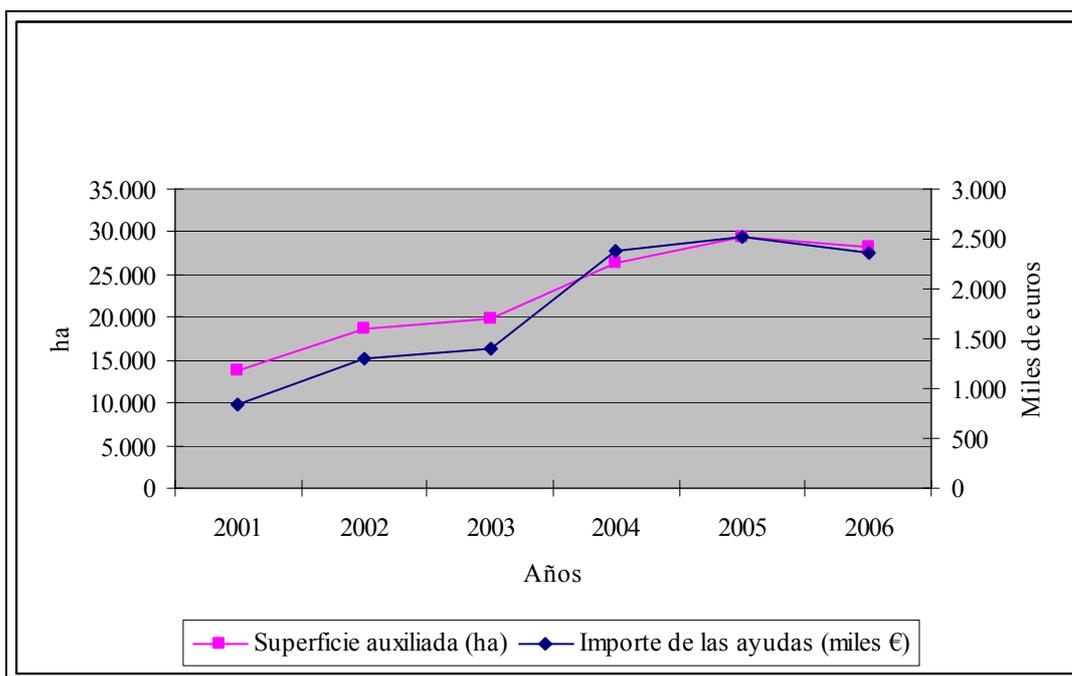
En cuanto al resto, los resultados fueron muy modestos, cuando no irrelevantes. Sólo dos Medidas superaron el 50% de ejecución, (1.01, *Aprovechamiento extensivo de pastos*, y 2.02. *Compostaje*), pero una de ellas (2.02) tenía un planteamiento muy limitado, ya que prácticamente era una experiencia piloto. El resto de las que tuvieron algún tipo de actividad durante el periodo tuvieron en general un alcance muy reducido (ver Figura 8.2.).

**Figura 8.2. Superficie comprometida e importe por Medidas de actuación**



Fuente: DAPA (2008)

**Figura 8.3. Evolución de la superficie e importe de las ayudas agroambientales en la CAPV**



Fuente: DAPA (2008)

Si se observa la evolución de los nuevos contratos que se fueron incorporando anualmente (lo que puede ser interpretado como un indicador del grado de difusión y demanda), ésta varió de forma notable de un año a otro. Durante los primeros años de aplicación del Programa (hasta 2003) la firma de nuevos contratos fue descendiendo progresivamente (ver Tabla 8.29.). En 2004 se asistió a una pequeña reactivación de su demanda, pero a partir de entonces los nuevos contratos descendieron en 2005 y 2006, produciéndose durante este último año tan sólo 127 nuevos compromisos (55,1% de ellos en Bizkaia). Este descenso en la demanda coincide con los cambios normativos habidos al final del periodo de programación, lo que pudo generar cierta incertidumbre entre los agricultores y ganaderos que los retrajo a la hora de asumir nuevos compromisos agroambientales.

**Tabla 8.29: Solicitudes aprobadas y nuevos contratos por TTHH**

Solicitudes aprobadas	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Álava	127	14,0	147	11,5	171	12,6	241	12,9	315	16,0	336	19,1
Bizkaia	219	24,2	431	33,8	432	31,9	698	37,2	685	34,7	485	27,5
Gipuzkoa	560	61,8	697	54,7	750	55,4	935	49,9	974	49,3	942	53,4
CAPV	906	100	1.275	100	1.353	100	1.874	100	1.974	100,0	1.763	100
Nuevos contratos	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Álava	127	14,0	44	9,1	40	18,6	85	14,0	78	33,8	42	33,1
Bizkaia	219	24,2	228	47,4	52	24,2	287	47,1	73	31,6	70	55,1
Gipuzkoa	560	61,8	209	43,5	123	57,2	237	38,9	80	34,6	15	11,8
CAPV	906	100	481	100	215	100	609	100	231	100	127	100

Fuente: DAPA (2008)

En cuanto a los beneficiarios directos de las ayudas, su número prácticamente se ha triplicado durante el periodo 2001-2006. La mayor parte de ellos (96,8%) eran titulares de explotaciones familiares, mientras que el resto correspondieron a asociaciones y/o cooperativas<sup>275</sup>. Del total de beneficiarios individuales, el 43,8% fueron mujeres, porcentaje que se incrementó a partir de 2004, cuando la cifra se situó en torno al 40%. Por Territorios, la mayor presencia relativa de mujeres se obtuvo en Gipuzkoa con un 45,9%.

**Tabla 8.30. Evolución del número de beneficiarios**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. 2001-2006
Nº de beneficiarios/as	613	875	951	1.431	1.526	1.529	149,4%

Fuente: DAPA (2008)

<sup>275</sup> Hay que tener en cuenta que en Bizkaia sólo podían ser beneficiarios de la Medida 1.13 (*Conservación de pastos de montaña*) las asociaciones de ganaderos que gestionaban estos pastos.

**Tabla 8.31. Beneficiarios/as por sexo (2006)**

	Total beneficiarios	Individuales	Varones	Mujeres	% Mujeres
Álava	232	197	121	77	33,0%
Gipuzkoa	641	637	344	294	45,9%
Bizkaia	656	646	348	298	45,5%
CAPV	1.529	1.480	812	669	43,8%

Fuente: DAPA (2008)

### 8.2.3. La aplicación de las medidas agroambientales en el periodo 2000-2006: una perspectiva general

En cuanto al impacto final de las medidas, cabe realizar algunas consideraciones. En primer lugar, hay que señalar que, en general, los cambios en los comportamientos de los agricultores fueron más bien escasos, y la transición hacia prácticas agrícolas más respetuosas con el medio ambiente se podía constatar en un número reducido de actuaciones, principalmente dirigidas al sector ganadero. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Medida de *aprovechamiento extensivo de pastos* (1.01). Estas ayudas han permitido la introducción de prácticas más extensivas e integrales de explotación (prohibición de fuego, respeto a las áreas forestadas y a la fauna autóctona, control de la carga ganadera, reparto del ganado en la explotación, calendarios de entrada y salida del ganado, mantenimiento de elementos típicos de la actividad pastoril,...). En otras actuaciones, como en la Medida 1.13 (*Conservación de pastos de montaña*), eran las propias asociaciones de ganaderos las responsables de la gestión de la explotación de los pastos<sup>276</sup>. Además, algunas de las ayudas afectaban positivamente a la reducción del uso de insumos (fertilizantes, pesticidas, etc.), fundamentalmente en aquellas vinculadas a la agricultura ecológica y a la producción integrada, aunque también a otras actuaciones como las de conservación de pastos (DAPA, 2008).

En este sentido, sí se pudieron identificar cambios positivos en algunas áreas específicas, así como problemas y/o dificultades a la hora de introducir prácticas agrícolas más beneficiosas para el medio ambiente, en función de los tres objetivos ambientales que había establecido *a priori* el PDRS. Esto es, la protección de los

<sup>276</sup> Un efecto no esperado de la Medida de conservación de pastos de montaña (1.13) fue el fomento del asociacionismo ganadero en Bizkaia, al incluir la cesión del control de la gestión de los pastos a las propias asociaciones de ganaderos, y obligarles a elaborar un plan de gestión de su explotación, donde se regulaban las actividades que cada ganadero podía realizar. Todo ello les convertía en agentes responsables directos de su conservación, un papel que asumían con celo creciente.

recursos naturales, el mantenimiento o mejora de la biodiversidad, y el mantenimiento y mejora del paisaje (ver Tabla 8.32.).

**Tabla 8.32: Efectos por objetivos medioambientales 2006**

2006	Solicitudes aprobadas		Superficie		Importe de la ayuda		Prima media
	nº	%	ha	%	Miles €	%	€/ha
<b>OBJETIVO 1: PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES</b>	962	54,4	19.553	69,1	1.637	69,5	83,7
Calidad del suelo	949	53,7	19.330	68,3	1.610,4	68,4	83,3
Calidad del agua	13	0,7	223	0,8	26,6	1,1	119,2
<b>OBJETIVO 2: MANTENIMIENTO O MEJORA DE LA BIODIVERSIDAD</b>	249	14,1	6.728	23,8	522,6	22,2	77,7
Protección de la flora y fauna en tierras agrícolas	25	1,4	3	0,0	69,5	3,0	-
Conservación de hábitats agrícolas y de elevado valor natural	9	0,5	249	0,9	29,8	1,3	120,0
Defensa de razas animales o de variedades en peligro	215	12,2	6.476	22,9	423,2	18,0	65,4
<b>OBJETIVO 3: MANTENIMIENTO Y MEJORA DE LOS PAISAJES</b>	552	31,3	1.999	7,1	193,8	8,2	97,0
<b>TOTAL</b>	1.763	100,0	28.304	100,0	2.355,2	100	83,2

Fuente: DAPA (2008)

Dentro del primer objetivo (*protección de los recursos naturales*), se diferenciaba a su vez entre aquellas actuaciones dirigidas a la mejora de la calidad del suelo y las destinadas a la mejora de la calidad del agua. Los principales logros medioambientales de estas Medidas alcanzados se concentraron en este primer objetivo (al que iban dirigidas 10 de las 22 medidas) y, más concretamente, en el sub-objetivo de *mejora de la calidad del suelo* (Medidas 1.01, 1.06, 1.13, 2.02, 4.04, 4.17 y 4.18), fundamentalmente mediante la adopción de prácticas de utilización del suelo más beneficiosas con el medio ambiente, gracias al apoyo a la extensificación y a otras prácticas como la agricultura ecológica e integrada. Otros beneficios medioambientales provienen de las Medidas de *aprovechamiento extensivo de pastos* (1.01) y *conservación de pastos de montaña* (1.13). Estas actuaciones garantizaban un aprovechamiento extensivo e integral de los pastos, e introducían prácticas ambientalmente beneficiosas para este tipo de suelos. Las ayudas también contribuyeron a la reducción del uso de insumos (fertilizantes, pesticidas, etc.), fundamentalmente las dirigidas a la *agricultura ecológica* (4.04) y a la *producción integrada* (4.18), pero también aquellas vinculadas a la gestión de los pastos (1.01 y 1.13).

En 2006 la superficie comprometida bajo el objetivo de *mejora de la calidad del suelo* suponía 19.330 hectáreas (68,3% del total). Sin embargo, en el caso de la agricultura ecológica, hay que tener en cuenta que a pesar del incremento experimentado, la superficie dedicada a la agricultura ecológica representa tan sólo el 0,2% de la SAU total y el 0,3% de las explotaciones, lo cual ofrece una señal inequívoca del margen potencial que tiene este tipo de prácticas en la agricultura vasca.

Dentro del segundo sub-objetivo de *mejora de la calidad del agua*, los avances fueron mucho más reducidos. En 2006 sólo había comprometidas 223 hectáreas en relación con la protección de embalses y cuencas.

**Tabla 8.33. Superficie sujeta a compromisos agroambientales en 2006**

Indicadores medioambientales	Superficie (ha)	% SAU
Superficie sujeta a compromisos agroambientales	28.304	10,9%
Superficie dedicada a la producción agrícola ecológica + integrada	599	0,2%

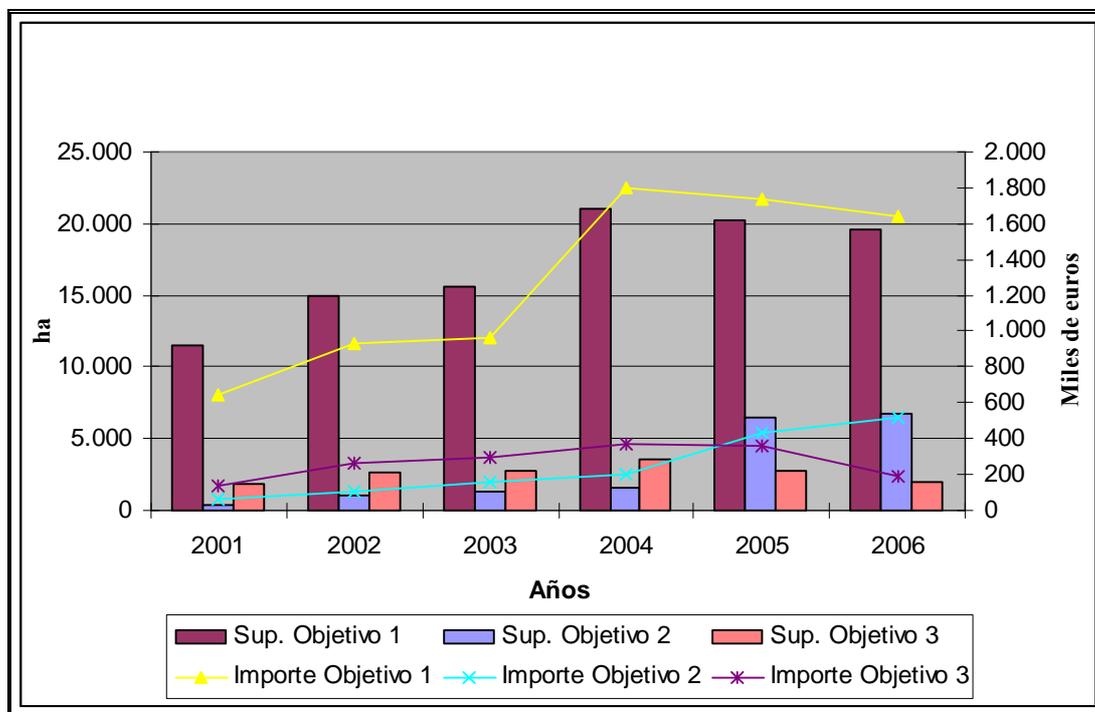
Fuente: DAPA (2008)

En cuanto al objetivo de *mantenimiento o mejora de la biodiversidad*, la superficie cubierta fue de 6.728 hectáreas (23,8% del total), afectando los beneficios medioambientales prácticamente en su totalidad al objetivo específico de defensa de razas o de especies vegetales en peligro. Las hectáreas acogidas se incrementaron notablemente a partir de 2004, pasando de las 1.591 hectáreas en 2004 a las 6.476 en 2006, de los cuales 6.435 hectáreas (con 2.703 UGMs) correspondían a la medida de conservación de razas locales (2.03) Las modificaciones aprobadas introducidas a partir de 2004, con la incorporación de 4 nuevas razas, y el mantenimiento del censo de hembras reproductoras, fueron las principales causantes de esta evolución positiva. Es más, tal y como se ha señalado anteriormente, en algún caso se ha llegado al extremo opuesto, ya que en determinadas razas el número de cabezas censadas ha aumentado tanto que se acerca al límite para su consideración como raza en peligro de extinción.

Por último, en el objetivo de *mantenimiento y mejora de los paisajes*, los efectos medioambientales (en términos de superficie) también fueron positivos, aunque su alcance territorial fue muy inferior. En 2006 se comprometieron 1.999 hectáreas, todas ellas correspondientes a la Medida de *conservación del entorno del caserío* (3.05), con la excepción de 4 hectáreas que estaban acogidas a la Medida 3.11 (*Conservación del paisaje agrario*). Los efectos generados se limitaron prácticamente a los causados por la Medida 3.05, ya que el resto de medidas tuvo un peso residual. En este sentido, la conservación del entorno del caserío

favorecería de manera directa la riqueza paisajística y la conservación del medio rural tradicional.

**Figura 8.4. Superficie acogida y ayudas concedidas por objetivos medioambientales en la CAPV**



Fuente: DAPA (2008)

En numerosas ocasiones, estas medidas agroambientales se convertían en complementos de renta, donde los agricultores recibían unos pagos por mantener prácticas que ya desarrollaban, sin que apenas hubiera adicionalidad. De nuevo, esto no constituye un hecho diferencial de la política agroambiental de la CAPV, sino que esta misma situación se repetía en otros países de la UE, como ya se ha señalado en el Capítulo sexto. Esto implica que, básicamente, aquellos agricultores y ganaderos que ya cumplían con los compromisos exigidos eran los que se convertían en beneficiarios de las medidas agroambientales. Este resultado, en principio, no tiene porque tener una lectura negativa, ya que son aquellos agricultores que realizan prácticas más respetuosas con el medio ambiente los que reciben los pagos por los servicios medioambientales (esto es, externalidades positivas) prestados a la sociedad (Díez, Izquierdo y Malagón, 2004). Sin embargo, muchas de las medidas aplicadas presentan una vocación más correctora de externalidades negativas que promotora de las positivas.

Por otra parte, como ya se ha señalado en el epígrafe anterior, ese carácter compensatorio estaba muy limitado dado el bajo nivel general de las ayudas, por lo que el papel que podían jugar las medidas agroambientales a la hora de frenar el

abandono agrario era bastante reducido. Además, la estrategia de las administraciones vascas para frenar la desagrarización del medio rural presentaba otra orientación, como evidenció posteriormente el Programa de Desarrollo Rural 2007-2013. En cuanto a las sinergias con otras medidas, éstas fueron muy escasas, ya que se limitaron a la adicionalidad financiera de estas ayudas con las Indemnizaciones Compensatorias para Zonas Desfavorecidas en las explotaciones ubicadas en la zona Cantábrica de la CAPV. Se reflejan aquí las carencias de las políticas de desarrollo rural a la hora de consolidar la multifuncionalidad de las explotaciones agrarias en todas sus dimensiones, impulsando modelos de multifuncionalidad fuerte (Wilson, 2008), que permitan garantizar su viabilidad a largo plazo .

Una de los factores comunes en el éxito relativo de varias medidas era el bajo nivel de exigencia de los compromisos agroambientales a asumir por los agricultores. (Por ejemplo, la Medida 1.01, *aprovechamiento extensivo de pastos*, ó 3.05 a y b, *conservación del entorno del caserío*). A ello se sumaban otros factores como que determinadas actuaciones estuvieran específicamente dirigidas a sectores productivos con necesidad de cualquier apoyo adicional en forma de pagos (como el ovino o el vacuno de carne), la sencillez en la tramitación de la ayuda (3.05b) o el papel proactivo en relación con la difusión que pudieron tener técnicos y gestores en ciertas zonas (como ocurrió en algunas comarcas de Gipuzkoa). Además, en el caso de la Medida 1.01, a partir de 2005 se dobló la cobertura de la ayuda, con el ánimo de consolidar su aplicación, dados los altos niveles de realización registrados hasta entonces. En general, se observa que las medidas ligadas a la agricultura han tenido una acogida mucho menor que las vinculadas con la actividad ganadera.

Sin embargo, muchas medidas presentaban unos niveles de realización muy reducidos o prácticamente nulos. A continuación detallamos los principales factores explicativos del bajo grado de ejecución de algunas de esas actuaciones.

En primer lugar, uno de los principales argumentos era el exceso de carga administrativa, tanto para el beneficiario potencial, para quien la tramitación resultaba demasiado compleja, como para los propios gestores. Ello estaba unido, por un lado, al aumento de controles, inspecciones y sanciones por parte de la administración. La tramitación exigía cumplimentar numerosos impresos que, en buena medida, respondían al propio diseño complejo y atomizado de las ayudas. Este trabajo recaía principalmente sobre los técnicos de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCAs) de las Diputaciones Forales. Por otro lado, los instrumentos introducidos para el control administrativo y sobre el terreno no se utilizaron adecuadamente. Se hacía necesario simplificar los mecanismos de control de los

compromisos, ya que, en algunos casos, éstos eran difícilmente verificables por la propia administración y, en otros casos, simplemente no cumplían en la práctica con su cometido<sup>277</sup>. En cuanto a los procesos de gestión administrativa de las medidas, se detectaba una excesiva rigidez, especialmente, cuando se trataba de unas relaciones contractuales entre la administración y los beneficiarios que duraban al menos cinco años y que, por lo tanto, podían estar sujetas a cambios significativos en relación a los titulares y superficies comprometidas. A ello había que añadir la falta de claridad por parte de la administración a la hora de informar sobre las exigencias establecidas en cada medida y la falta de flexibilidad en lo referente a las inspecciones. Todos estos problemas se convertían en un obstáculo más a superar por los propios gestores más próximos a los agricultores (los técnicos de las OCAs), que no siempre contaban con la suficiente información para su gestión cotidiana de estas ayudas.

La dificultad añadida que suponían los procesos administrativos se reflejaba en la aplicación de una medida como la destinada al fomento de la producción ecológica. Tal como se ha señalado anteriormente, esta medida tuvo un grado de ejecución relativamente alto. Sin embargo, su potencial se vio mermado ya que se estimaba que sólo la mitad de los productores de agricultura ecológica solicitó la ayuda al considerar los trámites demasiado complicados. Al tratarse de explotaciones con superficies reducidas, la ayuda calculada se consideraba exigua, quedando en muchos casos muy lejos de las primas máximas que potencialmente se podían percibir. Además, muchos productores tenían dificultades para el control y seguimiento del cumplimiento de las condiciones, demandando mayor información (cálculo de lucros cesantes, rendimiento, etc.) a la administración, demandas que no siempre eran correspondidas en la forma y plazos oportunos.

Otro elemento explicativo sería la peculiar idiosincrasia de los agricultores vascos, que percibían un excesivo rigor en los controles, por lo que la adopción de medidas agroambientales entrañaba excesivos riesgos desde ese punto de vista. Hay que señalar que se trata de un sector envejecido, con bajos niveles de formación y, en general, con escasa conciencia medioambiental, en especial en el subsector ganadero. Todo ello hacía que los productores se mostraran mayoritariamente

---

<sup>277</sup> Por ejemplo, el inventario exigido en algunas de las medidas se convirtió en un simple registro cuantitativo de elementos, sin tener en cuenta una valoración previa más cualitativa sobre lo que merece la pena conservar y lo que no, apareciendo, incluso, diferencias de criterios entre los técnicos de las OCAs y los del DAPA del Gobierno Vasco. También se detectaron problemas con los Cuadernos de Explotación. Estos cuadernos eran vistos por los beneficiarios como una obligación y un engorro, y no como una herramienta que les permitiera conocer y mejorar sus prácticas agrícolas. En consecuencia, los Cuadernos de Explotación se cumplimentaban mal por múltiples razones, todas relacionadas con su escasa utilidad para el agricultor: por ignorancia, por mala información (sobre las parcelas, por ejemplo), por picaresca, por desinterés, etc. (Díez, Izquierdo y Malagón, 2004)

refractarios ante las cuestiones medioambientales<sup>278</sup>. Esta baja sensibilidad ambiental podía ser una de las razones por las que los agricultores no asumían las obligaciones que entrañaban los compromisos agroambientales. Aunque fueron informados detalladamente y se les explicó la existencia de sanciones y penalizaciones, se detectó de forma continuada una notable precipitación a la hora de comprometerse y un cierto desconocimiento y/o inconsciencia sobre sus obligaciones<sup>279</sup>.

Otro factor relevante era que el diseño de las medidas agroambientales no respondía a la realidad agroambiental de muchas de las explotaciones de la CAPV. Así, la aplicación de los criterios agroambientales resultaba complicada en un subsector como el vacuno de leche, altamente profesionalizado, que cuenta con sistemas de producción intensivos con elevadas cargas ganaderas<sup>280</sup>. Por otra parte, el alcance de las medidas y su propio diseño ya evidenciaban que la política agroambiental se circunscribía a la periferia del sistema productivo y a las zonas menos productivas de las explotaciones, de ahí también su escaso desarrollo en la vertiente mediterránea.

En cuanto a la formación agroambiental, tampoco cumplió los objetivos con los que se puso en marcha ni contribuyó a aumentar la conciencia ambiental de los agricultores y ganaderos vascos. En general, la valoración de los cursos era negativa. A este respecto, las principales deficiencias se detectaban en relación a la falta de vinculación de los formadores con la gestión de las medidas, la ausencia de coordinación entre el asesoramiento y la formación, la poca cercanía con respecto a los problemas de los agricultores y la escasez de la oferta. También aparecían problemas relacionados con el aprovechamiento y la utilidad práctica de los cursos. Así, los beneficiarios se mostraban satisfechos de la formación recibida en las charlas específicas sobre cada medida que se impartían en el segundo año de compromiso y donde se abordaban cuestiones de interés vinculadas a la gestión cotidiana de la explotación, mientras que la valoración era negativa en el caso de los cursos de carácter más generalista. Hay que recordar que la formación y el asesoramiento han sido factores fundamentales a la hora de incentivar la

---

<sup>278</sup> Así, en el Informe de Evaluación Intermedia se recogían comentarios relativos a "lo difícil que resulta hacer ver esta nueva filosofía" y al cuidado con el que había que explicar a los agricultores la finalidad de la ayuda porque lo que "suenan a ecologista" asusta al agricultor y genera rechazo (DAPA, 2003).

<sup>279</sup> En ocasiones tras la firma del contrato, se reclamaba a la administración una ayuda financiera complementaria para realizar los gastos de mejora y/o inversiones necesarias para que el agricultor pudiera hacer frente a los compromisos agroambientales adquiridos.

<sup>280</sup> Como un informante reflejó, refiriéndose a las explotaciones de la vertiente cantábrica, "nuestras explotaciones no son agroambientales".

participación de los agricultores en los esquemas agroambientales en muchos países y regiones europeas.

Además, el PDRS vasco incluían un excesivo número de medidas agroambientales, lo que añadía una mayor dificultad la complejidad de su contenido y su aplicación, ya que este diseño generaba importantes dificultades a la hora de divulgar y transmitir la oferta de ayudas existentes a los potenciales beneficiarios, en especial en ese momento de primer acercamiento a estas nuevas medidas, confusión a la que se añade el hecho de que la tramitación, gestión, aprobación y control de las diferentes Medidas recayera sobre instituciones diferentes (Gobierno Vasco y Diputaciones Forales).

En este sentido, la falta de coordinación interinstitucional era otro aspecto que impidió una aplicación más eficaz de las medidas agroambientales. Dicha falta de coordinación, que se ha producido entre las diferentes DD.FF. y entre éstas y el Gobierno Vasco, responde a la compleja división de competencias en materia de política agraria entre las instituciones vascas, que ya se ha mencionado anteriormente. Pese a las ventajas de una aplicación descentralizada de la política agroambiental (ya señaladas), quedan en evidencia en este caso los problemas y dificultades que ello puede arrastrar en un marco excesivamente rígido como el que establece la política de desarrollo rural comunitaria. En el caso vasco, aun mostrando cierta disposición para compartir información y experiencias, no se puede afirmar que haya habido voluntad de coordinar regulaciones y actuaciones. Un ejemplo de ello fueron las diferencias en la aplicación de la Medida 2.03 (*Conservación de razas en peligro de extinción*), que en Álava y Bizkaia incorporaba ciertas restricciones que exigían cierto manejo del ganado, lo que en Gipuzkoa no ocurría ya que no había limitaciones al respecto.

No obstante, también es preciso reconocer la labor que desde la administración se ha realizado para la progresiva implantación de las medidas agroambientales. En este sentido, fue fundamental la implicación de técnicos de las OCAs en la difusión y extensión de las medidas. Así, su elevado nivel de motivación fue una de las claves en el relativo éxito de determinadas medidas.

Por último, queda recalcar que en muchas Medidas el escaso nivel de los pagos sería una de las principales causas del bajo nivel de compromisos suscritos. Como ya se ha señalado, las primas pagadas se hallaban en la práctica totalidad de los casos muy por debajo del lucro cesante, lo que ya ofrecía una advertencia *a priori* sobre una previsible falta de respuesta de los agricultores, y muy por debajo de los pagos que por hectárea o por cabeza de ganado ofrecía la PAC convencional. Además, en ningún caso se contemplaba compensar a los agricultores por la

necesidad de realizar inversiones y/o gastos para lograr el cumplimiento de los compromisos. Por otra parte, los agricultores consideraban que los compromisos eran excesivamente altos para las primas ofrecidas: muchas de esas medidas donde la demanda fue nula o casi nula estaban asociadas a compromisos muy elevados en relación con la prima ofrecida (periodos temporales a 20 años en las medidas de *protección de embalses y cuencas*, limitaciones a las prácticas agrícolas habituales y al uso de la tierra en determinadas condiciones en la medida de *conservación de la biodiversidad*, etc.). Este excesivo nivel de exigencia parecía estar en el origen de su escaso atractivo para los productores.

Por lo tanto, los cambios en los comportamientos y en la mejora de las prácticas agrícolas han sido insuficientes y se han producido con lentitud, lo que nos sitúa ante uno de los retos fundamentales para una aplicación eficaz de las medidas agroambientales, que sería cómo incentivar a los productores agrarios a introducir cambios en sus prácticas, hacia modelos y técnicas más respetuosos con el medio ambiente (Díez, Izquierdo y Malagón, 2004). Esta transición hacia modelos de producción agraria más sostenibles desde el punto de vista ambiental permitiría obtener una legitimidad social adicional para estas actuaciones de apoyo al sector agrario. Pero la generación de un modelo de multifuncionalidad fuerte debería ir acompañada también de otras medidas que contribuyeran a fortalecer la provisión de las demás funciones (no exclusivamente ambientales) de la agricultura y del medio rural, que consoliden este tejido agrario y ahuyenten el riesgo de abandono que amenaza la viabilidad del agro vasco.

## **PARTE V: CONCLUSIONES Y EPÍLOGO**

Esta última parte de la Tesis está dedicada a la presentación de las conclusiones de la investigación. Sin embargo, y dado que el período analizado en el estudio de caso (2000-2006) ha quedado ya atrás, habiéndose iniciado posteriormente un nuevo período de programación de las políticas agroambientales en la CAPV, hemos considerado oportuno incluir un epílogo final. En él se plantean algunas reflexiones sobre las novedades introducidas y sobre los retos de futuro que se plantean para las PAA en el País Vasco.



## 9. CONCLUSIONES

En este Capítulo, se presentan las Conclusiones de la investigación llevada a cabo en esta Tesis. Para establecer adecuadamente la validez de las hipótesis planteadas, estas conclusiones se centran fundamentalmente en el análisis de las políticas agroambientales aplicadas en el periodo 2000-2006, período en el que se ha centrado la aplicación empírica del estudio. Sin embargo, es evidente que la programación posterior a dicho período, y actualmente en vigor –expuesta también sucintamente en las páginas anteriores- trata de responder a muchos de los problemas que se han ido planteando a lo largo de este trabajo. Por ello, en el Epílogo, que se presenta tras este Capítulo, se hará referencia a los interrogantes actuales y a los retos de futuro de la Política Agroambiental en el País Vasco.

Antes de exponer los resultados de la investigación, resulta pertinente reiterar que el análisis de la política agroambiental llevado a cabo en esta Tesis se ha realizado desde una triple perspectiva: 1) la derivada de su carácter de política pública; 2) la que tiene que ver con su objeto; y 3) la relacionada con sus efectos. En relación con la primera perspectiva, se han analizado diferentes elementos de la política agroambiental que tienen que ver con su *pertinencia*, lo que se encuentra relacionado con las imperfecciones del mercado y con los fallos de otras políticas ligadas al sector agrario y al medio rural. Por su parte, la segunda perspectiva se ha dirigido a analizar la *legitimidad* de dicha política a partir del análisis de las diferentes funciones que cumplen la agricultura y el *territorio* rural, y de la Teoría de los bienes públicos. En tercer lugar, se ha analizado la aplicación de la política agroambiental en el País Vasco hasta 2006, extrayendo conclusiones sobre su puesta en marcha y sus efectos.

Es preciso resaltar que las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han ido incorporando una mayor diversidad en la estructura y las orientaciones productivas de las explotaciones agrarias, así como en sus características agro-climáticas y en sus perfiles empresariales y tecnológicos. Como consecuencia de esta mayor diversidad, los objetivos iniciales de la PAC han dejado de ser compartidos absolutamente por todos los Estados miembros. Esta circunstancia, junto con la evolución de los acuerdos multilaterales en materia de comercio internacional agrario y la evidencia de importantes *fallos de política*, han ido erosionando lentamente la legitimidad social de una PAC que nació con la vocación de ser uno de los principales elementos de unión en el proceso de integración supranacional. Bajo este punto de vista, puede decirse que el Modelo Europeo de Agricultura ha

venido encontrando fuertes contradicciones que lo enfrentan a no pocos motivos de incertidumbre.

Paralelamente, la Agenda 2000 introdujo el objetivo de competitividad, para aprovechar las oportunidades comerciales abiertas por la globalización económica. Este cambio de rumbo estratégico para la agricultura europea, generó no pocas preguntas y evidenció no pocas paradojas. Algunas de estas cuestiones fueron repetidamente puestas de manifiesto por diferentes organizaciones de pequeños productores y por organizaciones ambientalistas y sociales, mientras la población europea asistía alarmada a diferentes escándalos relacionados con la aparición de productos agrarios peligrosos para la salud.

Por otra parte, la firma del Acta Única europea, la del tratado de Maastricht y la entrada en vigor del Mercado Único europeo supusieron un gran reto para una Unión Europea cada vez más grande y diversa. Ante este reto, el objetivo de *cohesión territorial* se formuló como una pieza esencial del proceso de integración, para evitar que la mayor diversidad produjera procesos de exclusión que amenazaran el futuro de la Unión Europea. En la actualidad, el *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial* promovido por la comisaria Danuta Hübner evidencia la importancia que este tema sigue teniendo en este momento. En relación con este asunto es relevante plantear qué efectos, en materia de cohesión, tiene sobre los territorios rurales menos competitivos una política agraria que prioriza la competitividad y el acceso a los mercados internacionales, asunto que ha ocupado también una parte importante de los análisis y las reflexiones llevadas a cabo a lo largo de la investigación.

Por las razones planteadas más arriba, resulta razonable haber concentrado el análisis de la política agroambiental en su objeto: los bienes y servicios ambientales ligados a la agricultura y/o al territorio rural. El carácter de bienes públicos de dichos bienes y servicios exige evaluar la pertinencia de una política pública que garantice su provisión, en la medida en que se identifique la existencia de una clara demanda social de los mismos.

En este sentido, la *multifuncionalidad* de la agricultura fue un argumento negociador esgrimido por la Unión Europea en la década de los noventa, aunque no aparece de forma explícita en los textos de la Comisión a partir de la Revisión Intermedia. Sin embargo, no es menos cierto que su fundamento conceptual sigue plenamente vigente. De hecho, y más allá de su utilización como argumento negociador, nadie discute hoy que la agricultura y el territorio rural cumplen diferentes e importantes funciones necesarias para el conjunto de la sociedad, que van más lejos del suministro de alimentos, fibra o energía. Por eso, reconocer

públicamente estas funciones múltiples del sector y/o del territorio constituye un primer paso imprescindible para hacer visible social y políticamente algo que ha permanecido invisible durante décadas. De esta forma, se puede empezar a establecer el papel social que cumplen o pueden cumplir dichas funciones no productivas o no comerciales y, en su caso, impulsar los mecanismos necesarios para garantizar su provisión.

Finalmente, conviene resaltar que el análisis empírico de la aplicación de la Política Agroambiental en el País Vasco hasta el año 2006 –asunto central de la Tesis- no puede hacerse al margen de las características propias de la agricultura y el medio rural vascos, ni del modelo de inserción de los mismos en los mercados agrarios globales. En este sentido, la importancia de la *multifuncionalidad* de la agricultura y del medio rural como fundamento de las Políticas Agroambientales adquiere en este caso una relevancia mucho mayor que la que pudiera tener como mero argumento negociador en los foros ligados a los Acuerdos Comerciales multilaterales. Ello ha tenido, lógicamente, su reflejo en esta Tesis tanto en la estructura de los contenidos de este documento como en las enseñanzas relativas a la eficacia y a la formulación futura de las PAA en la CAPV.

Partiendo de estas consideraciones, se presentan a continuación una serie de Conclusiones sobre todas estas cuestiones. Las mismas han sido elaboradas bajo las perspectivas más arriba mencionadas, estando por tanto en el fondo de todo este análisis las cuestiones conceptuales siguientes: las imperfecciones del mercado, los fallos del mercado y los fallos de políticas. De cara a su presentación, estas Conclusiones se han organizado en tres grandes bloques temáticos. El primero se encuentra relacionado con las contradicciones y conflictos surgidos entre la PAC, las PAA y el Modelo Europeo de Agricultura, cuya definición y defensa se sustentó bajo el concepto de *multifuncionalidad*. El segundo, plantea las dificultades a las que se ha enfrentado la aplicación de la PAA en el contexto europeo. Las conclusiones expuestas en ambos bloques están relacionadas con la Hipótesis General. Finalmente, en el tercer bloque, se presenta una batería de conclusiones adicionales dirigidas a validar la Hipótesis Específica (relativa a la aplicación de la PAA en el País Vasco); en este último bloque se abordan las dificultades particulares a las que se ha enfrentado esta política en el territorio de la CAPV durante el periodo 2000-2006.

### **9.1. Conclusiones sobre el modelo Europeo de Agricultura y su inserción en la política agroambiental, como instrumento clave para garantizar la multifuncionalidad del medio rural.**

Las conclusiones que se incluyen en este primer bloque tienen que ver con las relaciones entre la multifuncionalidad y el MEA. Como síntesis de todas ellas resulta pertinente mencionar que “la *multifuncionalidad* se halla en el corazón del Modelo Europeo de Agricultura” (MEA), tal como señalaba un documento de la presidencia finlandesa en 2006<sup>281</sup>, en lo que se puede considerar como un importante argumento de autoridad.

Conclusiones del primer bloque:

1. El principal objetivo del MEA es garantizar la *multifuncionalidad*, y en ese proceso una gran parte de las explotaciones familiares europeas (clasificables como *Mundo Rural 2* de la tipología sobre dinámicas agrarias, que se ha mencionado en el tercer Capítulo) constituyen un elemento clave. La preservación del MEA ha sido uno de los objetivos que ha asumido la PAC durante la última década, en cuyo seno las políticas agroambientales han ido adquiriendo una relevancia creciente, como instrumentos destinados a preservar las funciones ambientales de la agricultura, respondiendo así a los retos y problemas de la actividad en este ámbito y a las demandas sociales emergentes. Sin embargo, tal como se planteaba en las hipótesis, y pese a los avances experimentados, las relaciones entre el MEA, la PAC y la inserción de las políticas agroambientales han estado sujetas a importantes contradicciones y conflictos, tal como se detalla en los argumentos siguientes:

- En primer lugar, hay que señalar que una de las características principales de la agricultura europea es su gran diversidad y heterogeneidad, lo que ha condicionado y condiciona algunos consensos sobre la propia concepción del MEA y sobre el diseño de las políticas orientadas a su regulación y sostenimiento: en sus sistemas de producción, en sus condiciones naturales, en la dimensión de las explotaciones y en los costes de producción, tanto entre los Estados miembros como en el interior de éstos. Por lo tanto, uno de los retos del MEA es garantizar la coexistencia en su

---

281

[http://www.mmm.fi/attachments/5gxafIrrX/5hDGbX31f/Files/CurrentFile/oulu\\_european\\_model\\_agriculture\\_en.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/5gxafIrrX/5hDGbX31f/Files/CurrentFile/oulu_european_model_agriculture_en.pdf)

seno de diferentes modelos de producción agraria en la medida en que éstos contribuyan a garantizar el cumplimiento de diferentes funciones sectoriales o territoriales (*multifuncionalidad* agraria o rural). Pero la PAC, que fue el instrumento inicialmente diseñado para preservar el MEA, se hallaba viciada por la orientación productivista que mantiene desde sus inicios, focalizada además en el apoyo a las producciones continentales (principalmente situadas en las regiones del Norte), mientras otras regiones y productos gozaban de mecanismos de sustento mucho más limitados. Aunque la política socioestructural, iniciada en la década de los setenta, había empezado a corregir muy levemente ese sesgo productivista, no fue sino a partir de la década de los noventa -sobre todo tras la aprobación de la Agenda 2000- cuando la PAC se fue dotando de mecanismos que ofrecían un tratamiento más adecuado de esa diversidad, diseñándose una Política de Desarrollo Rural ampliada, que fue denominada "*segundo pilar de la PAC*". Sobre este marco, los Estados miembros y las regiones diseñaron sus propios Programas de desarrollo rural, en aplicación del principio de subsidiariedad. Estos Programas pretendían responder a las carencias específicas de cada agricultura y medio rural. Sin embargo, dichos Programas y Políticas han estado condicionados por la creciente diversidad de las regiones europeas, tanto desde el punto de vista agroambiental como político-administrativo, lo que se ha visto exacerbado tras la ampliación hasta 27 Estados miembros, dificultándose el establecimiento de un marco regulatorio capaz de abarcar la problemática rural del conjunto del territorio de la UE. Además, es preciso señalar que, pese a los avances registrados, la mayor parte de los recursos se destinan aún a un "*primer pilar*" de la PAC sometido a fuertes presiones internas y externas, e incapaz de responder ni a esa crisis de legitimidad ni a los retos emergentes.

- En segundo término, y enlazando con esta última consideración, la preservación del MEA -que se había presentado como uno de los principales argumentos legitimadores de la PAC-, ha chocado en no pocas ocasiones con el creciente cuestionamiento de ésta fuera y dentro de la UE, y con la política convencional de precios y mercados, que presentaba serias limitaciones para asegurar y proteger la *multifuncionalidad* de la agricultura y del medio rural, así como para responder a las nuevas demandas sociales. Además, los pagos

vinculados a la producción han reforzado las presiones de la agricultura sobre el medio ambiente, y han sido incapaces de frenar la pérdida de activos agrarios en muchas zonas rurales (aunque han sido vitales en otras), mientras causaban fuertes distorsiones en los mercados mundiales de alimentos. En este contexto, las presiones políticas de las contrapartes de la UE en los foros y organizaciones multilaterales sobre el comercio, tales como el GATT y posteriormente la OMC, han sido un factor fundamental en el impulso político a los cambios en las políticas agrarias. Durante bastante tiempo, la UE se ha visto obligada a mantener una posición defensiva, debido a razones de inercia política, a las presiones del lobby agrario europeo y a las reticencias de los países beneficiarios netos de las ayudas, que han estado frenando la adopción de transformaciones más profundas. Sin embargo, la necesidad de lograr compromisos multilaterales amplios, junto a otros argumentos internos comunitarios, se han ido imponiendo, forzando sucesivas reformas de la PAC que han ido desplazando las ayudas de la Caja Ámbar a las Cajas Azul y Verde, en un esfuerzo por hacer las ayudas aceptables en el seno de la OMC. Y esta transición ha ido acompañada, además, de una paulatina reducción de los recursos públicos destinados a la agricultura, aunque éstos aún supongan una parte importante del presupuesto comunitario.

- En tercer lugar, es preciso resaltar que, en el contexto anteriormente descrito, la emergencia de las cuestiones medioambientales en la agricultura y la singular relevancia adquirida por ellas han obligado a redefinir algunos marcos e instrumentos de actuación. Pero este proceso se ha planteado a la vez que se intentaba hacer frente a nuevos problemas, derivados en parte de la aplicación de los esquemas previos de política agraria, y de la necesidad de cumplir con los compromisos multilaterales adquiridos. Todo ello ha dado lugar a la necesidad de diseñar nuevas herramientas de política agraria que tuvieran en cuenta el conjunto de estas cuestiones. Por lo que se refiere específicamente a las cuestiones ambientales, las políticas e instrumentos puestos en marcha han tratado de hacer frente a las mismas, tanto desde un enfoque corrector (esto es, mediante medidas destinadas a corregir la contaminación y otras externalidades negativas de origen agrario), como desde enfoques conservacionistas, destinados a garantizar la provisión de bienes

públicos ambientales de origen agrario o dicho, de otra manera, poniendo en marcha mecanismos destinados a potenciar las funciones ambientales de la agricultura. Aunque en un principio las medidas agroambientales parecían encontrarse mas orientadas por el segundo enfoque, en muchos casos también han participado del primero.

2. Todas estas cuestiones han condicionado e influido en la definición de la política agroambiental, y en su integración en el acervo de la PAC. Sin embargo, paulatinamente, la política agroambiental se ha ido constituyendo en el pilar básico de una estrategia orientada a la *multifuncionalidad agraria* desde su dimensión ambiental, aunque éste no será el único aspecto de la *multifuncionalidad* que se pueda abordar. Este proceso no ha sido sencillo, ya que la emergencia de las cuestiones ambientales de índole agraria no ha evitado que las PAA hayan mantenido hasta la fecha una posición relativamente secundaria dentro del *acquis communautaire* agrario, bien como *medidas de acompañamiento* de la política de precios y mercados de la PAC (verdadero *pecado original* de las PAA), bien mediante su integración en otras políticas (en sus orígenes en la política de estructuras, y desde 1999, en la política de desarrollo rural).
3. Dentro de la PAC, la política de desarrollo rural ha adquirido paulatinamente una relevancia fundamental como eje de las actuaciones (comunitarias, nacionales y regionales) destinadas a garantizar la *multifuncionalidad* de la agricultura y del medio rural. La idea central que ha sustentado la política de desarrollo rural comunitaria es la de un desarrollo integrador desde la perspectiva regional en el Norte y en el Sur, tendente a reducir las disparidades económicas, pero no mediante un incremento de las transferencias de rentas, sino estimulando las capacidades de desarrollo locales y regionales. La PAA, junto a otras actuaciones, ha sido integrada en el seno de esta política de desarrollo rural que se ha ido orientando progresivamente hacia el impulso y fomento de la *multifuncionalidad* de la agricultura y del medio rural.
4. La evolución de la PAC ha inducido una progresiva integración de las cuestiones ambientales en el seno de las medidas del *primer pilar*, mediante el establecimiento obligatorio de la ecocondicionalidad para la recepción de las ayudas de pago único, así como mediante la aprobación de Directivas ambientales con amplias repercusiones sobre el sector agrario y el medio rural (como Aves, Hábitats, Marco del Agua, etc.). Se abre así un nuevo

escenario en el que será necesario reformular el conjunto de las Políticas Agrarias, haciendo especial hincapié en nuevos mecanismos que realmente permitan retribuir los outputs ambientales de la agricultura, sobre unos niveles de referencia preestablecidos por la ecocondicionalidad y por los códigos de buenas prácticas agrarias. Sin embargo, no parece que en ese contexto la PAA vaya a emerger como un “*tercer pilar*” de la PAC, sino que más probablemente mantendrá su carácter subordinado, en el contexto de la Política de Desarrollo Rural.

## **9.2. Conclusiones sobre la plasmación territorial de las políticas agroambientales y su aplicación específica en las diferentes Regiones de la Unión Europea.**

Este segundo bloque de las Conclusiones está vinculado con las dificultades específicas de las PAA en las diferentes Regiones de la Unión Europea. Tal y como se ha señalado anteriormente, la PAA es un instrumento central para la integración de los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible en la PAC, así como para garantizar una provisión lo más cercana posible al óptimo social de las funciones ambientales de la agricultura y el medio rural.

Conclusiones del segundo bloque:

1. La diversidad de la agricultura y el medio rural europeo ha condicionado la integración de las PAA en el seno de la Política de Desarrollo Rural. Esta afirmación se sustenta en los argumentos siguientes:
  - Por un lado, porque la *multifuncionalidad* se expresa de forma distinta en cada territorio, lo que se ha traducido en una percepción diferenciada de sus prioridades y de la orientación más conveniente de la Política de Desarrollo Rural, más allá del objetivo compartido de minimizar las disparidades regionales.
  - Por otro lado, porque la percepción del desarrollo rural sostenible ha entrado en conflicto en multitud de ocasiones con otros objetivos de iniciativas políticas fuertemente imbricadas en la lógica y en la práctica de la intervención pública de muchas administraciones agrarias nacionales y regionales. Esta pluralidad ha generado notables asimetrías en la aplicación tanto de las medidas de desarrollo rural como en las propias PAA. Ejemplos de estas contradicciones se pueden encontrar en el caso español, donde tanto las administraciones (centrales y autonómicas) como las

organizaciones agrarias persisten en el doble (y contradictorio) objetivo de, por un lado, completar la modernización de las estructuras agrarias, para reducir la brecha en productividad y alcanzar los estándares económicos de la agricultura del Norte de Europa y, por otro, impulsar el desarrollo rural sostenible.

- Y, finalmente, porque algunos nuevos Estados miembros no tenían apenas tradición ni experiencia previa de política agroambiental. Además, el desarrollo de la PAA en los países de la ampliación ha estado muy condicionado por la escasez de recursos para poder combinar la necesaria modernización y otras demandas crecientes, que compiten por dichos recursos escasos. Mientras tanto, los nuevos programas de desarrollo rural en algunos países del Norte de Europa como Suecia y Finlandia han destinado a actuaciones medioambientales más de tres cuartas parte de su presupuesto, y otros países no tan lejanos en estructura agraria al País Vasco, como podría ser Irlanda, les han dedicado hasta el 80 por ciento del total. El establecimiento de límites mínimos a la financiación de cada uno de los tres ejes del FEADER, correspondiendo el mínimo más elevado al eje medioambiental, podría explicarse como un intento de la Comisión de dotar de un cierto equilibrio a escala comunitaria a las estrategias y planes nacionales y regionales de desarrollo rural, y amortiguar así las inercias productivistas que aún prevalecen en las administraciones agrarias de determinados Estados miembros, ya que políticas tan fragmentadas podrían contribuir a una mayor segregación regional pero no a un desarrollo sostenible regionalmente diferenciado<sup>282</sup>.

2. La Política de Desarrollo Rural presenta en la actualidad una notable complejidad, dadas las interrelaciones entre los procesos, la diversidad de zonas rurales, la multiplicidad de instrumentos y el elevado número de agentes y administraciones implicados. En este contexto, los Programas deben tener en cuenta las sinergias potenciales entre los diferentes instrumentos para que éstos puedan contribuir a alcanzar los objetivos previstos de forma más eficaz, evitando además la posibilidad de que

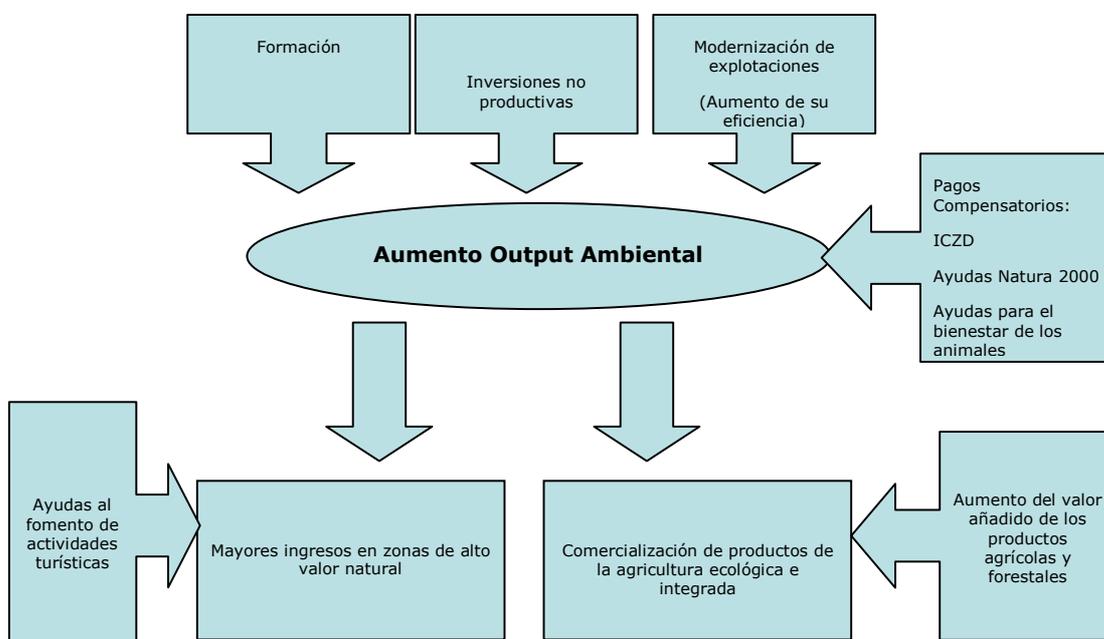
---

<sup>282</sup> Sin embargo, cabría reflexionar sobre si la contradicción no se da incluso a un nivel superior. En este sentido, Rickard (2004) señala que los objetivos de la PAC reformada y de la propia política de desarrollo rural (aumentar la competitividad del sector agrario, la conservación y regeneración de los recursos naturales y el desarrollo rural mediante el freno del declive agrario) constituyen una "trinidad irreconciliable", ya que es imposible conjugar simultáneamente los tres objetivos y, por lo tanto, hay que sacrificar uno de ellos u optar por alcanzar los tres de forma imperfecta.

determinadas actuaciones tengan efectos negativos sobre los resultados de otras. En el caso de las medidas agroambientales, un diseño correcto de los Programas permitiría aumentar el efecto multiplicador de sus sinergias con otras medidas incluidas en el Reglamento FEADER (ver Figura 9.1). Estos efectos superan la dimensión ambiental, para extenderse incluso a los ámbitos económicos y sociales de los procesos de desarrollo. Por lo tanto, las directrices de las políticas han de tener en cuenta aquellos planteamientos que permitan integrar las diferentes funciones del territorio en un único marco de intervención pública.

Además, una de las principales características de las medidas agroambientales es su flexibilidad, lo que les permite satisfacer un amplio abanico de necesidades ambientales, que no podrían alcanzarse por otros medios. La gran diversidad de instrumentos y actuaciones que ha revestido su implementación muestra que sobre el terreno pueden responder a situaciones muy diversas. Pero además su potencial transformador se puede incrementar notablemente si se combina eficazmente con otras medidas. En cualquier caso, el análisis de estas sinergias y su relevancia en la consolidación de los procesos de desarrollo en el medio rural –incluyendo el caso de la CAPV- abre otra interesante vía de investigación futura.

**Figura 9.1. Sinergias de las medidas del FEADER**



Fuente: Elaboración propia

En este contexto, una combinación adecuada de las medidas agroambientales con estos y otros instrumentos permitiría definir el “*policy mix*” correcto con el que alcanzar los objetivos deseados, tanto ambientales

como de otro tipo en las diferentes Regiones de la Europa comunitaria. En cualquier caso, el diseño de las PAA ha de hacer frente a una casuística muy diversa, dada la gran variedad de sistemas de producción, estructuras agrarias, sistemas de tenencia de la tierra, organización administrativa e institucional, e incluso idiosincrasia de los propios agentes implicados. Además, las propias características de los bienes y servicios ambientales, en lo referente a su distribución geográfica, dificultan la definición de los objetivos.

3. En muchos casos, la definición de los objetivos de las PAA se ha visto dificultada por la ausencia de diagnósticos rigurosos de la situación agroambiental en las zonas rurales europeas. Por un lado, las condiciones singulares de los procesos ambientales y, por otro, el desarrollo tardío y el elevado coste de los sistemas de información, evaluación y seguimiento ambiental han impedido disponer *a priori* de descripciones ajustadas de los problemas ambientales a los que se quería hacer frente, y de las relaciones causales que subyacían bajo ellos. Por lo tanto, las deficiencias en los diagnósticos han tenido como consecuencia que los Programas no hayan contado en muchas ocasiones con unos objetivos precisos o claramente cuantificados, limitándose, como en el caso de la CAPV, a transponer los objetivos de la PAA comunitaria en la regulación propia.

En relación con lo anterior, las dificultades manifestadas para realizar evaluaciones rigurosas de los impactos ambientales en distintas regiones europeas han forzado a recurrir al seguimiento de los cambios en los sistemas de producción como una aproximación, más o menos veraz, a los beneficios de las actuaciones ejecutadas, a la vez que se iban desarrollando y sofisticando los métodos y técnicas de recogida de información ambiental. Sin embargo, en su Manual Común de Seguimiento y Evaluación (MCSE) para el actual periodo de programación, la Comisión Europea ha establecido como único indicador de resultados del Eje medioambiental (Eje 2) el número de hectáreas acogidas, lo que es síntoma de las carencias existentes en los sistemas de evaluación y seguimiento de muchos países comunitarios.

4. En cuanto a los resultados obtenidos por las políticas, las dificultades y carencias expuestas dificultan la extracción de conclusiones generalizadas, aunque se detectan ciertas mejoras medioambientales, relacionadas con una menor contaminación de origen agrario de agua y suelo, así como con el mantenimiento de los paisajes agrarios.

Por el contrario, en otras variables, tales como la biodiversidad, los resultados no pueden considerarse tan concluyentes. En cuanto a los impactos socioeconómicos, los principales han estado relacionados con el aumento de las rentas de los agricultores ubicados en zonas marginales, en las que los principales problemas ambientales han estado relacionados con el abandono de la actividad agraria. En términos de empleo (con la excepción de la agricultura ecológica) estas medidas apenas han tenido efectos.

5. El diseño y la ejecución del “*policy mix*” más adecuado ha estado condicionado, en muchas ocasiones, por la estructura administrativa y la distribución de competencias entre departamentos y niveles de las administraciones, dificultándose a veces la toma de decisiones y la posterior coordinación de actuaciones. Este problema, presente en bastantes zonas y regiones europeas tiene relación con, al menos dos cuestiones:

- En primer término, con la participación de distintos niveles de gobierno. A este respecto, la experiencia parece demostrar que el diseño de las medidas a escala local/regional (cuando tiene lugar) permite satisfacer las necesidades ambientales con una mayor precisión. En este sentido, el papel de los gobiernos de los Estados (y de las instituciones comunitarias) habría de limitarse a proponer diferentes medidas agroambientales al nivel apropiado, certificar que se adecuan a las necesidades locales y, por supuesto, resolver las cuestiones relacionadas con la financiación para aquellos niveles administrativos que carezcan de capacidad presupuestaria o de los recursos necesarios para su aplicación.
- Y, en segundo lugar, con lo referente a las relaciones entre departamentos de un mismo nivel de gobierno. En este sentido, la concurrencia de competencias sobre éste y otros ámbitos del desarrollo rural suele ser una fuente de conflictos entre los departamentos de medio ambiente y agricultura, que no siempre se solucionan de forma eficaz y coherente.

6. La fórmula del sistema de pagos basado en el lucro cesante de las explotaciones -al que se puede sumar un 20 por ciento adicional como compensación por los costes de transacción-, como característica determinante de la PAA de la UE, suscita ciertos interrogantes sobre la eficacia y la eficiencia de los pagos en unos y otros territorios de la Unión.

- En primer lugar, al adoptar los pagos un carácter compensatorio, el agricultor no termina de visualizar el beneficio ambiental que realmente produce. Esto lleva al problema de la valoración social de la demanda de bienes públicos, que todavía no ha obtenido una solución completamente satisfactoria. Se abre aquí un reto para investigaciones futuras, que podrían basarse en el análisis multicriterio o en metodologías de AHP para la determinación de las preferencias de la sociedad vasca con respecto a los bienes públicos ambientales provistos por su agricultura y su medio rural.
  - En segundo término, el cálculo correcto de las primas a pagar es fundamental para ofrecer un incentivo suficiente a los agricultores sin incrementar en exceso los costes de los programas. Sin embargo, existen serias dudas de que esa fórmula de cálculo ofrezca esos incentivos, y más aún teniendo en cuenta que el agricultor en ocasiones se puede ver obligado a realizar determinadas inversiones para poder ofrecer esos beneficios ambientales. Los desfases entre primas y lucros cesantes han sido con toda probabilidad uno de los factores que han limitado el alcance de muchos programas agroambientales. Para resolver este reto, el Reglamento FEADER establece la opción de introducir sistemas de subasta para fijar las primas, lo que puede ser una oportunidad de aumentar la eficiencia de los programas. Sin embargo, pese a algunas experiencias piloto positivas, no está claro que los agricultores de muchas regiones europeas asuman sin reticencias esta fórmula de cálculo de las primas. De cualquier manera, la factibilidad y el diseño de sistemas de subastas para el cálculo de los pagos agroambientales habrán de ser objeto también de futuros trabajos de investigación.
7. El papel de los agricultores como actores (o beneficiarios) de la PAA resulta de la mayor importancia y requiere ser estudiado con detenimiento, atendiendo a las características específicas de cada territorio de la Unión, y teniendo en cuenta tres factores principales: elegibilidad, voluntad y capacidad. Para completar esta afirmación se presentan a continuación los argumentos siguientes:
- Por una parte, al tener un carácter voluntario para el agricultor, las actuaciones agroambientales deben poseer también un carácter educativo, que permita que se difunda entre ellos una lógica más ambiental e incluso más multifuncional sobre las consecuencias de

sus actividades productivas, lo que garantizaría el mantenimiento a largo plazo de los compromisos adquiridos.

- Por otra parte, las PAA suponen una contractualización de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los agricultores, que se plantean sobre la asunción de compromisos voluntarios por parte de los agricultores. Como en otras actuaciones públicas, la complejidad en la tramitación administrativa y los elevados costes de transacción pueden suponer un importante desincentivo, mientras que la creación de capital social, la existencia de redes asociativas, la sensibilización sobre cuestiones ambientales y la formación se constituyen en los factores fundamentales que impulsan la participación de los agricultores en los programas agroambientales. En todos estos aspectos, la aplicación de las PAA ha tenido una plasmación muy diversa a lo largo y ancho del territorio de la UE, como consecuencia de las diferentes características de la población rural.

8. Finalmente, es preciso señalar que el carácter obligatorio de la PAA a escala comunitaria ha ayudado a asegurar una amplia aplicación de las medidas agroambientales a lo largo y ancho de toda la UE, aunque las actitudes nacionales y la disponibilidad de fondos hayan sido a la postre factores determinantes para su penetración efectiva en las políticas nacionales de los Estados miembros. En ese sentido, y aunque la diversidad de las especificidades regionales e incluso locales sea un importante argumento a favor de enfoques descentralizados a la hora de abordar los problemas agroambientales, las cuestiones relacionadas con la equidad también han de ser asumidas y tenidas en cuenta para hacer frente a la financiación de estas políticas, teniendo en cuenta las profundas diferencias en cuanto a niveles de renta y capacidad de financiación que presentan las regiones de la UE- 27<sup>283</sup>.

---

<sup>283</sup> Por el contrario, en los EE.UU., la PAA es responsabilidad de una agencia federal (USDA), y los recursos son también federales, por lo que la participación de los estados en este tipo de regulaciones ha sido escasa. Sin embargo, existen presiones crecientes para descentralizar una parte importante de los fondos de la política agraria (Baylis et al., 2008a).

### **9.3. Conclusiones sobre el diseño y la aplicación de las políticas agroambientales en la CAPV, como instrumento destinado a garantizar la multifuncionalidad agraria y del medio rural vasco.**

Como tercer bloque de estas Conclusiones, se abordan aquí las relativas al caso específico del País Vasco. Tras una década de aplicación de las PAA en la CAPV, las conclusiones de este bloque permiten extraer algunas lecciones que sirvan para mejorar la eficacia de la PAA en el futuro, como instrumento adecuado para garantizar la multifuncionalidad de la agricultura y del medio rural vasco.

Conclusiones del tercer bloque:

1. La aplicación práctica de la PAA en la CAPV ha debido hacer frente a la carencia de información fiable sobre la realidad agroambiental del medio rural vasco. Esa ausencia de diagnósticos adecuados ha condicionado el diseño previo de los Programas, que carecían de prioridades claras y de objetivos realistas, lo que fue evidente tanto en la aplicación del Reglamento 2078/92 como en el PDRS 2000-2006. Sin embargo, en el periodo de programación en curso, las mejoras metodológicas y técnicas han permitido un mayor conocimiento de los procesos y de sus relaciones, lo que ha dotado de una mayor precisión tanto a los diagnósticos previos de los problemas como a los objetivos de la PAA.

En este contexto, los primeros años de aplicación de la Política Agroambiental en la CAPV (de 1996 a 1999) tuvieron un carácter experimental, con la puesta en marcha de actuaciones que se limitaban a transponer a la CAPV la PAA del Reglamento 2078/92, y que tuvieron además un arranque asíncrono en los tres Territorios Históricos. La respuesta de los agricultores a estas medidas fue irregular, pero el nivel de aceptación que presentaron algunas de ellas invitaba al optimismo y a profundizar en estos nuevos instrumentos de PAA como vía para resolver los problemas ambientales de la agricultura vasca.

2. En cuanto a la ejecución de las medidas agroambientales, las medidas agroambientales no alcanzaron las previsiones presentadas en el PDRS durante el periodo 2000-2006. Así, en términos financieros, el gasto de 10,8 millones de euros apenas supuso un 30% de su presupuesto inicial. En cuanto a las realizaciones materiales, el objetivo apuntaba a casi 60.000 hectáreas cubiertas por compromisos agroambientales (casi el 25% de la SAU total) y, sin embargo, apenas se superaron las 28.000 (un 36% de las

previstas). Un análisis más detallado mostraba que de las 22 líneas de ayuda que había en marcha en 2006, en cinco no se había firmado ningún compromiso en todo el periodo, y en otras cinco sólo se habían suscrito uno o dos. Esta falta de respuesta responde indudablemente a un diseño incorrecto de las medidas (como el establecimiento de primas excesivamente bajas, de compromisos o requisitos demasiado exigentes, la incorrecta delimitación geográfica de la zona afectada, o la mala definición del grupo-objetivo al que iban dirigidas las ayudas). Otros factores explicativos se mencionan a continuación:

- En primer lugar, a la propia complejidad de los procesos administrativos (presentación de solicitudes, tramitación, aprobación, controles, etc.) han desanimado en muchos casos a los agricultores a acogerse a estas ayudas. Además, los agricultores consideraban que las primas eran escasas en relación a los requisitos y compromisos que llevaban asociadas.
- En segundo término, a que la formulación de las ayudas en términos de compromisos entre los agricultores y la Administración representa una contractualización de las relaciones entre ambos agentes, lo que suponía una novedad con respecto a otros regímenes de ayuda. Los agricultores se mostraron reacios en un principio ante este nuevo enfoque, que representaba la existencia de mecanismos de control y verificación sobre las condiciones de desarrollo de su actividad, los cuales eran percibidos como una intromisión excesiva en el desarrollo de su actividad, a cambio de ayudas que se consideraban insuficientes. Así las cosas, la incertidumbre ante los costes y exigencias que implicarían esos compromisos ha sido un factor desmotivador en muchas ocasiones.
- Por otra parte, a las especiales características de los agricultores de la CAPV, donde la gran mayoría de los titulares son personas de edad avanzada y con bajos niveles de formación, y que en ocasiones llegan a percibir la expansión de la lógica ambiental (con sus controles y sanciones) como una agresión o una amenaza externa.
- Otro elemento explicativo es el diseño inadecuado de las actuaciones de formación y sensibilización, que no contribuyeron a difundir entre los agricultores las ventajas de suscribir este tipo de compromisos, ni les capacitaron para que desarrollaran prácticas agrarias más sostenibles.

- En quinto lugar, se puede constatar que gran parte de las líneas de ayuda se dirigían a la periferia del sistema productivo: desde el punto de vista territorial, la mayoría de las explotaciones que potencialmente podían ser beneficiarias de las ayudas se hallaban ubicadas en zonas con dificultades para la actividad agraria, como las zonas de montaña<sup>284</sup>. Así, las explotaciones más intensivas (y con problemas ambientales más serios) quedaron al margen de la aplicación de estas medidas. Desde el punto de vista de la explotación como unidad de producción, las medidas iban dirigidas a las tierras marginales y menos productivas de la propia explotación.
- Además, muchas de las medidas carecían de un enfoque integral de la explotación, pudiendo coexistir en éstas parcelas acogidas a compromisos agroambientales y otras parcelas que mantuvieran sistemas de producción convencionales, que llevaban una gestión diferenciada, dificultando el trabajo del agricultor y limitando los resultados ambientales finales.
- Finalmente, es preciso apuntar que los problemas de organización administrativo-institucionales tampoco han estado ausentes en la aplicación de las PAA, ya que la confusa distribución de competencias entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales, así como las dificultades de coordinación surgidas, han supuesto en la práctica otro freno para la aplicación de estas medidas. Además, estos problemas de coordinación institucional han añadido en ocasiones confusión e incertidumbre entre los propios agricultores, desanimando la suscripción de compromisos.
- Por el contrario, en aquellas líneas de ayuda que concitaron una respuesta más positiva de los agricultores, resultó determinante la existencia de una importante dotación de capital social, como fue el caso de las asociaciones de ganaderos en las líneas vinculadas al aprovechamiento extensivo, la conservación de los pastos, o a la conservación de razas locales en peligro. La participación de las asociaciones de productores (que en algún caso eran las receptoras directas de las ayudas) facilitó la circulación de la información, la intermediación con los ganaderos y la suscripción posterior de

---

<sup>284</sup> No hay que olvidar que más del 85% del territorio de la CAPV está clasificado como Zonas de Agricultura de Montaña. En el País Vasco las ICZD tuvieron más de más de 2.500 beneficiarios anuales durante el periodo 2000-2006.

compromisos. Se puede concluir incluso que unos de los efectos no previstos de las medidas agroambientales fue el fortalecimiento de ese tejido institucional. Cabe señalar que, en estos casos, los técnicos de las Administraciones en contacto directo con los agricultores, así como las cooperativas, agencias y centros de gestión dedicados a estas tareas han jugado un importante papel en la difusión, formación, asesoramiento y sensibilización de los agricultores. Este eslabón de la cadena de relaciones Administración-sector ha resultado primordial para la generación de confianza y la cooperación que son necesarios para crear un entorno favorable que posibilite alcanzar los objetivos previstos en los Programas. En otras actuaciones, el bajo nivel de exigencia y la sencillez de los requisitos (como en la medida de conservación del entorno del caserío) han constituido un importante acicate para que los agricultores se acogieran a ese tipo de ayudas.

3. Las transformaciones inducidas también fueron escasas. Las realizaciones en términos de superficie apenas alcanzaron un 10% de la SAU, y en la mayor parte de los casos, no supusieron cambios ostensibles de los sistemas de producción, ya que los agricultores y ganaderos eran retribuidos por prácticas que ya venían desarrollando.

Por consiguiente, la adicionalidad fue limitada, ya que, como ya se ha señalado, las medidas se dirigían principalmente hacia los sistemas de producción más extensivos, donde generalmente las prácticas empleadas se hallaban, desde el punto de vista ambiental, más allá de los niveles de referencia. Ello podría plantear ciertas dudas sobre la eficiencia de los programas, ya que estarían retribuyendo por prácticas que se llevarían a cabo igualmente sin las ayudas.

4. Se ha podido constatar asimismo que la PAA ha jugado un importante papel frente a las dinámicas regresivas que han afligido y continúan debilitando al medio rural en la CAPV:

- Por un lado, la necesidad de hacer frente al abandono de explotaciones ha otorgado a la PAA un objetivo adicional, casi siempre implícito y en ocasiones reconocido (de forma incluso vergonzante) de sostenimiento de rentas de las explotaciones marginales, que son, en regiones como la CAPV, vitales para evitar el deterioro de determinados agroecosistemas. El diagnóstico de la situación agroambiental de la CAPV que incluía el último PDR 2007-

2013 señalaba dicho abandono como uno de los principales factores de riesgo ambiental. Es en las mencionadas explotaciones marginales donde se concentran los mayores riesgos, que podrían traer consigo consecuencias muy negativas sobre el tejido social, el paisaje y el medio ambiente rural, pero también sobre la sociedad en su conjunto, que vería desaparecer formas de vida y de producción que desempeñan un importante papel en la preservación de su acervo cultural. Así, algunas de las medidas que mejores resultados obtuvieron durante el periodo 2000-2006 fueron aquellas que permitieron valorizar determinadas prácticas agrarias que resultan fundamentales para el mantenimiento de los paisajes de praderas y pastizales de montaña.

- Por otra parte, se puede considerar constatado que la recuperación de la legitimidad social de la actividad agraria y de la intervención pública sobre el sector y el medio rural pasa por lograr que se visualicen esas *otras funciones* de la agricultura. No obstante, la coherencia de estas intervenciones habría sido superior si se hubieran integrado los diferentes tipos de ayudas en pagos modulables multifuncionales (ICZD, ayudas agroambientales, ayudas al bienestar de los animales, etc.), en función de su contribución al mantenimiento de las diversas funciones del medio rural. La necesidad de nuevas vías de legitimación para la política agraria requeriría que a medio y largo plazo se asumiera una reorientación en ese sentido.

#### **9.4. Conclusión final**

Las conclusiones anteriormente expuestas permiten afirmar que las hipótesis formuladas al comienzo de esta investigación han quedado suficientemente validadas, tanto en lo referente a las dificultades de integración de la PAA en el marco de la PAC y de la Política de Desarrollo Rural europea, como en lo que tiene que ver específicamente con su aplicación en el ámbito de la CAPV. Respecto a lo primero, las conclusiones presentadas en los apartados 9.1. y 9.2. avalan la hipótesis sobre las contradicciones existentes en la formulación y aplicación de dichas políticas como consecuencia de diferentes factores de índole política, social, económica e institucional, presentes en unas y otras zonas y regiones de Europa. Y respecto a lo segundo, las cuestiones apuntadas en el apartado 9.3. permiten concluir que la Política Agroambiental llevada a cabo en el País Vasco, compartiendo esos problemas generales, presenta dificultades propias para una aplicación más

eficaz. Estas dificultades están vinculadas a determinadas características estructurales de las explotaciones vascas, así como a otras cuestiones específicas derivadas de la organización político-administrativa de la CAPV.

Ello no obstante, el análisis realizado a lo largo de esta investigación permite sostener que las características del sector primario vasco y las de su medio rural le otorgan un enorme potencial para el desarrollo de un sistema de *multifuncionalidad fuerte*, capaz de preservar las significativas dotaciones de capital económico, cultural y medio ambiental que poseen las zonas rurales. Sin embargo, las actuaciones erráticas de las Administraciones no han contribuido a consolidar esos sistemas, que inmersos en un proceso de abandono y desagrarización, corren el riesgo de derivar hacia una *multifuncionalidad débil*, con una escasa viabilidad a largo plazo, tanto en su condición de actividad productiva como de sistema social ligado a un territorio.

Por consiguiente, la intervención pública debe estar dirigida a fortalecer los principales vectores de esa *multifuncionalidad fuerte*, como la sostenibilidad medioambiental, las cadenas cortas de comercialización y las producciones de calidad. La PAA, coordinada de forma coherente con otros instrumentos de la Política de Desarrollo Rural, pone en valor ante la sociedad las prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente pero también permite que los propios agricultores se vean reconocidos y remunerados por un *savoir faire*.

Dicha *multifuncionalidad* constituiría así la piedra angular de un nuevo *contrato social* para el sector agrario. La necesidad de preservar toda esa riqueza de nuestros espacios naturales obliga a que tanto la sociedad como los propios agricultores tomen conciencia de que en dicho contrato pueden reconocerse derechos (la retribución por la provisión de bienes no comerciales) pero también responsabilidades (la efectiva y correcta provisión de esos bienes ambientales, sociales y culturales). Unos derechos y responsabilidades que permitan a la agricultura recuperar con dignidad su papel en la sociedad vasca.

## EPÍLOGO

Como se ha señalado anteriormente, el Reglamento 1698/2005 y las directrices estratégicas comunitarias han supuesto un nuevo paso para la integración de las cuestiones ambientales en las políticas de desarrollo rural, lo que abre también nuevas perspectivas para la aplicación de las PAA. En la CAPV, la aprobación del PDR 2007-2013, ha traído consigo también la introducción de cambios profundos en la conceptualización, el diseño y la estructuración de las PAA, aunque mantiene algunas de las carencias tradicionales de estas políticas.

La nueva política agroambiental que recoge el PDR 2007-2013 tiene como objetivo, por un lado, contribuir a la resolución de los problemas medioambientales que se generan o puedan generar en la CAPV por la actividad agraria, y, por otro, el mantenimiento y la mejora de determinados métodos de producción en equilibrio con el medio. Los objetivos específicos de las medidas agroambientales se dirigen, en primer lugar, a la mejora de la calidad de los recursos naturales (agua, aire, suelo, paisaje, biodiversidad); al freno al cambio climático; a la mejora en la gestión de los residuos ganaderos (uno de los principales focos de contaminación puntual de la CAPV); y, por último, potenciar y ampliar la superficie cultivada en producción integrada y ecológica. Asimismo, el programa establece una serie de objetivos cuantitativos, como son la extensión de las actuaciones agroambientales hasta las 75.000 hectáreas (35% de la SAU de la CAPV); la suscripción de al menos 6.000 Contratos Agroambientales (2.000 por Territorio Histórico); y alcanzar las 2.000 hectáreas cultivadas en producción ecológica y 4.000 en producción integrada. Para ello, se han puesto en marcha diecinueve actuaciones agroambientales.

En el nuevo programa se han mantenido trece actuaciones recogidas en el PDRS de la CAPV 2000-2006, incorporándose seis nuevas medidas. Hay que señalar que algunas de ellas poseen un notable sesgo agronómico, pero que pueden tener un gran valor didáctico sobre el colectivo de agricultores, permitiéndoles visualizar los logros tanto ambientales como económicos de la adopción de prácticas agrarias más sostenibles.

En cuanto a la aplicación de las medidas, la principal novedad que trae consigo el nuevo PDR es la articulación de las ayudas agroambientales en torno a un Contrato Agroambiental, de carácter territorial, que se suscribirá a escala de la explotación. Este contrato será un acuerdo entre el agricultor y la Administración vasca, por el que el titular de explotación que lo suscribe se compromete voluntariamente a satisfacer los requisitos u obligaciones establecidas en una o varias de las medidas

agroambientales seleccionadas (de entre las diecinueve posibles). Por su parte, la Administración responsable de la gestión de esta medida concederá una ayuda por el lucro cesante, de acuerdo con los requisitos y los criterios establecidos en el Programa. Según el PDR, "la filosofía que guía el Contrato Agroambiental es (...) que el propósito de producir de una forma respetuosa con el medio ambiente debe ser un planteamiento general de la empresa agraria, que impregne todas sus decisiones y en toda la extensión de la misma" (DAPA, 2007).

Para poder firmar suscribir un Contrato Agroambiental, la explotación deberá llevar a cabo previamente un diagnóstico inicial de la explotación, mediante el cual se tratará de conocer los puntos fuertes y débiles del sistema productivo de la misma desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental<sup>285</sup>. Dicho diagnóstico tendrá en cuenta la situación geográfica de la explotación, esto es, si la misma, o parte de ella, se ubica en determinadas zonas de la CAPV sobre las que deberá tenerse una mayor consideración medioambiental<sup>286</sup>. Por lo tanto, disponer de estos diagnósticos agroambientales previos posibilita una adecuación más precisa de los instrumentos a la realidad de las explotaciones, de forma que se puedan alcanzar los objetivos ambientales perseguidos.

Otra importante novedad que presentan las medidas agroambientales contenidas en el PDR 2007-2013 es la relativa a las sinergias que se plantean con otras medidas del propio programa. Esto supone que la adopción de compromisos agroambientales dará lugar a incrementos de primas, o será un criterio prioritario en otras líneas de ayuda, como la instalación de jóvenes agricultores; la utilización de servicios de asesoramiento por parte de los agricultores y silvicultores; la modernización de explotaciones agrícolas; el aumento del valor de los productos agrícolas y forestales; las indemnizaciones compensatorias de montaña; las indemnizaciones zonas desfavorecidas no montaña; o la primera forestación de tierras agrícolas. Además, en la medida referida a la modernización de explotaciones agrícolas se contempla la posibilidad de subvencionar la realización de inversiones para la mejora del comportamiento medioambiental de las mismas.

---

<sup>285</sup> Para llevar a cabo los diagnósticos ambientales, la empresa pública IKT y los Centros de Gestión Técnico- Económica han elaborado una herramienta propia, basada en DIALECTE, elaborada por la francesa SOLAGRO. Para más información sobre DIALECTE, se puede consultar: <http://dialecte.solagro.org/index.php?lang=3>

<sup>286</sup> Estas zonas serían las siguientes: los Espacios Naturales Protegidos, la Red Natura 2000, la Red de Corredores Ecológicos, los humedales incluidos en el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas, las zonas con elevada concentración de nitratos en agua, los sectores permeables de las masas de agua subterránea, las cuencas vertientes a embalses y a los ríos que vierten a los mismos, las áreas de interés especial para especies amenazadas de flora y fauna, las zonas con escaso contenido de carbono en suelo, y los sistemas agroganaderos.

La gestión de las medidas agroambientales también presenta algunos cambios con respecto al periodo anterior, ya que pasan a ser íntegramente gestionadas por las Diputaciones Forales. Sin embargo, el diseño de las mismas ha sido llevado a cabo de forma común entre éstas y el DAPA del Gobierno Vasco, tratando de que no haya excesivas divergencias en la respuesta a problemas ambientales similares. Al mismo tiempo, el marco general propuesto ofrece a cada Diputación margen de maniobra suficiente para dar respuesta a los problemas agroambientales específicos de su Territorio.

En cuanto a las primas, éstas se han incrementado en general con respecto al periodo anterior. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se trata de las primas máximas (esto es, iguales al lucro cesante), y que luego éstas pueden estar sujetas a reducciones en función de los coeficientes antes mencionados. Es interesante señalar, no obstante, las reducciones en las primas de algunas actuaciones agroambientales, como aquellas destinadas a la conservación de razas locales, que responden muy probablemente a la *excesiva* respuesta detectada en su aplicación durante el periodo anterior. En cualquier caso, las previsiones apuntaban a que una correspondencia entre los lucros cesantes y las primas permitiera unas mayores realizaciones.

Pese a los elementos de mejora que el nuevo sistema introduce, el amplio elenco de actuaciones potencialmente elegibles puede derivar, en nuestra opinión, en un notable aumento de la complejidad y la dificultad asociadas a la gestión y aplicación de estas medidas. En cualquier caso, su ejecución exitosa requerirá una amplia labor previa de difusión, sensibilización y formación, que mejore sustancialmente la realizada en anteriores periodos. En este sentido, el papel que la administración del nuevo programa otorga a los centros de gestión (cooperativas de servicios que prestan asesoramiento técnico, económico y ambiental a los agricultores y ganaderos) puede resultar fundamental. Sin embargo, en el grupo de discusión realizado para la Evaluación Ex Post del PDRS 2000-2006, los técnicos de dichos centros ya advertían de que, cara al nuevo programa, su precipitada planificación les había impedido disponer de los recursos necesarios para realizar un asesoramiento ambiental eficaz de las explotaciones de cara a la implantación del Contrato Agroambiental.

Otra reflexión pendiente es la relativa al papel que han de jugar los agricultores en el diseño y aplicación de las políticas agroambientales. Hasta la fecha, han percibido las ayudas agroambientales como un instrumento *peculiar*, alejado de la lógica productiva a la que estaban habituados, y cuyas motivaciones, aplicación y efectos les resultaban, cuando menos, difusos. La práctica en aquellos países en los que las

medidas agroambientales han obtenido mejores resultados demuestra que éstos han estado vinculados a una intensa participación de los agricultores y de los agentes más cercanos a ellos en la definición y puesta en marcha de este tipo de actuaciones. De esta forma el agricultor puede adquirir un conocimiento más preciso sobre el *qué*, el *cómo* y el *por qué* de las políticas agroambientales, participando en su diseño e implementación, y asumiéndolos como una parte del nuevo contrato que va a vincularle con el conjunto de la sociedad.

Por lo tanto, pese a los avances realizados, y aunque es difícil aventurar un juicio sobre un plan que aún está en sus inicios, podemos señalar que la política agroambiental de la CAPV continúa mostrando ciertas sombras. Ello pone de manifiesto, una vez más, la importancia que adquieren las tareas de evaluación y seguimiento de su aplicación, las cuales resultan fundamentales para una detección temprana de los problemas y puntos débiles, y para su eventual corrección y mejora. Además, la información derivada de dichos trabajos facilitaría una reflexión profunda sobre el papel de los instrumentos de la PAA en el seno de la propia política de desarrollo rural de la CAPV, evitando así que el presente periodo de programación se convierta en otra oportunidad perdida.

# BIBLIOGRAFÍA

## Bibliografía

AEIDL (1999): *La competitividad territorial: Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER*. Bruselas. AEIDL.

AEMA (2007): *Integración del medio ambiente en la política agraria de la UE: Informe de evaluación basado en los indicadores IRENA*. Madrid. Ministerio de Medio Ambiente.

Ainz, M. J. (2001): *El caserío vasco en el país de las industrias*. Estudios, 147. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Centro de Publicaciones.

Alberdi, J. C. (2002): "Hacia el abandono de la función agraria en el caserío vasco", *Estudios Geográficos*, LXIII(247), 209-235.

Alberdi, J. C. (2004): "Usos ganaderos en espacios comunales: actividad básica en la sostenibilidad de los medios de montaña en el País Vasco", *Sancho el Sabio. Revista de Cultura e Investigación Vasca*, 20 11-34.

Alexandratos, N. e. (1995): *Agricultura mundial hacia el año 2010, estudio de la FAO*. Madrid. Mundi Prensa.

Anderson, K. (2000): "Agriculture's 'multifunctionality' and the WTO", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44(3), 475-494.

Antón, J., Compés, R. y García Álvarez- Coque, J. M. (2007): "La multifuncionalidad agraria en el marco del comercio internacional", en *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Gómez- Limón, J.A. y Barreiro, J., eds. Madrid. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 77-89.

Areta, A. y Marín, G. (2005): *La Ayuda Oficial al Desarrollo en el sector agrario*. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, <http://mie.esab.upc.es/apd/docs/master%20UB/AOD%20en%20el%20sector%20agrario.pdf>

Arovuori, K. y Kola, J. (2006): "Multifunctional policy measures: farmers choice". American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Long Beach, California.

Arriaza, M., Cañas Ortega, J. F., Cañas Adueno, J. F. y Ruíz Aviles, P. (2004): "Assessing the visual quality of rural landscapes", *Landscape and Urban Planning*, 69(1), 115-125.

Arroyos, C. (2007): *Desarrollo Rural Sostenible en la UE: el nuevo FEADER 2007-2013*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Mundi- Prensa.

Arzt, K. (2005): "The challenges of stakeholder participation: agri environmental policy", en *Alternatives for Environmental Valuation*, Getzner, M., Spash, C.L. y Stagl, S., eds. Routledge Explorations in Environmental Economics. Londres y Nueva York. Routledge, 244-262.

Atance, I. (2006): "El desarrollo rural", en *La Reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, García Álvarez- Coque, J.M., ed. Madrid. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 131-153.

Atance, I. (2007): "Política agraria para una agricultura multifuncional. Discursos y políticas sobre agricultura y desarrollo rural", en *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Gómez- Limón, J.A. y Barreiro, J., eds. Madrid. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 91-106.

Atance, I., Bardaji, I. y Tió, C. (2001): "Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (una aplicación al caso de España)". *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica*, Santiago de Compostela.

Atance, I. y Tió, C. (2000): "La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones para la política agraria", *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 189 29-48.

Baldock, D., Dwyer, J. y Sumpsi, J. M. (2002): *Environmental integration and the CAP*. Londres. IEEP.  
[http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/exec\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/exec_en.pdf)

Banks, J. y Marsden, T. (2001): "The nature of rural development: the organic potential", *Journal of Environmental Policy and Planning*,(3), 103-121.

Barreiro, J., Casado, J. M. y Pérez, L. (2005): "Incorporating uncertainty and zero values into the valuation of protected areas and species". XIth Congress of the EAAE: The future of rural Europe in the global agri-food system, Copenhagen, Dinamarca.

Barreiro, J. y Espinosa, M. (2006): "La política agroambiental como herramienta para la multifuncionalidad", en *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Gómez- Limón, J.A. y Barreiro, J., eds. Madrid. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 107-128.

Baylis, K., Peplow, S., Rausser, G. y Simon, L. (2008b): "Agri-environmental policies in the EU and United States: A comparison", *Ecological Economics*, 65(4), 753-764.

Baylis, K., Peplow, S., Rausser, G. y Simon, L. (2008a): "Agri-environmental policies in the EU and United States: A comparison", *Ecological Economics*, 65(4), 753-764.

Baylis, K., Rausser, G. y Simon, L. (2004): "Agri-environmental programs in the United States and the European Union", en *Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are We Heading?*, Anania, G., Bohman, M.E., Carter, C.A. y Mc Calla, M.A., eds. Cheltenham. Edward Elgar.

Beard, N. y Swinbank, A. (2001): "Decoupled payments to facilitate CAP reform", *Food Policy*, 26(2), 121-145.

Berthelot, J. (2005): *The Green Box a black box which hides the gold box*. OMC.

- Blandford, D. (2002): "Liberalización del comercio agrario, globalización y economías rurales", *Información Comercial Española*, 803 23-32.
- Boatman, N. (1999): *The environmental impact of arable crop production in the European Union: practical options for improvement*. Bruselas. Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea.
- Bohman, M. E., Cooper, J., Mullarkey, D., Normile, M. A., Skully, D., Vogel, S. y Young, E. (1999): *The use and abuse of multifunctionality*. ERS- USDA.
- Bromley, D. W. (1996): *The Environmental Implications of Agriculture*. University of Wisconsin-Madison.
- Brouwer, F. (2004): "Introduction", en *Sustaining agriculture and rural development*, Brouwer, F., ed. Cheltenham, Reino Unido. Edward Elgar, 1-11.
- Bruckmeier, K. y Patricio, T. (2003): "The Agri- environmental policy of the European Union- New chances for development in the South European countryside?", en *The Reform of the CAP and rural development in Southern Europe*, Kasimis, C. y Stathakis, G., eds. Aldershot, Reino Unido. Ashgate, 53-74.
- Bruckmeier, K. y Teherani- Kroner, P. (1992): "Farmers and environmental regulation: experiences in the Federal Republic of Germany", *Sociologia Ruralis*, 32(1), 98-106.
- Bryden, J and Hart, K. (2004): *A new approach to rural development in Europe: Germany, Greece, Scotland and Sweden*. Mellen Studies in Geography, 9. Lewiston, Queenston, Lampeter. Edwin Meller Press.
- Bryden, J. (2005): "Horizontal coordination at local and regional levels". Designing and implementing rural development policy, Oaxaca, Mexico. Ministerio de Desarrollo Social de México y OCDE.
- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Horfreither, M., and Von Meyer, H. (1997): *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*. Reports and Studies, 5. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.
- Buller, H. (1997): *Implementation of Regulation 2.078/92 in France*. Newcastle upon Tyne, Reino Unido. Centre for Rural Economy.
- Buller, H., Wilson, G. A. y Höll, A. (2000): *Agri-environmental policy in the European Union*. Aldershot. Ashgate.
- Burrell, A. (2001): "Multifunctionality and agricultural trade liberalisation". 77th EAAE Seminar/NJF Seminar No.325, Helsinki.  
[http://are.berkeley.edu/courses/ARE242/spring05/classReadings/papers/Burrell\\_Helsinki\\_01.pdf](http://are.berkeley.edu/courses/ARE242/spring05/classReadings/papers/Burrell_Helsinki_01.pdf).
- Calatrava, J. (1996): "Valoración económica de los paisajes agrarios: consideraciones generales y aplicación del método de valoración contingente al caso de la caña de azúcar en la Vega de Motril- Salobreña", en *Gestión de espacios naturales: la demanda de servicios recreativos*, Azqueta, D. y Pérez, L., eds. Madrid. McGraw- Hill, 143-172.
- Camarero, M. (1999): "Voluntad de trabajo de las mujeres y desarrollo rural", en *La mujer: clave del desarrollo rural* Sevilla. Junta de Andalucía, 38-44.

Carey, P. D., Barnett, C. L., Greenslade, P. D., Hulmes, S., Garbutt, R. A., Warman, E. A., Myhill, D., Scott, R. J., Smart, S. M. y Manchester, S. J. (2002): "A comparison of the ecological quality of land between an English agri-environment scheme and the countryside as a whole", *Biological Conservation*, 108(2), 183-197.

Carey, P. D., Manchester, S. J. y Firbank, L. G. (2005): "Performance of two agri-environment schemes in England: a comparison of ecological and multi-disciplinary evaluations", *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 108(3), 178-188.

CDB (1992): *Convenio sobre la Diversidad Biológica*

CDB (2000): "Agricultural biological diversity: review of phase I of the programme of work and adoption of a multi-year work programme". Quinta reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, Nairobi.

CEC (1985): *Libro Verde sobre perspectivas de la PAC*. COM (85) 333. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (1988a): *El Futuro del Mundo Rural. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento*. COM (88) 501 final. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (1988b): *El Futuro del Mundo Rural. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento*

CEC (1991): *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*. COM (91) 100 final. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (1993): *Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible*. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (1997): "Agenda 2000", en *Comunicado de prensa de la Comisión Europea* IP/97/660

CEC (1998): *Estado de la aplicación del Reglamento 2078/92: Evaluación del programa agroambiental*. VI/7655/98. Bruselas. Dirección General de Agricultura. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (1999a): *Agriculture, environment and rural development: facts and figures*. Bruselas. Dirección General de Agricultura, Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (1999b): *Contribution of the European Community on the multifunctional character of agriculture*. Info- Paper. Bruselas. Dirección General de Agricultura. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (1999c): *Pistes pour une agriculture durable*. COM(1999) 22 final. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (2000): *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1999*. Bruselas-Luxemburgo. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEC (2001): *Mitigation potential of Greenhouse Gases in the Agricultural Sector*. European Climate Change Programme, COM(2000)88 Working Group 7 - Agriculture. Bruselas. Comisión de las Comunidades Europeas.

[http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/agriculture\\_report.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/agriculture_report.pdf)

CEC (2005): *Agri- environmental Measures. Overview on General Principles, Types of Measures and Application*. Bruselas. Dirección General de Agricultura. Comisión Europea.

CEC (2006): *Agriculture in the European Union - Statistical and economic information 2005*. Bruselas-Luxemburgo. Comisión de las Comunidades Europeas.

CEE (1969): *Memorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Économique Européenne*. n° Supplément 3/69. Bulletin de la Communauté Économique Européenne.

Ceña, F. y Ortiz, D. (2002): "Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el medio rural", *Información Comercial Española*, 803 105-118.

Claassen, R., Cattaneo, A. y Johansson, R. (2008): "Cost-effective design of agri-environmental payment programs: U.S. experience in theory and practice", *Ecological Economics*, 65(4), 737-752.

Claassen, R., Hansen, L., Peters, M., Breneman, V., Weinberg, M., Cattaneo, A., Feather, V., Gadsby, S., Hellerstein, D., Hopkins, D., Johnson, P., Morehart, M. y Smith, M. (2001): *Agri-environmental policy at the crossroads*. Agricultural Economic Report, 794. Washington, DC. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

Colombo, S., Calatrava, J. y Hanley, N. (2006): "Testing choice experiment for benefit transfer with preference heterogeneity", *American Journal of Agricultural Economics*, 89(1), 135-151.

Compés, R. (1994): "Agricultura sin protección: el caso de Nueva Zelanda", *Agricultura y Sociedad*, 70 33-61.

Compés, R., García Álvarez- Coque, J. M., and Reig, E. (2002): *Agricultura, comercio y alimentación. La OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*. Estudios, 149. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Centro de Publicaciones.

Consejo de la Unión Europea (2009a): *Reglamento (CE) n° 72/09 por el que se adapta la Política Agrícola Común*, Diario Oficial m° L 30/16.

Consejo de la Unión Europea (2009b): *Reglamento (CE) n° 73/09 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores*, Diario Oficial m° L 30/16.

Consejo de la Unión Europea (2009c): *Reglamento (CE) n° 74/09 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)*, Diario Oficial m° L30/16.

Constance, D. H. y Heffernan, W. D. (1994): "Las empresas transnacionales y la globalización del sistema alimentario", en *Globalización del sector agrícola y alimentario*, Bonnano, A., ed. Serie Estudios n° 87. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 105-144.

Cooper, T. y Arblaster, K. (2007): *Climate change and the rural environment in a European context: Implications for land use and land use policy*. IEEP.

[http://www.ieep.eu/publications/pdfs/conferences/cc\\_and\\_rural\\_environment\\_conf\\_lupg.pdf](http://www.ieep.eu/publications/pdfs/conferences/cc_and_rural_environment_conf_lupg.pdf)

Cox, A. (1999): "Power, value and supply chain management", *Supply Chain Management: An International Journal*, 4(4), 167-175.

DAPA (2000): *Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2000-2006*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno Vasco.

DAPA (2001): *Informe de evaluación final del programa de fomento de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente y la conservación del espacio natural, Reglamento (CEE) nº2078/92 en el período 1995-1999, en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno Vasco.

DAPA (2003): *Evaluación Intermedia del Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno Vasco.

DAPA (2005): *Informe de Actualización de la Evaluación Intermedia del Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno Vasco.

DAPA (2007a): *Evaluación a priori del Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2007-2013*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno Vasco.

DAPA (2007b): *Programa de Desarrollo Rural del País Vasco 2007-2013*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno Vasco.

DAPA (2008): *Evaluación Ex Post del Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno Vasco.

Darnhofer, I. (2005): "Organic farming and rural development: some evidence from Austria", *Sociologia Ruralis*, 45(4), 308-323.

Delgado, M. M. (2004): *La política rural europea en la encrucijada*. Estudios, 155. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Centro de Publicaciones.

Delgado, M. M., Ramos, E., Gallardo, R. y Ramos, F. (2003): "Multifunctionality and rural development: a necessary convergence", en *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*, Van Huylenbroeck, G. y Durand, G., eds. Aldershot, Reino Unido. Ashgate, 19-36.

den Biggelaar, C., Lal, R., Wiebe, K., Eswaran, H., Breneman, V. y Reich, P. (2003): "The Global Impact of Soil Erosion n Productivity\*: II: Effects On Crop Yields And Production Over Time", en *Advances in Agronomy*, Sparks, D.L., ed. Academic Press, 49-95.

Díez, M. A., Izquierdo, B. y Malagón, E. (2004): "Pautas recientes de la política agroambiental en el País Vasco". V Congreso de Economía Agraria, Santiago de Compostela. AEEA.

Dobbs, T. L. y Pretty, J. (2007): "Case study of agri-environmental payments: The United Kingdom", *Ecological Economics*, In Press, Corrected Proof.

Dobbs, T. L. y Pretty, J. N. (2004): "Agri-environmental stewardship schemes and "multifunctionality"", *Review of Agricultural Economics*, 26(2), 220-237.

Doyon, M., Paillat, N. y Gouin, D.-M. (2001): *Critical analysis of the concept of the Producer Subsidy Equivalent in the dairy sector (Dairy PSE)*. Quebec, Canada. Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA), Université Laval. [http://www.dairygoodness.ca/NR/rdonlyres/7999A0AF-4195-485B-BF58-FD759DC957AF/0/doyon\\_e.pdf](http://www.dairygoodness.ca/NR/rdonlyres/7999A0AF-4195-485B-BF58-FD759DC957AF/0/doyon_e.pdf)

Doyon, M. y Gouin, D.-M. (2003): "A propos du concept d'ESP: commentaires et réponse", *Economie Rurale*, 276 69-73.

Durand, G. y Van Huylenbroeck, G. (2003): "Multifunctionality and rural development: a general framework", en *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*, Van Huylenbroeck, G. y Durand, G., eds. Aldershot, Reino Unido. Ashgate.

Dwyer, J., Baldock, D., Beaufoy, G., Bennett, H., Lowe, P. y Ward, N. (2003): *Europe's Rural Futures- The Nature of Rural Development II. Rural development in an enlarging European Union*. World Wildlife Fund.

ECCP (2006): *Draft Report, Working Group ECCP Review*. Topic Group Agriculture and Forestry, Second European Climate Change Programme.

EEA (2003): *Europe's water: an indicator based assessment*. Copenhagen, Dinamarca. European Environmental Agency.

Eggers, J., Laschewski, L. y Schleyer, C. (2005): "Agri- environmental policy: understanding the role of regional administration". XIth Congress of the EAAE: The future of rural Europe in the global agri-food system, Copenhagen, Dinamarca.

Eggertson, T. (1996): "A note on Economics and Institutions", en *Empirical studies in institutional change*, Alston, L.T., Eggertson, T. y North, D.C., eds. Nueva York y Cambridge. Cambridge University Press.

Engel, S., Pagiola, S. y Wunder, S. (2008b): "Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, 65(4), 663-674.

Engel, S., Pagiola, S. y Wunder, S. (2008a): "Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues", *Ecological Economics*, 65(4), 663-674.

Esparcia, J. y Noguera, J. (1999): "Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural", en *El desarrollo rural en la Agenda 2000*, Ramos, E., ed. Estudios nº 142. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 9-44.

Eswaran, H. y Reich, P. (2001): *World Soil Resources Map Index*. Washington D.C. Resources Conservation Service; USDA.

Ettema, M. (1994): *De Vernieuwing. Een verslag van de tweede Boerderij-Enquete*. Wageningen, Holanda. Wageningen University.

Etxano, I. (2004): "Medioambientalización de la política de Desarrollo rural: el caso de la Comunidad Autónoma Vasca". V Congreso de Economía Agraria, Santiago de Compostela, Santiago de Compostela. AEEA.

- Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005a): *Informe de Síntesis*.
- Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005b): *Ecosystems and human well-being: current state and trends*. Serie sobre Evaluación de ecosistemas del Milenio, 1. Washington D.C. Island Press.
- Evans, R. (1996): *Soil Erosion and its Impact in England and Wales*. Londres. Friends of the Earth.
- Falconer, K. (2002): "Developing co-operative approaches to agri-environmental policy: a transactions costs perspective on farmer participation in voluntary schemes", en *Environmental Co-operation and Institutional Change. Theories and policies for European Agriculture*, Hagedorn, K., ed. Cheltenham. Edward Elgar, 239-259.
- Falconer, K. y Whitby, M. (1999): *The Transaction and Administration Costs of Countryside Stewardship Policies: An Investigation for Eight European Member States*. Research Report, Newcastle upon Tyne. University of Newcastle upon Tyne: Centre for Rural Economy.
- FAO (1997): *Informe sobre el Estado de los Recursos Fitogenéticos en el Mundo*. Roma. FAO.
- FAO (2004): *Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. La experiencia de su ejecución. Estudios de casos de países en desarrollo*. Roma. FAO.
- FAO (2005): *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2004*. Roma. FAO.
- FAO (2006a): *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005 - Hacia la ordenación forestal sostenible*. Estudio FAO: Montes, 147. Roma. FAO.
- FAO (2006b): *Livestocks's long shadow: environmental issues and options*. Iniciativa de la FAO para Ganadería, Medio Ambiente y Desarrollo (LEAD), Roma. FAO.
- FAO (2007a): *El estado de la agricultura en el mundo. Pagos a los agricultores por servicios ambientales*. Roma. FAO.
- FAO (2007b): *La agricultura y la escasez de agua: enfoque programático de la eficiencia en el uso del agua y la productividad agrícola*. 20º período de sesiones, OAG/2007/7. Comité de Agricultura, C, Roma. FAO.
- Fernández-Cavada, J. L. y Ortuño, S. E. (1994): "El mercado de trabajo agrario y desarrollo rural", *Revista de Estudios Agrosociales*,(169), 89-118.
- Flora, C. B. y Flora, J. L. (1990): "Developing entrepreneurial rural communities", *Sociological Practice*, 8(197), 207.
- Flores, J. (2006): "Las reformas de la Política Agrícola Común y la Ronda Doha", *Revista de Economía Mundial*, 1(5), 155-177.
- Friedmann, H. y McMichael, P. (1989): "Agriculture and the State system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present", *Sociologia Ruralis*, 19-20(2), 93-117.

- Fuà, G. (1988): "Las diversas vías de desarrollo en Europa", en *Desarrollo rural integrado*, Etxezarreta, M., ed. Serie Estudios nº 50. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 179-206.
- Gallardo, R. (2003): "El cambio de rumbo de la política agraria europea", *Tierra Sur*,(12), 25-28.
- García Álvarez- Coque, J. M. (2006): "La Política Agraria Común y su evolución", en *La Reforma de la Política Agraria Común. Preguntas y respuestas en torno al futuro de la agricultura*, García Álvarez- Coque, J.M., ed. Madrid. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 19-34.
- García Alvarez- Coque, J. M. y Atance, I. (2007): "Los retos de la política agraria en España", *Papeles de Economía Española*,(113), 125-137.
- Garrido, F. (2000): *La cuestión ambiental en la agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Malaga. Unicaja y Analistas Económicos de Andalucía.
- Garrido, F. (2002): "Actores sociales, agricultura y medio ambiente", en *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, Gonzalez Rodriguez, J.J. y Gómez Benito, C., eds. Madrid. McGraw Hill- Interamericana de España, 653-676.
- Garzon, I. (2005): *Multifunctionality of agriculture in the European Union: is there any substance behind the discourse's smoke?* Berkeley, EEUU. Institute of Governmental Studies, University of California.
- Gay, S. H., Osterburg, B., Baldock, D. y Zdanowicz, A. (2005): *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): satate of play an environmental potential*.MEACAP WP6 D4b. IEEP.
- Gehlhar, M. y Regmi, A. (2005): "Factors shaping global food markets", en *New directions in global food markets*, Regmi, A. y Gehlhar, M., eds. Agriculture Information Bulletin. Washington, D.C. ERS-USDA, 5-17.
- Gómez- Limón, J. A., Kallas, Z. y Arriaza, M. (2007): "Demanda social de bienes y servicios ambientales procedentes de sistemas agrarios marginales", en *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Gómez- Limón, J.A. y Barreiro, J., eds. Madrid. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 189-206.
- Gómez-Limón, J. A. y Atance, I. (2004): "Identification of public objectives related to agricultural sector support", *Journal of Policy Modeling*, 26(8-9), 1045-1071.
- Groome, H. (1997): *Agricultura y medio ambiente*. Cuadernos Bakeaz nº 23. Economía y Ecología. Bilbao. Bakeaz.
- Groome, H. y Arrarte, O. (1998): "Aplicación y repercusiones territoriales del Reglamento 92/2078/CEE en la Comunidad Autónoma Vasca". IX Coloquio de geografía Rural Departamento de Geografía, Historia y Arqueología (UPV/EHU) y Grupo de Trabajo de Geografía Rural (Asociación de Geógrafos Españoles).
- Grupo de Seillac (1993): "Por una política europea de la sociedad y del espacio rural, de la investigación, de la producción y las industrias agrarias", *Revista de Estudios Agrosociales*,(165), 177-193.

- Gudynas, E. (2001): "Multifuncionalidad y desarrollo agropecuarios sustentable", *Nueva Sociedad*,(174), 95-106.
- Hagedorn, K., Arzt, K. y Peters, U. (2002): "Institutional arrangements for environmental- co- operatives: a conceptual framework", en *Environmental Co-operation and Institutional Change. Theories and policies for European Agriculture*, Hagedorn, K., ed. Cheltenham. Edward Elgar.
- Hall, P. (1992): "Policy paradigm, social learning and the state: the case of economic policy making in Britain", *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hanley, N., Whitby, M. y Simpson, I. (1999): "Assessing the success of agri-environmental policy in the UK", *Land Use Policy*, 16(2), 67-80.
- Heffernan, W. D. (2000): "Concentration of ownership and control in agriculture", en *The agribusiness threat to farmers, food and the environment*, Magdoff, F., Foster, J.B. y Buttel, F.H., eds. Nueva York. Monthly Review Press, 61-76.
- Hendrickson, M. y Heffernan, W. D. (2007): *Concentration of agricultural markets*. National Farmers Union. <http://www.nfu.org/wp-content/2007-heffernanreport.pdf>
- Hernández, A. y Cardells, F. (1999): "Aplicación del método de las jerarquías analíticas a la valoración del uso recreativo de los espacios naturales de Canarias", *Revista de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente*,(13).
- Hervieu, B. (1996): *Los campos del futuro*. Estudios, 118. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Centro de Publicaciones.
- Hodge, I. (2000): "Agri-environmental Relationships and the Choice of Policy Mechanism", *The World Economy*, 23(2), 257-273.
- Hodge, I. (2004): "Methodology and action: economic rationales and agri-environmental policy choices", en *Sustaining agriculture and rural development*, Brouwer, F., ed. Cheltenham, Reino Unido. Edward Elgar, 331-351.
- Hodge, I. (2007): "The governance of rural land in a liberalised world", *Journal of Agricultural Economics*, 58(3), 409-432.
- Hollander, G. M. (2004): "Agricultural trade liberalization, multifunctionality, and sugar in the south Florida landscape", *Geoforum*, 35(3), 299-312.
- Holmes, J. (2002): "Diversity and change in Australia's rangelands: a postproductivist transition with a difference?", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 27(3), 362-384.
- Hoogeeveen, Y. R., Petersen J.E. y Gabrieleesen, P. (2001): *Agriculture and biodiversity in Europe. Background report to the High-Level European Conference on Agriculture and biodiversity, 5-7 de Junio de 2001*. STRACO/AGRI (2001) 17, Paris. Consejo de Europa/PNUMA.
- Houck, J. P. y Briz, J. (2000): *Comercio exterior agrario*. Madrid. Mundi Prensa.
- Hovorka, G. (1997): *The cultural landscape in the mountain area of Austria: policies for the environment and the rural development*. Viena. The Federal Institute for Less Favoured and Mountainous Areas.

- ICTSD (2006): *Incentive measures and WTO rules*. COP-8 Biodiversity and Trade Briefings, 1. Ginebra, Suiza. ICTSD.
- IEEP (2007): *Evaluation of the environmental impacts of CAP (Common Agricultural Policy) measures related to the beef and veal sector and the milk sector*. IEEP. [http://www.ieep.eu/publications/pdfs/2008/beef\\_dairy\\_eval.pdf](http://www.ieep.eu/publications/pdfs/2008/beef_dairy_eval.pdf)
- IEEP y GHK consulting (2005): *The environmental impacts of trade liberalization and potential flanking measures. Stage I of a report to DEFRA*. Londres. Institute for European Environmental Policy.
- IFLS (1999): *Implementation and effectiveness of agri-environmental schemes under Regulation 2078/92. Final Consolidated Report*. Project FAIR CT95-274. Frankfurt, Alemania. IFLS.
- Iglesias, E. (2000): "Efectos de los mecanismos de subasta en la eficacia del gasto público de los programas agroambientales: El caso de la recuperación del acuífero Mancha Occidental", en *Naturaleza, agricultura y política agroambiental en España*, Paniagua, A., ed. Colección Politeia. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 69-93.
- IHOBE y IKT (2006): *Agricultura y medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Indicadores 2006*. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación. Gobierno Vasco. [http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-7393/es/contenidos/libro/agricultura\\_mambiente/es\\_doc/adjuntos/2006.pdf](http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-7393/es/contenidos/libro/agricultura_mambiente/es_doc/adjuntos/2006.pdf)
- Instituto de Estudios Sociales Avanzados (2005): *Barómetro de opinión pública de Andalucía*. Datos Básicos de Investigación, IESA, CSIC y Junta de Andalucía. <http://www.iesa.csic.es/archivos/documentos-trabajo/2005/05-09.pdf>
- Iversen, J. (1998): *Report on the report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Council Regulation (EEC) No 2078/92 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside*. PE 227.093/fin. Parlamento Europeo.
- Izquierdo, B. (2007): *Desarrollo rural en el País Vasco: hacia un modelo de evaluación cualitativa*. Soziologiazko Euskal Koadernoak- Cuadernos Sociológicos Vascos, 23. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Presidencia, Gobierno Vasco.
- Jales, M. (2007): "Domestic support to agriculture in developing countries", en *WTO rules for agriculture compatible with development*, Morrison, J. y Sarris, A., eds. Roma. Trade and markets Division, FAO, 263-288.
- Jongeneel, R. A., Polman, N. B. P. y Slangen, L. H. G. (2005): "Why are farmers going multifunctional?". XIth Congress of the EAAE: 'The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System', Copenhagen, Dinamarca.
- Jongeneel, R. A., Polman, N. B. P. y Slangen, L. H. G. (2008): "Why are Dutch farmers going multifunctional?", *Land Use Policy*, 25(1), 81-94.
- Josling, T. (2000): "Competing paradigms in the OECD and their impact on the WTO agricultural talks". Conference held in honor of Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Columbus, Ohio. Ohio State University.

- Just, F. (2000): "Actitudes y comportamiento de los agricultores ante las políticas agroambientales. Una aproximación al caso danés", en *Naturaleza, agricultura y política agroambiental en España*, Paniagua, A., ed. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 16-39.
- Kallas, Z., Gómez- Limón, J. A., Arriaza, M. y Nekhay, O. (2006): "Análisis de la demanda de bienes y servicios no comerciales procedentes de la actividad agraria: el caso del olivar de montaña", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 6(11), 49-79.
- Kallas, Z., Gómez- Limón, J. A. y Barreiro, J. (2007): "Oferta y demanda de bienes y servicios públicos en la agricultura española", en *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Gómez- Limón, J.A. y Barreiro, J., eds. Madrid. Eumed y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 131-153.
- Kleijn, D. y Sutherland, W. J. (2003): "How effective are European agri- environment schemes in conserving and promoting biodiversity", *Journal of Applied Ecology*,(40), 947-969.
- Knickel, K. H. y Renting, H. (2000): "Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development", *Sociologia Ruralis*, 40(4), 512-528.
- Knickel, K. H., Renting, H. y Van der Ploeg, J. D. (2004): "Multifunctionality in European Agriculture", en *Sustaining agriculture and rural development*, Brouwer, F., ed. Cheltenham, Reino Unido. Edward Elgar, 81-103.
- Kristensen, L. y Primdahl, J. (2006): *The relationship between cross compliance and agri-environment schemes*. Cross Compliance Network,13. Londres. IEEP. <http://www.ieep.eu/publications/pdfs/crosscompliance/D13%20Cross%20compliance%20and%20agri-environment%20schemes.pdf>
- La Spina , A. y Sciortino, G. (1993): "Common agenda, southern rules. European integration and environmental change in Mediterranean states", en *European integration and environmental policy*, Liefferink, J.D., Lowe, P. y Möll, A.P.J., eds. Londres. Belhaven Press.
- Landeta, J. (1999): *El método Delphi: una técnica de previsión para la incertidumbre*. Barcelona. Ariel.
- Latacz-Lohmann, U. y Hodge, I. (2001): "Multifunctionality and free trade: conflict or harmony?", *EuroChoices*,(1), 42-47.
- Latacz-Lohmann, U. y Hodge, I. (2003): "European agri-environmental policy for the 21st century", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 47(1), 123-139.
- Latacz-Lohmann, U. y Schilizzi, S. (2005): *Auctions for Conservation Contracts: A Review of the Theoretical and Empirical Literature*. Report to the Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department (Project No: UKL/001/05), Aberdeen. <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/02/21152441/0>
- Latacz-Lohmann, U. y Van der Hamsvoort, C. (1997): "Auctioning conservation contracts: a theoretical analysis and an application", *American Journal of Agricultural Economics*, 79(2), 407-418.

Lowe, P., Buller, H. y Ward, N. (2002): "Setting the next agenda? British and French approaches to the second pillar of the Common Agricultural Policy", *Journal of Rural Studies*, 18(1), 1-17.

Lu, H. y et al. (2003): "Predict sweetwash and rille erosion over the Austrian continent", *Australian Journal of Soil Research*, 41(6), 1037-1062.

MacDonald, J. (2001): *Agribusiness concentration, competition and NAFTA*. Research Paper, ERS-USDA.

Macías, A. (2002): "El sistema agroalimentario mundial: implicaciones para el mundo rural", en *Para adentrarse en el bosque: desarrollo y cooperación en América Latina y África*, Ramírez del Haro, G., Rodríguez-Carmona, A., Macías, A. y Ballarín, P., eds. Madrid. Libros de la Catarata, 39-62.

Madureira, L., Rambonilaza, T. y Karpinski, I. (2007): "Review of methods and evidence for economic valuation of agricultural non-commodity outputs and suggestions to facilitate its application to broader decisional contexts", *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 120(1), 5-20.

Magris, C. (2008): *El infinito viajar*. Barcelona. Anagrama.

Mahé, L. P. (2001): "Can the European Model be Negotiable in the WTO?", *EuroChoices.*, 1(1), 10-16.

Malagón, E. (2001): "La multifuncionalidad en las políticas de desarrollo rural en la CAPV". La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica. IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales, Santiago de Compostela.

Mann, S. y Wüstemann, H. (2008): "Multifunctionality and a new focus on externalities", *Journal of Socio-Economics*, 37(1), 293-307.

Mariscal, P. J. y Campos, P. (2000): *Aplicación del Método Delphi a un grupo de propietarios de dehesas de la Comarca de Monfragüe (Cáceres)*. Informe Final CSIC, Madrid. CSIC.

Marsden, T. (1998): "New rural territories: regulating the differential rural spaces", *Journal of Rural Studies*,(14), 107-117.

Marsden, T. (2003): "The condition of rural sustainability: issues in the governance of rural space in Europe", en *The reform of the CAP and rural development in Southern Europe*, Kasimis, C. y Stathakis, G., eds. Aldershot, Reino Unido. Ashgate, 19-37.

Marsden, T. (2004): "The quest for ecological modernisation: re-spacing rural development and agro-food studies", *Sociologia Ruralis*, 44(2), 129-147.

Marsden, T., Banks, J. y Bristow, G. (2000): "Food supply chain approaches: exploring their role in rural development", *Sociologia Ruralis*, 40(4), 424-438.

Marsden, T., Banks, J. y Bristow, G. (2002): "The social management of rural nature: understanding agrarian-based rural development", *Environment and Planning A*, 34 809-825.

Massot, A. (2000a): "La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?", *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 188 9-65.

- Massot, A. (2000b): "La Política Agrícola Común: en defensa de la multifuncionalidad agraria", *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*,(2651), 23-30.
- Massot, A. (2002): "La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial de Comercio", *Revista de Derecho Comunitario*,(11), 45-84.
- Massot, A. (2003): "La reforma de la Política Agrícola Común de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias", *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*,(199), 11-60.
- Massot, A. (2004): "La reforma de la Política Agraria Común de junio de 2003: resultados y retos para el futuro", *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*,(2817), 35-56.
- Massot, A. (2005): *De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado*. Documentos de Trabajo,34. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/208/Massot.pdf>
- Mauleón, J. R. (1998): *Estrategias familiares y cambios productivos del caserío vasco*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Presidencia, Gobierno Vasco.
- Miele, M. y Pinducciu, D. (2001): "A market for nature: linking the production and consumption of organics in Tuscany", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 3(3), 149-162.
- Millet, M. (2001): *La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*. Barcelona. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona. Servicio de Estudios.
- MMA (2005): *Perfil Ambiental de España, 2004*. Madrid. Ministerio de Medio Ambiente. [http://www.mma.es/info\\_amb/indicadores/pdf/PerfilAmbResumen.pdf](http://www.mma.es/info_amb/indicadores/pdf/PerfilAmbResumen.pdf)
- Molinero, F. (1990): *Los espacios rurales*. Barcelona. Ariel.
- Montague, S. y Allerdings, E. (2005): "Building accountability structures into agri-environmental policy development", en *Evaluating Agri- Environmental Policies: Design, practice and results*, OECD, ed. Paris. OECD, 55-70.
- Moran, D., McVittie, A., Allcroft, D. J. y Elston, D. A. (2007): "Quantifying public preferences for agri-environmental policy in Scotland: A comparison of methods", *Ecological Economics*, 63(1), 42-53.
- Morrison, J. y Sarris, A. (2007): "Determining the appropriate level of import protection consistent with agricultural led development in the advancement of poverty reduction and improved food security", en *WTO rules for agriculture compatible with development*, Morrison, J. y Sarris, A., eds. Roma. Trade and markets Division, FAO, 13-57.
- Moseley, M. J. (2003): *Local partnerships for rural development. The European experience*. Wallingford, Reino Unido y Cambridge, Estados Unidos. CABI Publishing.
- Moyano, E. y Garrido, F. (1998): "Actores sociales y política agroambiental en la Unión Europea", *Política y Sociedad*,(28), 85-102.

- Murphy, S. (2002): *Managing the Invisible Hand: Markets, farmers and international trade*. Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Murua, J. R. (2000): "El sector agrario en el marco de las políticas de desarrollo rural", en *La cosecha pendiente: de la intervención económica a la infraestructura cultural y comunitaria en el medio rural*, Fernández de Larrinoa, K., ed. Madrid. Los Libros de la Catarata, 73-84.
- Murua, J. R., Eguía, B. y Malagón, E. (2006): "Las políticas de desarrollo rural en la CAE: un balance", *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*,(60), 90-109.
- Murua, J. R., Peña, B., Malagón, E. y Albiac, J. (2006): *Coste de la no agricultura en el País Vasco*. Vitoria- Gasteiz. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco, Eusko Ikaskuntza.
- Nakashima, Y. (2001): "Multifunctionality: applying the OECD framework: a review of literature in Japan". Paris: OECD workshops on Multifunctionality: Applying the OECD framework, 2-3 de Julio
- NEIKER (2005): *Estudio sobre la potencialidad de los suelos y la biomasa de las zonas agrícolas, piscícolas y forestales de la CAPV como sumideros de carbono*. Vitoria-Gasteiz. Sin publicar.
- Nieberg, H. y Offermann, F. (2002): "Economic aspects of organic farming: the profitability of organic farming in Europe". OECD Workshop on Organic Agriculture OECD.
- Niles, J. O., Brown, S., Pretty, J., Ball, A. S. y Fay, J. (2002): "Potential carbon mitigation and income in developing countries from changes in use and management of agricultural and forest lands", *Philosophical Transactions of The Royal Society Series*, 360(1797), 1621-1639.
- Nordhaus, W. (1991): "A sketch of the economics of the greenhouse effect", *American Economic Review.Papers and Proceedings*,(86), 146-150.
- Nordhaus, W. (1992): "An optimal transition path for controlling greenhouse gases", *Science*,(258), 1315-1319.
- OCDE (2006): *El nuevo paradigma rural. Políticas y gobernanza*. Madrid. OECD y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Centro de Publicaciones.
- Odun, E. P. (1971): *Fundamentals of Ecology*. Philadelphia. W.B. Saunders.
- OECD (2000): *Environmental indicators for agriculture: Methods and results. Executive Summary*. Paris. OECD.
- OECD (2001a): *Improving the environmental performance of agriculture: policy options and market approaches*. Paris. OECD.  
<http://www1.oecd.org/publications/e-book/5101171E.pdf>
- OECD (2001b): *Multifunctionality: towards analytical framework*. Paris. OECD.
- OECD (2003): *Multifunctionality in agriculture: the policy implications*. Paris. OECD.
- OECD (2005a): *Agriculture, Trade and Environment: The Arable Crop Sector*. Paris. OECD.

- OECD (2005b): *Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for reform*. Paris. OECD.
- OECD (2005c): *Multifunctionality in agriculture: what role for private initiatives?* Paris. OECD.
- OECD (2007a): *Agricultural policies in non- OECD countries: monitoring and evaluation*. Paris. OECD.
- OECD (2007b): *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation*. Paris. OECD.
- Oltmer, K. (2003): *Agricultural policy, land use and environmental effects: studies in quantitative research synthesis*. Amsterdam. Vrije Universiteit.
- OMC (1995): *Acuerdo sobre Agricultura OMC*.
- OMC (2000a): *Notificación al Comité de Agricultura.G/AG/NG/W/91*. Ginebra. OMC.
- OMC (2000b): *Notificación al Comité de Agricultura.G/AG/NG/W/101*. Ginebra. OMC.
- OMC (2004a): *Notificación al Comité de Agricultura.G/AG/N/EEC/51*. Ginebra. OMC.
- OMC (2004b): *Notificación al Comité de Agricultura.G/AG/N/USA/51*. Ginebra. OMC.
- OMC (2006): *Notificación al Comité de Agricultura.G/AG/N/EEC/53*. Ginebra. OMC.
- OMC (2007): *Notificación al Comité de Agricultura.G/AG/N/USA/60*. Ginebra. OMC.
- Oñate, J. J. (2007): "Biodiversidad y actividad agraria", en *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Gómez- Limón, J.A. y Barreiro, J., eds. Madrid. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 172.
- Oréade- Brèche (2005): *Évaluation des Mesures Agro-Environnementales*. Dirección General de Agricultura, Comisión Europea.
- Oréade-Brèche (2005): *Évaluation des Mesures Agro-Environnementales*. Dirección General de Agricultura, Comisión Europea.
- Ortiz, D. (2001): "La política agroambiental como determinante de los derechos de propiedad: algunas reflexiones", en *La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica : actas del IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales.*, Garcia Arias, A.I., Lorenzo, M.C. y López Iglesias, E., eds. Santiago de Compostela.
- Ortuño, S. F. y Fernández-Cavada, J. L. (1995): "Perspectivas económicas de las producciones ganaderas extensivas en las áreas desfavorecidas ante la liberalización de los mercados", *Revista Española de Economía Agraria*,(174), 165-191.
- Oskam, A. J. y Meester, G. (2006): "How useful is the PSE in determining agricultural support?", *Food Policy*, 31(2), 123-141.
- Osterburg, B., Nitsch, H. y Kristensen, L. (2005): "Environmental standards and their linkage to support instruments of the EU Common Agricultural Policy". 99th seminar of the EAAE: 'The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System',

Copenhage, Dinamarca.

<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/24521/1/pp01os01.pdf>.

Ostermann, O. P. (1998): "The need of of nature management conservation sites designated under Natura 2000", *Journal of Applied Ecology*,(35), 968-973.

Ostrom, E. (2000): "Social capital: a fad or a fundamental concept?", en *Social Capital: a Multifaceted Perspective*, Dasgupta, P. y Serageldin, I., eds. Washington, DC. The World Bank, 172-214.

Paarlberg, P. L., Bredahl, M. y Lee, J. G. (2002): "Multifunctionality and agricultural trade negotiations", *Review of Agricultural Economics*, 24(2), 322-335.

Pagiola, S., Arcenas, A. y Platais, G. (2005): "Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America", *World Development*, 33(2), 237-253.

Pagiola, S. y Platais, G. (2007): *Payments for environmental services: from theory to practice*. Washington, D.C. The World Bank.

Paniagua, A. (1997): "Significación social e implicaciones para la política agraria de la "cuestión ambiental" en el medio rural español", en *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*, Cristobal Gómez Benito y Juan Jesús González Rodríguez, eds. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas; Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 975-1016.

Patricio, T., Valadas, A. y Sampaio, E. (1995): "The attitudes of Portuguese farmers towards agri- environmental measures: some results of an empirical study". XVI European Congress of Rural Sociology, Praga.

Pearce, D. (2005): "What constitutes a good agri- environmental policy evaluation?", en *Evaluating Agri- Environmental Policies: Design, practice and results* Paris. OECD, 71-97.

Peco, B. (1999): "Las políticas agroambientales en España: antecedentes y diseño", en *Conservación de la naturaleza y mundo rural: experiencias y perspectivas para el siglo XXI*, Suárez, F. y Oñate, J.J., eds. Madrid. Francisco Suárez editor, 15-29.

Peco, B. (2004): "Una perspectiva general europea de la aplicación y efectividad de los programas agroambientales sujetos a la Regulación 2078/92", en *Medidas agroambientales y sistemas ganaderos en Europa: su contribución a la conservación de los paisajes culturales*, Bunce, R.G.H., Pérez Soba, M., Elbersen, B., Prados, M.J., Andersen, E., Bell, M. y Smeets P.M.A.M., eds. Sevilla. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía, 65-74.

Peppiette, Z. (2002): "Key choices in Agri-environment Policy design", en *Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries*, Gatzweiler, F.W., Judis, R. y Hagedorn, K., eds. Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung. Aachen. Shaker Verlag, 221-228.

Piorr, H. P. (2003): "Environmental policy, agri-environmental indicators and landscape indicators", *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 98(1-3), 17-33.

PNUD (2006): *Informe de desarrollo humano 2006 Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. PNUD.

- PNUMA (2000): *Guidelines for erosion and desertification control management*. Naciones Unidas.
- Polman, N. B. P. y Slangen, L. H. G. (2002): "Self-organising and self-governing of environmental co-operatives: design principles", en *Environmental Co-operation and Institutional Change. Theories and policies for European Agriculture*, Hagedorn, K., ed. Cheltenham. Edward Elgar, 91-111.
- Pons, G. (2005): *Políticas agrarias y cooperación*. Cuadernos Bakeaz, nº 71. Bilbao. Bakeaz.
- Potter, C. (2004): "Multifunctionality as an agricultural and rural policy concept", en *Sustaining agriculture and rural development*, Brouwer, F., ed. Cheltenham, Reino Unido. Edward Elgar, 15-35.
- Potter, C. y Goodwin, P. (1998): "Agricultural liberalization in the European Union: an analysis of the implications for nature conservation", *Journal of Rural Studies*, 14(3), 287-298.
- Potter, C. y Tilzey, M. (2002): *Agricultural multifunctionality in the WTO: the implications for the design of EU rural policy*. Working Paper Series, Imperial College London.
- Pretty, J. N., Noble, A. D., Bossio, D., Dixon, J., Hine R.N., Penning de Vries, F. W. T. y Morison, J. T. L. (2006): "Resource-conserving agriculture increases yields in developing countries", *Environmental Science and Technology*, 40(4), 1114-1119.
- Primdahl, J., Peco, B., Schramek, J., Andersen, E. y Onate, J. J. (2003): "Environmental effects of agri-environmental schemes in Western Europe", *Journal of Environmental Management*, 67(2), 129-138.
- Pugliese, P. (2001): "Organic farming and sustainable rural development: a multifaceted and promising convergence", *Sociologia Ruralis*, 41(1), 113-130.
- Ramniceanu, I. y Ackrill, R. (2007): "EU rural development policy in the new member states: Promoting multifunctionality?", *Journal of Rural Studies*, 23(4), 416-429.
- Ramos, E. y Romero, J. J. (1994): "Del "productivismo" al "ruralismo": una reflexión sobre la política agraria en Andalucía", *Revista de Estudios Agrosociales*,(169), 175-212.
- Ramos, E. y Romero, J. J. (1995): "Para una concepción sistémica del desarrollo rural", en *Hacia un nuevo sistema rural*, Ramos, E. y Cruz, J., eds. Serie Estudios nº 99. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 49-89.
- Ramos, E., Sánchez Arenas, F. y Garrido, D. (2008): "¿Un nuevo rumbo para el desarrollo rural?", en *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía 2007* Málaga. Unicaja, 317-336.
- Randall, A. (1983): "The problems of market failure", *Natural Resources Journal*, 23(1), 131-148.
- Randall, A. (2002): "Valuing the outputs of multifunctional agriculture", *European Review of Agricultural Economics*, 29(3), 289-307.

- Ray, C. (1998): "Territory, structures and interpretation -- Two case studies of the European Union's LEADER I programme", *Journal of Rural Studies*, 14(1), 79-87.
- Reig, E. (2002): "La multifuncionalidad del mundo rural", *Información Comercial Española*, 803 33-44.
- Reinert, E. S. (2007): *La globalización de la pobreza (Cómo se enriquecieron los países ricos... y por qué los países pobres siguen siendo pobres)*. Barcelona. Crítica.
- Renting, H. y Van der Ploeg, J. D. (2001): "Reconnecting nature, farming and society: environmental cooperatives in the Netherlands as institutional arrangements for creating coherence", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 3(2), 85-101.
- Reyna, S. y Cardells, F. (1999): "Valoración AHP de los ecosistemas naturales de la Comunidad Valenciana", *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*,(27), 153-177.
- Ringius, L. (2002): "Soil carbon sequestration and the CDM: opportunities and challenges for Africa", *Climate Change*,(54), 471-495.
- Ritchie, M., Murphy, S. y Lake, M. B. (2003): *United States dumping on world agricultural markets*. Cancun Series,1. Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Romero, J. (2002a): "Regulaciones medioambientales de la actividad agraria en la Unión Europea. Contextos, procesos y políticas públicas", en *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, Gonzalez Rodriguez, J.J. y Gómez Benito, C., eds. Madrid. McGraw Hill- Interamericana de España, 623-652.
- Romero, J. J. (2002b): *Los efectos de la política agraria europea: un análisis crítico*. Bilbao. Desclée de Brouwer, Intermon OXFAM.
- Romstad, E., Vatn, A., Rorstad, P. K. y Soyland, V. (2000): *Multifunctional agriculture: implications for policy design*.21. Department of Economics and Social Sciences. Agricultural University of Norway.
- Rosell, J. y Viladomiu, L. (1997): "El Programa de Compensación de Rentas reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel", *Revista Española de Economía Agraria*,(179), 331-350.
- Rosenberger, R. S. y Loomis, J. B. (2000): *Benefit transfer of outdoor recreation use values: a technical document supporting the Forest Service Strategic Plan (2000 revision)*. Fort Collins. Forest Service, USDA.
- Ruiz Urrestarazu, E. (1999): "Adaptación y gestión de las medidas agroambientales y de forestación en el País Vasco", en *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*, Corbera, M., ed. Santander. Universidad de Cantabria, 139-161.
- Rullani, E. (1998): "Transformazione produttive e trasformazione delle istituzioni", *Sviluppo Locale*, 5(8).
- Sandrey, R. y Reynolds, R. (1996): *Farming Without Subsidies*. Wellington, Nueva Zelanda. Ministry of Agriculture and Forestry.
- Sayadi, S., González, M. y Calatrava, J. (1999): "Estimating relative value of agrarian landscape by conjoint analysis: the case of the Alpujarras (Southeastern

Spain)". *The IX Annual Conference of the European Association of Environmental and Resource Economists (EAERE)*, Oslo, Noruega.

Schmid, E. y Sinabell, F. (2007): "On the choice of farm management practices after the reform of the Common Agricultural Policy in 2003", *Journal of Environmental Management*, 82(3), 332-340.

Schmid, E., Sinabell, F. y Hofreither, M. F. (2007b): "Phasing out of environmentally harmful subsidies: Consequences of the 2003 CAP reform", *Ecological Economics*, 60(3), 596-604.

Schmid, E., Sinabell, F. y Hofreither, M. F. (2007a): "Phasing out of environmentally harmful subsidies: Consequences of the 2003 CAP reform", *Ecological Economics*, 60(3), 596-604.

Servolin, C. (1988): *Las políticas agrarias*. Estudios, 53. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Sharma, R., Konandreas, P. y Greenfield, J. (1996): "An overview of assessments of the impact of the Uruguay Round on agricultural prices and incomes", *Food Policy*, 21(4-5), 351-363.

Smith, K. (2006): "Public payments for environmental services from agriculture: Precedents and possibilities", *American Journal of Agricultural Economics*, 5(0), 1167-1173.

Sogaard, V. (1997): "Attitudes and behaviour. An exercise of Hindsight.". Chania, Grecia: XVII Congress of the European Society for Rural Sociology

Soliño, M. (2003a): "Nuevas Políticas Silvo- ambientales en espacios rurales de la Red Natura 2000: una aplicación a la Region Atlántica de la Península Ibérica", *Revista de Investigación Agraria: Serie Sistemas y Recursos Forestales*, 12(3), 57-72.

Soliño, M. (2003b): "Programas forestales en las Comunidades de Montes Vecinales en mano común de la Red Natura 2000: un análisis Delphi", *Revista Galega de Economía*, 12(1), 225-246.

Stoate, C., Boatman, N. D., Borralho, R. J., Carvalho, C. R., Snoo, G. R. y Eden, P. (2001): "Ecological impacts of arable intensification in Europe", *Journal of Environmental Management*, 63(4), 337-365.

Sumpsi, J. M. (1993): "Agricultura y medio ambiente", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 22(75), 367-395.

Sumpsi, J. M. (2003): "Una nueva política agraria para una nueva Unión", *Papeles de Economía Española*,(96), 42-59.

Swinbank, A. y Tranter, R. (2005): "Decoupling EU farm support: does the new Single Payment scheme fit within the Green Box?", *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 6(1), 47-61.

ten Kate, K., Bishop, J. y Bayon, R. (2004): *Biodiversity offsets: views, experience and the business case*. Londres. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and Insight Investment. <https://www.cbd.int/doc/case-studies/inc/cs-inc-IUCN-II-report-en.pdf>

The Arkleton Trust (1990): *Camino rural en Europa. Programa de investigación sobre las estructuras agrarias y la productividad*. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Tió, C. y Atance, I. (2001): *Multifunctionality: applying the OECD framework. A review of literature in Spain*. Paris. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD.

Tribunal Europeo de Cuentas (2005): *Informe Especial sobre el desarrollo rural: control del gasto agroambiental, acompañado de respuestas de la Comisión*. N°3/2005. Bruselas.

Unceta, K. (2002): "Teoría y práctica del comercio internacional: mitos y realidades", *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*, (2730), 31-42.

Unceta, K. y Malagón, E. (2007): "La multifuncionalidad de la agricultura y las preocupaciones no comerciales en los debates de la OMC", *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*, (2920), 29-39.

UNCTAD (2007): *World Investment Report*. Nueva York. UNCTAD.

UNFCCC (2007a): *Datos de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero correspondientes al período 1990-2005*. Nueva York. UNFCCC.  
<http://unfccc.int/resource/docs/2007/sbi/spa/30s.pdf>

UNFCCC (2007b): *Synthesis and assessment report on the greenhouse gas inventories submitted in 2006*. Nueva York. UNFCCC.  
<http://unfccc.int/resource/webdocs/sai/2006.pdf>

USDA- ERS (2001): *Government Payments By State*.

Van Berkum, S. y Roza, P. (2006): *The EU at the world market. An impact assessment of the Uruguay Round Agreement on agriculture*. 6.06.07. La Haya, Holanda. Agricultural Economics Research Institute.

Van der Ploeg, J. D. (1994): "Styles of farming: an introductory note on concepts and methodology", en *Born from within. Practice and perspectives of endogenous rural development*, Van der Ploeg, J.D. y Long, A., eds. Assen. Van Gorcum, 7-30.

Van der Ploeg, J. D. (2000): "Revitalizing agriculture: farming economically as starting ground for rural development", *Sociologia Ruralis*, 40(4), 497-511.

Van der Ploeg, J. D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K. H., Mannion, J., Marsden, T., De Roest, K., Sevilla- Guzmán, E. y Ventura, F. (2000): "Rural development: from practices and policies towards theory", *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391-408.

Van der Ploeg, J. D. y Roep, D. (2003): "Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe", en *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*, Van Huylenbroeck, G. y Durand, G., eds. Aldershot, Reino Unido. Ashgate, 37-54.

Vedung, E. (1996): "Policy instruments: typologies and theories", en *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation*, Bemelmans -Vidéc, M.L., Rist, R.C. y Vedung, E., eds. New Brunswick., 21-58.

- Viladomiu, L. y Rosell, J. (2000): "Agua y política agroambiental: el programa de reducción de los regadíos en Castilla- La Mancha", en *Naturaleza, agricultura y política agroambiental en España*, Paniagua, A., ed. Colección Politeia. Madrid. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 95-114.
- Vorley, B. (2003): *Food Inc. Corporate concentration from farm to consumer*. UK Food Group e International Institute for Environment and Development.
- Weersink, A., Livernois, J., Shogren, J. F. y Shortle, J. S. (1998): "Economic Instruments and Environmental Policy in Agriculture", *Canadian Public Policy*, 24(3), 209-237.
- Weis, T. (2007): *The Global Food Economy*. London. Zed Books.
- Whitby, M. (1997): "¿Un bote salvavidas entre los icebergs? Perspectivas futuras de las políticas agroambientales", *Revista Española de Economía Agraria*, (179), 203-226.
- Wiebe, K. y et al. (1996): *Partial interests in land: policy tools for resource use and conservation*. Agricultural Economic Report,744. Washington D.C. ERS-USDA.
- Wilson, G. A. (2001): "From productivism to post-productivism ... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1), 77-102.
- Wilson, G. A. (2008): "From 'weak' to 'strong' multifunctionality: Conceptualising farm-level multifunctional transitional pathways", *Journal of Rural Studies*, 24(3), 367-383.
- Wise, T. A. (2004): *The paradox of agricultural subsidies: measurement issues, agricultural dumping, and policy reform*. Working Paper,04-02. Medford, Massachussets. Global Development and Environment Institute, Tufts University.
- Wise, T. A. (2005): *Identifying the real winners from U.S. agricultural policies*. Working Paper,05-07. Medford, Massachussets. Global Development and Environment Institute, Tufts University.
- Wunder, S. (2006): *Pagos por servicios ambientales: principios básicos esenciales*. CIFOR Occasional Paper,42. Yakarta. Centro Internacional de Investigación Forestal. [http://www.cifor.cgiar.org/pes/publications/pdf\\_files/OP-42S.pdf](http://www.cifor.cgiar.org/pes/publications/pdf_files/OP-42S.pdf)
- Wunscher, T., Engel, S. y Wunder, S. (2008): "Spatial targeting of payments for environmental services: A tool for boosting conservation benefits", *Ecological Economics*, 65(4), 822-833.
- Yin, R. K. (1989): *Case study research. Designs and methods*. Applied Social Research Methods Series, 5. Londres. Sage.