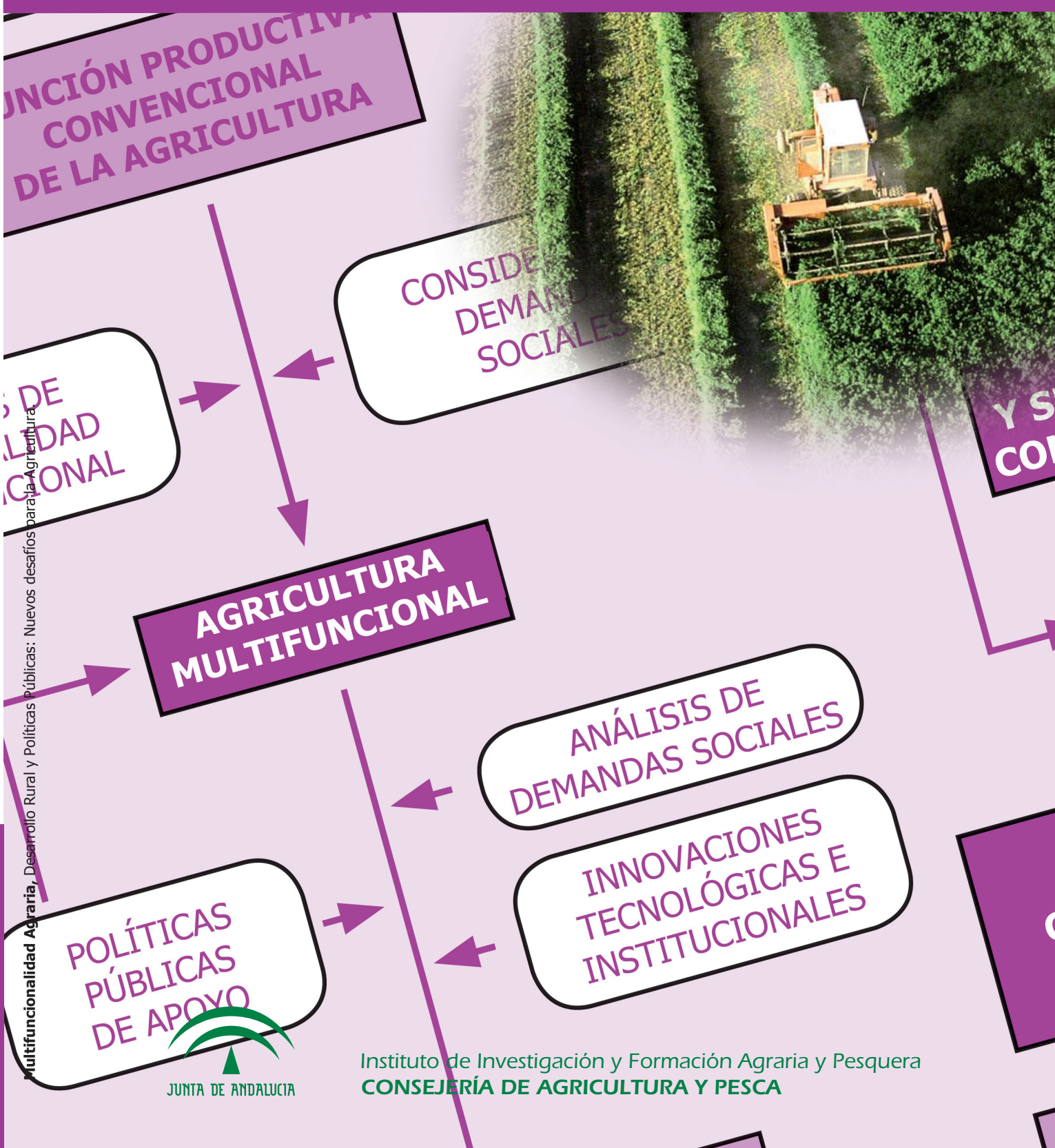


# MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA DESARROLLO RURAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS: NUEVOS DESAFÍOS PARA LA AGRICULTURA



Multifuncionalidad Agraria, Desarrollo Rural y Políticas Públicas: Nuevos desafíos para la Agricultura

FUNCIÓN PRODUCTIVA CONVENCIONAL DE LA AGRICULTURA

CONSIDERACIÓN DE DEMANDAS SOCIALES

AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL

ANÁLISIS DE DEMANDAS SOCIALES

INNOVACIONES TECNOLÓGICAS E INSTITUCIONALES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO



Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera  
CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA



Multifuncionalidad agraria,  
desarrollo rural y políticas públicas:  
Nuevos desafíos para la agricultura.

MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA, DESARROLLO RURAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS:  
NUEVOS DESAFÍOS PARA LA AGRICULTURA.

© Edita: Junta de Andalucía. Instituto de Investigación y Formación Agraria y  
Pesquera Consejería de Agricultura y Pesca.

Publica: Secretaría General Técnica. Servicio de Publicaciones y Divulgación.

Editores científicos: Samir Sayadi Gmada y Carlos Parra López.

Autores: M<sup>a</sup> del Mar Anguita Arjona, Javier Calatrava Requena, Felisa Ceña Delgado,  
Rosa Gallardo Cobos, Rocío Guijarro Millán, Carlos Parra López, Melania Salazar  
Ordoñez, M<sup>a</sup> Pilar San Miguel Tabernero y Samir Sayadi Gmada.

Colección: Agricultura

Serie: Desarrollo Rural

Depósito Legal: SE-6246-2009

I.S.B.N.: 978-84-8474-274-6

Fotocomposición e impresión: J. de Haro Artes Gráficas, S.L.

Parque Ind. P.I.S.A, Mairena del Aljarafe • Sevilla

Multifuncionalidad agraria,  
desarrollo rural y políticas públicas:  
Nuevos desafíos para la agricultura.

Editores científicos

**Samir Sayadi Gmada**

**Carlos Parra López**



## ÍNDICE

Prólogo .....	11
Presentación .....	13
Sobre los autores .....	15

### **Capítulo 1. Oferta y demanda social por la multifuncionalidad agraria en el diseño de políticas públicas: estado de la cuestión**

1. Introducción .....	19
2. El concepto de multifuncionalidad agraria.....	23
3. La oferta multifuncional de los sistemas agrarios .....	26
4. La demanda social por la multifuncionalidad agraria .....	27
5. Multifuncionalidad y políticas públicas .....	29
Bibliografía .....	33

### **Capítulo 2. La multifuncionalidad de la agricultura: implicaciones para el análisis de los sistemas agrarios**

1. Introducción .....	45
2. La multifuncionalidad de la agricultura .....	45
3. Multifuncionalidad y PAC .....	51
4. Multifuncionalidad y análisis de los sistemas agrarios .....	52
5. Sistemas agrarios y medioambiente .....	56
Bibliografía .....	59

### **Capítulo 3. La multifuncionalidad de la agricultura y la Política Agraria Común**

1. Aspectos conceptuales.....	63
1.1. El análisis económico neoclásico de la multifuncionalidad .....	66
1.2. Otros enfoques: las estrategias de los actores .....	68
1.3. El enfoque territorial: la ocupación del espacio rural.....	70
1.4. El enfoque de la regulación pública: la multifuncionalidad de la agricultura en las políticas de la UE.....	71
2. El modelo de agricultura multifuncional como objetivo social en la UE .....	71
3. Consideraciones finales.....	75
Bibliografía .....	77

### **Capítulo 4. El desarrollo rural como estrategia espacial del desarrollo global: evolución del papel del territorio**

1. Introducción .....	81
2. El concepto y la génesis del desarrollo: evolución de sus objetivos.....	81
3. Génesis del desarrollo rural .....	84

4. El enfoque territorial del desarrollo rural.....	89
5. La política actual de desarrollo rural en la Unión Europea (2007-2013).....	94
6. Rasgos futuros del mundo rural.....	97
Bibliografía .....	101

## **Capítulo 5. Políticas agrarias y de desarrollo rural: objetivos e instrumentos, situación actual y perspectivas en el marco 2007/2013**

1. Introducción .....	105
2. La Unión Europea.....	107
2.1. La historia de las ampliaciones en la Unión Europea.....	110
2.2. Las próximas ampliaciones y próxima política agraria y de desarrollo rural.....	110
3. El desarrollo rural .....	110
3.1. ¿Qué es el desarrollo rural?.....	110
3.2. La Iniciativa Leader .....	110
3.3. La Iniciativa Leader II y el Programa PRODER .....	111
3.4. La Iniciativa Leader-Plus y el Programa PRODER-A.....	112
3.5. El desarrollo rural en el marco actual de actuación.....	113
4. El medio rural.....	115
4.1. Generalidades .....	115
4.2. El Instituto Nacional de Estadística.....	116
4.3. La Iniciativa LEADER plus.....	116
4.4. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE...	117
4.5. La ruralidad básica en Andalucía.....	117
4.6. La Ley para el Desarrollo Rural Sostenible .....	118
5. Conclusiones.....	118
Bibliografía .....	119

## **Capítulo 6. Primer pilar de la PAC y diversificación**

1. Evolución de la PAC.....	123
1.1. El presupuesto de la PAC .....	125
1.2. La Organización Mundial de Comercio .....	126
1.3. Renacionalización de la PAC .....	126
1.4. Organismos Modificados Genéticamente.....	126
1.5. Reciprocidad .....	127
1.6. Reconversión del modelo empresarial agrario .....	127
2. Principales cuestiones aprobadas en el chequeo de la PAC. Avance en la aplicación de la reforma de 2003 .....	127
2.1. Avance hacia un régimen de ayuda única ("flat rate").....	127
2.2. Avance hacia el desacoplamiento total .....	129

## **Capítulo 7. Política regional andaluza 2007 – 2013: limitaciones y potencialidades específicas de la multifuncionalidad**

1. Multifuncionalidad .....	131
2. Política Regional.....	133
2.1. Incentivos regionales .....	133
2.2. Fondo de Compensación Interterritorial.....	134
2.3. Política Europea.....	134
3. Aplicación operativa del desarrollo regional .....	135



---

4. Programación en Andalucía para el período 2007-2013.....	138
4.1. Política estructural .....	138
4.2. Política de desarrollo rural .....	140
Bibliografía .....	143

**Capítulo 8. Aproximación cualitativa a la evaluación de la política agraria común: análisis de objetivos e instrumentos**

1. Introducción .....	145
2. Metodología .....	148
3. Nivel de adecuación y concordancia general de la reforma de 1992 (NACG-Reforma 1992) .....	151
4. Nivel de adecuación y concordancia general de la agenda 2000 (NACG-AGENDA 2000) .....	155
5. Nivel de adecuación y concordancia general de la revisión intermedia de 2003 (NACG-Reforma 2003) .....	158
6. Conclusiones .....	162
Bibliografía .....	163



## PRÓLOGO

El sector agrario ha sufrido profundos cambios en el transcurso de los últimos años, propiciados en gran medida por las sucesivas reformas y ajustes de la Política Agraria Común (PAC). La reforma de la PAC conocida como "Reforma Intermedia", aprobada en el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea de 26 de junio de 2003, supuso un importante cambio en la forma de apoyar a nuestra agricultura y ganadería debido a la introducción de nuevos mecanismos tales como el desacoplamiento de las ayudas, la condicionalidad y la modulación de las mismas. En 2008, el Consejo aprobó una revisión de dicha reforma, conocida como "Chequeo Médico de la PAC", cuyo marco normativo se desarrolla en 2009, la cual ha sido objeto de intensas negociaciones a lo largo de los últimos meses y de la que han surgido nuevos principios rectores en respuesta a las nuevas demandas sociales a la agricultura y al medio rural.

En sus inicios, la PAC tuvo una vocación claramente productivista con el objetivo fundamental de lograr la eficiencia productiva en el sector agrario y garantizar la producción de alimentos, siendo básicamente una política proteccionista y de mercado. Posteriormente, y a partir de los noventa, se fue desarrollando, a iniciativa de la propia Comisión Europea, el embrión de lo que sería más tarde la Política de Desarrollo Rural de la Unión Europea que cristalizó en lo que se conoce como Segundo Pilar de la PAC (Reglamento 1257/99), y la aprobación en 2005 del Reglamento FEADER de desarrollo rural para el periodo 2007-2013. El nuevo marco de referencia propiciado por las últimas reformas de la PAC gira en torno al concepto de multifuncionalidad agraria, reconociéndose explícitamente el ejercicio conjunto por parte de la agricultura de múltiples funciones. Así, además de la función de producción de alimentos y materias primas, se le asigna el desempeño de diferentes funciones ambientales (mantenimiento de la biodiversidad, conservación del suelo, provisión de paisajes agrarios, soporte de hábitats, etc.) y sociales (creación de empleo, fijación de la población en el medio rural, protección del patrimonio cultural, etc.). Estas nuevas funciones, como ponen de manifiesto múltiples sondeos de opinión y estudios científicos, son cada vez más demandadas por una sociedad concienciada por los problemas ambientales y por el legado que dejará a las generaciones futuras, es decir, por un desarrollo económico más sostenible. Con el esfuerzo de todos, administraciones públicas, agentes y sectores implicados, podemos conseguirlo.

Desde el IFAPA creemos necesario, en este nuevo escenario, hacer una reflexión conjunta sobre el papel que le corresponde al territorio rural y al sector agrario andaluz y sobre cómo todos los implicados desarrollaremos nuestra actividad en un futuro inmediato, con el fin de dar respuesta a la demanda cambiante y creciente de la sociedad hacia las múltiples funciones y objetivos de la agricultura y del medio rural.

Esta publicación es el resultado de las Jornadas Científico-Técnicas organizadas por el IFAPA en junio del 2008 y septiembre del 2009, con el fin de analizar la situación actual y las perspectivas de futuro de las políticas agrarias y de desarrollo rural en el horizonte del 2013 y su incidencia en la agricultura andaluza. El objetivo último del presente documento es contribuir a facilitar a los agricultores, la industria agroalimentaria y la sociedad en su conjunto, la comprensión de estas políticas.

No me cabe más que agradecer a todos los autores el esfuerzo de síntesis realizado y, particularmente, a los editores, investigadores del IFAPA, por la recopilación y organización del material docente de las Jornadas y su divulgación en forma de texto. Finalmente, deseo y espero que la información aquí recopilada sea de utilidad a los lectores en su desarrollo profesional o en su formación como ciudadanos, pues sus preferencias y demandas son el rasero fundamental de medida de la sostenibilidad de la actividad agraria.

Francisco Javier de las Nieves  
**Presidente del IFAPA**

## PRESENTACIÓN

La publicación que aquí presentamos es resultado de las Jornadas Científico-Técnicas organizadas y celebradas bajo el mismo título en el IFAPA. En ella se ha intentado reflejar la visión de expertos en la materia con distintos perfiles profesionales (investigadores, administración pública y académicos), para ofrecer a los lectores un panorama lo más holístico e integral posible de los aspectos ligados a la "multifuncionalidad", el "desarrollo rural" y "las políticas públicas".

En la estructuración del libro se ha tratado reflejar los grandes bloques de cuestiones abordadas en las Jornadas. Así, tras realizar una primera aproximación a aspectos conceptuales y teóricos al término multifuncionalidad (sectorial, territorial, demanda, oferta, etc.), el desarrollo, la sustentabilidad, etc., y sus implicaciones para la actividad agraria y el territorio rural, se realiza un recorrido por la situación actual y las perspectivas de futuro en el horizonte del 2013 de las políticas agrarias y de desarrollo rural de la Unión Europea. Finalmente, se analiza la política regional de Andalucía, haciendo un mayor énfasis en las limitaciones y potencialidades específicas relacionadas con la multifuncionalidad.

Los editores deseamos agradecer al IFAPA el apoyo financiero y logístico para organizar las citadas Jornadas y al INIA y la Unión Europea a través de los fondos FEDER por la financiación del proyecto RTA-2006-0055 "Análisis de la demanda social por la multifuncionalidad agraria y contraste de las preferencias públicas con las medidas de la PAC (MULTIPREF)", y la CICE de la Junta de Andalucía por la financiación del proyecto MULTIOLI (PAIDI P07-SEJ-03121) que abordan de pleno la temática de dichas Jornadas. Tal vez este apoyo sea una prueba más del deseo de las instituciones de favorecer la multifuncionalidad de la agricultura, potenciar el desarrollo rural y diseñar unos objetivos e instrumentos de políticas agrarias que maximicen el bienestar de la sociedad en su conjunto. Queremos también agradecer a los autores que participan en esta publicación pues sin su labor no hubiera podido culminar con éxito la edición de este libro. Ha sido muy gratificante contar con su colaboración y conocimientos de forma totalmente desinteresada. Finalmente indicar que las opiniones vertidas a lo largo del presente libro no representan necesariamente la postura del IFAPA, siendo de exclusiva responsabilidad del autor que las expone.

Samir Sayadi Gmada y Carlos Parra López



## SOBRE LOS AUTORES

**Ma del Mar ANGUITA ARJONA** es Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Córdoba. Desde 2005, realiza trabajos para elaborar la participación de la Consejería de Agricultura y Pesca en los Programas Operativos andaluces que aplican la política estructural Europea. Desde la misma fecha y hasta la actualidad, desde la Secretaría General del Medio Rural y la Producción Ecológica (antes Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) trabaja como asesora técnica en la elaboración del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007 – 2013, continuando con su seguimiento y ejecución. Ha participado como ponente en varias actividades formativas homologadas por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) relacionadas con la programación de la Política de Desarrollo Rural en el período 2007 – 2013, la vinculación entre Desarrollo Regional – Desarrollo Rural, la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, la política Medioambiental europea y la integración medioambiental en la Política de Desarrollo.

**Javier CALATRAVA REQUENA** es Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Madrid (Mayo, 1973). Estudios complementarios en la Facultad de Ciencias Económicas y en la Escuela de Estadística de la Universidad de Madrid. Estudios de postgrado en el CIHEAM de Montpellier (1969-70), ENSA de Grignon-París (1970-71), Universidad de Reading (1975-76) y la Universidad de Toulouse (1978-79). Profesor visitante en el Dpto. de Economía Agraria de la Universidad de Davis (USA) (1990-91). Ha dirigido cursos e impartido docencia en Universidades españolas, extranjeras y en el International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (IAM Zaragoza y Chania-Creta). Asimismo, ha organizado e impartido cursos en el contexto de la cooperación internacional. Investigador responsable de numerosos proyectos competitivos de investigación y contratos, tanto en convocatorias nacionales como internacionales. Es autor o coautor de numerosos artículos en revistas científicas y de divulgación, libros y capítulos de libros, y de ponencias invitadas y comunicaciones a congresos nacionales e internacionales. Director de numerosas tesis doctorales y de Máster. Ha obtenido varios premios de investigación. Investigador-Jefe de Departamento desde 1980, ha ocupado diversos cargos institucionales, siempre relacionados con la gestión de actividades I+D: Coordinador Nacional de Investigación en Economía y Sociología Agrarias y Miembro de la Comisión Científica del INIA, Coordinador de Convenios bilaterales de investigación (INIA-USDA, INIA-INRA, INIA-INTA), Director General de Investigación y Extensión Agraria de la Junta de Andalucía, y miembro de la Junta de Dirección del IFAPA. Ha representado a España en diversas Comisiones en foros internacionales relativos a Desarrollo Rural y a I+D agroalimentaria. Experto de las Naciones Unidas para temas de Economía Ambiental (Protocolo de Montreal y Lucha contra la Desertificación). Consultor y evaluador internacional (FAO, UE, AECI, COTESU), ha trabajado en diversos países, particularmente de Ibero-América y África

Subsahariana. Líneas en las que tiene experiencia: Desarrollo Rural y Sistemas Agrarios, Economía de la Innovación y el Cambio en Agricultura, Economía de los Recursos Naturales y Análisis del consumo y la demanda agroalimentaria.

**Felisa CEÑA DELGADO** es Doctora Ingeniera Agrónoma por la Universidad Politécnica de Madrid y Doctora en Economía del Desarrollo por la Universidad de Montpellier (Francia). Es desde 1978 catedrática de la ETSIAM de la Universidad de Córdoba, en el Departamento de Economía, Sociología y Política Agrarias. Ha sido Directora del mismo en los periodos (1990-1992 y 2001-2007). Ha impartido docencia en Universidades españolas y Latinoamericanas y en el International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (CIHEAM, IAM. Montpellier e IAM. Zaragoza). Ha sido profesora visitante en la Universidad Meiji de Tokio (1990) y en el Departamento de Economía Agraria y Aplicada de la Universidad de Minnesota, St. Paul (1992) USA. Tiene experiencia en las siguientes áreas de investigación: Análisis de Políticas Agrarias y Agroambientales y de Desarrollo Rural, Evaluación Económica de proyectos de desarrollo rural y Economía de la gestión del agua en la Agricultura. Ha participado como investigadora responsable y como investigadora en numerosos proyectos de I+D financiados por entidades nacionales e internacionales. Ha dirigido varias Tesis doctorales (dos Premios Extraordinarios de la U. Politécnica de Madrid y de la U. de Córdoba), de Máster y Trabajos final de carrera de Ingeniero Agrónomo y de Montes. Es autora o coautora de numerosos artículos y capítulos de libros científicos, y comunicaciones a Congresos nacionales e internacionales.

**Rosa GALLARDO COBOS** es Doctora Ingeniera Agrónoma por la Universidad de Córdoba (2001) y Profesora del Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria de esta Universidad desde 1997. Su labor docente e investigadora la ha desarrollado en el ámbito de las políticas agrarias y el desarrollo rural, habiendo participado como investigadora responsable y como investigadora en numerosos proyectos de investigación nacionales e internacionales. Ha dirigido varias Tesis doctorales, Tesis de Master y Trabajos Fin de Carrera. Es autora o co-autora de múltiples artículos científicos y comunicaciones a Congresos nacionales e internacionales. Ha formado parte del Comité de Expertos de la Comisión Europea que asesora sobre los nuevos retos para la investigación agraria en la UE, siendo responsable de las cuestiones vinculadas con las políticas agrarias y rurales. En la actualidad es subdirectora de Espacio Europeo de Educación Superior de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y de Montes de la Universidad de Córdoba.

**Rocío GUIJARRO MILLÁN** es Ingeniera Agrónoma por la Universidad de Córdoba, (1996). Con experiencia laboral en la empresa pública y privada, destaca la estancia durante 7 meses en la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. Funcionaria del Cuerpo Superior de Ingenieros Agrónomos de Andalucía desde el año 2001.

**Carlos PARRA LÓPEZ** es Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Córdoba (2003) e Investigador Titular del Área de Economía y Sociología Agrarias del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Desde 1996, año de inicio de su actividad investigadora, ha formado parte de diversos grupos de investigación tanto del IFAPA como de la Universidad de Córdoba, de la que es Colaborador Honorario desde ese año. Habiendo participado o siendo investigador responsable de más de quince proyectos de investigación, una gran parte de su labor investigadora se ha centrado en el análisis de los sistemas agrarios y su papel multifuncional, y la evaluación y diseño de políticas agrarias y ambientales, tanto en España como en Holanda donde realizó una



estancia post-doctoral, en concreto en la Wageningen University. Sus resultados científicos se han concretado en múltiples publicaciones de las que cabría destacar diversos artículos en revistas internacionales de impacto y algunos libros. Su trabajo ha sido galardonado con varios premios de investigación de prestigio en España.

**Melania SALAZAR ORDÓÑEZ** es Doctora en Ciencias Económica y Empresariales por la Universidad de Sevilla (2009), Titulada Superior en Desarrollo Rural por la Universidad de Córdoba (2006) y Licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Córdoba (2002). Actualmente es Investigadora del Área de Economía y Sociología Agrarias del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) de la Consejería de Agricultura y Pesca (CAP, Junta de Andalucía). Su actividad investigadora ha girado en torno al análisis de la evolución y perspectivas futuras de la Política Agraria Común (PAC) y la Política de Desarrollo Rural (PDR), así como en el estudio de las percepciones y preferencias sociales en relación con la agricultura y la PAC.

**Ma Pilar SAN MIGUEL TABERNEIRO** es Ingeniero Agrónomo en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid, en la especialidad de Ingeniería Rural. Desde 1993 hasta el 2003 desempeñó funciones en la Diputación de Jaén como Agente de Desarrollo Local, Coordinadora del Área de Proyectos Europeos y Jefa del Servicio de Promoción Económica y Desarrollo Provincial. A partir de Abril, 2003 es Funcionaria de la Junta de Andalucía adscrita a la Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Pesca (CAP), desempeñando las funciones de Coordinadora de los trabajos de creación del SIGPAC en Andalucía y Asesora Técnica. Y desde mayo del 2006 hasta la actualidad es Jefa del Servicio de Seguimiento de la Política Agraria Común en la CAP. Ha participado como ponente u organizadora a numerosas acciones formativas en relación con el Desarrollo local y desarrollo rural, Diseño de proyectos y gestión de fondos europeos, Política regional y de cohesión, Política Agraria Comunitaria y Aprovechamiento energético de la biomasa. Tiene diversas publicaciones sobre las temáticas anteriores.

**Samir SAYADI GMADA** es Doctor Ingeniero Agrónomo, por la Universidad de Córdoba (1998), Master of Science en Economía Agraria por el Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos-Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza (CIHEAM-IAMZ) (1993), y Máster en Desarrollo Local de Áreas Rurales y Desfavorecidas por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Granada (1996). Actualmente es Investigador Titular del Área de Economía y Sociología Agrarias del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA) de la Consejería de Agricultura y Pesca (CAP, Junta de Andalucía). Desde 1991 ha participado como coordinador, investigador responsable e investigador en numerosos proyectos de investigación competitivos y contratos nacionales e internacionales. Es autor o coautor de numerosos artículos en revistas científicas y de divulgación, libros y capítulos de libros científicos y comunicaciones a Congresos nacionales e internacionales. Ha dirigido varias Tesis doctorales, Másteres del Centre Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos (CIHEAM) y Trabajos final de carrera. En relación a la temática del libro, su actividad ha estado centrada en trabajar sobre zonas rurales desfavorecidas del Sudeste Español, en el análisis socioeconómico de los sistemas agrarios y la valoración de las funciones y externalidades de dichos sistemas, en la evaluación y el diseño de políticas agrarias (PAC) y de procesos de desarrollo rural sostenibles de dichas zonas, así como en el análisis de la demanda y las preferencias sociales hacia la PAC y la agricultura.



## **CAPÍTULO I**

### **OFERTA Y DEMANDA SOCIAL POR LA MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Carlos PARRA LÓPEZ  
Samir SAYADI GMADA

Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera – IFAPA.  
Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía



## 1. INTRODUCCIÓN

El término multifuncionalidad hace referencia a las distintas funciones que la agricultura proporciona y que son demandadas por la sociedad, incluyendo no solamente las relacionadas con la producción de materias primas y alimentos, derivadas de su naturaleza como sector productivo, sino, además, otras funciones sociales, territoriales y ambientales no productivas, vinculadas a su relación con el entorno social, la ocupación del territorio, y su interacción con el medio ambiente. El conjunto de bienes y servicios no productivos asociados a la actividad agraria tienen cada vez más importancia en el contexto del bienestar social y responden al concepto de externalidad ya que repercuten en la función de utilidad de la sociedad sin que exista una remuneración a través de los mercados.

Así, a pesar de que se ha producido un cambio substancial en la demanda social hacia la agricultura y el medio rural en la UE en los últimos años, adquiriendo un mayor peso específico las funciones no productivas, éste no se ha integrado hasta el momento de forma eficiente y explícita en el diseño de las políticas agrarias y de desarrollo rural (Givord, 2001; Potter y Burney, 2002; Hall et al., 2004; Vermersch, 2004; Yrjölä y Kola, 2004; Ollikainen y Lankoski, 2005; Arovuori y Kola, 2005; Salazar Ordoñez y Sayadi, 2007). De hecho, la demanda social por las funciones de los sistemas agrarios es frecuentemente ignorada y desaprovechada tanto en el diseño de políticas agrarias y de desarrollo rural como en los trabajos de investigación (Yrjölä y Kola, 2004; Vermersch, 2004; Hall et al., 2004; Brunstand et al., 2005; Ollikainen y Lankoski, 2005). Este hecho pone de manifiesto la ineficiencia del proceso de diseño de políticas agrarias y de desarrollo rural en la UE, pues según la teoría de la innovación institucional inducida (Ruttan y Hayami, 1984), los cambios en las preferencias de la sociedad son factores de demanda de innovaciones institucionales, tales como nuevas políticas de mercado, de desarrollo rural, agroambientales, etc. En efecto, la PAC no ha evolucionado al mismo ritmo que lo han hecho los sistemas agrarios (cambios estructurales, en las prácticas agrarias, tecnológicos, etc.), ni ha sabido responder adecuadamente a los cambios de las prioridades y preferencias de la sociedad respecto a la agricultura (Givord, 2001; Potter y Burney, 2002; Hall et al., 2004; Arovuori y Kola, 2005; Salazar Ordoñez y Sayadi, 2007). De esta manera, la legitimidad de la PAC se ve afectada, con la consiguiente reducción del apoyo social a la misma, ya que parece no avanzar en la dirección que le indica la sociedad que lo financia.

No en vano, en la literatura sobre multifuncionalidad y políticas agrarias, a pesar de la diversidad de enfoques teórico-metodológicos y de corrientes de pensamiento muchas veces enfrentadas, existe consenso sobre dos aspectos clave que afectan a esta problemática: (1) la dificultad del mercado para remunerar las múltiples funciones que los sistemas agrarios vienen desempeñando en las zonas rurales, y (2) la ineficacia en la aplicación de las políticas públicas para asegurar y potenciar el carácter multifuncional de la agricultura y, consecuentemente, mantener el tejido rural.

La no consideración de la oferta y la demanda por las múltiples funciones de la agricultura en el diseño de políticas agrarias y de desarrollo rural está generando el riesgo de desaparición de la actividad agraria en aquellos sistemas que no alcanzan un nivel mínimo de competitividad de mercado, al considerarse, generalmente, solamente su función productiva e ignorarse el resto de costes y beneficios sociales asociados a dichos sistemas agrarios. El abandono y desaparición de la actividad agraria ya es una realidad particularmente en zonas desfavorecidas y de montaña, donde los sistemas agrarios presentan un fuerte índice de marginalidad socioeconómica (Calatrava y Sayadi, 2005; Guariño et al., 2008). Este abandono supone una pérdida del bienestar del conjunto de la sociedad debido a la reducción de la oferta de bienes y servicios ambientales (biodiversidad, paisaje, equilibrio de los agroecosistemas, etc.) y sociales (mantenimiento de la población rural, conservación del patrimonio cultural, etc.) demandados por una sociedad cada vez más concienciada por los problemas ambientales y el legado que dejará a las generaciones futuras, es decir, por un desarrollo económico sostenible. Incluso en los sistemas que pueden considerarse "modernos", fuertemente mecanizados e industrializados, su situación puede ser crítica si no se contemplan sus múltiples externalidades negativas, lo cual pone en peligro la sostenibilidad ambiental de estos agroecosistemas: transformación de paisajes, uso excesivo de productos fitosanitarios, contaminación de los acuíferos, residuos y desechos verdes, etc. (CAP, 2002).

En este contexto, la defensa del carácter multifuncional de la agricultura europea se ha convertido en el nuevo paradigma de la Política Agrícola Común (PAC) tras la reforma de la Agenda 2000 (Massot, 2003 y 2004). También a partir de la Reforma Intermedia (Mid Term Review) ha quedado patente la necesidad, cada vez mayor, de vincular las ayudas de la PAC a la provisión por parte de los sistemas agrarios de bienes y funciones no típicamente productivos ligados a su carácter multifuncional. La consideración explícita de las preferencias sociales por las diferentes funciones de la agricultura en el diseño de políticas agrarias y de desarrollo rural está en plena concordancia con uno de los principales lemas de la Revisión Intermedia: "justificar la PAC ante los contribuyentes europeos". Como política al servicio de los ciudadanos, la PAC intenta, por una parte, mejorar su legitimidad respecto a las demandas sociales (CE, 2003c; Gómez-Limón y Atance, 2004; Salazar Ordoñez y Sayadi, 2007) y, por otra, garantizar su compatibilidad con el proceso liberalizador del comercio internacional agrario (Massot, 2004; Potter y Burney, 2002).

De todo lo anterior, en el análisis multifuncional de los sistemas agrarios se desprende el interés de identificar y valorar tanto la oferta como la demanda social no solamente por la aportación, en términos de rentas y empleos, de su función productiva primaria, sino también por otras funciones conectadas con usos secundarios y terciarios de dichos sistemas. Los métodos de valoración de estas funciones son múltiples, y su exposición si quiera sucinta excede los objetivos del presente capítulo. Moran et al, (2009) realizan una revisión de metodologías de cuantificación de la demanda de los diferentes bienes rurales en la UE y enfatizan en algunas metodologías, haciendo referencia básicamente a la valoración de los paisajes y su importancia en la evaluación de las políticas públicas. Simplemente a modo de resumen en la siguiente Tabla se recoge una clasificación de los mismos y remitimos al lector interesado a DEFRA (2006). Las características básicas, limitaciones, ventajas y posibilidades aplicativas de algunos de estos métodos puede verse también en Pearce y Turner, (1990), Azqueta y Pérez, (1996) y Azqueta, (1999).

**Tabla 1.1. Métodos de valoración**

<b>Métodos de Valoración Económica</b>	Aproximaciones de Precios de Mercado
	Aproximación de la Función de Producción
	Precios Hedónicos "Hedonic Property Pricing"
	Método del Coste de Viaje
	Modelos de Utilidad Aleatoria
	Valoración Contingente
	Modelización de la Elección "Choice Modelling"
<b>Métodos de Valoración Reflexiva y Participativa</b>	Transferencia de Beneficios "Benefits Transfer"
	Cuestionarios y entrevistas
	Grupos de Interés (Focus groups), Grupos en profundidad "In-depth groups"
	Jurados de Ciudadanos, Conferencias de Consenso "Citizens' Jury and Consensus Conferences"
	Aproximaciones basadas en la Salud (QALYs, DALYs, HYE, etc.)
	Metodología-Q
<b>Métodos de Apoyo a la Decisión</b>	Encuestas Delphi, revisiones sistemáticas
	Análisis Coste-Beneficio
	Análisis Coste-Eficiencia
	Análisis Multi-Criterio
<b>Medidas Alternativas de Prosperidad</b>	Análisis del Ciclo de Vida
	Índice de Desarrollo Humano
	Índice de Bienestar Económico Sostenible
	Producto Nacional Verde "Green National Product" y Ahorro Genuino "Genuine Savings"
	Indicadores de Desarrollo Sostenible

Fuente: DEFRA (2006).

En el presente trabajo se pretende revisar el estado de la cuestión sobre la integración de la oferta multifuncional de los sistemas agrarios y el medio rural y la demanda social por dicha multifuncionalidad en el diseño de políticas agrarias y de desarrollo rural. Estas políticas permitirían, por una parte, mejorar el carácter multifuncional de dichos sistemas agrarios y, consecuentemente, contribuirían al diseño de procesos de desarrollo rural endógeno, integrado y sostenible, y, por otra, maximizarían el bienestar de la sociedad en su conjunto, al considerar en el diseño de políticas la función de utilidad de los ciudadanos.

## 2. EL CONCEPTO DE MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA

Durante los últimos años los planteamientos teóricos vertidos al debate público sobre el apoyo institucional a la agricultura han girado en torno al concepto de la multifuncionalidad, que ha sido objeto de una profunda controversia a nivel político y de diferentes interpretaciones en la esfera académica.

El concepto de multifuncionalidad tiene su origen en el Acuerdo sobre Agricultura del Acta Final de la Ronda de Uruguay del GATT (Acuerdo de Marrakech de 1994) (Anderson, 2000). En el contexto europeo, en otoño de 1997, el Consejo de Ministros de Agricultura y el Consejo Europeo de Luxemburgo hizo una apuesta explícita a favor de una agricultura europea multifuncional, presentando el "modelo europeo de agri-

cultura". Posteriormente, en 1998, en sus encuentros ministeriales, los ministros de agricultura de los países de la OCDE reconocían que el papel de la agricultura excede ampliamente la mera producción de alimentos y fibra... contribuyendo al desarrollo rural y generando bienes y servicios ambientales, algunos de los cuales no tienen mercados o sus mercados son imperfectos (OECD, 1998).

No obstante, no se produce formalmente la definición del concepto de la multifuncionalidad hasta 1999 en el Consejo Europeo de Berlín, mediante informe de la Comisión para el Comité Especial de Agricultura (CE, 1999a). Estos nuevos planteamientos y conceptos fueron, la base para la propuesta de la Reforma de la PAC contenida en la Agenda 2000 y, posteriormente, para la Revisión Intermedia de la PAC de 2003 (CE, 2003a). En esta Revisión incidieron las crecientes demandas de la sociedad europea a favor de una agricultura sostenible, que preserve un medio rural vivo, que sea respetuosa con el medio ambiente y el bienestar de los animales y que garantice la salubridad y la calidad de los alimentos, tal como ampliamente se enunciaba en la Comunicación de julio de 2002 (CE, 2002) y en la Exposición de Motivos de los textos legislativos (CE, 2003b). De estas exigencias sociales, catalizadas por las recurrentes crisis sanitarias que han sacudido la agricultura europea en los últimos tiempos, se deriva el primer gran eje del paquete de la Reforma: la condicionalidad de las ayudas al cumplimiento de criterios no productivos a fin de reforzar la legitimidad social y el apoyo público.

Las tres funciones principales de la agricultura europea fueron establecidas en 1999 (CE, 1999a):

1) La producción de materias primas y alimentos: En condiciones competitivas garantizando la seguridad alimentaria europea. Es la función básica de la agricultura europea y la que tradicionalmente ha recibido mayor atención por parte de la PAC.

2) La conservación del medio ambiente y del paisaje rural: La agricultura en determinadas condiciones contribuye a prevenir riesgos naturales (incendios forestales, erosión, etc.). Además, los paisajes agrarios europeos, resultado de simbiosis de relación antrópica con el territorio durante siglos, adquieren consideración creciente en el conjunto de los valores ambientales que actualmente demanda la sociedad europea (Sayadi, 1998; Sayadi et al., 1999; Gómez-Limón y Atance, 2004; Brunstand et al., 2005) cada vez más sensible a la preservación de este legado etnológico y cultural.

3) La contribución a la viabilidad de las zonas rurales y a su desarrollo territorial equilibrado: La agricultura es un factor clave para el equilibrio territorial de Europa si se tiene en cuenta que las zonas rurales ocupan el 80% de su superficie y es una actividad de gran importancia para el mantenimiento del tejido socioeconómico de estas zonas. Su papel es todavía más relevante en las áreas periféricas o con muy baja densidad de población, donde las escasas alternativas de empleo hacen que sin ella el riesgo de despoblamiento sea alto.

El concepto de multifuncionalidad a partir de la Agenda 2000 comienza a estar habitualmente presente en los debates sobre el apoyo público a la agricultura hasta el extremo de convertirse en un objetivo básico de la PAC y la principal justificación oficial al apoyo a la actividad agraria. La multifuncionalidad suele identificarse como el justificante de que la agricultura europea produzca además de bienes de mercado otros de no mercado o bienes públicos (Scottish Executive, 2002).

Esta justificación fue la que conllevó la rápida aparición del término en documentos de aquellos países como Estados Unidos o los miembros del Grupo Cairns formado



en 1986 por 17 países (Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay), que veían en este nuevo concepto tan sólo una coartada para la continuidad del apoyo europeo a la agricultura (ABARE, 1999; Bohman et al., 1999; D.R.A.I., 1999). Este desarrollo del uso político del concepto se completó con la formación de un nuevo grupo, el G-22, formado por países muy industrializados como Corea, Japón Noruego o Suiza, que a pesar de no formar parte de la Unión Europea, se mostraron defensores del concepto de multifuncionalidad agraria, "amigos de la multifuncionalidad", como justificación a la intervención pública sobre la agricultura (Cairns Group, 2001; Yrjölä y Kola, 2004; Shimid y Sinabell, 2004).

Según Massot (2003), desde el Acuerdo de Marrakech se ha asistido a una verdadera batalla ideológica entre, por un lado, el paradigma competitivo (decoupling/découplage) de las ayudas respecto de la producción, y por otro lado el paradigma multifuncional para el que la producción agraria se caracteriza por ser una producción conjunta de bienes y servicios, productivos y no productivos, de interés público y que las administraciones han de garantizar con su apoyo si el mercado no es capaz de remunerarlos adecuadamente. En los foros internacionales la multifuncionalidad aparece sobre todo como contrapeso a la tendencia a la liberalización de los mercados y al desmantelamiento de las medidas de apoyo interno a la agricultura. Así, en el Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio, la multifuncionalidad coincide en buena medida con las llamadas "preocupaciones no comerciales (non-trade concerns)". En este contexto se ha constituido el "Grupo de Amigos de la Multifuncionalidad", comentado anteriormente, en el que se integra la Unión Europea, que celebra reuniones periódicas a nivel ministerial. Incluso la OCDE en su declaración de 1998 reconocía la necesidad de integrar el carácter multifuncional de la agricultura en el proceso de liberalización de los mercados (OECD, 1998) y determinar el tipo de actuaciones que deben ser promovidas para dar respuesta a los retos planteados por la multifuncionalidad (OECD, 2001). Fue la consideración de estas preocupaciones no comerciales la que impulsó a la Comisión Europea al lanzamiento del término multifuncionalidad agraria, como reconocimiento del ejercicio conjunto por parte de la agricultura de funciones de producción de materias primas y alimentos, funciones ambientales y funciones sociales.

Lo que está claro es que el uso generalizado del concepto de la multifuncionalidad se ha basado en la existencia de ciertos fundamentos económicos sólidos tales como la presencia en la agricultura de procesos de producción conjunta y de externalidades (Atance et al., 2001; Vermersch, 2004), gran parte de las cuales poseen el carácter de bienes o males públicos, ya que su consumo cumple los requisitos de no exclusión (nadie puede ser excluido, a un coste razonable, de su disfrute) y de no rivalidad (su consumo por parte de una persona no limita su disponibilidad para el consumo por otras; dicho en términos económicos, su provisión a un consumidor más tienen coste marginal cero) (Vatn, 2002). Estas externalidades podrán ser de signo positivo o negativo. Cuando la función incida de forma favorable en el bienestar social (mejora paisajística, control de la erosión, etc.) estaremos ante una externalidad positiva, mientras que si incide de forma desfavorable (contaminación por residuos agrícolas, sobreexplotación de acuíferos, etc.) hablaremos de una externalidad negativa.

Lo que no está tan claro es la definición y desagregación de esas otras funciones de la agricultura, y menos aún la forma en que los diferentes instrumentos de la política agraria contribuyen a las mismas (Álvarez Fernández, 2003). En este mismo sentido, Atance et al. (2001) califican de vaga y confusa la incorporación a la PAC de objetivos

como la defensa del carácter multifuncional de la agricultura en lugar de la especificación de objetivos claramente definidos para cada una de las funciones realizadas por la agricultura.

De la recapitulación de las distintas lecturas otorgadas a la multifuncionalidad agraria, las funciones de los sistemas agrarios pueden agruparse en tres grandes bloques: (i) Función primaria: Producción de materias primas y alimentos; (ii) Función ambiental: Mantenimiento de la biodiversidad, conservación del suelo, provisión de paisajes agrarios y soporte de actividades recreativas, mantenimiento o regeneración de los recursos, y (iii) Función social: Creación de empleo, fijación de la población en el medio rural, protección del patrimonio cultural, mejora de la calidad de vida.

El análisis de las implicaciones del concepto de multifuncionalidad de la agricultura debe considerar la oferta conjunta de las múltiples funciones de los sistemas agrarios así como la demanda social por dichas funciones.

### **3. LA OFERTA MULTIFUNCIONAL DE LOS SISTEMAS AGRARIOS**

La identificación de los elementos de la oferta multifuncional por parte de los sistemas agrarios es fundamental para el adecuado análisis de su correspondiente demanda por parte de la sociedad y el consiguiente diseño de políticas óptimas que permitan ajustar mejor dicha oferta y demanda. De hecho, los trabajos realizados desde la perspectiva de la oferta son más abundantes y diversificados tanto a nivel nacional como internacional, a pesar de la necesidad de estudiar tanto la demanda como la oferta de bienes y servicios procedentes de la actividad agraria.

Estos trabajos han abordado aspectos y casos prácticos sobre los temas de producción conjunta de bienes privados y externalidades, así como los fallos de mercado existentes en tales sistemas. Así, a nivel internacional cabe destacar, como se ha apuntado anteriormente, la labor realizada por la OCDE, que tras conceptualizar la multifuncionalidad agraria (OECD, 2001 y 2003), ha tratado de aplicar de forma empírica este marco de análisis a la oferta de bienes y servicios proporcionados por los sistemas agrarios en diferentes países. Para ello, encargó la realización de 17 trabajos de revisión a nivel nacional sobre estudios previos que pusiesen de manifiesto la generación de externalidades a través de sistemas de producción conjunta, la incidencia de los fallos de mercado y la posible evolución de éstos en caso de un descenso en la protección al sector primario. En estos trabajos se encuentran referenciados y analizados de forma crítica la práctica totalidad de estudios relacionados con la multifuncionalidad agraria desde una perspectiva de oferta a nivel mundial. En concreto, los países analizados por la OCDE han sido Francia (Vermersch, 2001), Japón (Nakashima, 2001), Bélgica (Van Huylenbroeck, 2001), EE.UU. (Abler, 2001a), Suiza (Phan-huy et al., 2001), Nueva Zelanda y Australia (Meister, 2001a), Canadá (Weersink, 2001), Finlandia (Lankoski, 2001), Grecia (Katsaros, 2001), Corea (Sang Kwon, 2001), Reino Unido (Winter, 2001), Holanda (Vereijken, 2001), Austria (Sinabell, 2001), Noruega (Flaten, 2001) y España (Tió y Atance, 2001). Todos estos estudios realizados a nivel nacional han sido sintetizados por Abler (2001b), en relación a la producción conjunta y generación de externalidades, por Burrell (2001), en relación a los fallos de mercado, y por Meister (2001b), en relación a las alternativas institucionales para proveer los bienes y servicios no comerciales.

Por otra parte, cabe subrayar que los trabajos sobre multifuncionalidad, tanto teóricos como empíricos, han adoptado hasta la fecha dos aproximaciones diferentes al concepto de la multifuncionalidad: (1) Multifuncionalidad sectorial: Además de la función tradicional del sector primario de producción de materias primas y alimentos se

incorporan todas aquellas funciones realizadas por la agricultura que van más allá de ésta y por las cuales el agricultor no obtiene un bien intercambiable en los mercados (funciones no comerciales). Su unidad de análisis es el 'sector primario'; (2) Multifuncionalidad territorial: Se considera el medio rural como un territorio dotado de funciones que van más allá de lo que es la mera producción agraria y que se clasifican como bienes privados y bienes públicos. Su unidad de análisis es el 'territorio'. La ausencia de un consenso sobre estas cuestiones hace necesario avanzar tanto en el desarrollo teórico como en su aplicación concreta. En este sentido, Van Huylenbroeck y Durand, (2003), Renting et al. (2009) comentan estos y otros enfoques de la multifuncionalidad. En la bibliografía final se incluyen trabajos realizados en los distintos enfoques conceptuales.

#### 4. LA DEMANDA SOCIAL POR LA MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA

Como ya se ha indicado, los bienes y servicios públicos que provee la agricultura a través de sus múltiples funciones afectan al bienestar de la sociedad (Gómez-Limón y Atance, 2004; Stockdale, 2004; Vera-Toscano et al., 2004; Duke y Aull-Hyde, 2002; Yrjölä y Kola, 2004; Hall et al., 2004; Sayadi et al., 2009). Son activos que la sociedad desea conservar, mejorar o eliminar ya que generan utilidad/desutilidad. Las múltiples Reformas de la PAC (1992, 1999 y 2003 y el chequeo médico de la PAC) reflejan, en cierta forma, el deseo continuado de los decisores políticos de adecuar los instrumentos a su alcance a las nuevas exigencias de la sociedad. Sin embargo, la comunidad científica debería preguntarse si estos decisores políticos han venido interpretando correctamente las preferencias de la sociedad para la que trabajan en materia de política agraria y si efectivamente la PAC está guiada convenientemente por unos objetivos públicos que hagan de ésta una auténtica política al servicio de la ciudadanía.

Es sorprendente comprobar que a pesar de la importancia de la cuestión, el debate en torno a la multifuncionalidad raramente se ha detenido a considerar el equilibrio entre las preferencias de los consumidores de los bienes y servicios de mercado y de no mercado y la oferta de estos bienes y servicios. Escasean las informaciones sobre lo que realmente demanda la sociedad y, por extensión, sobre la oferta óptima de bienes públicos de los sistemas agrarios. Las investigaciones consideran solamente la cara productiva omitiendo que la producción conjunta está, al mismo tiempo, sostenida por un consumo conjunto (Vermersch, 2004). En este sentido Atance et al. (2001), señalan que para la mayoría de fallos de mercado detectados en la agricultura española no existe una cuantificación de la demanda de los bienes públicos presentes, cuya inapropiada producción genera el fallo de mercado. Hall et al. (2004) añaden que las discusiones en torno al tema de la multifuncionalidad reflejan una continua preocupación por los efectos del comercio en vez de confrontar seriamente las confusas preferencias de los ciudadanos y los métodos para descubrirlas. Dichas preferencias, que los "arquitectos" de la multifuncionalidad se resisten a contemplar (Potter y Burney, 2002), podrían restablecer el equilibrio entre preferencias públicas e instrumentos políticos. El análisis adecuado de la multifuncionalidad agraria no puede detenerse en el estudio de la oferta conjunta realizada por la agricultura obviando la determinación de la utilidad derivada de los diferentes bienes y servicios proporcionados, puesto que ésta sería imprescindible para determinar el óptimo social al cual debe tratar de desplazarse el sistema agrario, bien mediante el empleo de la intervención pública, bien mediante otras vías alternativas (Latacz-Lohman, 1998; Hall et al., 2004).

La abundante literatura de naturaleza cualitativa sobre valoración de las funciones de la agricultura no está suficientemente compensada por trabajos cuantitativos y menos aún por estudios que traten de cuantificar conjuntamente al menos las princi-

pales funciones de los agro-ecosistemas. La escasez de cuantificación afecta también a las estimaciones de las preferencias públicas por la multifuncionalidad. Asimismo, los trabajos de Stockdale (2004), Vera-Toscano et al. (2004), Ollikainen y Lankoski (2005) y Arovuori y Kola (2005) Salazar Ordoñez y Sayadi (2008); Sayadi et al., (2009), confirman la necesidad de seguir avanzando en ampliar el conocimiento en cuanto a la valoración social de las actividades agrarias.

En la literatura pueden encontrarse numerosos estudios de carácter aplicado en relación a la valoración de externalidades de la agricultura, caracterizados en su inmensa mayoría por:

- Aplicar un enfoque monetario: empleando técnicas de valoración de bienes ambientales para la estimación del valor financiero de los bienes y servicios no comerciales en unidades monetarias, al igual que los productos mercantilizables.
- Aplicar un enfoque parcial: abordando solamente una de las múltiples externalidades (positivas y/o negativas) generadas por los sistemas agrarios (p.ej. el paisaje, la contaminación, etc.).

Los trabajos de la OCDE en materia de multifuncionalidad confirman esta caracterización. Lima e Santos (2001) ha elaborado un documento de síntesis concerniente a la demanda de la sociedad por los bienes y servicios no comerciales generados por la agricultura. En este documento se observa cómo el paisaje ha sido la externalidad más estudiada (p.ej. Dillman y Bergstrom, 1991; Drake, 1992; Bateman et al., 1995; Pruckner, 1995; Garrod y Willis, 1995; Fujimoto, 1998; Yabe et al., 2000), seguida por la contaminación y la erosión (p.ej. Siikamäki, 1997; Rollins et al., 1997; Hurley et al., 1999), daños producidos por las inundaciones y protección frente a las mismas (p.ej. Yoshida et al., 1997; Terawaki, 1997; Kwon, 2000), el soporte de hábitats naturales (p.ej. Bardecki, 1998; Krumolova, 2002) y el mantenimiento de la biodiversidad (p.ej. Loomis et al., 1991; Cooper y Loomis, 1991).

El tema de la cuantificación de las preferencias públicas ha sido ampliamente tratado en Estados Unidos. La mayoría de los trabajos están dirigidos a evaluar elementos concretos de la política agraria de este país. Así, Variyam et al. (1990), mediante una encuesta a escala nacional, abordaron la determinación de las preferencias de los ciudadanos sobre el papel del Estado en relación con la protección de las explotaciones familiares agrarias. Asimismo, destacan los trabajos de Duke y Aull-Hyde (2002) y Duke et al. (2002), de gran interés para la determinación de los pesos que la sociedad otorga a los diferentes objetivos que se esperan alcanzar a través de los programas de mantenimiento de tierras agrarias. Igualmente, Hellerstein y Nickerson (2002) evalúan las preferencias sociales asociadas a estos mismos programas de protección de tierras agrarias. Hall et al. (2004) ofrecen una recapitulación de los trabajos más relevantes realizados en Estados Unidos (Duke y Aull-Hyde, 2002; Duke et al., 2002; Furuseth, 1987; Halstead, 1984; Kline y Wichelns, 1996a, 1996b y 1998; Ready et al., 1997; Variyam et al., 1990, entre otros) de los que destacan por su interés metodológico los de Kline y Wichelns y de Duke et al., relacionados con programas de mantenimiento de tierras agrarias o programas agroambientales. Los autores emplean técnicas de regresión para estudiar las relaciones entre las prioridades subjetivas de los ciudadanos y las características socio-económicas de los mismos. Por otra parte, Van Calker et al. (2008), utilizan técnicas de programación matemática para determinar el óptimo de producción para el sector lechero en Holanda en el que se maximiza el bienestar de diferentes grupos de sociales de interés.

En el ámbito español, son varios los estudios que han tratado estimar la demanda de bienes y servicios no comerciales generados por la agricultura, sobre todo los relacionados con el paisaje, entre los que se destacan algunos trabajos realizados por miembros del Área de Economía y Sociología Agrarias del IFAPA. Así, Calatrava (1996), ha estudiado el paisaje de la caña de azúcar de Granada; Sayadi (1998) y Sayadi et al. (1999, 2000, 2002a y b, 2005a y b) y Sayadi et al. (2009) han analizado y evaluado monetariamente y no monetariamente, contrastando distintas metodologías de preferencias expresadas y reveladas los paisajes agrarios de la zona rural de Las Alpujarras (Sud-este español); Arriaza et al. (2004) han analizado el paisaje olivarero andaluz. Caparrós et al. (2002), analizan las preferencias paisajísticas de los pinares de la Sierra de Guadarrama. También de interés son los trabajos relacionados con la demanda de espacios naturales (Kristöm y Riera, 1997; Azqueta, 2001; Barreiro y Pérez, 1999; Júdez Asensio et al., 2001; Caparrós et al. 2002; Oviedo Pro et al., 2005; Gómez-Limón y Barreiro-Hurlé, 2007; Castillo et al., 2008), y con la demanda recreativa de los sistemas agrarios -turismo rural y agroturismo- (Calatrava, 2001; Sayadi y Calatrava, 2001a, b y c y 2001, Roig Reino, 2005), la conservación de la biodiversidad (Barreiro et al., 2003) y la conservación del suelo (Álvarez et al., 1995; Colombo et al., 2003; Colombo y Calatrava, 2004).

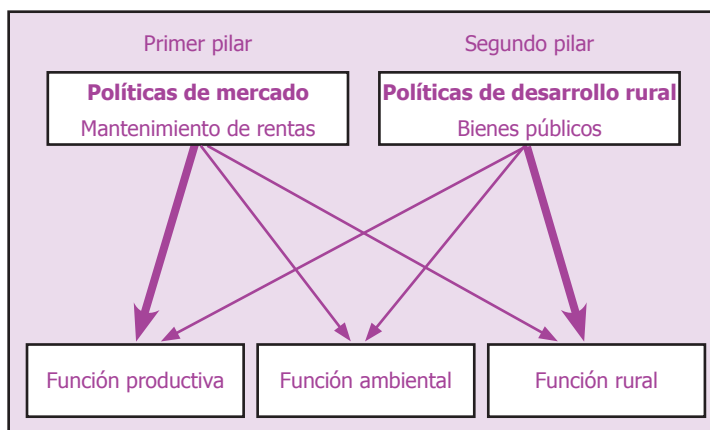
Por otra parte, aplicando un enfoque más holístico, Kallas et al., (2006) analizan las preferencias sociales por las funciones no comerciales del olivar andaluz de montaña. Calatrava (1997) identifica las distintas funciones del olivar de montaña señalando, además, de su función primaria de producción de aceite, su contribución en las actividades secundarias y la provisión de paisajes agrarios tradicionales. Parra López (2003), Parra López et al. (2004, 2007 y 2008) analizan el valor para la sociedad de múltiples funciones económicas, técnicas, socioculturales y medioambientales, del olivar en Andalucía, distinguiendo tres alternativas de producción (olivar ecológico, integrado y convencional) y tres escenarios productivos (olivar muy productivo, medio y poco productivo).

Finalmente cabe destacar el trabajo de Reig et al. (2006) que incluye una revisión interesante de estudios en los distintos enfoques realizados en España. Asimismo, en Gómez-Limón y Barreiro-Hurlé, (2007) puede consultarse varios trabajos sobre la multifuncionalidad de la agricultura en España contemplando tanto aspectos conceptuales, horizontales, de cuantificación así como casos prácticos al respecto. Más recientemente, Carmona Torres et al. (2009) realizan una revisión más amplia y detallada de bibliografía sobre multifuncionalidad de los sistemas agrarios y agroalimentarios en España. La bibliografía revisada ha sido catalogada en base a cinco criterios de clasificación: Objeto de Estudio o Unidad de Análisis; Escala o Ámbito Territorial del trabajo; Enfoque adoptado de Oferta o Demanda Multifuncional; Funciones, Atributos o Impactos considerados en la investigación y Metodologías aplicadas.

## 5. MULTIFUNCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En el ámbito político se ha asistido a una grave simplificación de las opciones existentes para la intervención ante la multifuncionalidad agraria. Así, los países de la Unión Europea, por ejemplo, han defendido su sistema de ayudas directas como una manera de apoyar la producción de bienes públicos asociados o externalidades (CE, 1999b y 2000). En la Figura 1.1 se ha representado de forma muy simplificada y esquemática las relaciones entre las políticas de mercado y de desarrollo rural europeas y las diferentes funciones de la agricultura.

Figura 1.1. La PAC y la multifuncionalidad de la agricultura



Fuente: European Communities (2004).

Los que están en contra de esta forma de intervención, no rechazan realmente el concepto de la multifuncionalidad, sino más bien los instrumentos que se quieren hacer valer para su defensa. En este contexto, Estados Unidos, por ejemplo, cuya postura está perfectamente reflejada en sus argumentaciones económicas en el trabajo de Bohman et al. (1999), pone un gran énfasis en que las políticas correctoras de fallos de mercado por infraprovisión de externalidades positivas deberían tener también el mismo empeño en la corrección de aquellas provocadas por externalidades negativas. Por otra parte, los principales países exportadores mundiales del grupo Cairns [Australia (ABARE, 1999) y Argentina (DRAI, 1999)] argumentan que lograr la multifuncionalidad requeriría una menor intervención pública que la actual, por lo que no estarían justificadas tales ayudas. En caso de intervención proponen el uso al menos de instrumentos ligados exclusivamente a las funciones no comerciales de la agricultura.

Los sucesivos reglamentos de la PAC, en sus aspectos de desarrollo rural y agroambientales, han planteado un sistema de pagos por hectárea vinculados al lucro cesante o al coste adicional que supone el cambio de prácticas, más un determinado porcentaje adicional en concepto de incentivo (Sumpsi et al., 1997; García y Barreiro, 2004). Sin embargo, este formato de apoyo no es el único disponible y, posiblemente, tampoco sea el óptimo para la conservación de la naturaleza (aspecto ambiental de la multifuncionalidad) en terrenos agrarios (Latacz-Lohman, 1998). En particular, el sistema de pagos únicos puede ser ineficiente en el contexto de información asimétrica y provisión de bienes públicos. La investigación en sistemas alternativos de intervención pública forma parte de la agenda de trabajo que surge en torno al concepto de multifuncionalidad (Batie, 2003) y fue resaltada como una de las opciones para mejorar el resultado de los mismos en la revisión sobre los programas agro-ambientales pre-Agenda 2000 (Van Huylenbroeck y Whitby, 1999).

En este sentido, Parra López et al. (2009) proponen una metodología integrada de evaluación de las preferencias sociales por la multifuncionalidad agraria y diseño de políticas públicas sostenibles en sistemas agroganaderos orientados a la producción lechera en Holanda. La metodología se basa en la combinación de la modelización agro-ecológica y el análisis multicriterio de la demanda social, en la tradición de la modelización integrada para el análisis de la multifuncionalidad (ampliamente analizada en Rossing et al., 2007). Con este enfoque también destaca el trabajo de Pacini et al.

(2004) que analiza diferentes sistemas agrarios en Italia. Un método para el diseño de políticas públicas en función de los beneficios de mercado y no mercado asociados a una actividad es el del "nivel de eficiencia de coste" (Campbell et al., 2007). Este método ha sido desarrollado para políticas de uso del territorio por Pannell (2008), que propone una serie de reglas básicas para definir la conveniencia de la intervención pública con diferentes mecanismos políticos en función de los beneficios de privados y públicos asociados a un determinado uso del territorio.

Dentro de una tendencia a largo plazo de reducción de ayudas y mayores restricciones presupuestarias parece relevante investigar alternativas para potenciar el papel multifuncional de la agricultura, contrastar los instrumentos políticos existentes con las preferencias públicas y diseñar alternativas políticas óptimas que permitan recuperar la legitimidad y el apoyo social a dichas políticas así como aumentar la eficiencia de la producción conjunta de los sistemas agrarios. Se trata en definitiva de lograr una perspectiva política a largo plazo a favor de una agricultura sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Por ello, en nuestra opinión investigaciones que intentan analizar la oferta y las preferencias públicas en cuanto a la multifuncionalidad deberían tratar de responder a una serie de preguntas que aumentarían considerablemente la eficiencia de los nuevos instrumentos de política agraria y de desarrollo rural:

- ¿Cuáles son los bienes y servicios (privados y/o públicos) de origen agrario más relevantes para la sociedad?
- ¿Cuáles son los atributos que caracterizan la percepción pública de la agricultura?
- ¿Cuál es el equilibrio entre bienes de mercado y de no mercado que la sociedad desea que se produzca?
- ¿Qué cantidad de cada bien y servicio requiere la sociedad?
- ¿Cuál es la relación o trade-off entre los diferentes bienes y servicios suministrados por este sector agrario?

Sin duda, respondiendo a estas preguntas adecuadamente ayudarían a los decisores políticos para establecer de forma eficiente los objetivos públicos a perseguir por la política agraria, así como diseñar los instrumentos más adecuados para alcanzarlos. En definitiva, puede afirmarse que para optimizar el bienestar del conjunto de la sociedad se requiere previamente un amplio análisis, detenido y transparente, de las múltiples funciones de la agricultura y las demandas sociales por estas funciones. Sólo así se pueden diseñar instrumentos óptimos (políticas de mercados agrarios, de ayuda a rentas, de desarrollo rural, etc.) para lograr unas decisiones colectivas eficientes en el seno de la PAC que maximicen el bienestar social y que permitan un desarrollo agrario y rural económica, social y medioambientalmente sostenibles.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su gratitud por el soporte económico recibido del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) y la Unión Europea a través de los fondos FEDER, mediante la financiación de los proyectos MULTIPREF (RTA2006-00055) y ECOINNOLI (RTA2008-00024), y de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, a través de la financiación del proyecto MULTIOLI (PAIDI P07-SEJ-03121).





## BIBLIOGRAFÍA

ABARE (1999). "Multifuncionalidad. ¿Un pretexto para el proteccionismo?". *Current Issues* 99, Agosto.

Abler, D. (2001a). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in United States". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris.

Abler, D. (2001b). "A synthesis of country reports on jointness between commodity and non-commodity outputs in OECD agriculture". Workshop on multifunctionality, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris.

Álvarez Fernández, A.L. (2003). "Adaptación de la Agricultura española a los criterios de multifuncionalidad". Jornada Temática sobre la agricultura española en el marco de la PAC. 6 y 7 de febrero. Madrid.

Álvarez, A.; Herruzo, A.; Zekri, S. (1995). "Intertemporal profits from soil conservation practices in Mediterranean dry farming". En: Albisu, L.M.; Romero, C. (Eds.) *Environmental and land use issues: an economic perspective*. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel, Kiel: 277-286.

Anderson, K. (2000). "Agriculture's multifunctionality and the WTO". *The Australian Journal of Agriculture and Resource Economics*, 44(3): 475-494.

Arovuori, K.; Kola, J. (2005). "Multifunctionality policy measures for multifunctional agriculture". The XIth EAAE Congress The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System. Copenhagen (Denmark). August 23-27.

Arriaza, M.; Cañas-Ortega, J.A.; Ruiz-Avilés, P. (2004). "Assessing the visual quality of rural landscapes". *Landscape and Urban Planning*, 69: 115-125.

Atance, I.; Bardají, I.; Tió, C. (2001). "Fundamentos económicos de la multifuncionalidad agraria e intervención pública (Una aplicación al caso de España)". IV Congreso Hispano-Portugués de Estudios Rurales. Santiago de Compostela, 7 – 8 junio.

Atance, I.; Tió, C. (2000). "La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria". *Rev. Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 189: 29-48.

Azqueta, D. (1999) "Valoración económica de la calidad ambiental". McGraw-Hill Intramericana de España.

Azqueta, D. (2001). "La demanda social de los espacios naturales". En: Buendía, J.D.; Colino, J. (Eds.). *Turismo y medioambiente*. Biblioteca Civitas de economía y empresa. Civitas, Madrid: 51-67.

- Azqueta, D.; Pérez, L. (1996). "Gestión de espacios naturales". Ed. McGraw-Hill.
- Bardecki, M.J. (1998). "Wetlands and Economics: An Annotated Review of the Literature, 1988-1998". Report prepared for Environment Canada, Ontario Region. Disponible en: <http://www.on.ec.gc.ca/glmir/data/wetland-valuation/intro.html>
- Barreiro, J.; Casado, J.M.; Pérez y Pérez, L.; Muñoz Yanguas, M.A. (2003). "Valoración de las Especies y Espacios Protegidos en Aragón. Evidencia en un Modelo Spike e inclusión de las Preferencias Inciertas en un Modelo de Valoración Contingente". Comunicación presentada en el VI Encuentro De Economía Aplicada, Granada, 5-7 Junio, 2003.
- Barreiro, J.; Pérez, L. (1999). "Non-market benefits valuation of conservation policies in Spain". *Medit*, 10(1): 4-13.
- Bateman, I.; Willis, K.; Garrod, G. (1995). "Consistency between Contingent Valuation Estimates: A Comparison of Two Studies of UK National Parks". *Regional Studies*, 28 (5): 457-474.
- Batie, S. (2003). "The multifunctional attributes of north-eastern agriculture: a research agenda". *Agricultural and Resource Economics Review*, 31(1): 1-8.
- Bohman, M.; Cooper, J.; Mullarkey, D.; Normile, M. A.; Skully, D.; Vogel, S.; Young, E. (1999). "The Use and Abuse of Multifunctionality". Economic Research Service, USDA, noviembre.
- Brunstand R.J.; Gaasland, I.; Vardal, E. (2005). "Multifunctionality of agriculture: An inquiry into the complementarity between landscape preservation and food security". The XIth EAAE Congress The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System. Copenhagen (Denmark). August 23-27.
- Burrell, A. (2001). "Synthesis of the evidence on the possible impact of commodity price decreases on land use and commodity production, and the incidence on the provision of non-commodity outputs". Workshop on multifunctionality, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris.
- Cairns Group (2001). "Communiqué of the Cairns Group". XXIII Ministerial Meeting. Disponible en: [http://www.cairnsgroup.org/meetings/min23\\_communique.html](http://www.cairnsgroup.org/meetings/min23_communique.html). Referred: 30.8.2003
- Calatrava, J. (1996). "Valoración económica de paisajes agrarios: consideraciones generales y aplicación del método del valor contingente al caso de la caña de azúcar en la vega de Motril-Salobreña". En: Azqueta, D.; Pérez y Pérez, L. (Eds.). *Gestión de Espacios Naturales. Valoración de la demanda de servicios recreativos*. Ed. McGraw, Madrid. pp. 143-173.
- Calatrava, J. (2001). "Agricultura y turismo en el medio rural: aspectos conceptuales y algunas reflexiones sobre su interacción". En: Buendía, J.D.; Colino, J. (Eds.). *Turismo y medioambiente*. Biblioteca Civitas de economía y empresa. Civitas, Madrid: 102-131.
- Calatrava, J., (1997). "El olivar en los procesos de desarrollo rural: consideraciones sobre su Valor Económico Total (VET)". *Jornadas sobre el Futuro del Olivar*. Universidad Internacional de Andalucía. Baeza, Agosto.
- Calatrava, J.; Sayadi, S. (2005). "Permanencia de la actividad agraria y políticas de desarrollo rural: un análisis a partir de un seguimiento (1981 – 2001) a explotaciones agrarias en zonas de montaña". *Rev. Española de Estudios Agrosociales*, 204: 207-218.

Campbell, D., Davies, J., Wakerman, J., 2007. "Realising economies in the joint supply of health and environmental services in Aboriginal central Australia". DKCRC Working Paper. Disponible en: <http://desertknowledgecrc.com.au/publications/downloads/DKCRC-WP-11-Realising-economies-in-the-joint-supply-of-health-and-environmental-services-in-Aboriginal-central-Australia.pdf>

CAP – Consejería de Agricultura y Pesca (2002). "Plan del sector hortícola en la provincia de Almería". Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía. Junta de Andalucía. Vol. I, 55 pp.

Caparrós Gass, A.; Campos Palacín, P. (2002). "Valoración de los usos recreativo y paisajístico en los pinares de la Sierra de Guadarrama". Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, 195: 121-146.

Carmona Torres, C.; Sayadi, S.; Parra López, C. (2009). "Revisión bibliográfica sobre multifuncionalidad de los sistemas agrarios y agroalimentarios". Doc. Trabajo nº 67. Área de Economía y Sociología Agrarias. IFAPA. CAP. 85p.

Castillo, M.E.; Sayadi, S.; Ceña, F., (2008). "El valor del uso recreativo del parque natural Sierra de María-Los Vélez (Almería)". Economía Agraria y Recursos Naturales, 8(2): 49-72.

CE (Comisión Europea) (1999a). "Safeguarding the multifunctional role of agriculture: which instruments?". European Commission, DG Agriculture, Info-Paper. Brussels. September.

CE (Comisión Europea) (1999b). "Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture". Info-paper. October. Bruxelles.

CE (Comisión Europea) (2000). "Agriculture's contribution to environmentally and culturally related non-trade concerns". European Commission, DG Agriculture. July. Brussels.

CE (Comisión Europea) (2002): "Revisión Intermedia de la Política Agrícola Europea" (COM 2002 394, acompañado de tres documentos de trabajo de carácter sectorial sobre el arroz (SEC (2002) 797. Disponibles en: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm)

CE (Comisión Europea) (2003a). "Mid-term Review of the Common Agricultural Policy. July 2002". Proposals. Impact Analyses. DG Agriculture. February. Disponible en: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep_en.pdf)

CE (Comisión Europea) (2003b). "Una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible". COM (2003) 23 de Enero de 2003. Disponible en: [http://europa.eu.int/comm/agricultura/mtr/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agricultura/mtr/index_es.htm) (Exposición de motivos y propuestas legislativas).

CE (Comisión Europea) (2003c). "Los futuros ciudadanos de la UE respaldan los objetivos de la PAC". Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, 198: 287-291.

Ceña, F.; Gallardo, R.; Ramos, F. (2006). "Efectos territoriales de la expansión del olivar en Andalucía". En: Cambio estructural y políticas agrarias. Serie Estudios – MAPA. Madrid.

Colombo, S.; Calatrava, J. (2004). "A socioeconomic approach to account for off-site effects of soil erosion". Rev. Advances in agroecology, 26: 1-9.

Colombo, S.; Calatrava, J.; Hanley, N. (2003). "The economic benefits of soil erosion control: An application of the contingent valuation method in the Alto Genil basin of southern Spain". *Journal of Soil and Water Conservation*, 6: 367-372.

Consejería de Agricultura y Pesca (2003). "El olivar andaluz". Junta de Andalucía. Sevilla.

Cooper, J.; Loomis, J. (1991). "Economic Value of Wildlife Resources in the San Joaquin Valley: Hunting and Viewing Values". En: Dinar, A.; Zilberman, D. (Eds.). *The economics and management of water and drainage in agriculture*. Kluwer Academic, Dordrecht: 135-153.

DEFRA (2006). "Valuing Our Natural Environment. Final Report". Prepared by EFTEC (Economics for the Environment Consultancy Ltd) and EFL (Environmental Futures Ltd). Anexos disponibles en: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/3\(1\).pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/3(1).pdf)

Dillman, B.; Bergstrom, J. (1991). "Measuring Environmental Amenity Benefits of Agricultural Land". En: N. Hanley (Ed.). *Farming and the Countryside: An Economic Analysis of External Costs and Benefits*. Wallingford, CAB International, UK.

DRAI - Dirección de Relaciones Agroalimentarias Internacionales (1999). "La multifuncionalidad en la agricultura. Algunas consideraciones para el análisis". Área de Relaciones Bilaterales. Ministerio de Economía. Buenos Aires.

Drake, L. (1992). "The non-market value of the Swedish agriculture landscape". *European Review of Agricultural Economics*, 19: 351-364.

Drummond, I.; Mardsen, T. (1999). "The condition of sustainability". London, Routledge.

Duke, J.M.; Aull-Hyde, R. (2002). "Identifying public preferences for land preservation using the analytic hierarchy process". *Ecological Economics*, 42: 131-145.

Duke, J.M.; Ilvento, T.W; Hyde, R.A. (2002). "Public support for land preservation: measuring relative preferences in Dalaware". FREC research reports, FREC RR02-01. Department of Food and Resource Economics, University of Delaware. Disponible en: <http://www.udel.edu/FREC/PUBS/RR02-01.pdf>

European Communities (2004). "New perspectives for EU Rural Development". Fact Sheet. Luxembourg. Disponible en: <http://europa.eu.int/comm/agriculture>

Flaten, O. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Norway". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Fujimoto, T. (1998). "Evaluation of Benefits and Costs of Rural Land-Use Policy for the Conservation of Historical Landscape – A Case Study of the Asuka Village". *Journal of Rural Planning Association*, 17(1): 40-50.

Furusetth, O. (1987). "Public attitudes towards local farmland protection programs". *Growth and Change*, 18(3): 49-61.

Gallardo, R.; Ceña, F. (2006). "Versification et la durabilité territoriales. Le cas des zones spécialisées dans la production d'huile d'olive en Espagne". *Sustainable Development and Globalisation of agri-food markets*. CLUEB. Bolonia, Italia. pp. 227-249.

Gallardo, R.; Ceña, F. (2007). "Proceso de ajuste estructural en el olivar de Andalucía". En: *Cambio estructural y políticas agrarias. Serie Estudios – MAPA*. Madrid.

García, S.; Barreiro, J. (2004). "Instrumentos económicos para la financiación de políticas de conservación de la biodiversidad". Documentos Técnicos de Gestión Ambiental, viveros y Repoblaciones de Navarra. 97p.

Garrod, G.D.; Willis, K.G. (1995). "Valuing the benefits of the south downs environmentally sensitive area". *Journal of Agriculture Economics*, 46: 160-173.

Givord, D. (2001). "Defending the European rural and agricultural model at the WTO". *Leader magazine* nº 25, Winter.

Gómez-Limón, J.A.; Atance, I. (2004). "Identificación de objetivos públicos para el apoyo del sector agrario". *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 203. MAPA. Madrid.

Gómez-Limón, J.A.; Barreiro-Hurlé, J. (2007). "Valoración de bienes ambientales complejos: una alternativa multicriterio". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 7(14): 83-107.

Gómez-Limón, J.A.; Barreiro-Hurlé, J. (Coords.) (2007). "La Multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos". Eumedia S.A. y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 303p.

Goutlay, D.; Slee, B. (1998). "Public preferences for landscape features: a case study of two Scottish environmentally sensitive areas". *Journal of Rural Studies*, 14: 249-263.

Guarino, A.; Sayadi, S.; Calatrava, J. (2008). "Get out together from marginalization: The Case of farmer cooperatives and associations in mountainous areas in south-eastern Spain". VII AIAE Congress The Role of Cooperatives in the European Agri-food System. Bologna (Italia). 28-30 May.

Hall, C.; McVittie, A.; Moran, D. (2004). "What does the public want from agriculture and the countryside? A review of evidence and methods". *Journal of Rural Studies*, 20: 211-225.

Halstead, J. (1984). "Measuring the non-market demand value of Massachusetts agricultural land: a case study". *Journal of North-Eastern Agricultural Economics Council*, 13(1): 12-19.

Hellerstein, D.; Nickerson, C. (2002). "Farmland protection programs: What does the public want?". *Agricultural Outlook*, May: 1073-1076.

Hurley, T.M.; Otto, D.; Holtkamp, J. (1999). "Valuation of Water Quality in Livestock Regions: An Application to Rural Watersheds in Iowa". *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 31: 177-184.

Junta de Andalucía (2003). "Balance Agrario. 2002". Consejería de Agricultura y Pesca. Disponible en: [www.juntadeandalucia.es](http://www.juntadeandalucia.es)

Junta de Andalucía (2004). "Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras de Andalucía-2001". Consejería de Agricultura y Pesca, Servicio de Publicaciones y Divulgación, Sevilla.

Kallas, Z.; Gómez-Limón, J.A.; Arriaza, M.; Nekhay, O. (2006). "Análisis de la demanda de bienes y servicios no comerciales procedentes de la actividad agraria: el caso del olivar de montaña andaluz". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 6(11): 49-79.

Katsaros, D. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Greece". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD, Paris.

Kline, J.; Wichelns, D. (1996b). "Public preferences regarding the goals of farmland preservation programs". *Land Economics*, 72: 538-549.

Kline, J.; Wichelns, D. (1996a). "Measuring public preferences for the environmental amenities provided by farmland". *European Review of Agricultural Economics*, 23: 421-436.

Kline, J.; Wichelns, D., (1998). "Measuring heterogeneous preference for preserving farmland and open space". *Ecological Economics*, 26: 211-224.

Kristöm, B.; Riera, P. (1997). "El método de la valoración contingente. Aplicaciones al medio rural español". *Revista Española de Economía Agraria*, 179: 133-166.

Krumolova, V. (2002). "Evaluation of chosen benefits on environment and landscape coming from Czech agriculture". *Agricultural Economics*, 48(1): 13-17.

Kwon, O.S. (2000). "Multifunctionality of Agriculture: A Korean Perspective". Institute of Agricultural Sciences and Development. Seoul National University.

Lankoski, J. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Finland". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD, Paris.

Latacz-Lohman, U. (1998). "Mechanisms for the provision of public goods in the countryside". En: Dabbert et al. (Eds.). *The Economics of Landscape and Wildlife Conservation*. CAB International. pp. 173-186.

Lima e Santos, J.M. (2001). "A synthesis of country reports on demand measurement of non-commodity outputs in OECD agriculture". Workshop on multifunctionality. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Loomis, J.B.; Hanemann, M.; Kanninen, B.; Wegge, T. (1991). "Willingness to Pay to Protect Wetlands and Reduce Wildlife Contamination from Agricultural Drainage". En: Dinar, A.; Zilberman, D. (Eds.). *The economics and management of water and drainage in agriculture*. Kluwer Academic, Dordrecht: 98-134.

Massot, A. (2003). "La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias". *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199: 11-60.

Massot, A. (2004). "España ante la reforma de la política agrícola común". DT 50/2004, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid.

Meister, A.D. (2001a). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Australia and New Zealand". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Meister, A.D. (2001b). "Synthesis and evaluation of the evidence from the country case studies concerning different arrangements and institutional options for providing non-commodity outputs". Workshop on multifunctionality. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Nakashima, Y. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Japan". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

OECD (1998). "Multifunctionality: A Framework for Policy Analysis". Paris.

OECD (2001). "Multifunctionality: Towards an Analytical Framework". OECD. Paris. 159p.

- OECD (2003). "Multifunctionality. The policy implications". OECD. Paris. 106p.
- Ollikainen, M.; Lankoski, J. (2005). "Multifunctional agriculture: the effect of non-public goods on social optimal policies". The XIth EAAE Congress The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System. Copenhagen (Denmark). August 23-27.
- Oviedo Pro, J.L.; Caparrós Gass, A.; Campos Palacín, P. (2005). "Valoración contingente del uso recreativo y de conservación de los visitantes del Parque Natural los Alcornocales". *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 208.
- Pacini, C., Wossink, A., Giesen, G., Huirne, R. (2004). "Ecological-economic modelling to support multi-objective policy making: a farming systems approach implemented for Tuscany". *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 102, 349-364.
- Pannell, D.J. (2008). "Public Benefits, Private Benefits, and Policy Mechanism Choice for Land-Use Change for Environmental Benefits". *Land Economics*, 84: 225-240.
- Parra López, C. (2003). "Sistemas de producción ecológica, integrada y convencional en olivar: Estudio de difusión de innovaciones y evaluación multifuncional". Tesis Doctoral. Dpto. Economía, Sociología y Política Agrarias. Universidad de Córdoba.
- Parra López, C.; Calatrava Requena, J.; De Haro Giménez, T. (2004). "Análisis multifuncional de sistemas agrarios: Aplicación del método del Proceso Analítico Jerárquico al olivar de producción convencional, ecológica e integrada en Andalucía". Ed. Unicaja. Málaga. España. Accésit en el VI Premio Unicaja de Investigación sobre Desarrollo Económico y Estudios Agrarios.
- Parra López, C.; Calatrava Requena, J.; De Haro Giménez, T. (2007). "A multi-criteria evaluation of the environmental performances of conventional, organic and integrated olive-growing systems in the south of Spain based on experts' knowledge". *Renewable Agriculture and Food Systems*, 22(3): 189-203.
- Parra López, C.; Calatrava Requena, J.; De Haro Giménez, T. (2008a). "A systemic comparative assessment of the multifunctional performance of alternative olive systems in Spain within an AHP-extended framework". *Ecological Economics*, 64(4): 820-834.
- Parra López, C.; Groot, J.C.J.; Carmona Torres, C.; Rossing, W.A.H. (2009). "An integrated approach for ex-ante evaluation of public policies for sustainable agriculture at landscape level". *Land Use Policy*, 26(4): 1020-1030.
- Pearce, D.W.; Turner, R.K. (1990). "Economic of natural resources and the environment". Harvester Wheatsheaf. London. 378p.
- Phan-huy, S. A.; Kopainsky, B.; Rieder, P. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework a review of literature in Switzerland". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.
- Potter, C.; Burney, J. (2002). "Agricultural multifunctionality in the WTO - Legitimate non trade concern or disguised protectionism?". *Journal of Rural Studies*, 18: 35-47.
- Pruckner, G. (1995). "Agricultural Landscape Cultivation in Austria: An Application of the CVM". *European Review of Agricultural Economics*, 22: 173-190.
- Ready, R.; Berger, M.; Blomquist, G. (1997). "Measuring amenity benefits from farmland: hedonic pricing vs. Contingent valuation". *Growth and Change*, 28(4), 438-458.
- Reig, E. (2003). "Multifuncionalidad y agricultura: una perspectiva económica". En: *La multifuncionalidad a examen. IVIFA: Quaderns Agroambientals*. pp. 9-22.

Reig, E. (2006). "Agricultural Multifunctionality: the state of the art in Spanish research work". European Series on Multifunctionality 10. pp. 109-147.

Renting, H.; Rossing, W.A.H.; Groot, J.C.J.; Van der Ploeg, J.D.; Laurent, C.; Perraud, D.; Stobbelaar, D.J.; Van Ittersum, M.K. (2009). "Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework". *J. of Environmental Management*, 90: S112-S123.

Roig Merino, B. (2005). "Estudio descriptivo de la demanda española de turismo en casas rurales". *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 207: 181-198.

Rollins, K.J.; Tate, D.; Zachariah O. (1997). "Resource Valuation and Public Policy: Consumers' Willingness to Pay for Improving Water Servicing Infrastructure". *Canadian Water Resources Journal*, 22(2): 185-195.

Rossing, W.A.H.; Zander, P.; Josien, E.; Groot, J.C.J.; Meyer, B.C.; Knierim, A. (2007). "Integrative modelling approaches for analysis of impact of multifunctional agriculture: A review for France, Germany and The Netherlands". *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 120, 41-57.

Ruttan, V.W.; Hayami, Y. (1984). "Toward a Theory of Induced Institutional Innovation". *The Journal of Development Studies*, 20(4): 204-224.

Salazar Ordoñez, M.; Sayadi, S. (2007). "La Revisión Intermedia de la PAC. ¿Acuerdo, desacuerdo o incertidumbre?". *Agricultura Familiar en España. Fundación de Estudios Rurales*. pp. 48-58.

Salazar Ordoñez, M.; Sayadi, S. (2008). "Environmental issues from agriculture: Social perception analysis in Southern Spain". XIIth Congreso of the European Association of Agricultural Economists. Ghent (Belgium). 26-29 August.

Sang Kwon, O. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Korea". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Sayadi, S. (1998). "Análisis de potencialidad de los sistemas agrarios en el desarrollo local de zonas rurales: El caso de la Alta Alpujarra". Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba. Tomo I y II. 655p.

Sayadi, S. (2008). "Externalités environnementales des systèmes agraires dans le sud de la Méditerranée: Le cas de l'agriculture de montagne du sud-est Espagnol". En: Agencia Española de Cooperación Internacional AECID (Ed.). *Systèmes agroforestiers comme technique pour la gestion durable du territoire*. pp. 111 – 128.

Sayadi, S.; Calatrava, J. (2001a). "Análisis de la potencialidad agroturística para el desarrollo rural: el caso de la montaña Penibética". IV Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria (A.E.E.A) 'Economía Agraria y Recursos Naturales: Nuevos Enfoques y Perspectivas'. Pamplona. 19-21 Septiembre.

Sayadi, S.; Calatrava, J. (2001b). "Agroturismo y Desarrollo Rural Situación Actual, Potencial y Estrategias en Zonas de Montaña del Sureste español". *Rev. Cuadernos de Turismo*, 7: 131- 157.

Sayadi, S.; Calatrava, J. (2001c). "Las funciones recreativa y estética de los sistemas agrarios: un análisis en La Alpujarra Alta oriental granadina". IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales 'La Multifuncionalidad de Los Espacios Rurales en la Península Ibérica'. Santiago de Compostela. 7-8 de Junio.



Sayadi, S.; Calatrava, J. (2002). "Análisis Funcional de los Sistemas Agrarios para el Desarrollo Rural Sostenible: las Funciones Productiva, Recreativa y Estética de la Agricultura en La Alta Alpujarra". Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. Serie Estudios, nº 148. 328p. ISBN: 84-491-0495-5. Madrid.

Sayadi, S.; González Roa, M.C.; Calatrava Requena, J. (2009). "Public preference for landscape features: the case of agricultural landscape in mountainous Mediterranean areas". *Land Use Policy*, 26: 334-344.

Sayadi, S.; González, M.C.; Calatrava, J. (1999). "Estimating relative value of agrarian landscape by Conjoint Analysis: the case of the Alpujarras (Southeastern Spain)". IX Annual Conference of The European Association of Environmental and Resource Economists (EAERE). Oslo (Noruega). Disponible en: <http://www.uio.no/eaere99/pdf/p2073.pdf>

Sayadi, S.; González, M.C.; Calatrava, J. (2000). "Valuing Agrarian Landscape: an application of Conjoint Analysis to specially sensitive Mediterranean mountain areas in Southeastern Spain". IAAE XXIVth Congress. 13–19 Agosto. Berlín.

Sayadi, S.; González, M.C.; Calatrava, J. (2002a). "Identifying and pricing rural landscape preferences in mountainous Mediterranean areas by conjoint analysis and contingent valuation method". X Congreso del European Association of Agricultural Economists 'Exploring Diversity in the European Agri-food System'. 28-31 Agosto. Zaragoza.

Sayadi, S.; González, M.C.; Calatrava, J. (2002b). "Ranking versus scale rating in Conjoint Analysis: evaluating landscapes in mountainous regions in Southeastern Spain". Proceedings 7th biennial conference of the International Society for Ecological Economics (ISEE) 'Environment and Development: Globalisation & the Challenges for Local & International Governance'. Sousse (Tunisia). 6-9 March.

Sayadi, S.; González, M.C.; Calatrava, J. (2005a). "Ranking versus scale rating in Conjoint Analysis: evaluating landscapes in mountainous regions in Southeastern Spain". *Ecological Economics*, 55(4): 539-550.

Sayadi, S.; González, M.C.; Calatrava, J. (2005b). "Estudio de preferencias por elementos agrarios en el paisaje mediante el método de análisis conjunto y análisis contingente: el caso de la Alpujarra granadina". *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 4(7): 135-151.

Scottish Executive (2002). "Custidians of change: report of the agriculture and environment working group". Disponible en: [www.scotland.gov.uk/library5/agri/aewg-00.asp](http://www.scotland.gov.uk/library5/agri/aewg-00.asp)

Shimid, E.; Sinabell, F. (2004). "Modelling multifunctionality of agriculture – concepts, challenges, and an application". Seminar 'Multifunctionality, agriculture and markets: understanding the critical linkage'. October 27-29. Rennes. Francia.

Siikamäki, J. (1997). "The economic value of decreased use of pesticides? A contingent valuation study on willingness to pay". Agricultural Economics Research Institute. Research Reports 217.

Sinabell, F (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Austria". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Stockdale, A. (2004). "Rural out-migration: community consequences and individual migrant experiences". *Sociologia Ruralis*, 44: 167-194.

Sumpsi, J. M.; Garrido A.; Iglesias, E. (1997). "La política agroambiental de la UE: Un análisis desde la perspectiva económica". *Rev. Economía Agraria*, 179: 227-265.

Terawaki, T. (1997). "Measuring Positive and Negative Externalities of Urban Farmland". *Journal of Rural Planning Association*, 16(3): 216-227.

Tió, C.; Atance, I. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Spain". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Van Calker, K.J.; Berentsen, P.B.M.; Giesen, G.W.J.; Huirne, R.B.M. (2008). "Maximising sustainability of Dutch dairy farming systems for different stakeholders: a modelling approach". *Ecological Economics*, 65: 407-419.

Van Huylenboreck, G. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Belgium". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Van Huylenboreck, G.; Durand G. (2003). "Multifunctional Agriculture: A new Paradigm for European Agriculture and Rural Development". ASHGATE. 239p.

Van Huylenbroeck, G.; Whitby, M. (1999). "Conclusions and policy recommendations". En: Van Huylenbroeck, G.; Whitby, M. (Eds.). *Countryside stewardship: farmers, policies and markets*. Pergamon Press, Amsterdam. pp. 89-111.

Variyam, J.; Jordan, J.; Epperson, J. (1990). "Preferences of citizens for agricultural policies: evidence from a national survey". *American Journal of Agricultural economics*, 72(2): 257-267.

Vatn, A. (2002). "Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regime". *European Review of Agricultural Economics*, 29(3): 309-327.

Vera-Toscano, E.; Phimister, E.; Weersink, A. (2004). "Short-term employment transitions of the Canadian labour force: rural-urban differences in underemployment". *Agricultural Economics*, 30: 129-142.

Vereijken, P.H. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Netherlands". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Vermersch, D. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in France". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Vermersch, D. (2004). "Modelling multifunctional agriculture as a demand driven agriculture: joint production vs. joint consumption." Seminar 'Multifunctionality agriculture and markets: understanding the critical linkage'. October 27-29. Rennes. Francia.

Weersink, A. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in Canada". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Winter, M. (2001). "Multifunctionality: Applying the OECD framework. A review of literature in United Kingdom". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OECD. Paris.

Yabe, M.; Nitta, K.; Goda, M.; Nishizawa, E. (2000). "An Economic Evaluation of Agro-pasture Landscape by CVM. Comparative Analysis of Payment between Donation and Taxation". *Studies in Regional Science*, 30: 98-105.

Yoshida, K.; Kinoshita, J.; Goda, M. (1997). "Valuing the Environmental Benefits of Farmland and Forests by the Contingent Valuation Method". *Quarterly Journal of Agricultural Economy*, 51(1): 1-57.

Yrjölä, T.; Kola, J. (2004). "Society's demand for multifunctional Agriculture". 90th EAAE Seminar 'Multifunctionality agriculture and markets: understanding the critical linkage'. October 27-29. Rennes. Francia.



## **CAPÍTULO 2**

### **LA MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA: IMPLICACIONES PARA EL ANALISIS DE LOS SISTEMAS AGRARIOS**

Javier CALATRAVA REQUENA

Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera – IFAPA.  
Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía



"En las ciencias de la naturaleza, lo que debe interesarnos es el conjunto, la realidad como un todo, y no sólo sus productos materiales que no pueden considerarse como algo aparte del todo"

**Aristóteles**

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque el uso del término, tanto en el lenguaje político como en el científico, tiene sólo algo más de una década, temáticas ligadas al concepto de la multifuncionalidad agraria no son tan recientes en la literatura científica, pues desde hace más de cuatro décadas algunas de las funciones de la agricultura, recreativas (agroturismo) o estéticas (agropaisaje), ligadas al funcionamiento de los sistemas agrarios, vienen siendo objeto de análisis y valoraciones por parte de los científicos sociales (Sayadi y Calatrava, 2001). Incluso hay autores que ven ya en el Tratado de Roma (1957) la asignación de un claro papel bifuncional para la agricultura europea (Barthélemy y Nieddu, 2004) con dos funciones no fácilmente compatibles: una función técnico-económica de incremento de la productividad ligada al mercado, y otra social de mantenimiento del nivel de vida de los agricultores y del modelo de agricultura familiar en Europa, por la que los precios de los productos vienen, en alguna medida, influidos por los costes de producción.

Desde que, a comienzos de la década de los noventa del pasado siglo, se empieza a utilizar el término multifuncionalidad en el lenguaje científico, el análisis de la multifuncionalidad agraria ha sido objeto de atención frecuente desde enfoques muy diferentes, siendo quizás uno de los menos usuales el efecto de la implicación de la multifuncionalidad en el análisis de los sistemas agrarios. Ése es precisamente el objeto de estas reflexiones.

Tras unos comentarios de naturaleza conceptual sobre la multifuncionalidad agraria y los distintos enfoques desde los que el tema es tratado en la literatura científica, se plantean y comentan las diferentes funciones que la agricultura puede realizar en el espacio y la sociedad rural. Finalmente, se analizan las implicaciones que para el análisis de los sistemas agrarios tiene la consideración de la multifuncionalidad como objetivo en la gestión y el funcionamiento de dichos sistemas, con algunos comentarios específicos sobre las funciones ambientales.

## 2. LA MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA

La multifuncionalidad implica producción conjunta, o sea la producción de distintos productos o efectos (bienes, servicios y externalidades) por un sistema, a partir de un mismo proceso productivo, o de procesos productivos distintos pero interrelacionados o interaccionados, de tal manera que el cambio en la producción de unos afecta al nivel de otros.

El término multifuncionalidad, referido a los sistemas agrarios, pretende indicar el hecho de que éstos realizan en el espacio rural que ocupan, y para la comunidad local que los desarrolla, funciones de diversa índole que van más allá de su papel productivo de alimentos y materias primas vegetales y animales, dando lugar a otros bienes y servicios, algunos de los cuales suelen ser bienes públicos (externalidades). La agricultura

puede así contribuir a diversos objetivos sociales al mismo tiempo.

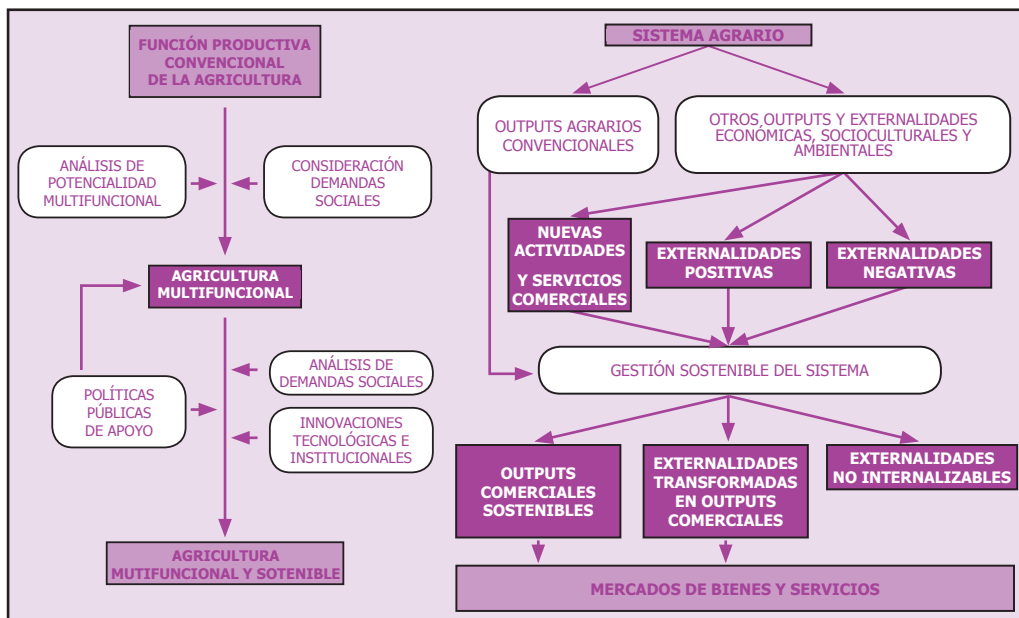
Efectivamente, los sistemas agrarios realizan en el medio rural una serie de funciones que normalmente podemos considerar ligadas a las componentes de su Valor Económico Total. Así, en líneas generales, las funciones de índole productiva determinan los Valores de Uso directo mientras que las externalidades de distinta naturaleza (ambiental, espacial, cultural), determinan los Valores de Uso Indirecto y de no Uso.

Con frecuencia en la literatura se consideran funciones socioeconómicas, ambientales y territoriales, o también económicas, sociales y ambientales.

Otra forma, también frecuente en la literatura, de expresar las funciones de la agricultura es distinguiendo entre sus funciones productivas, comerciales o mercantiles, y sus funciones no comerciales ligadas a las externalidades del sistema. Dentro de las funciones no comerciales de los sistemas agrarios son relevantes las medioambientales, que resultan de la estrecha relación entre la agricultura y el medioambiente, de la que trataré específicamente más adelante.

En el esquema de la Figura 2.1 puede verse el paso de una agricultura con predominio de su función productiva convencional a una agricultura multifuncional y sostenible ideal, en la que se han eliminado, o como mínimo internalizado, las externalidades negativas y se han internalizado todas las externalidades positivas internalizables, bien mediante transformación en bienes y servicios de mercado, o bien mediante ayudas sociales. Vemos en el esquema que para ello interaccionan la potencialidad multifuncional del propio sistema agrario, la consideración y el análisis de las demandas sociales, la generación de adecuadas innovaciones tecnológicas e institucionales, y las políticas de apoyo a la sostenibilidad y a la multifuncionalidad, objetivo claramente explicitado en la Agenda 2000 europea.

**Figura 2.1. Esquema del proceso hacia la agricultura multifuncional y sostenible**





La multifuncionalidad puede considerarse desde distintos enfoques, que determinan otras tantas aproximaciones. Así podemos abordar a la multifuncionalidad agraria como:

- a) Producción conjunta de bienes y servicios diversos por los sistemas agrarios.
- b) Múltiple contribución de la agricultura a la sociedad en su conjunto, a la comunidad local y al medioambiente.
- c) Mecanismo de conexión entre productos y servicios diversos reforzando su identidad local.
- d) Estrategia de gestión global de los sistemas agrarios.
- e) Pilar básico de desarrollo sostenible y de diversificación de actividades en las zonas rurales.
- f) Estrategia de proteccionismo comercial.
- g) Respuesta de los sistemas agrarios a las demandas sociales.
- h) Resultante del uso múltiple del espacio por la agricultura.
- i) Objetivo de política agraria.
- j) "Hecho social total" característico de las sociedades rurales (Jolivet, 2004).

Esos distintos enfoques cristalizan en la literatura científica en multitud de trabajos que podemos agrupar en los siguientes tipos, con frecuencia interrelacionados entre sí:

- Trabajos teóricos y conceptuales sobre multifuncionalidad.
- Trabajos descriptivos sobre casos concretos de multifuncionalidad.
- Trabajos sobre multifuncionalidad y agroecología.
- Trabajos sobre producción conjunta a nivel de explotaciones agrarias.
- Trabajos basados en la multifuncionalidad como hecho social.
- Trabajos sobre la multifuncionalidad en el contexto de las políticas de la U.E. y sus negociaciones con la OMC (Organización Mundial de Comercio).
- Trabajos sobre multifuncionalidad agraria y desarrollo rural.
- Trabajos que relacionan multifuncionalidad con sustentabilidad.
- Trabajos sobre implicaciones de la consideración de la multifuncionalidad en el análisis de los sistemas agrarios.
- Trabajos sobre multifuncionalidad e identidad de los productos locales.
- Trabajos sobre multifuncionalidad y género.
- Trabajos sobre impacto de la multifuncionalidad en las instituciones y la gobernanza de las comunidades rurales.

Existen diversas revisiones de los muy abundantes estudios realizados sobre multifuncionalidad en la literatura internacional (Abler, 2001, Hall et al., 2004, Caron y Le Cotty, 2007, por ejemplo). En la bibliografía final pueden verse algunos de los trabajos realizados. Por lo que se refiere a España, Reig (2006) lleva a cabo una revisión de los trabajos de distinta índole realizados en el país sobre el tema.

Al margen de estos distintos enfoques conceptuales y analíticos mencionados, la multifuncionalidad agraria es al mismo tiempo:

- (a) Una realidad existente mucho antes que el uso del propio vocablo. La agricultura viene realizando funciones mercantiles y no mercantiles en el espacio rural independientemente de que estas últimas sean objeto o no de una valoración social y, por tanto, se tengan en cuenta en el diseño de políticas agrarias, lo que no está ocurriendo sino muy recientemente. Las funciones agrarias que ahora despiertan interés social son, en gran medida, "las de siempre". En sus orígenes neolíticos aunque no existía, al menos en sentido convencional, una actividad agraria comercial, ya la agricultura comenzó a realizar diferentes funciones: alimentación, vestido, salud, incentiación del sedentarismo y el consecuente nacimiento de comunidades humanas, forma de ocupación de un territorio, inicio de antropización de paisajes, etc. Calatrava (1991) describe distintas funciones de la agricultura en una primitiva comunidad amerindia de la cuenca del río Napo en la Amazonía ecuatoriana.
- (b) Un nuevo paradigma para justificar determinadas intervenciones públicas (Atance y Tió, 2001, Calatrava, 2001, y OCDE, 2003). En este sentido, en la Unión Europea se apuesta explícitamente por una agricultura multifuncional desde hace algo más de diez años (el Consejo de Ministros de Agricultura de Diciembre de 1997 explicita ya claramente como meta política el tener en cuenta el carácter multifuncional de los sistemas agrarios) y se plantean los posibles instrumentos para potenciar dicha multifuncionalidad en las agriculturas europeas (Comisión Europea, 1998 y 1999). Aunque existe en funcionamiento toda una política de medidas agroambientales, aún hay numerosas incógnitas sobre la forma en que la futura política europea va a dar cabida en su diseño a la compleja realidad de la multifuncionalidad agraria. La política de desarrollo rural vigente (2007-2013), aunque algo más explícita al respecto, y apostando claramente por la integración de la agricultura en el desarrollo rural, integración que la UE no planteó, o no logró, con las políticas anteriores, tampoco aclara, en mi opinión, totalmente el tema.
- (c) Un esquema analítico adecuado para determinar el potencial real de los sistemas agrarios en los procesos de desarrollo rural. Lógicamente, si la realidad de los sistemas agrarios es multifuncional, y si las políticas que se están implementando apuestan por favorecer (y, en alguna medida, reconocer e incluso retribuir) las funciones no comerciales de la agricultura, como estrategia para un desarrollo sostenible en las zonas rurales, parece lógico pensar que los instrumentos analíticos con los que se determine el potencial de los sistemas agrarios, para el desarrollo de un espacio rural, tengan también un enfoque multifuncional. Así, en lugar de identificar funciones con valores, o con situaciones respecto a los mercados, como con frecuencia se hace, lo más lógico, a efectos analíticos, es identificar funciones con potencialidades y capacidades de los sistemas agrarios y analizar y valorar distintas potencialidades. En este sentido, podemos identificar distintas funciones de los sistemas agrarios, entre otras las siguientes:
  - Productiva primaria alimentaria.
  - Productiva primaria no alimentaria.
  - Productiva secundaria alimentaria.
  - Productiva secundaria no alimentaria.
  - Generadora de actividades terciarias (recreativas, etc.).

- Ambiental: Resultante de impactos sobre el ecosistema.
- Socioeconómica: Empleo, diversificación económica, institucionalidad rural.
- Estética: Capacidad para contribuir al paisaje.
- Identitaria: Contribuir a la identidad del territorio.
- Equilibradora del desarrollo y de la sustentabilidad del mismo.
- Cultural: Conservación y protección del patrimonio rural.
- Territorial: Ocupación del territorio.
- Control hídrico en sistemas agrarios de altura.
- Seguridad alimentaria del conjunto de la sociedad.
- Cobertura de necesidades mínimas a nivel local.
- Otras (terapéutica, etc.).

Analizar una a una en profundidad estas funciones de los sistemas agrarios de una zona es básico para determinar su papel potencial en un proceso de desarrollo rural y para tomar decisiones adecuadas en su gestión. Las metodologías existentes para llevar a cabo este tipo de análisis son muy variadas, y en gran medida complementarias, variando desde métodos convencionales de análisis de sistemas, y técnicas, más vivenciales, de diagnóstico participativo, hasta instrumentos analíticos de valoración ambiental, muy desarrollados en las dos últimas décadas.

### 3. MULTIFUNCIONALIDAD Y PAC

Aunque es el potencial analítico de la multifuncionalidad el objeto de estas reflexiones, parece interesante incluir, no obstante, unos brevísimos comentarios sobre la multifuncionalidad como estrategia de política agraria en la Unión Europea (sobre este tema trata, en cualquier caso, con mucho más detalle, el capítulo 3 de esta obra).

El carácter multifuncional de la agricultura se había puesto de manifiesto ya claramente, por primera vez en un foro internacional, en la cumbre de Rio de Janeiro de 1992. El término multifuncionalidad agraria utilizado ya en la literatura científica a mediados de la década de los noventa del pasado siglo (Calatrava, 1994), salta a la arena política europea de forma implícita en la Conferencia Europea de Desarrollo Rural de Cork en 1996, y se explicita, ya de manera clara, inicialmente en los debates del Consejo de Agricultura en noviembre de 1997 y, posteriormente, en la reforma de la PAC de la Agenda 2000 aprobada por el Consejo en marzo de 1999.

A nivel de objetivo político explícito la multifuncionalidad alcanza su máximo interés en 1999 y 2000, años en los que la Unión Europea trabaja intensamente para intentar relacionar fuertemente el concepto de multifuncionalidad con el de "preocupaciones no comerciales" (NTC)<sup>1</sup> surgido en las negociaciones de la OMC y explicitado en el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura alcanzado en 1994 al finalizar la Ronda Uruguay.

La OMC en 2000 publica un censo de NTC, en el que se mencionan:

La protección del medioambiente (preservación de la biodiversidad, conservación de suelos, etc.).

1 Non Trade Concerns (NTC) en la terminología sajona.

El mantenimiento del sistema económico en las zonas rurales (rentas, empleos, etc.) y la lucha contra la pobreza rural.

El mantenimiento del paisaje rural.

La seguridad alimentaria.

El bienestar animal.

El aseguramiento de la calidad alimentaria.

Las anteriores NTC dejan pocas dudas sobre la posibilidad de defender una relación entre NTC y multifuncionalidad agraria.

Sin embargo, los diferentes países se posicionan de distintas formas ante esta relación. Los países del grupo de Cairns rechazan de plano la consideración de la multifuncionalidad agraria en la regulación del comercio internacional y aseguran que las NTC pueden atenderse positivamente con el libre comercio. En el extremo opuesto está el denominado grupo de "Amigos de la multifuncionalidad" auspiciado por la UE<sup>2</sup> que proponía una alternativa a la liberación de los mercados agrarios. En la mayoría del resto de los países el término levanta ciertas suspicacias cuando no rechazos, y los organismos internacionales tienen ciertas prevenciones con la utilización del término en sus foros. Así por ejemplo en septiembre de 1999 la FAO organiza en Maastrich una conferencia sobre "las funciones de la agricultura" en la que no se utiliza el término multifuncionalidad para no molestar a algunas delegaciones (Roux, 2004).

La Ronda de Doha (OMC del 2001) supone el inicio de la "desactivación política" del uso por parte de la UE de la multifuncionalidad ligada a las preocupaciones no comerciales, de forma que en la segunda Conferencia Europea sobre desarrollo rural celebrada en Salzburgo en 2003 el término ya no se menciona. Sin embargo, aunque el término se haya eliminado como estrategia negociadora, la idea de la multifuncionalidad sigue vigente y está latente en el diseño de la política de Desarrollo Rural actual (2007-2013) (Diez Patier y Trueba, 2007).

Por otra parte, cada vez más en el discurso político, y en la literatura científica se usa el concepto de "multifuncionalidad rural" o, más frecuentemente, "multifuncionalidad territorial", dando a entender que es el territorio rural más que la agricultura en sí, quien lleva a cabo diversas funciones productivas y no productivas. Realmente el término multifuncionalidad es, en principio, semánticamente aplicable tanto a la agricultura como al territorio, siendo esta última acepción más acorde con el vigente enfoque territorial en las políticas de desarrollo rural, aunque desde el punto de vista estrictamente científico de la teoría de la producción (producción conjunta) parece, en mi opinión, más lógico aplicado a la actividad que al espacio sobre el que ésta se desarrolla.

#### 4. MULTIFUNCIONALIDAD Y ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS AGRARIOS

La consideración de la multifuncionalidad en los sistemas agrarios, obliga necesariamente al planteamiento del sistema agrario como una compleja estructura con componentes económicos, sociales, culturales y ambientales. El sistema agrario multifuncional está muy lejos de la simplicidad analítica que supone el considerar en la toma de decisiones y en la gestión tan sólo el sistema de cultivo o ganadero, parte

<sup>2</sup> El grupo de países « Amigos de la Multifuncionalidad » (GAM), se constituye en el seno de la OMC impulsado por la UE, Suiza, Noruega, Japón, Corea y las Islas Mauricio. El GAM organizó dos conferencias internacionales en Noruega y en Mauricio previas a la Ronda de Doha de noviembre de 2001.

productiva primaria del sistema agrario. En este sentido, la consideración de la multifuncionalidad implica, de alguna manera, una aproximación a los principios holísticos de la agroecología: el sistema agrario es un conjunto en el que están interconectados el sistema de cultivo y/o aprovechamiento del ganado y del bosque, el sociocultural, el económico y el medioambiental. El análisis de los sistemas agrarios multifuncionales pasa por la identificación de las posibles funciones, el estudio de su potencialidad, las externalidades y las posibilidades de eliminación o reducción en el caso de las negativas, y de potenciación, aprovechamiento e internalización de las positivas. Conviene identificar para cada función una batería de indicadores o parámetros que permitan la diagnosis multifuncional (multiparamétrica) del sistema.

La casuística es muy diversa y casi cada sistema agrario tiene su estructura multifuncional específica, por la especificidad territorial de bienes (y males) públicos ligados a la actividad agraria, aunque siempre se pueden agrupar, de forma habitualmente muy genérica, tipos de sistemas en función del carácter de sus externalidades (ver Atance, 2007, al respecto).

En general, los aspectos que habrían de cubrirse en el análisis de un sistema agrario multifuncional son, como es lógico, de naturaleza diversa y su análisis podría llevarse a cabo mediante los siguientes parámetros, que mantienen entre sí cierto grado de interacción:

- Productividad de los distintos factores por separado y en conjunto (Total Factor Productivity: TFP).
- Productividad Total Social de los Factores (Total Social Factor Productivity: TSFP): Productividad del sistema respecto al conjunto de los factores teniendo en cuenta las externalidades ambientales.
- Rentabilidad financiera tanto estática (anual) con costes fijos imputados, como dinámica con costes fijos en tiempo real (Coste-Beneficio).
- Rentabilidad socioeconómica y ambiental (Coste-beneficio socioeconómico, ambiental o generalizado y Coste-Eficiencia).
- Eficiencia productiva media del sistema y por tipos de explotaciones: Índices de eficiencia obtenidos mediante funciones de producción frontera, u otras técnicas (DEA, indicadores de rentabilidad, etc.).
- Capacidad de transformación secundaria: La posibilidad de aprovechamiento industrial de las materias primas agrarias producidas, así como los niveles o fases de dicho aprovechamiento, es otra característica a analizar en los sistemas agrarios. Hay sistemas con una capacidad de transformación secundaria prácticamente total. Por ejemplo, el olivar para aceite o el trigo.
- Nivel de utilización productiva de subproductos y residuos. En el olivar, por ejemplo, la producción de biomasa energética a partir de restos de poda, o el uso de alpeorujos son buenos ejemplos de ello.
- Nivel de potencialidad agroturística: Los distintos sistemas agrarios tienen diferentes capacidades para generar actividad agroturística ligada al propio sistema. El análisis, en cada caso concreto, de dicha capacidad potencial y el consiguiente diseño de estrategias para su fomento es fundamental en una agricultura multifuncional. Explotaciones familiares con cultivos de huerta y una ganadería diversificada, donde se fabriquen productos de granja como quesos, por ejemplo, tiene mucha mayor potencialidad agroturística que una explotación que produce cereales.

- Nivel de integración en actividades terciarias: Aunque un sistema no tenga un gran potencial de actividad agroturística, sí puede tener una capacidad para integrarse o complementarse en actividades terciarias: algunos elementos del sistema pueden constituir elementos de oferta de turismo rural.
- Nivel de integración comercial: La integración, actual y potencial, del sistema agrario en la cadena comercial de sus productos, convencionales o no, es un aspecto importante en su análisis, pues de ella depende, en alguna medida el nivel de renta generado por el sistema en su funcionamiento. El añadir el máximo valor en las distintas funciones comerciales del sistema, influirá, sin duda, en su viabilidad sustentable.
- Nivel de receptividad tecnológica: La demanda potencial de generar y abastecer innovaciones tecnológicas y su capacidad para asimilarlas provocando cambios tecnológicos, es un aspecto importante a considerar en los sistemas multifuncionales. Todos los sistemas tienen algún nivel de receptividad tecnológica.
- Potencial para generar y mantener mercados locales: Los productos y los servicios locales tienen, o pueden tener, en gran medida, un marchamo de identidad territorial, y son por ello muy apreciados, e incluso sobrevalorados por los habitantes del territorio productor. Estos mercados locales cada vez tienen más importancia en la comercialización de un bien. Pero no todos los sistemas agrarios tienen la misma capacidad para producir mercados locales, dependiendo dicha capacidad.
- Adaptabilidad: La capacidad de un sistema para adaptarse a cambios externos irreversibles es una característica importante.
- Recuperabilidad y Resiliencia (o Resiliencia). La recuperabilidad es la capacidad de un sistema para recuperar su nivel productivo tras un estrés. La resiliencia es un concepto similar pero más amplio, pues es la capacidad del sistema para recuperar y mantener, tras un estrés, no sólo el nivel productivo, sino sus estructuras y su base ecológica. La resiliencia es un concepto introducido en el análisis de sistemas agrarios desde la Agroecología, y con frecuencia se equipara conceptualmente a la sostenibilidad, ya que el efecto de ambas es el "sostenimiento" del sistema.
- Equidad intrageneracional: Reparto de las rentas generadas por el sistema entre los distintos actores del mismo, particularmente empresarios y trabajadores.
- Equidad intergeneracional (sostenibilidad). La disminución de las externalidades negativas generadas por el sistema y la potenciación de las positivas hasta alcanzar una resultante ambiental positiva, es lo que determina la sustentabilidad o sostenibilidad. Al tratar del tema medioambiental volveremos a tratar de la sostenibilidad.
- Estacionalidad en la generación de rentas salariales. La equidad intrageneracional será mejor cuanto menor sea la estacionalidad en la generación de rentas salariales.
- Nivel de marginalidad: Si el sistema agrario convencional es marginal, en el sentido de tener dificultades para reproducir su capital, el desarrollo y la internalización, directa o indirecta de externalidades que determinen funciones, resultará de gran interés para poder conocer su potencial viabilidad en el tiempo. Hay diversos índices de marginalidad. La marginalidad de un sistema es la resultante de la marginalidad de las explotaciones que lo integran. Concepto ligado a la marginalidad es el valor de la "ganancia de abandono" (transfer earning) del sistema (Calatrava y Sayadi, 1998). El concepto de marginalidad económica puede extenderse al ámbito social

e incluso ambiental. Un sistema puede colapsar por marginalidad económica pero también por marginalidad ambiental (lejanía de la situación de sostenibilidad).

- Base de conocimiento local: Hay sistemas agrarios más basados que otros en conocimiento local y en los “saberes tradicionales”, y dentro de las distintas funciones de un sistema agrario, hay algunas de base más tradicional que otras. El nivel de conocimiento local utilizado en la gestión y el funcionamiento de las distintas funciones del sistema es un parámetro de interés a la hora de considerar su potencial multifuncional.
- Nivel de interacción ambiental: La interacción entre el sistema de producción agraria y el medioambiente es otra característica de los sistemas agrarios. La identificación, análisis, y, en la medida de lo posible, valoración de las externalidades ambientales, positivas y negativas de un sistema constituyen una de las claves en el análisis de la multifuncionalidad, por ello abordaré este tema en un apartado específico.
- Biodiversidad: El grado de biodiversidad del sistema, expresado en número de especies que el sistema sustenta o cobija, es un factor a considerar en su análisis. La actividad agraria tiende, lógicamente, a disminuir la biodiversidad, pero cuanto más natural es el sistema y su nivel de interacción medioambiental, más puede mantener un nivel de biodiversidad.
- Dependencia económica: La mayoría de los sistemas agrarios son altamente dependientes a la hora de vender sus outputs productivos, salvo algunos casos de sistemas muy ligados a mercados locales. Por lo que a la dependencia de la compra de inputs se refiere, depende del nivel de artificialidad o de interacción medioambiental del sistema. Aparte de esta dependencia ligada directamente a los mercados, existen otras dependencias de naturaleza diversa, laboral, medioambiental, institucional, etc.
- Base ecológica: El análisis de la base ecológica de un sistema, y sobre todo de la evolución de la base ecológica es crucial. El test de la base ecológica es, junto con el test de evolución del índice TSFP, uno de los métodos de análisis directo de la sostenibilidad de un sistema.
- Nivel de interacción sociocultural. El nivel de interacción sociocultural, o lo que es lo mismo, su grado de interacción con la sociedad y el sistema cultural de una zona, es una característica importante, y de su análisis detallado pueden surgir potencialidades para puesta en valor de elementos multifuncionales de interés.
- Capacidad: Se llama capacidad del sistema a su propiedad para alimentar a la población, bien medida en unidades equivalentes de trigo, o simplemente en calorías/hectárea. Ejemplo, una hectárea de olivar convencional aceptablemente productivo puede proporcionar anualmente calorías para 10 personas.
- Intensidad: La intensidad de un sistema se mide por la concentración de inputs por unidad de superficie. Dentro de un sistema agrario puede haber distintos sistemas de cultivo con diferentes intensidades. Los sistemas intensivos pueden ser a su vez intensoactivos e intensomecánicos.
- Huella ecológica: La huella ecológica de un sistema sería la superficie que ocupa más la superficie necesaria para contrarrestar sus externalidades negativas a lo largo de su ciclo de vida, expresables en emisiones de CO<sub>2</sub> equivalentes. La huella ecológica está, lógicamente, relacionada con la artificialidad, el nivel de interacción medioambiental y la sostenibilidad.

- Balance energético: Puede medirse de diversas formas. Una muy frecuente es expresando las calorías producidas por cada caloría utilizada que no provenga del sol o del trabajo humano. Así, por ejemplo, la antigua agricultura del valle del Nilo tenía una ratio de 30/1, la agricultura tradicional cerealista castellana de 10/1 mientras que en un invernadero con calefacción puede ser de 0,002/1 lo que supone un despilfarro energético considerable.

El análisis multifuncional de los sistemas agrarios, considerando algunas funciones concretas, es algo frecuente, incluso, como se comentaba en la introducción, antes de que el concepto de multifuncionalidad se comenzase a emplear. Los análisis globales, con enfoque holístico y considerando multiplicidad de parámetros, criterios u objetivos son más recientes. En España, uno de los primeros trabajos, en este sentido, es el análisis multifuncional del olivar convencional, ecológico y de producción integrada (Parra et al., 2004 y 2006).

## 5. SISTEMAS AGRARIOS Y MEDIOAMBIENTE

Las funciones ambientales de la agricultura son las más importantes de sus funciones no comerciales y, además, son las que, por el momento, aunque parcial y aún tímidamente, se intentan internalizar mediante intervenciones públicas (Scheele, 1999). De ahí el interés de realizar una serie de comentarios respecto a los efectos de la interrelación entre la actividad agraria y su medio ambiente.

El sistema de cultivo (o cría de ganado o explotación forestal), base productiva de todo sistema agrario, puede ser representado muy simplificada mediante un esquema input-output como el de la Figura 2.2, tomada de Calatrava (2001). El sistema tiene una estructura medioambiental interna que constituye su base física, toma unos inputs del medio ambiente externo y produce unos outputs medioambientales, que son externalidades positivas o negativas.

Las externalidades negativas de la agricultura, pueden ser de diversa naturaleza y en general se refieren a polución de aguas y suelos de diversa índole, contaminaciones atmosféricas o de alimentos, y posibles efectos negativos sobre la salud humana, y su identificación, medida y valoración viene siendo objeto frecuente en la literatura científica reciente (Barnett et al., 1995, es un excelente texto pionero sobre la medición y valoración de dichas externalidades). Las externalidades positivas constituyen sus funciones medioambientales que ya se han mencionado. Las medidas de intervención tendentes a internalizar externalidades ambientales no siempre tratan de favorecer el que se produzcan externalidades positivas, sino a veces el que no se produzcan o se disminuyan las negativas. La mayor parte de las medidas de política agroambiental, implementadas hasta ahora en la Unión Europea, van en esta última dirección.

Normalmente es difícil encontrar en la realidad sistemas que produzcan sólo externalidades positivas o sólo negativas. Realmente es más realista hablar de resultante de las externalidades ambientales del sistema, analizando cada una de ellas en su naturaleza, intensidad e impacto.

Formalizando el funcionamiento input-output del sistema de cultivo de la Figura 2.1, y para un contexto socioeconómico e institucional dado:

$$OG + OM = f(IG, G, M)$$

Donde, OG son los outputs gestionados; OM las externalidades medioambientales; IG los inputs gestionados; G el sistema de gestión empleado; M el medioambiente tanto por lo que se refiere a inputs medioambientales externos, como a la base física o núcleo ecológico sobre el que el sistema agrario se sustenta.

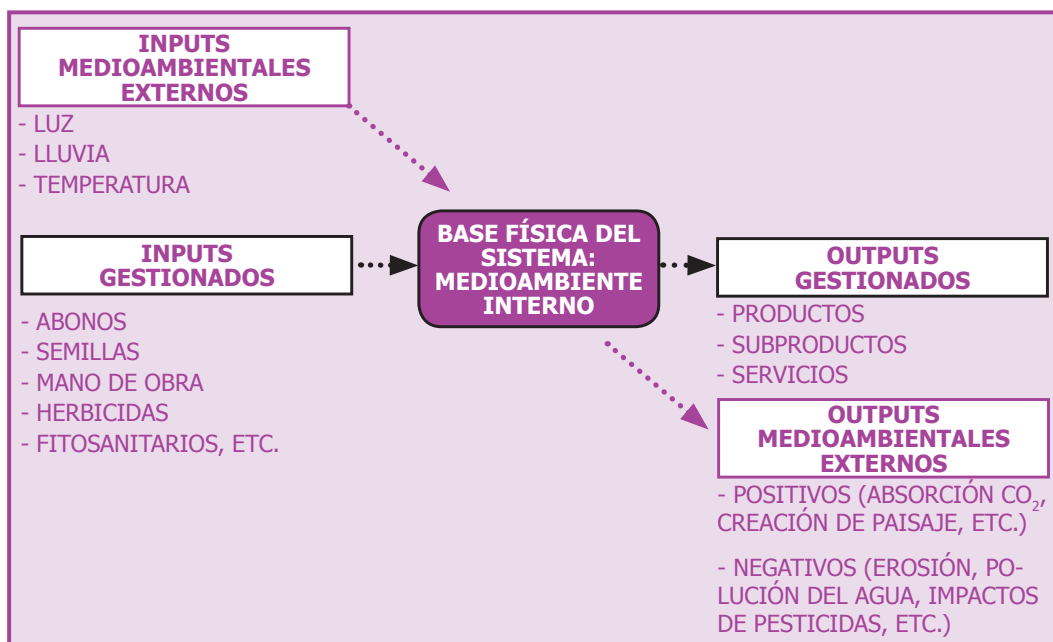


El plantear la gestión del sistema y tomar decisiones sobre el mismo, en base sólo a considerar los inputs y outputs gestionados, como se ha venido haciendo en la economía agraria convencional, sería un gran error que para nada tendría en cuenta la componente ambiental de la multifuncionalidad.

Si consideramos dentro de los objetivos, y la toma de decisiones del sistema, los outputs (beneficios o costes) ambientales (M) serán función no sólo del tipo de sistema agrario y de la gestión que sobre él se realice, sino del sistema ecológico local (M). Lo que significa, en definitiva, que la interacción agricultura-medioambiente, medida en términos de impacto, es algo local, y que por lo tanto no admite modelos ni esquemas genéricos, o sea que la consideración de resultados ambientales en el funcionamiento de los sistemas agrarios, obliga, en gran medida, a planteamientos locales de análisis, I+D, etc. (Calatrava, 1995 y 1997). Así el traslado de paquetes tecnológicos genéricos a la agricultura de una zona, como se hizo en Revolución Verde, sería hoy más discutible al tener en cuenta y valorar externalidades ambientales. Ello tiene implicaciones importantes sobre la necesidad de actuaciones locales en materia de investigación agraria aplicada y experimentación en los programas de desarrollo rural (Calatrava, 1997).

Por otra parte, en el plano analítico, frente a los parámetros tradicionales de productividad y rentabilidad financiera, recuperabilidad, eficiencia técnico económica, etc., la consideración de lo medioambiental en el análisis de los sistemas agrarios ha obligado a la introducción de nuevos parámetros ya mencionados como la sustentabilidad, la Productividad Social Total de los Factores (STFP), la resiliencia y la eficiencia ecológico-económica, el balance energético, la huella ecológica, entre otros.

Figura 2.2. Esquema input-output ambiental de un sistema agrario



Para finalizar, unos breves comentarios sobre multifuncionalidad y sostenibilidad, conceptos que con frecuencia, aparecen en la literatura si no como equivalentes sí como muy interrelacionados. Es importante aclarar aquí que si bien existe una evidente interrelación entre ellos son conceptos de distinta génesis y naturaleza. Así, la sostenibilidad es un objetivo de política de desarrollo aplicable a todos los proyectos

y sistemas productivos que participan en el proceso: es un objetivo imperativo que proviene del deseo social de que exista equidad intergeneracional. Un sistema agrario es sostenible o no lo es, en un determinado grado, y en éste último caso hay que gestionarlo para que lo sea. Mientras que, la multifuncionalidad es, como hemos visto, una característica y una realidad de los sistemas agrarios, y no un objetivo, pues como muy acertadamente indica Reig (2007) si un sistema agrario es monofuncional con una orientación productiva de mercado, y sin unos valores ambientales o socioculturales destacables, no existen razones convincentes para intentar convertirlo en multifuncional. La consideración social, y, cuando ello sea posible, la internalización, de la multifuncionalidad agraria existente, real o potencialmente, en un sistema, sí que sería un objetivo, pero no la multifuncionalidad en sí.

Dicho lo anterior, es evidente que un ajuste entre la actividad total de los sistemas agrarios de un territorio y las demandas sociales, favorece la sostenibilidad de la agricultura, y es a la vez un objetivo importante de las políticas de desarrollo rural, pues la gestión adecuada de la multifuncionalidad económica induce la diversificación económica, y los espacios rurales con economías diversificadas presentan mejores perspectivas de generación de rentas y empleo, y, en definitiva, de desarrollo.

## **AGRADECIMIENTOS**

El autor desea expresar su gratitud por el soporte económico recibido del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) y de la Unión Europea a través de los Fondos FEDER, mediante la financiación de los proyectos MULTIPREF (RTA2006-00055), y de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, a través de la financiación del proyecto MULTIOLI (PAIDI P07-SEJ-03121).

## BIBLIOGRAFÍA

Abler, D. (2001). "A synthesis of country reports on jointness between commodity and non-commodity outputs in OECD agriculture. Workshop on Multifunctionality". Directorate for Food, Agriculture and Fisheries. OCDE, Paris

Atance, I. (2007). "Política agraria para una agricultura multifuncional". En: Gómez Limón, J.A.; Barreiro Hurlé, J. (Coords.). La Multifuncionalidad de la agricultura en España. MAPA. pp. 91-106.

Atance, I.; Tió C. (2000). "La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria". Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, 189: 22-48.

Barnett, V.; Payne, R.; Steiner, R. (1995). "Agricultural sustainability: Economic, environmental and statistical considerations". John Willey & Sons. New York. 266p.

Barthélémy, D.; Nieddu, M. (2004). "Multifonctionnalité agricole et production identitaire". Le cahiers de la Multifonctionnalité, 7: 41-53.

Burrell, A. (2003). "Multifonctionnalité, considerations non commerciales au Cycle de Doha". Economie Rurale, 273-274: 13-29.

Calatrava, J. (1991). "La agricultura ecológica en la cooperación al desarrollo en Junta de Andalucía". CAP. Seminario de Formación de Asesores en Agricultura Ecológica. pp. 75-112.

Calatrava, J. (1994). "La agricultura en los procesos de desarrollo rural: consideraciones sobre su carácter multifuncional". Universidad de Granada. Curso sobre Gestión territorial y conservación de espacios naturales Protegidos. Sierra Nevada. Julio. 28p.

Calatrava, J. (1995). "Actividad agraria y sustentabilidad en el desarrollo rural: el papel de la investigación-extensión con enfoque sistémico". En: Ramos, E.; Cruz, J. (Eds.). Hacia un nuevo sistema rural. MAPA, Serie Estudios, Madrid.

Calatrava, J. (1997). "La investigación agraria en España: valoración del modelo I+D español ante los recientes cambios de la función social de lo agrario". En: Gómez, C.; González, J.J. Agricultura y sociedad en la España contemporánea. CIS-MAPA. pp. 949-975.

Calatrava, J. (2001). "Desarrollo rural y sistemas agrarios: retos para la reflexión y la investigación". Ponencia invitada al IV Congreso de la AEEA. Pamplona, septiembre. 17p.

Calatrava, J.; Sayadi, S. (1998). "De l'exploitation agricole à l'exploitation rural: nouveaux regards sur l'agriculture des zones de montagne du sud-ouest espagnol". Etud. Rech. Syst. Agraires. Dev 31: 387-397.

Caron, P.; Le Cotty, T. (Coord.) (2007). "A review of the multifunctionality and their evolution". European Series on Multifunctionality, nº 10, p. 179. Proyecto Multiagri.

Catrill, C. (2001). "The multifunctionality of agriculture What does it mean?". Eurochoices: 36-40.

Comisión Europea (1998). "Contribution of the European Community on the multifunctional Character of Agriculture". D.G. Agriculture, Bruselas.

Comisión Europea (1999). "Safeguarding the multifunctional role of agriculture: which instruments?". D.G. Agriculture, Bruselas.

Diez Patier, E.; Cores García E.M.; Cebrian Calvo, E. (2001). "La contribución de las diversas funciones de la Agricultura a la paz del futuro". Actas del IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales.

Diez Patier, E.; Trueba Herranz, D. (2007). "Evolución del uso del término multifuncionalidad en el contexto europeo". En: Gómez Limón, J.A; Barreiro Hurlé, J. (Coords.). La multifuncionalidad de la agricultura en España. MAPA. pp. 41-55.

Durand G.; Van Huylenbroeck, G. (2003). "Multifunctionality and Rural Development: A general Framework". En: Huylenbroeck, G.; Durand, G. (Eds.). Multifunctionality: a new paradigm for European Agriculture and Rural Development. Berlington Ashgate. pp. 1-16.

Hall, C.; McVittie, A.; Moran D. (2004). "What does the public want from agriculture and the countryside? A review of evidence and methods". Journal of Rural Studies, 20: 211-225.

Jollivet, M. (2004). "La multifonctionnalité des activités agricoles, nouvel avatar du fait social total". Cahiers de la multifonctionnalité, 7: 17-41.

Kallas, Z.; Gómez-Limón J.A.; Arriaza, M. (2007). "Are citizens willing to pay for agricultural multifunctionality?". Agricultural Economics, 36(2): 307-321.

Latacz-Lohmann, V.; Hodge I. (2001). "Multifunctionality and free trade: conflict or harmony". Eurochoices, 1(1): 42-46.

Le Cotty, T.; Viturier, T. (2003). "Multifunctionality and non-agricultural supply of public goods". Proceeding of the 25th International Conference of Agricultural Economist. Durban (SA). August. pp. 145-151.

Losch, B. (2004). "Debating the multifunctionality of agriculture: From trade negotiations to development policies". South Journal of Agrarian Change, 4(3): 336-360.

Maier, L.; Shobayashi, M. (2001). "Multifunctionality: towards an analytical framework". OECD. Paris. pp. 5-20.

Massot Martí, A. (2002). "Multifuncionalidad agraria vs. Multifuncionalidad rural: nuevas políticas para nuevos yacimientos de empleo para la mujer en el medio rural". Debate, 41: 226-236.

OCDE (1998). "Multifunctionality: a framework for policy analysis". Paris

OCDE (2000). "The production relationship underlying multifunctionality". 40p.

OCDE (2003). "Multifunctionality: the policy implications". OCDE. Paris.

OCDE (2007). "Multifunctionality in Agriculture: Evaluating the degree of jointness, policy implications". OCDE. Paris.

Parra López, C.; Calatrava, J. (2006). "A multifunctional comparison of conventional vs alternative olive system in Spain with AHP". 26th World Conference of Agricultural Economists. IAAE. Queensland, Australia.

Parra López, C.; Calatrava, J.; De Haro Gimenez, T. (2004). "Análisis multifuncional de sistemas agrarios. Aplicación del método del Proceso Analítico Jerárquico al olivar de producción convencional, ecológica e integrada en Andalucía". Fundación Unicaja. 301p.

Reig, E. (2003). "Multifuncionalidad y agricultura: una perspectiva económica en La multifuncionalidad a examen". IVIFA. Quaderns Agroambientals. pp. 9-22.

Reig, E. (2006). "Agricultural Multifunctionality: the state of the art in Spanish research work". European Series on Multifunctionality 10. pp. 109-147.

Reig, E. (2007). "Fundamentos económicos de la multifuncionalidad". En: Gómez Limón, J.A.; Barreiro, J. La multifuncionalidad de la agricultura española.

Renting, H. et al. (2008). "Multifunctionality of agricultural activities: Changing rural identities and new institutional arrangements". International Journal of Agricultural Governance and Ecology, 7: 361-385.

Riis Johansen, T. (2007). "Multifunctional Agriculture: Real Concerns or Just an Excuse". Eurochoices, 63: 6-12.

Rørstad, P.K.; Vatn A. (2007). "Multifunctional agriculture: the policy implications of jointness and positive transaction costs". Dpt. Of Economics and Resource Management. Norwegian University of Life Sciences. Discussion Paper series nº D-1/2007.

Roux, B. (2004). "La multifunctionnalité de l'agriculture: un élément de compromis dans le débat sur le libre-échange agricole?". Colloque EMMA. Madrid. Junio.

Sayadi, S.; Calatrava J. (2001). "Análisis funcional de los sistemas agrarios para el desarrollo rural sostenible. Las funciones productiva, recreativa y estética de la agricultura en la Alta Alpujarra". MAPA. Serie Estudios nº 148.

Torre, A.; Aznar, O.; Bonim, M. (2004). "Dynamiques institutionnelles et emergence de la multifunctionnalité: les procédures de resolution des conflicts liés à la gestion de l'espace". Cahiers de la Multifunctionnalité, 6: 85-97.

Vatn, A. (2002). "Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes". European Review of Agricultural Economics, 29(3): 309-327.

Vatn, A.; Kvarrkestad, V.; Rørstad, P.K. (2002). "Policies for multifunctional agriculture: the trade off between transaction cost and precision". Agricultural University. Dpt. Economics and Social Sciences. Report nº 23.



## **CAPÍTULO 3**

### **LA MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN**

Rosa GALLARDO COBOS • Felisa CEÑA DELGADO

Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria. E.T.S.  
Ingenieros Agrónomos y de Montes. Universidad de Córdoba





## 1. ASPECTOS CONCEPTUALES

La multifuncionalidad como atributo de la agricultura, esto es, como capacidad de producir múltiples bienes y externalidades, no es algo nuevo ni privativo de la agricultura actual; lo que es nuevo es el tratamiento político que desde hace dos décadas se le viene dando al término. De hecho, los sistemas agrarios primarios de producción en las economías de subsistencia eran multifuncionales, no sólo por la diversificación de bienes producidos, sino porque tenían incorporados en la gestión del uso de los recursos los valores de consumo y protección de los mismos. Asimismo, también la agricultura tradicional tiene este atributo en la medida en que diversifica la producción, utiliza energía biológica, reutiliza los residuos, mantiene el hábitat, los bosques, genera empleo, etc. La modernización de la agricultura tradicional y su industrialización en los países desarrollados (modo de producción agro-industrial) produjo un modelo de agricultura cuyo principal función era la de producir alimentos y fibras de forma intensiva. Este proceso transformaría la agricultura multifuncional (tradicional) en monofuncional (moderna). Pero en las últimas décadas los objetivos sociales han variado pasando de considerar prioritario el objetivo producción de alimentos y fibras a otros más complejos y difíciles de gestionar como son la conservación del medioambiente, la calidad de vida de la población rural o los nuevos usos del suelo, y que en definitiva constituyen nuevos objetivos de "consumo" y "protección".

La crisis económica de los 80, los altos costes de los alimentos, la sobreproducción agraria y la degradación ambiental, obligaron a replantearse las políticas agrarias a fin de revertir los impactos negativos del modelo de agricultura productivista y a un nuevo reconocimiento y tratamiento de la multifuncionalidad de la agricultura y de los territorios rurales a nivel político. Especialmente a raíz de la Declaración sobre desarrollo sostenible en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, en la Agenda 21, donde aparecen relacionados los conceptos de agricultura multifuncional y desarrollo sostenible, se va a abrir un debate político sobre el uso de dicho término en los diferentes países y agendas políticas, lo que ha dado lugar a interpretaciones y utilizaciones diversas.

En efecto, el concepto de agricultura multifuncional fue tomando, a lo largo de los años noventa, cada vez mayor importancia en los debates sobre el futuro de la agricultura y el desarrollo rural. La FAO utiliza el término múltiples "roles de la agricultura", con referencia a los países en desarrollo, incluyendo las externalidades ambientales y las contribuciones de la agricultura al desarrollo tales como la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el bienestar social y la herencia cultural. En la Unión Europea, en diciembre de 1997, el Consejo de Ministros de Agricultura y el Consejo Europeo de Luxemburgo se pronuncian a favor de una agricultura multifuncional, como veremos en el segundo epígrafe. Es decir, se pasa de un enfoque positivo de la multifuncionalidad, como "atributo" de la agricultura, a uno normativo, como "objetivo social".

El debate político y científico creció cuando la UE presentó en las conversaciones de Doha la multifuncionalidad de la agricultura como justificación de ciertas medidas de apoyo a los agricultores comunitarios. El concepto fue considerado inicialmente por algunos autores como un argumento para justificar razones proteccionistas de la UE ante las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que generó numerosos trabajos enfocando la multifuncionalidad desde la perspectiva del comercio internacional y desde la legitimidad del apoyo institucional a la agricultura. Posteriormente, y quizá derivados del propio debate político, se han llevado a cabo también numerosos trabajos científicos sobre otros aspectos relacionados con la multifuncionalidad: su caracterización, la valoración de sus efectos, los instrumentos o indicadores para medirlos, su capacidad para explicar los cambios acaecidos en el medio rural, o incluso la posibilidad de convertirse en un paradigma de desarrollo rural, entre otros. La multifuncionalidad ha sido analizada desde la economía, la sociología, la agronomía, la planificación de los usos del suelo, la ecología etc. Veamos algunos de ellos.

### **1.1 EL ANÁLISIS ECONÓMICO NEOCLÁSICO DE LA MULTIFUNCIONALIDAD**

Desde la perspectiva del análisis económico el enfoque dominante ha sido el de la OCDE (2001). Esto es, el enfoque económico neoclásico, orientado a explicar la legitimidad de las intervenciones políticas para mantener o fortalecer el papel multifuncional de la agricultura y proveer una justificación teórica de la misma. No obstante, últimamente han surgido otros enfoques que justifican una perspectiva más amplia que la del comercio, y sugieren que el concepto de Multifuncionalidad Agraria puede jugar un papel central para abrir una perspectiva nueva e innovadora en cuestiones cruciales como la evolución de las relaciones agricultura-sociedad y el cambio del papel de las actividades agrarias en el desarrollo rural sostenible.

La OCDE (2001) indica que la multifuncionalidad se refiere al hecho de que la actividad económica puede tener múltiples outputs y en virtud de ello puede contribuir a varios objetivos sociales, por lo que la define como “una característica del proceso de producción que puede tener implicaciones para alcanzar los fines sociales”. La multifuncionalidad agraria desde esta perspectiva significa que un sistema de producción agraria obtiene en forma de producción conjunta el producto agrario buscado (bienes alimentarios y fibras) y otras externalidades (paisaje, biodiversidad, gestión del territorio, del agua, etc.), algunas de las cuales pueden ser bienes públicos. Esto es, genera varios outputs cuyos procesos de producción están interrelacionados, generalmente por razones tecnológicas o porque los inputs fijos como la tierra, ganado, etc. no pueden ser asignados separadamente a la producción de cada uno de los outputs. Por ejemplo produce bienes privados comerciales como los alimentos, fibras vegetales y de origen animal, biomasa, etc. a la vez que otros que tienen características de externalidades: la biodiversidad, el paisaje, la prevención de avenidas, de la erosión, etc. A veces estas externalidades tienen las características de un bien público no comercial y por tanto se producen fallos del mercado.

Estos bienes públicos tienen las características de no tener exclusividad en su acceso o distribución, ni rivalidad en su consumo; es decir no se puede impedir que alguien no se beneficie del mismo ya que nadie en particular tiene los derechos de propiedad del mismo, y además el consumo por parte de unos no disminuye el consumo de otros (como en el caso de la defensa nacional). La no exclusividad impide utilizar un sistema de precios para acceder al bien público; el mercado no puede asignar un precio a dichos bienes. Por su parte las externalidades son un efecto no deseado per se, producido por una actividad, que repercute en terceros de forma positiva o negativa. O sea,

se trata de outputs que no pasan por el mercado, por cuya producción el agricultor que los produce no es remunerado por los beneficiarios, -en el caso de ser positivas-, o no paga a los afectados -en el caso de que sean negativas. Tienen en común con los bienes públicos que su consumo (externalidades positivas) o padecimiento (externalidades negativas) por parte de unos no agota el consumo o padecimiento por parte de otros. Pero difieren en que mientras las externalidades aparecen sin ser buscadas en determinados procesos productivos, los bienes públicos no presentan un aliciente suficiente para su producción por parte de los empresarios privados, por lo que han de ser proporcionados habitualmente por las administraciones públicas, y en el caso de que sean externalidades deseadas se necesite incentivar a los productores que pueden producirlas hasta el nivel deseado por la sociedad.

La caracterización de ciertos outputs agrarios como externalidades o bienes públicos (la biodiversidad, el paisaje, el patrimonio cultural agrario, ordenación del territorio, etc.) puede justificar y servir de argumento teórico para ciertas formas de intervención pública a fin de corregir su no valoración por parte de los mercados y lograr el nivel deseado. No obstante, ocurre que si la producción de una externalidad deseada tiene el carácter de "conjunta" con un bien privado agrario, la cantidad obtenida para la misma está ligada a la cantidad producida del bien privado, y ésta última la decide el agricultor en función de sus precios en el mercado o de las ayudas percibidas por el mismo; por tanto determinadas medidas de política agraria relacionadas con la producción afectan a las "otras funciones" (ambientales y sociales) de la agricultura. Así por ejemplo, la ausencia total de apoyo a ciertas producciones agrarias podría llevar a su desaparición y al mismo tiempo desaparecerían ciertas externalidades como por ejemplo las especies cuyo hábitat dependa de ese cultivo (caso de los cereales y numerosas aves en ciertas zonas de la Meseta castellana).

Esta sería una asignación errónea de los recursos desde el punto de vista del bienestar social y un fallo del mercado. De ahí que si las externalidades agrarias locales no pueden ser incorporadas como características de los productos comerciales valoradas por el consumidor en los mercados (calidad territorial o ambiental) se hace necesaria la intervención pública para que el agricultor internalice estas externalidades, habitualmente mediante subvenciones (incentivos positivos) o tasas (incentivos negativos o desincentivos). La selección de las políticas más idóneas no es sencilla, debido a que la mayor parte de los beneficios no comerciales de la agricultura son producidos en zonas geográficamente delimitadas, lo que significa que hay numerosas funciones de producción conjunta. Por tanto se necesitaría realizar, desde la perspectiva de las políticas, una elección difícil: o bien se privilegia la eficiencia, lo que exigiría un diseño a nivel local o regional de dichas políticas, que sería muy complejo desde el punto de vista técnico y sobre todo muy caro desde el punto de vista de los costes de transacción, o bien se elige una política a un nivel geográfico superior, que reduce los costes de transacción, pero también la eficiencia.

Si la producción no fuera realmente conjunta, los "otros outputs" podrían desvincularse de los bienes privados y así se podría dejar al mercado la determinación de los precios y cantidades de los privados, y utilizar las políticas para lograr el nivel deseado de los públicos, sin distorsionar el mercado de los primeros. Con el fin de acercar lo más posible a la regulación del mercado los diferentes servicios o productos ofrecidos por la agricultura como externalidades o bienes públicos, y reducir así la intervención del gobierno, los investigadores tratan de calcular en unidades monetarias los costes y beneficios reportados por los mismos, mediante técnicas de evaluación económica (valoración contingente, precios hedónicos, costes de viaje, experimentos de elección..),

que exigen la identificación de los diversos valores de los bienes y servicios agrarios no comerciales (valores de uso y de no uso) para estimar su Valor Económico Total. Se trata de conocer el valor que da la sociedad a los servicios y amenidades ofrecidas por la agricultura, para conocer cuánto están dispuestos a pagar por ellos. No obstante todos estos métodos no están exentos de dificultades ligadas, en gran medida, a la complejidad que encierra la creación de mercados subrogados.

En cualquier caso, las preferencias individuales manifestadas en el mercado no son suficientes para tener en cuenta todos los valores (en particular los "valores opción") de los bienes y servicios no comerciales ofrecidos por la agricultura en forma conjunta porque, por ejemplo, no están presentes las preferencias de las generaciones futuras. Por tanto, es necesaria la supervisión del gobierno en este campo, especialmente en el de los bienes públicos. Pero ocurre que el estatus de los bienes no siempre está claro: en la medida que comportan varios valores, pueden ser bienes públicos puros con relación a la exclusividad, en términos de alguno de sus valores, y bienes privados en términos de otro valor, por lo que en la producción agraria múltiple existe todo un espectro de bienes, desde públicos puros hasta bienes privados. Si los bienes públicos pueden ser clasificados como bienes club<sup>3</sup>, o bienes públicos locales, también pueden tener un valor de uso explotado por el club o la comunidad local únicamente, y justificar su remuneración porque ello protege el amplio interés general (mantenimiento de la existencia de una función particular a favor de toda la comunidad).

En definitiva, a la hora de legitimar el apoyo a la multifuncionalidad como característica, o atributo de la agricultura, en primer lugar se ha de conocer en qué grado son producidos conjuntamente los outputs privados y públicos, ya que de otro modo se podría estar remunerando a la agricultura por un servicio que se puede producir también de otra forma; en el caso de que dicho grado sea alto, sería preciso conocer si hay fallos del mercado para la asignación y remuneración de los outputs no comerciables o externalidades y finalmente si esto fuera así, habría que explorar la posibilidad de resolver el problema desde las instituciones de la forma más eficiente (OCDE, 2001).

Como hemos indicado han ido surgiendo otros enfoques de la Multifuncionalidad no tan centrados en los aspectos comerciales ni limitados a la agricultura. Siguiendo a Renting, et al. (2009) veamos algunos de ellos.

## **1.2. OTROS ENFOQUES: LAS ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES**

En este enfoque los temas centrales de la multifuncionalidad agraria son los que ocurren a nivel de las explotaciones y en particular en el proceso de toma de decisiones por parte de los agricultores a la hora de implementar las prácticas de la agricultura multifuncional. Se considera que el creciente reconocimiento de la multifuncionalidad agraria es una consecuencia de la conjunción de la evolución de la demanda de los consumidores y la sociedad en su conjunto y del fracaso de los modelos productivistas convencionales de desarrollo agrario, y no una respuesta a los fallos del mercado para los bienes públicos.

Con relación a la producción de múltiples outputs por parte de la agricultura, amplía la serie de los bienes públicos tradicionales (paisaje, biodiversidad,...) a bienes y servicios producidos por la agricultura para mercados no alimentarios como son la bioenergía, el turismo, etc., y los "atributos" o características específicas de bienes agrarios destinados a determinados nichos de mercado: calidad de los alimentos, bienestar animal, ambiente agradable..., además de otras funciones que no están asociadas a

<sup>3</sup> Son bienes que poseen la característica de poder establecer algún grado de exclusión, ya que a partir de un determinado número de socios llegan a saturarse.

atributos de los bienes, servicios o productos, tales como la calidad de vida, la seguridad alimentaria, el mantenimiento de poblaciones dispersas, etc.

La diversidad de características económicas, sociales y ambientales de las diferentes regiones, ocasiona interdependencias en la producción de bienes agrarios privados y públicos. Así, diferencias en el tamaño de las explotaciones, en su localización o en las actividades fuera de la explotación dan lugar a que los impactos de determinadas políticas sean muy diferentes en unos lugares u otros. De ahí la necesidad de plantear los incentivos políticos y regulaciones a los niveles más apropiados como es el local, en lugar de medidas a nivel nacional o comunitario. En este sentido, el conocimiento de las estrategias de los agricultores y sus diferentes comportamientos frente a la sostenibilidad adquiere una relevancia especial, por considerar la multifuncionalidad asociada a las estrategias de los agricultores que se alejan de la producción de “commodities” y que buscan aumentar sus ingresos aprovechando las nuevas demandas sociales y adaptándose al medio (Moreno, 2004). Así, la diversificación creciente en las explotaciones agrarias europeas ha sido considerada por parte de algunos científicos como una estrategia multifuncional de los agricultores.

La fuerte competitividad en los mercados mundiales y la disminución del apoyo público tradicional ha obligado a numerosos agricultores a elegir estrategias de supervivencia, entre las que la diversificación en el interior y exterior de las explotaciones se presenta como la más factible para el mantenimiento de los ingresos. La multifuncionalidad podría ser utilizada como una posible estrategia de las explotaciones no competitivas en los mercados, para asegurarse su permanencia, ya que puede ser una vía a utilizar para aumentar los ingresos, en la medida que estas explotaciones responden a las nuevas demandas sociales ambientales y de seguridad alimentaria. También la Multifuncionalidad puede ser incorporada en las estrategias de desarrollo rural de las cuales a veces se excluye. En este contexto la multifuncionalidad se convierte en un instrumento de fijación de población en ciertas zonas rurales. Estas estrategias pueden no tener una gran repercusión a nivel macroeconómico, pero sí pueden jugar un papel clave para mantener la cohesión territorial, la calidad de vida y el empleo rural.

Estas alternativas de los agricultores han sido analizadas por algunos autores como parte de un nuevo paradigma de desarrollo rural con base agraria que se diferencia de los modelos convencionales como un “deepening”, “broadening” y “regrounding” de la relación de la agricultura con el resto de la sociedad (Van der Ploeg y Roep, 2003):

Las explotaciones se introducen (deepening) en la filière agroalimentaria a fin de ver incrementado el valor añadido de sus productos, respondiendo a las demandas de calidad alimentaria y ambiental de los consumidores. Es el caso de la agricultura ecológica, los productos de calidad, las filières cortas, etc.

La explotación se amplía (broadening) hacia nuevas actividades: agroturismo, gestión ambiental, producción o mantenimiento del paisaje, producción de bioenergía, etc., a fin de aumentar sus rentas por la vía de la diversificación.

La explotación realiza una nueva asignación (regrounding) de sus recursos ya sea hacia actividades fuera de la explotación (empleos no agrarios) que le garantizan ingresos independientes de las variaciones de los mercados agrarios, ya sea reduciendo la utilización de inputs fuera de la explotación, lo que le permite reducir costes de producción.

Todos estos hechos, según los autores, contribuyen a la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo rural con base agraria, que resultaría de la acumulación en el

territorio de estrategias de adaptación de las explotaciones agrarias para hacer frente, a través de una agricultura multifuncional, a la reducción de sus márgenes comerciales en la vía del "productivismo". Este nuevo modelo de desarrollo agrario constituye un "nuevo paradigma" que sería la respuesta a la crisis del paradigma de la "modernización". Nos encontramos frente a un modelo de desarrollo rural que recupera el papel de la agricultura y de los agricultores en el proceso de los cambios rurales, -a pesar de la pérdida de importancia relativa de la agricultura en la economía- y con un modelo de agricultura, la "agricultura multifuncional". Según este paradigma los efectos de este tipo de agricultura serían los motores de la revitalización de las zonas rurales.

El enfoque de desarrollo rural a través de la multifuncionalidad de la agricultura es suficientemente complejo como para pensar que su implementación es fácil. Para que el modelo funcione hace falta que se den determinadas condiciones tanto en lo que respecta a las explotaciones agrarias como a las propias características socioeconómicas de la zona y del país (demanda social de "otras funciones"; posibilidad de transformar las demandas ambientales y sociales en ingresos; que los agricultores respondan positivamente a los incentivos de las políticas y que los ingresos que llegan a los agricultores repercutan en la zona rural correspondiente (Arnalte y Ortiz, 2003). En España ciertos comportamientos que son calificados de multifuncionales, tales como la agricultura a tiempo parcial o la producción de calidad, no representan una verdadera ruptura con el modelo productivista.

En los países en desarrollo hay factores que pueden dificultar la implantación del modelo multifuncional de la agricultura para el desarrollo rural en regiones menos desarrolladas. Así por ejemplo la ausencia de infraestructuras de transporte, la falta de capacidad de gestión pública, los altos costes de transacción asociados a la producción de bienes no alimentarios, la capacidad institucional insuficiente para definir claramente los derechos de propiedad, etc. (Ceña F., 2007).

### **1.3. EL ENFOQUE TERRITORIAL: LA OCUPACIÓN DEL ESPACIO RURAL**

Otras interpretaciones o usos del concepto de multifuncionalidad son las que conceptualizan el cambio rural como una transición multifuncional. La multifuncionalidad y no el post-productivismo es la fuerza central dinamizadora del cambio rural en las sociedades desarrolladas (Holmes, 2005). Por su parte, Wilson (2001) en su revisión del post-productivismo señala que éste se caracteriza por una transición a lo largo de un espectro de productivismo/post-productivismo hacia un Régimen de Agricultura Multifuncional. Es lo que Holmes (2002) describe como una Transición Rural Multifuncional (MRT).

Esta transición conlleva una reordenación radical de los tres objetivos básicos sociales en el uso del espacio rural: producción, consumo y protección. Estos objetivos están ligados a las fuerzas conductoras de la transición hacia la ocupación multifuncional del suelo rural: la sobrecapacidad agraria (objetivo producción), la emergencia de amenidades reguladas por el mercado, -turismo rural, segunda residencia, áreas periurbanas, etc.- (objetivo consumo), y cambio en los valores sociales (objetivo protección). Según este enfoque la multifuncionalidad es reconocida cada vez más como una característica de todas las tierras rurales, incluso de aquellas que persiguen únicamente el objetivo de producción o consumo. Estas tierras son requeridas a contribuir a los objetivos de protección (servicios ambientales) mediante la gestión del agua, de la vegetación y las regulaciones correspondientes. (Holmes, 2005).

A diferencia del enfoque anterior, éste da una gran importancia a los temas espaciales y territoriales relacionados con la multifuncionalidad y las zonas rurales, en sus

modelos generalmente predictivos del uso del suelo. Pero tiene ciertas limitaciones ya que sólo se considera la toma de decisiones sobre los usos del suelo a un nivel agregado (macro), y no son tenidas en cuenta otras unidades de decisión como son los agricultores, u otros actores rurales (micro). Además, no incorpora en el análisis las sinergias que pueden surgir de la combinación de múltiples funciones a nivel de la explotación, entre explotaciones, y entre usos agrarios y otros usos del suelo. Por otra parte tampoco considera el papel del proceso social que define las prácticas en la gestión de los usos del suelo.

En resumen, se centra en la multifuncionalidad del uso del suelo y no en la multifuncionalidad de la agricultura que sólo aparece como uno de los usos relevantes del suelo y de sus funciones (Renting et al., 2009), ya que el concepto de Multifuncionalidad se amplía y abarca todos los modos de uso de los recursos rurales, por lo que no se considera que sea únicamente un atributo del uso de los mismos para la actividad agraria.

#### **1.4. EL ENFOQUE DE LA REGULACIÓN PÚBLICA: LA MULTIFUNCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA EN LAS POLÍTICAS DE LA UE**

Este enfoque se centra en el papel de las instituciones públicas para estimular la multifuncionalidad agraria, gestionarla y hacer el seguimiento de sus impactos económicos, sociales y políticos, aceptando que el gobierno ha de intervenir para corregir los fallos de mercado en algunos de los múltiples outputs de la actividad agraria. Gran parte de los trabajos llevados a cabo con este enfoque derivan de las políticas agrarias y de desarrollo rural de la UE.

## **2. EL MODELO DE AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL COMO OBJETIVO SOCIAL EN LA UE**

Como se ha señalado anteriormente, la agricultura desempeña simultáneamente sobre un mismo territorio varias funciones, reclamadas también a su vez por la sociedad. El mantenimiento de un entorno vital natural, la preservación y ordenación del territorio, de un paisaje agrario en buen estado, la generación de empleo, la provisión de alimentos sanos, coexisten junto con la función de producción y la seguridad del propio abastecimiento alimentario de la población. Así, multifuncionalidad y modelo agrario europeo aparecen como nociones indisociables. La introducción del concepto de multifuncionalidad en la caracterización y definición del modelo agrario europeo durante los últimos años ha ocasionado un amplio debate. Desde la perspectiva europea se defiende que para lograr los objetivos de una PAC que apoye una agricultura y un desarrollo rural sostenibles es necesaria la consideración de que la actividad agraria es multifuncional y produce efectos económicos, sociales y ecológicos (Regidor, 2003).

En el Consejo Europeo celebrado el 25 de marzo de 1999 se alcanzó un acuerdo sobre la denominada Agenda 2000 reconociendo oficialmente el papel multifuncional que desempeña la agricultura, más allá de la simple función productiva. Ya en diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura y el Consejo Europeo de Luxemburgo se pronunciaron a favor de «una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión». Esta es la base para la presentación en marzo de 1998, de la propuesta de Reforma de la PAC contenida en la Agenda 2000, que pretendía dar contenido a lo que debía ser el modelo europeo de agricultura. La multifuncionalidad agraria adquiere un especial protagonismo en este modelo agrario. Sin embargo, no es hasta 1999 cuando se produce un intento formal de definir el concepto de multifuncionalidad. Es entonces cuando la Comisión Europea, en un Informe para el Comité Especial de Agricultura (Comisión Europea, 1999), acota el concepto,

estableciendo las tres funciones principales de la agricultura europea: 1) la producción de materias primas y alimentos en condiciones competitivas, 2) la conservación del medioambiente y del paisaje rural y 3) la contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado.

El objetivo de preservar el modelo agrario europeo y la multifuncionalidad de la agricultura influye sin duda en la adopción de determinadas medidas de política agraria. Sin embargo, el objetivo de lograr el mantenimiento de una agricultura multifuncional difícilmente podía alcanzarse con los instrumentos que la citada reforma de la PAC de 1999 proponía<sup>4</sup>. Por tanto, por muy positivo que sea el reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura, lo decisivo es en qué medida los instrumentos de política agraria están en consonancia con esta valoración (CES, 1999). La idea de que la multifuncionalidad constituye una característica de la actividad agraria ha permitido el cambio de prioridades en la defensa de objetivos de la política agraria que ha tenido lugar en los países desarrollados, y en particular ha dotado de nuevas fuentes de legitimidad a la Política Agraria de la Unión Europea. Pero junto al carácter multifuncional de la agricultura en la UE, hay otros aspectos de este modelo agrario europeo, defendidos también en el documento Agenda 2000, que podían entrar en conflicto con la defensa de la multifuncionalidad (CES, 1999). Entre estos aspectos destaca la necesidad de potenciar la competitividad y productividad de la agricultura europea. Así, las explotaciones agrarias deben simultáneamente satisfacer unas exigencias crecientes de la sociedad en lo que a otras funciones no productivas de la agricultura se refiere, y paralelamente deben responder a unas exigencias de competitividad en un entorno de creciente presión de la competencia. Es posible que estas distintas expectativas entren en conflicto.

A la vista de lo señalado anteriormente, lo que cabe preguntarse es si la Política Agraria Europea, responsable de la defensa del modelo agrario europeo, es capaz de resolver este conflicto y potenciar una agricultura multifuncional y competitiva. Para Tió (2000) el "paradigma" de la multifuncionalidad en la agricultura surge del intento de la UE de recuperar la legitimidad interna que ha perdido el apoyo a la agricultura, como consecuencia de su legitimación en el contexto internacional en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. Se trata, por tanto, de un intento de justificar las ayudas agrarias en base a la necesidad de remuneración de las funciones no productivas realizadas por la agricultura. Sin embargo, para este autor, entre esta nueva filosofía de la PAC y el sistema de ayudas planteado en la Agenda 2000 existía una distancia abismal. Massot (2000) también compartía esta crítica, afirmando que la UE "ha cambiado antes de paradigma que de política". Para Tió, la "Nueva Teoría Agraria de la Multifuncionalidad" no era sino una nueva forma de justificar la concesión de un "salario social" para los agricultores por el hecho de generar externalidades positivas para la sociedad, como ya se ha comentado.

La defensa de la multifuncionalidad se convirtió también en el eje central de las negociaciones de la UE en el seno de la OMC. El análisis del carácter multifuncional de la agricultura y su repercusión en las negociaciones comerciales internacionales está directamente relacionado con dos asuntos principales (Unceta y Malagón, 2007): el debate sobre las nuevas condiciones de la competencia global, y la tradicional especificidad con que los temas agrarios han sido tratados primero en el Acuerdo Comercial sobre Comercio y Aranceles (GATT) y, posteriormente, en la OMC. Así, como se

4 a) segundo pilar (con un presupuesto escaso); b) eco-condicionalidad de aplicación voluntaria para los Estados Miembros, y c) modulación horizontal de las ayudas, en función del empleo, el potencial económico de la explotación, o los umbrales de ayudas, medidas también de aplicación voluntaria por parte de los países.



ha señalado anteriormente, mientras la multifuncionalidad parecía surgir como nuevo paradigma para la intervención pública en la agricultura (Massot, 2002), algunos de los desarrollos teóricos sobre la misma sirvieron para alimentar las posiciones negociadoras en el seno de la OMC de países con elevados niveles de protección agraria, alarmados ante las consecuencias que sobre sus agriculturas pudieran tener los procesos de liberalización comercial que iba impulsar la primera Ronda de negociaciones comerciales de dicha organización (Compés et al., 2002).

En este contexto, el cambio de paradigma y de orientaciones en materia agraria y rural sirvieron para tratar de legitimar la estrategia negociadora de la UE en el seno de la OMC<sup>5</sup> (Massot, 1998), aunque todavía quedaba mucho por hacer en cuanto a la adaptación real de la política a las características de "multifuncionalidad, sostenibilidad y competitividad" de la agricultura europea. La multifuncionalidad, tal y como fue recogida por la Comisión Europea, no fue fruto de una reflexión sobre el modelo agrario europeo, sino que nació por razones externas como una coartada ideológica para negociar en la Ronda de la OMC (Massot, 2000). Este autor también critica la postura de la Comisión en este sentido, ya que la concreción del concepto de multifuncionalidad en la UE no se realizó en el transcurso de la negociación de la Agenda 2000, sino que fue en las vísperas de la Conferencia de Seattle, lo que vino a confirmar que la multifuncionalidad nunca tuvo el objetivo de orientar la reforma de la Agenda 2000, sino que se convirtió en una estrategia negociadora europea en la OMC, para ganar tiempo suficiente para abordar una nueva reforma de la PAC, una vez terminase el periodo de aplicación del Acuerdo de Berlín. Entender así la multifuncionalidad no es sino interpretar y utilizar de forma limitada este concepto.

En este contexto, los países de 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 de lo que hasta entonces habían sido definidas genéricamente como preocupaciones no comerciales. A esta propuesta también se sumaron un buen número de pequeños países en desarrollo importadores netos de alimentos. Sin embargo, más allá de su apoyo a 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 (Unceta y Malagón, 2007).

Continuando con el proceso de reforma de la PAC a partir de la Agenda 2000, en la primera comunicación de la Comisión Europea sobre la denominada Reforma Intermedia de la PAC en Julio de 2002, desaparece el término multifuncionalidad, aunque sí se mencionaba el modelo europeo de agricultura. Y en las propuestas legislativas posteriormente aprobadas, únicamente aparece la multifuncionalidad al citar las conclusiones de la cumbre de Bruselas de octubre de 2002, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, concluyeron que "las necesidades de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual Unión Europea deberán protegerse; la agricultura multifuncional se mantendrá en todas las zonas de Europa". Este alejamiento del paradigma multifuncional durante el proceso de negociación de la Reforma Intermedia de la PAC, culmina con la aprobación en 2003 de dicha Reforma en la que no se logró conectar los mecanismos de apoyo con factores distintos de los volúme-

5 En "La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites del concepto" (Reig, 2001); este autor ofrece argumentos que ponen en duda que la multifuncionalidad pueda convertirse en un argumento de aplicación general y discrecional para defender la continuidad en la aplicación de instrumentos de política agraria que tienen el efecto de elevar los niveles de producción por encima del que tendría lugar en ausencia de los mismos.

nes producidos. Se logra, por tanto, el desacoplamiento de la ayuda de los factores productivos, pero parece no avanzarse suficientemente en el acoplamiento a otros factores no productivos coherentes con las nuevas demandas sociales. Según Massot (2003) se ha producido en este proceso el vaciado de las nociones de modelo agrícola europeo y multifuncionalidad agraria, materializado desde el fin de la Ronda Uruguay por una batalla entre el «paradigma competitivo» y el «paradigma multifuncional». En este sentido, el Reglamento 1782/2003 dispone la disociación con base en referencias históricas, eliminando así cualquier vínculo con criterios propiamente multifuncionales.

Esta Reforma de 2003 tenía como objetivos declarados el incremento de la competitividad de la agricultura europea, la promoción de una agricultura sostenible y orientada al mercado, el fortalecimiento de la seguridad e inocuidad alimentaria, la mejora de la calidad y la protección de las indicaciones geográficas y métodos particulares de producción, el mantenimiento de un nivel de rentas adecuado en la comunidad agraria, así como la potenciación del desarrollo rural, con una notable preocupación por la conservación del medio ambiente y del paisaje. Para lograr esto se apoya en tres instrumentos fundamentalmente: 1) la eliminación del vínculo entre producción y ayudas directas, vía un pago único por explotación, 2) la supeditación de las ayudas al cumplimiento de ciertas normas ambientales, de seguridad alimentaria, de bienestar animal y de seguridad en el trabajo (condicionalidad) y 3) el incremento de fondos comunitarios para el desarrollo rural, mediante la reducción de las ayudas directas y el trasvase de fondos hacia aquél, salvo para los pequeños agricultores (modulación). Así, una ayuda desconectada de los criterios productivos pero muy débilmente acoplada a criterios no productivos, podía deslegitimar aún más este apoyo en el futuro, ya que la disociación elimina el fundamento que justificó históricamente la concesión de las ayudas (el ejercicio de una actividad productiva y las funciones que la misma desempeña) (Tió, 2003). Por otro lado, la condicionalidad de las ayudas, después de la simplificación que sufrió y de la forma en que es implementada, queda reducida a un "simple requisito para el cobro de los pagos" (Massot, 2003).

La reforma de la PAC de 2003 ha sido una de las de mayor calado de toda la historia de la PAC, dejando además numerosos márgenes de maniobra en su aplicación para los Estados miembros. Por tanto, parecía evidente que fuera necesario un ejercicio de análisis sobre el propio funcionamiento de la Reforma, para corregir, completar o perfeccionar alguno de los instrumentos puestos en práctica. Este es el origen del "Chequeo médico", cuyo debate fue lanzado por la Comisión el 20 de noviembre de 2007 mediante la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo "Preparándose para el Chequeo de la reforma de la PAC", y plasmado en las propuestas legislativas presentadas el 20 de mayo de 2008. En ellas, la Comisión no planteó el Chequeo como una reforma en profundidad de la PAC, sino como un intento de ajustar la Reforma de 2003 para el periodo 2009-2012, al tiempo que pretendía contribuir al debate sobre los futuros retos de la agricultura y preparar la PAC para la revisión del presupuesto de la UE. El Consejo de Agricultura y Pesca del 19 de enero de 2009 aprobó los textos legislativos definitivos.

Finalmente, frente a lo que se apuntaba en la Comunicación de la Comisión, es decir, el paso del citado modelo basado en referencias históricas a otro regional, basado en una ayuda uniforme por superficie, éste tendrá exclusivamente carácter voluntario. A pesar de ello, se ha evidenciado cuál es la línea por la que debe avanzar la Política Agraria Europea. Por otro lado, frente al desacoplamiento obligatorio para prácticamente todos los sectores a partir de 2010 que se apuntaba en la Comunicación y las propuestas legislativas, en el acuerdo político se ha matizado esta aproximación. En

el ámbito de la condicionalidad, se mantiene el principio que forma parte de la legitimación de las ayudas pero se ha alcanzado una cierta simplificación y flexibilidad de aplicación que permitirá su adaptación a las circunstancias específicas de cada región. Al defender la condicionalidad de las ayudas, se defiende también la continuidad del apoyo público a la agricultura europea, lo que demuestra que es un pilar esencial sobre el cual descansará toda la PAC del futuro (García Azcárate, 2008).

En relación con los nuevos retos identificados por la Comisión (lucha contra el cambio climático, conservación de la biodiversidad, gestión del agua, energías renovables, a la que se sumó posteriormente el de innovación ligada a los cuatro iniciales), a lo largo de las negociaciones se puso de manifiesto la existencia de medidas en el primer y el segundo pilar que hacen frente a los mismos. Sin embargo, con objeto de reforzar estas medidas, se procederá, respetando la franquicia de 5.000 euros, a un incremento anual hasta alcanzar el 5% de la modulación de las ayudas directas en el año 2012, inferior al inicialmente propuesto por la Comisión (del 8%). Se aplicará también un nuevo instrumento de progresividad en el recorte de los importes más altos, con una reducción adicional del 4% para las ayudas superiores 300.000 euros.

La legitimidad futura de las ayudas se basará justamente en la compensación, que tendrá que ser a tanto alzado, de los costes adicionales (costes laborales, limitaciones ambientales, etc.) impuestos por la sociedad a los agricultores europeos (García Azcárate, 2008). Por esta razón, la Comisión Europea reconoce que el llamado "modelo regional" es el que más y mejor se adapta a esta definición, tal y como propone en el citado "Chequeo médico".

Por tanto, el "Chequeo médico" supone más desacoplamiento, menos ayudas específicas, más libertad y más responsabilidad para el empresario agrícola, lo que no es equivalente a la ausencia de políticas públicas, que seguirán existiendo en los ámbitos de actuación necesarios como puede ser contribuir a un mejor equilibrio de la cadena alimentaria que conduzca a una distribución más equilibrada de la cadena de valor (García Azcárate, 2008), o al mantenimiento de las funciones sociales y ambientales de la agricultura, no remuneradas por el mercado.

### 3. CONSIDERACIONES FINALES

Un escenario futuro con un mayor protagonismo del mercado y con una PAC que acompañe al empresario agrario en su convergencia hacia el mismo, parece bastante probable. La perspectiva sería la consolidación, aun con mayor intensidad, de un modelo de agricultura 'dual', que afrontaría el nuevo escenario con diferentes posibilidades y capacidades. Bajo esta perspectiva, por una parte se asienta una 'agricultura competitiva o comercial', con una gran capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias y plenamente integrada en el mercado internacional. Por otra parte, persiste una agricultura 'no competitiva', que podríamos denominar 'territorial/multifuncional'. Se trataría de una agricultura relativamente estática y con escasa capacidad de respuesta frente a los mecanismos e incentivos del mercado mundial, en cuyo marco debería desenvolverse (Caldentey y Gómez, 1.996). Estos dos tipos de agriculturas, tienen una importancia diferente en la economía del medio rural, dependiendo del tipo de territorio. En concreto, la denominada agricultura territorial juega un papel muy importante en algunas zonas rurales relativamente 'atrasadas', fundamentalmente por lo que se refiere al mantenimiento del empleo, de la población rural y de los recursos naturales, más que por su contribución a la producción agraria (Regidor, 2003).

Esta agricultura territorial que constituye el sustento material de la multifuncionalidad y la sostenibilidad del mundo rural europeo podría haber sido puesta en serias dificultades con la PAC resultante de la Reforma de 2003 (Massot, 2004). Sin embargo, la tendencia marcada por el denominado "Chequeo médico" y sobre todo la Reforma prevista para el 2013 pueden permitir una reorientación en la política agraria-rural apoyada en el territorio, lo que podrá ayudar a recuperar la legitimidad de un nuevo modelo de intervención pública en la agricultura, fortaleciendo el papel de esta actividad en los procesos de desarrollo rural (Gallardo y Ramos, 2008).

La aprobación en 2005 del Reglamento de Desarrollo Rural<sup>6</sup> puede complementar a la PAC para atender la problemática de la agricultura 'multifuncional'. De esta forma, se consolida la complementariedad de los enfoques sectorial y territorial a la hora de abordar la problemática agraria y rural. Sin embargo, para que esta nueva política rural sirva, tal y como señala la Comisión, para acompañar la adaptación competitiva y multifuncional de la agricultura y complementar la Reforma del primer pilar de la PAC, es necesario ser consecuentes instrumental y financieramente con este principio<sup>7</sup>.

Por tanto, hay que ampliar el debate más allá de la multifuncionalidad de la agricultura para abordar la multifuncionalidad del medio rural. El medio rural constituye un ámbito esencial para el diseño de estrategias, y la noción de multifuncionalidad del medio rural representa un consistente argumento para la elaboración de políticas que, aprovechando de forma eficiente los recursos existentes, contribuyan al incremento del bienestar, no sólo de los agricultores, sino de todo el conjunto de la población rural.

En este sentido, la multifuncionalidad de los territorios rurales (producción, consumo y protección) debería ser mantenida de forma equilibrada y sostenible, y así responder a las nuevas demandas y valores de la sociedad, provenientes fundamentalmente de la sociedad urbana. El tipo de equilibrio entre las tres, debería depender de las condiciones específicas de cada zona rural y no exclusivamente de la competitividad de los outputs en el mercado (cultivos alimentarios versus bioenergéticos; uso agrario del suelo versus construcciones inmobiliarias; usos productivos del suelo versus conservación, etc.) ya que la predominancia excesiva de alguna de ellas podría tener importantes consecuencias sobre las demás. Así por ejemplo, si se redujera excesivamente el objetivo de producción en aras de una mayor función de consumo o protección se podría incurrir en un exceso de "naturalización" del espacio rural y llegar a tener un mundo rural sin función productiva directa (agraria, por ejemplo). Esta imagen de "lo rural" se podría corresponder con una visión patrimonialista de las zonas rurales (patrimonio natural y cultural), lo que tendría consecuencias como la fragmentación funcional del territorio y el despoblamiento de ciertas zonas rurales.

6 Reglamento 1698/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial el 21 de octubre de 2005.

7 En este sentido, los Ejes I (Mejora de la Competitividad del Sector Agrario y Forestal) y II (Medio Ambiente y Gestión de Tierras) de la propuesta de la Comisión podrían ser instrumentos adecuados para facilitar el acompañamiento del proceso de adaptación de la agricultura y de la Reforma de la PAC.

## BIBLIOGRAFÍA

Arnalte, E.; Ortiz, D. (2003). "Some trends of Spanish agriculture. Difficulties to implement a Rural Development model based on the multifunctionality of agriculture". International Seminar on Policies, Governance and Innovation, for Rural Areas, Calabria, Italy.

Atance, I.; 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.

Caldentey, P.; Gómez, A.C. (1996). "Productos típicos, territorio y competitividad". *Agricultura y Sociedad*, 80/81: 57-82.

Ceña, F. (2007). "Une agriculture multifonctionnelle pour le développement rural durable". En: Akesbi, N. et al., (Eds.). *Devenir de la société rurale, développement économique et mobilisation sociale*. El Maarif Aljadida, Rabat. pp. 153-171.

CES (1999). "Una política de consolidación del modelo agrario europeo". CES 953/99 de 21.10.1999.

Compés, R.; García Álvarez-Coque, J.M.; Reig, E. (2002). "Agricultural Multifunctionality: the State-of-the-Art in Spanish". *European Series Multifunctionality*: 10-109. 2006.

Gallardo, R.; Ramos, F. (2008). "Una PAC en revisión frente a una profunda crisis económica". En: *Analistas Económicos de Andalucía* (Ed.). *Informe Anual del Sector Agrario en Andalucía 2007*. Fundación Unicaja. Málaga, pp. 284-316.

García Azcárate, T. (2008). "¿Cómo estimular la multifuncionalidad?: hacia una nueva ruralidad". Encuentro "Agricultura Multifuncional y pago por Servicios Ambientales". Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. 23 al 25 de julio.

Holmes, J. (2002). "Diversity and change in Australia's rangelands: a post-productivist transition to multifunctionality with a difference?". *Transaction of the Institute of British Geographers*, NS 27: 362-384.

Holmes, J. (2005). "Impulses towards a multifunctional transition in rural Australia: Gasp in the research agenda". *J. of Rural Studies*, 22(2): 142-160.

Massot Marti, A. (1998). "Hacia una nueva política rural integrada en una Europa abierta". *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*. pp. 182- 189.

Massot, A. (2000). "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: 9-66.

Massot, A. (2002). "La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 11: 445-484.

Massot, A. (2003). "La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias". *Revista Española 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 de ICE, Información Comercial Española*, nº 2817. pp. 35-55.

Moreno, O. (2004). "Las lecturas del enfoque de la multifuncionalidad y su concreción práctica en la agricultura española: Una visión crítica". V Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria, "Agricultura, alimentación y espacio rural en transición". Santiago de Compostela. 15-17 de septiembre.

OCDE (2001). "Multifunctionality. Towards an Analytical Framework. Agriculture and Food". Paris. 159 p.

Regidor, J.G. (2003). "Territorial Agriculture and Rural Development: from agricultural support to territorial policies". En: OECD (2003). *The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*. OECD Publications, Paris. pp. 175-187.

Reig, E. (2001). "La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites de un concepto". IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales. Santiago de Compostela. 7-8 de junio.

Renting, H. et al (2009). "Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework". *J. of Environmental Management*, 90: S112-S123.

Tió, C. (2003). "El fracaso de Cancún". *Cinco Días*. 17 de septiembre.

Unceta, K.; Malagón, E. (2007). "La multifuncionalidad agraria y las preocupaciones no comerciales en los debates de la OMC". *Boletín Económico del ICE*, nº 2920, 29-40.

Van der Ploeg, J.D.; Roep, D. (2003). "Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe". En: Van Huylenbroeck, G.; Durand, G (Eds.). *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*. Ashgate, Aldershot. pp 37-53.

Wilson, G.A. (2001). "From productivism to post-productivism and back again: exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture". *Transaction of the Institute of British Geographers*, 26: 77-102.

## **CAPÍTULO 4**

### **EL DESARROLLO RURAL COMO ESTRATEGIA ESPACIAL DEL DESARROLLO GLOBAL: EVOLUCIÓN DEL PAPEL DEL TERRITORIO**

Javier CALATRAVA REQUENA

Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera – IFAPA.  
Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía





"El territorio no pertenece al hombre, sino el hombre al territorio: el hombre con su esfuerzo debe configurar y defender el territorio al que sienta que pertenece."

**Proverbio Siones**

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde su aparición en el siglo XVIII, con la Revolución Industrial, el hecho del crecimiento económico primero, y el desarrollo después, aparece, de alguna manera, vinculado a determinadas zonas o territorios, en los que se concentran las innovaciones y se producen importantes cambios tecnológicos e institucionales.

El papel del territorio ha ido evolucionando cronológicamente en la teoría y en la praxis del desarrollo, pasando de ser un mero soporte pasivo de actividades económicas, con frecuencia ajenas a sus propios recursos, a ser un valioso activo, de naturaleza multidimensional, en los procesos de desarrollo endógeno y sostenible generados por las actuales políticas de desarrollo local de las zonas rurales.

Esta evolución no ha sido casual, sino que corresponde a la propia naturaleza del desarrollo endógeno, y a profundos cambios habidos tanto en el sistema económico global vigente, y, por lo tanto, en las políticas, como en la estructura de los mercados, en los cambios en las preferencias de los consumidores y en la transformación de las instituciones locales.

Dentro de la abundantísima literatura científica sobre desarrollo en general y desarrollo rural en particular, aparecida en las últimas décadas, los trabajos que tratan de la evolución del papel del territorio en el desarrollo de las zonas rurales no fueron inicialmente muy frecuentes, abundando, sin embargo, más recientemente, como consecuencia de la importancia del territorio en el enfoque local y sostenible del desarrollo, y concretamente en las estrategias de desarrollo rural.

Se pretende aquí, como me han solicitado los organizadores de las Jornadas, comentar la génesis y la evolución del desarrollo rural y el papel del territorio en dicha evolución, mostrando cómo el desarrollo rural viene siendo, en el fondo, desde sus orígenes, una estrategia territorial del desarrollo global, estrategia en la que el papel del territorio va evolucionando. Para ello, tras unas consideraciones sobre la evolución de los objetivos del desarrollo, a partir de la Segunda Guerra Mundial, y sobre la génesis del desarrollo rural en su contexto, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo, se realizan unas reflexiones sobre el papel que ha tenido el territorio en las políticas y en la praxis del desarrollo rural, se ofrece una breve visión crítica de la actual política de desarrollo rural de la Unión Europea, y se apuntan algunas tendencias de futuro.

## 2. EL CONCEPTO Y LA GÉNESIS DEL DESARROLLO: EVOLUCIÓN DE SUS OBJETIVOS

En el siglo XVIII tiene lugar un fenómeno sin precedentes en la historia de la Humanidad: el producto interior bruto de un país comienza a incrementarse de forma continuada, mediante una generación sistemática de riqueza y empleo, que, por primera

vez en la historia, no sólo afecta a emperadores, generales o nobles, sino que difunde sus beneficios, si bien desigualmente, a toda la sociedad.

Este fenómeno, se llamará inicialmente Crecimiento Económico, y puede decirse que para explicar sus causas y efectos nacen ciencias sociales como la Economía y la Sociología. En 1911 Schumpeter, lo denominará, por primera vez en la literatura internacional, "Desarrollo Económico"<sup>8</sup>. El modelo de crecimiento económico de naturaleza exógena, basado en la concentración industrial urbana, producción en serie, y altos niveles de economías de escala (modelo fordista), sufrirá un primer gran colapso con la crisis financiera de 1929, que obligará a replantearse las bondades del proceso y a reconocer algunos efectos perversos del mismo. Dejando aparte el gran legado clásico de aportaciones sobre el crecimiento económico, destacando las de Smith, Malthus, Ricardo, Mill y Marx, y algunas aproximaciones preparadigmáticas al tema surgidas en la primera mitad del siglo pasado, será a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando se desarrollarán distintos paradigmas tanto para analizar y explicar el fenómeno, por un lado, como para criticar sus efectos, por otro, dando lugar a la aparición de la denominada Teoría Económica del Desarrollo o simplemente Economía del Desarrollo<sup>9</sup>.

De los diversos paradigmas del desarrollo que se generan en las tres décadas siguientes, unos de equilibrio (neoclásicos) y otros de conflicto (neomarxistas y alternativos) (Calatrava, 1994), dos nos interesan particularmente a efectos de explicar la génesis del Desarrollo Rural: el paradigma de Expansión del Núcleo Capitalista y el paradigma de las Necesidades Básicas; y dentro del primero, el modelo denominado dualista propuesto inicialmente por Lewis (1954 y 1955), con variantes posteriores como la de Fey y Ranis (1961). Al tratar del desarrollo rural, describiremos muy esquemáticamente algunos rasgos de ambos paradigmas.

En la década de los sesenta, los países del mundo, que funcionaban bajo un modelo de capitalismo fordista, estaban divididos como mínimo, y simplificando mucho, en dos grupos: aquellos en avanzando proceso de desarrollo económico, y aquellos en los que dicho proceso o no había comenzado o estaba en una fase no muy avanzada. Los primeros comenzaron pronto a ver los efectos negativos del proceso, particularmente efectos de injusta distribución territorial y social de la riqueza, y los segundos comenzaron a cuestionar el proceso en sí por el dualismo que provocaba a escala internacional (países pobres vs. ricos, regiones ricas frente a regiones pobres), y desde esta óptica se gestaron algunos de los paradigmas alternativos o de conflicto en la Teoría del Desarrollo (Necesidades Básicas, Dependencia, Centro-Periferia<sup>10</sup>, Ecodesarrollismo,

8 Realmente Schumpeter utiliza el término "desarrollo" para definir un proceso de crecimiento económico con cambio tecnológico continuo, matizando y distinguiéndolo del crecimiento económico propiamente dicho, que para él es un crecimiento de la economía sin cambios tecnológicos, sólo por mayor uso de inputs con un sistema tecnológico dado.

9 Con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial había ya aparecido en Iberoamérica el denominado Paradigma Estructuralista, que puede considerarse el primer paradigma en la Teoría Económica del Desarrollo; en él se fundamentarán algunos de los paradigmas de conflicto posteriores (ver, por ejemplo, al respecto, Singer, 1979, Hunt, 1989, y Cefía, 1994, para detalles de los paradigmas existentes en la teoría del Desarrollo y su evolución).

10 Los paradigmas neomarxistas del Centro-Periferia y la Teoría de la Dependencia, muy similares en sus conclusiones, e inspirados, de alguna manera en el estructuralismo, tienen su trabajo seminal en Furtado (1964) y se desarrollan, a partir de 1965, por autores tan conocidos como G. Frank, S. Amin, F.H. Cardoso y T. dos Santos. Entre otras cosas, ambos paradigmas postulan, en sus posiciones más radicales, la imposibilidad de que los espacios (regiones, ciudades, países, comarcas) periféricos y, por tanto, dependientes, generen procesos espontáneos y autóctonos de desarrollo, ya que sus economías están ligadas a las de los espacios dominantes. Obviamente, el paradigma del Desarrollo Local Endógeno, que nace poco después, se enfrenta radicalmente a esta hipótesis, y de ahí el interés de mencionar aquí estos paradigmas. Los autores antes citados, no podían entonces prever el cambio radical que, en poco tiempo, iba a producirse en los modos fordistas de producción y de acumulación del capital. De todas formas, parte de las realidades reflejadas en ambos paradigmas neomarxistas, sobre todo las referentes a las situaciones de dependencia de unas zonas a otras a nivel mundial, continúan hoy, en mi opinión, lamentablemente, muy vigentes, y se acentúan y cobran plena actualidad con la globalización. En algún trabajo anterior (Calatrava, 1994) he tratado el tema de las concordancias y discrepancias del paradigma del desarrollo local endógeno con los paradigmas cronológicamente precedentes en la Teoría del Desarrollo en general. Un análisis más específico sobre el tema de la comparación con la teoría de la Dependencia puede verse en el capítulo 3 de Vázquez (2002).

etc.). Los países que habían alcanzado entonces un cierto nivel de desarrollo industrial y de generación de riqueza comenzaron a plantearse la necesidad de que el desarrollo alcanzase otros objetivos distintos al mero crecimiento: de mayor redistribución de la riqueza generada, tanto entre grupos sociales como entre territorios, primero, de generación de servicios sociales y tiempo de ocio después, de género y, posteriormente, de sostenibilidad o, indistintamente, sustentabilidad.

La evolución de los objetivos del desarrollo a partir de la Segunda Guerra Mundial tiene una componente básicamente de mayor equidad, y así los objetivos pueden dividirse en:

Objetivos de equidad territorial.

Objetivos de equidad social.

Los objetivos de equidad territorial tienden a eliminar las diferencias de renta entre territorios, generadas por el desarrollo industrial fordista: se buscarán objetivos que tiendan a la corrección de los desequilibrios espaciales. Surgen así enfoques y estrategias como desarrollo regional, desarrollo local y, en su contexto, desarrollo rural o desarrollo local de zonas rurales.

Los objetivos de equidad social inicialmente son objetivos de equidad intrageneracional que se concretan en temas como mayor distribución de la riqueza generada entre los distintos grupos sociales, más tiempo de ocio, servicios sociales y culturales, simetría de género, etc., y, posteriormente, objetivos mixtos expresados mediante indicadores compuestos ponderados, más o menos complejos, como los denominados indicadores de Desarrollo Humano<sup>11</sup> (ver Calatrava, 1993 y 2008, para un análisis detallado de dicha evolución de objetivos). Estos objetivos comienzan a concretarse y a aplicarse a comienzos de los años setenta. En este mismo periodo se generaliza en la literatura científica el término “bienestar” como meta final del desarrollo. El desarrollo pasa así a definirse como el proceso por el que se incrementa el bienestar de una sociedad. En la misma década, que es, en mi opinión, un periodo clave en la génesis de los modernos enfoques del desarrollo, comienza también la asunción política de la preocupación por el medioambiente y por la pérdida de recursos naturales, particularmente a partir de la Conferencia Internacional de Estocolmo, y la publicación de los informes del Club de Roma en 1972, y se gesta, como veremos más adelante, la idea de sostenibilidad. También se genera el primer paradigma de género, “Mujeres en Desarrollo”, contenido en la obra de Esther Boserut, publicada en 1970 con el título “El papel de las mujeres en el desarrollo económico”, que se considera el inicio de la literatura científica de género en el desarrollo.

Posteriormente, comenzaron a plantearse objetivos de equidad intergeneracional que llevaron al concepto de sustentabilidad o sostenibilidad, que comenzó a cristalizar como objetivo del desarrollo a partir del informe de la Comisión Mundial de Medio-

11 El denominado Desarrollo Humano es un concepto multiobjetivo, relativamente reciente, pues el término empieza a usarse al comienzo de la pasada década, por el que se pretenden alcanzar al mismo tiempo objetivos diversos que, generalmente, responden a los tres siguientes logros: Salud y esperanza de vida, acceso al conocimiento y generación de riqueza (para los primeros detalles conceptuales, ver el documento PNUD 1990). Poco después, en 1994, la expresión “Desarrollo Humano Sostenible” es acuñada por las Naciones Unidas, como un nuevo paradigma de desarrollo global, para indicar un tipo de desarrollo que cumple ambas condiciones. En el fondo se trata de recuperar a la vez aspectos del Paradigma de las Necesidades Básicas y del Ecodesarrollismo, surgido en los ochenta, pero con la diferencia de que el nuevo paradigma no nace, a mi entender, como aquellos, por contraposición a una situación dominante, sino como una evolución necesaria de dicha situación.

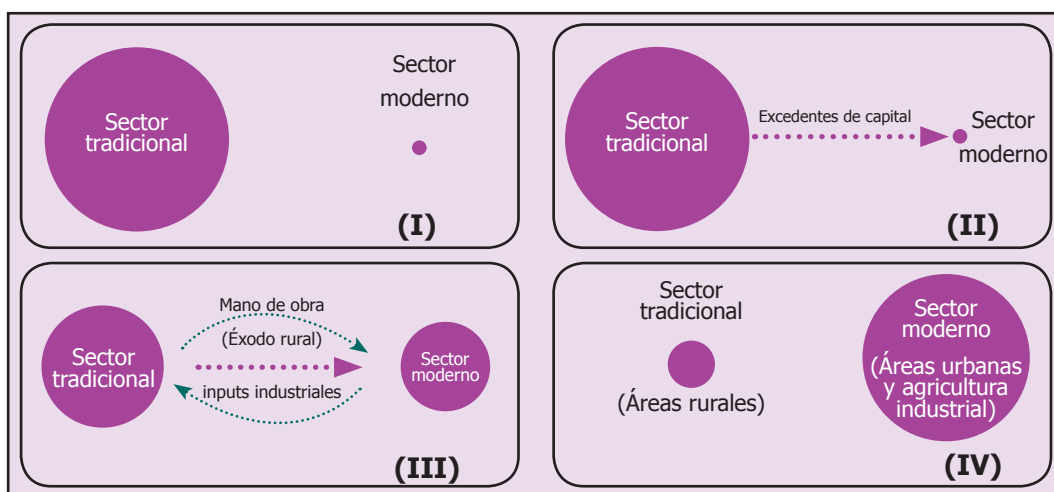
ambiente y Desarrollo (CMMAD) conocido como Informe Brundtland<sup>12</sup>, dando lugar al nuevo paradigma del Desarrollo Sostenible. El hecho de no conocer la naturaleza del deseo de bienestar de las generaciones futuras lleva, desde el primer momento, obligadamente, a relacionar la sustentabilidad o sostenibilidad con los recursos naturales y el medioambiente, pues manteniendo el stock de recursos naturales aseguramos que los habitantes del futuro no se sientan perjudicados por nosotros en la consecución de su bienestar, consista éste en lo que consista.

### 3. GÉNESIS DEL DESARROLLO RURAL

La idea básica y las primeras políticas no meramente sectoriales de desarrollo rural surgen, por una parte, en USA, en la década de los sesenta, como un intento de corrección de los efectos territoriales negativos ocasionados por el proceso de desarrollo industrial fordista y, por otra, con cierta anterioridad, en la India como intento alternativo de luchar contra la pobreza. El Desarrollo de Comunidades Rurales (Rural Community Development)<sup>13</sup> nace así, al mismo tiempo, como una estrategia territorial complementaria para corregir efectos negativos del desarrollo global en el mundo desarrollado, y como modelo alternativo al desarrollo global para luchar contra la pobreza en los países en desarrollo (para análisis más detallados de estas políticas pioneras de desarrollo rural ver Calatrava, 1994, 1995 y 2007).

Para explicar el fenómeno de la génesis del desarrollo rural en los países desarrollados, podemos utilizar el esquema usado por los modelos de desarrollo dualistas propuestos en la década de los sesenta, generados en el contexto del Paradigma de Expansión del Núcleo Capitalista, mencionado, y que se representa, muy esquemática y simplificada, en la Figura 4.1. Tanto las Figuras como sus comentarios están tomados de Calatrava (2007).

Figura 4.1. Esquema dualista del desarrollo. 1ª etapa: de desarrollo urbano - industrial

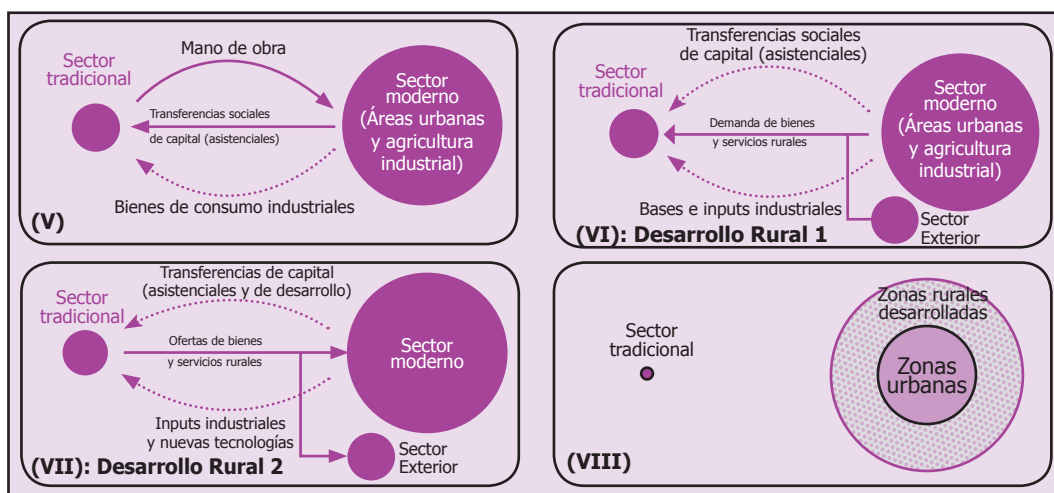


12 Dicho informe se redacta en 1987 por una Comisión internacional encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland bajo el título " Nuestro Futuro Común" y en él, en un ejercicio de equidad intergeneracional, se define el desarrollo sostenible como aquel que satisface las necesidades del presente sin condicionar el bienestar de las generaciones futuras. Aunque muchos autores indican dicho Informe como el inicio del concepto de sustentabilidad, realmente el concepto es introducido en la literatura científica muchos años antes por Nordhaus y Tobin en 1972, que acuñan el concepto "bienestar sostenible" afirmando que "... la sustentabilidad del bienestar proviene de que su consecución no precise de inversiones cuyos efectos repercuten negativamente en el bienestar futuro..." "En el tiempo que media entre dicho trabajo y el informe Brundtland, el concepto de sustentabilidad, si bien no es de utilización general, aparece, con cierta frecuencia, en congresos, informes internacionales, etc.

13 Aunque aparece ya en documentos diplomáticos ingleses en 1943, en la literatura científica el término Rural Community Development es acuñado por Odgen en 1947. Su institucionalización y su praxis tendrá lugar paulatinamente en las tres décadas siguientes. Es la primera manifestación de lo que hoy conocemos por desarrollo rural.

Según los modelos dualistas de desarrollo, inicialmente el sistema económico de los países estaba formado por actividades tradicionales (agricultura, pesca, minería, artesanía, industria artesanal) (Figura 4.1-I). En un momento determinado de la historia, coincide la producción de excedentes de capital por parte del sistema económico tradicional (Figura 4.1-II) con un desarrollo de tecnologías industriales que favorecen el incremento de la productividad. Ambas cosas propician el inicio de un sector moderno predominantemente industrial y comercial, de localización mayormente urbana, que comienza a demandar mano de obra, cuya productividad marginal es mucho mayor en el sector moderno que en el tradicional, con lo que se da un trasvase masivo de mano de obra del sector tradicional al moderno, que es lo que se conoce como éxodo rural. La pérdida de mano de obra obliga al sector tradicional a demandar innovaciones tecnológicas tendentes a la mecanización y al consiguiente uso de inputs industriales (Figura 4.1-III), lo que cristaliza en un aumento de la productividad y, en definitiva, en un proceso de modernización de parte del sector tradicional que va convirtiendo así en "moderno", quedando el sector tradicional reducido a ciertas economías básicamente, aunque no sólo, rurales (Figura 4.1-IV). Aquí finalizaría el esquema básico que, para explicar el desarrollo, postulaban los economistas dualistas. Al final del proceso, zonas de montaña y desfavorecidas, sociedades rurales que no pudieron modernizar su agricultura y/o el resto de su sistema económico, permanecen marginalizadas y sometidas al desdoblamiento, a la desertificación y a la dependencia. Para corregir esto, surge, como se ha comentado, la estrategia de desarrollo rural, cuyo mecanismo de aparición he intentado esquematizar, muy simplificado, en la Figura 4.2, continuando el mismo esquema de los economistas dualistas.

Figura 4.2. Esquema dualista del desarrollo. 2ª etapa desarrollo rural



El sector moderno, que continua beneficiándose de la sangría del éxodo rural, ha de pagar, en gran medida, las transferencias sociales de capital con las que la sociedad ha de apoyar las zonas rurales marginalizadas, constituyentes territoriales básicos del sector tradicional residual (residual en términos económicos pero no espaciales), (Figura 4.2-V). En un momento determinado, como consecuencia del nivel de desarrollo económico y sociocultural alcanzado en la parte "moderna" del sistema económico, los consumidores empiezan a internalizar en su función de utilidad bienes y servicios de naturaleza rural (productos naturales y artesanos, paisajes, espacios abiertos, silencio, elementos del patrimonio cultural, comida natural, ausencia de aglomeraciones, etc.) y, por tanto, comienzan a valorarlos y a demandarlos (Figura 4.2-VI). La capacidad de

oferta por parte de las comunidades rurales de dichos bienes y servicios, para responder a esa demanda (Figura 4.2-VII) constituye la clave de todo proceso de desarrollo rural. Por dicho proceso, las áreas rurales diversifican su sistema económico para atender a esa demanda diversa de nuevos productos y nuevos servicios, hasta entonces no valorados socialmente, precisando para ello tanto de innovaciones tecnológicas e institucionales como de transferencias de capital desde el sector económico moderno, que ya no serán solo de naturaleza asistencial, sino que constituirán, por una parte, el apoyo al proceso de desarrollo (políticas de desarrollo rural) y, por otra, inversiones privadas para proyectos concretos. Una política adecuada y eficiente de desarrollo rural será aquella que logre activar este proceso, generando las ofertas más idóneas, en cada caso. En una fase posterior, no se trata sólo de atender demandas concretas que provienen de los consumidores del sector moderno, nacional y/o exterior, sino que las zonas rurales generarán y promocionarán ofertas específicas para crear nuevas demandas o atender demandas potenciales que se detecten. En esta fase, precisamente, las peculiaridades territoriales alcanzan su máxima relevancia. Finalmente, las zonas rurales desarrolladas entrarán a formar parte del sector "moderno de la economía" (Figura 4.2-VIII). Si bien hay que decir que el sector rural "modernizado" conlleva frecuentemente la recuperación, más o menos modificada, de actividades artesanales tradicionales para las que se hayan generado demandas. La "generación de ofertas específicas" está muy ligada, como veremos, al territorio y a la identidad territorial.

Una característica del mecanismo de modernización del sistema económico tradicional de las zonas rurales es, como se ha comentado, la diversificación productiva (que puede incluir uso y gestión comercial de externalidades). Los objetivos, y al mismo tiempo las razones y las ventajas, de la diversificación económica de las zonas rurales, pueden sintetizarse en los siguientes:

- Responder a un vector creciente de demandas múltiples por bienes y servicios rurales.
- Aprovechar al máximo los recursos endógenos diversos para responder a dichas demandas.
- Favorecer la diversificación de productos para competir en mercados nicho
- Eliminar los niveles de subempleo, paro encubierto y paro oculto, tradicionales en la población rural.
- Favorecer la integración de rentas a nivel de la unidad familiar (modelo clásico de integración de rentas).
- Adaptarse al modelo postfordista de producción flexible actualmente vigente en el sistema económico global.
- Disminuir externalidades ambientales negativas que se derivan de la concentración espacial de actividades productivas.
- Favorecer la sustentabilidad socioeconómica y ambiental del propio proceso de desarrollo.
- Minimizar riesgos, incertidumbres y excesivas dependencias externas.
- Aprovechar el efecto multiplicador y las sinergias de la pluriactividad.
- Internalizar la mayor parte posible de la multifuncionalidad agraria.
- Aprovechar al máximo las estrategias de apoyo de las políticas de desarrollo rural vigentes.

Lo dicho hasta ahora se refiere al surgimiento del fenómeno del desarrollo rural en los países industrializados, pero hay, en este punto, que recordar que ya el primer gobierno libre de la India, tras su independencia, promulgó una ley de Desarrollo de Comunidades Rurales, con unos planteamientos similares a los que tendrán lugar algo más tarde en USA, pero, aunque también tendente a la diversificación económica, lógicamente de praxis mucho más agrarista y con distintos enfoques y objetivos finales<sup>14</sup>. De hecho, en mi opinión, este programa indio fue un antecedente, en la praxis, de lo que posteriormente constituirá la base teórica del Paradigma de las Necesidades Básicas, que nace al abrigo de la Cooperación Internacional, y en cuyo contexto surgirán, para algunos autores, en la década de los setenta, el concepto y las políticas de Desarrollo Rural (Ceña, 1994), aunque, como se ha indicado, con un enfoque mucho más agrarista que tal y como hoy se aplica en los países desarrollados.

El paradigma de las Necesidades Básicas, expuesto por primera vez por Seers (1969)<sup>15</sup>, postula que el desarrollo no puede ser mero crecimiento económico, sino un progreso medible hacia la eliminación de la pobreza y una expansión sostenida de las rentas y las oportunidades de empleo entre los más pobres. La estrategia de desarrollo que se desprende del paradigma es "cubrir primero las necesidades básicas de la población", o sea que la atención a las necesidades básicas debe ser el objetivo principal de las políticas de desarrollo.

El Paradigma emerge en los años setenta del pasado siglo como consecuencia de la creciente evidencia del aumento de la pobreza en el mundo, y la toma de conciencia de los efectos del hambre, posiblemente incrementada por la divulgación de las terribles consecuencias de las hambrunas en el África sahariana de comienzos de la década (ILO, 1976, Sing, 1979 y Singer, 1979).

Los partidarios de este paradigma no lo proponen sólo por un tema de equidad social intrageneracional, que también, sino porque además están convencidos de que la atención de las necesidades básicas de los pobres va a tener un importante efecto en el relanzamiento de la demanda final, el ahorro y la inversión, y por tanto, va a favorecer más el desarrollo que una estrategia convencional basada en el crecimiento del PIB medio, pues como indica Lefebvre (1974) "el crecimiento del mercado generado por el incremento de demanda en la masa de la población de inferiores niveles de renta va a tener, a largo plazo, un efecto positivo mayor, considerando crecimiento y cambio estructural, que un incremento de la demanda en los estratos superiores de renta".

El desarrollo rural tiene pues, por una parte, un origen como factor de corrección de desequilibrios territoriales, que el proceso de desarrollo industrial ha inducido, en los países desarrollados, y, por otra, un origen de lucha contra la miseria y la pobre-

14 Esta primera institución india de desarrollo rural tendrá posteriormente un impacto en los programas de actuación sobre las zonas rurales de dicho país, no solo gubernamentales, sino, sobre todo, de las ONG actuando en el contexto de la cooperación internacional, que ha cristalizado en la creación de consorcios y partenariados en distintas zonas del país, en el que actualmente hay una gran tradición de instituciones para el desarrollo en las zonas rurales. Un magnífico ejemplo de ello, es el Consorcio para el Desarrollo Rural (Rural Development Trust ) creado en 1969 en el estado de Andhra Pradesh, y más concretamente, en el distrito de Anantapur, bajo el impulso del cooperante español Vicente Ferrer, que no solo ha tenido un gran impacto por sus importantes logros en materia de aumento de la calidad de vida en el territorio, (tanto por sus conocidos proyectos sanitarios y asistenciales como por su apoyo a actividades productivas de diversa naturaleza), sino también por su gran impulso formativo y educacional ( 1696 escuelas para niños y adultos, y 120 bibliotecas comunitarias) y sobre todo por su impacto en el aumento de la cohesión social y la arquitectura institucional privada local. Así han surgido cooperativas y asociaciones de todo tipo, por ejemplo casi 1000 asociaciones de mujeres, que desarrollan una gran actividad productiva y sociocultural. Si bien es cierto que se ha contado con fondos conseguidos de la cooperación internacional, pero también con fondos generados localmente, y, desde luego, con la absoluta movilización de la población para aprovechar sus recursos.

15 Dudley Seers, economista estructuralista de la prestigiosa Sociedad Internacional para el Desarrollo expuso las bases del nuevo paradigma, en 1969, en su discurso de toma de posesión de la presidencia de dicha sociedad, bases que concretaría y difundiría poco después a raíz de sus misiones para la Oficina Internacional del Trabajo (ILO) en zonas rurales de Colombia, Kenia y Sri-Lanka.

za rural, con el objetivo principal de llegar a atender las necesidades básicas de las poblaciones rurales, en los países en vías de desarrollo. En ambos casos, pero más contundentemente en el primero, se trata claramente de una estrategia territorializada del desarrollo global.

Hemos visto en la exposición del esquema dualista, que la existencia de una demanda de bienes y servicios rurales es, pues, un factor clave en la génesis y potencialidad de los procesos de desarrollo local de áreas rurales, cuya factibilidad viene pues, en gran medida condicionada por el nivel de desarrollo global del país. Sin embargo para que el desarrollo rural tenga lugar en condiciones óptimas, la existencia de una demanda de bienes y servicios rurales es una condición necesaria, pero no suficiente. Para que se genere, en condiciones adecuadas, la correspondiente oferta, se requiere además:

La existencia de un mínimo de recursos endógenos para constituir la oferta local (dimensión territorial productiva).

La existencia de tejido humano a nivel local, lo suficientemente dinámico como para permitir la generación y/o adopción de iniciativas, y de innovaciones tecnológicas e institucionales, que favorezcan la movilización de recursos.

La afirmación de una forma de vida y de una identidad local caracterizable en un territorio. De esta exigencia vamos a tratar preferentemente en lo que sigue.

La existencia de centros o grupos sociales donde se materialice, de forma concreta y operativa, la armonización y cohesión entre iniciativas y gestiones locales, y el contacto y la articulación con otros niveles administrativos.

Un sistema económico global que facilite el proceso: postfordismo.

Respecto a este último requerimiento, el de un sistema económico que facilite el proceso, en la Tabla 4.1 se han resumido, esquemáticamente, las diferencias, en cuanto a algunos tipos de políticas, entre el sistema productivo fordista y el actual postfordista, que comienza a gestarse tras la crisis energética en la década de los años setenta (Boyer, 1992). A la vista del contenido de la Tabla, es fácil comprender por qué y cómo el postfordismo facilita el desarrollo local endógeno y, en su contexto, el desarrollo rural.

**Tabla 4.1. Tipos de políticas según sistemas económicos**

<b>FORDISMO</b>	<b>POSTFORDISMO</b>
Políticas exógenas: Productividad y asignación de recursos	Políticas endógenas: Valorización de lo local y la calidad genérica e identitaria
Políticas de organización vertical o sectorial	Políticas transversales de base territorial
Políticas genéricas: No adaptables a diferentes realidades y cambios	Políticas flexibles: Soluciones adaptables a problemas que surgen
Políticas localmente pasivas: Sin participación de la sociedad	Políticas activas con participación y decisión local
Políticas centralizadas	Políticas descentralizadas: Transferencias máximas hasta nivel local
Políticas con enfoque jerárquico	Políticas de enfoque policéntrico y reticular
Políticas I+D enfocadas básicamente a la generación de innovaciones de carácter genérico	Políticas de I+D primando también la generación de innovaciones tecnológicas e institucionales más específicas y adaptables a condiciones locales
Políticas públicas de infraestructuras o apoyo a la iniciativa privada	Políticas de cooperación público-privada: Apoyo al partenariado social
Políticas de apoyo a mercados globales: Productos estandarizados (commodities)	Políticas de apoyo a mercados segmentados: Productos diferenciados por modo de producción, origen y calidad



El desarrollo local endógeno es, en definitiva, un nuevo paradigma en la evolución de la Teoría del Desarrollo, en el que se enmarcan claramente, con sus peculiaridades, las políticas de desarrollo rural.

En la literatura sobre el tema pueden encontrarse múltiples formas de definir el desarrollo local endógeno. Considero adecuada, y operativa para el tema que aquí estamos abordando, la definición dada por Vázquez (2007). Para dicho autor se trata de "... una visión territorial del desarrollo, que hace referencia a procesos de crecimiento y acumulación de capital en una localidad o un territorio con una cultura e instituciones que le son propias, y en las que están basadas las decisiones económicas de ahorro y de inversión ...".

Hay que decir que aunque los modernos enfoques del desarrollo rural responden a los esquemas y estrategias del desarrollo local endógeno, la idea del desarrollo rural, incluso con enfoque territorial, es, en la praxis, anterior a la consolidación del paradigma teórico del desarrollo local endógeno, que no comienza hasta la década de los años ochenta del pasado siglo.

#### 4. EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL

El enfoque territorial del desarrollo rural, del que tanto se habla recientemente en los medios políticos y técnicos, no es nada nuevo; es simplemente el resultado de aplicar a las zonas rurales los principios del desarrollo local endógeno (OCDE, 1992). El desarrollo local es un proceso de crecimiento y cambio estructural que genera un aumento de bienestar en la población de un territorio. Cuando la comunidad local es capaz de liderar dicho proceso, mediante el aprovechamiento y puesta en valor de los recursos locales, hablamos de desarrollo local endógeno o, simplemente, de desarrollo endógeno, previamente definido, que es en definitiva, la utilización, para el desarrollo, de los recursos existentes en un territorio bajo la iniciativa o, en todo caso, bajo el control de los actores locales (Vázquez, 1999).

La estrategia óptima del desarrollo endógeno será aquella que proporcione la mejor manera de generar la acción conjunta de los agentes locales con la finalidad de poner en valor todos los recursos de un territorio. La potenciación de la identidad territorial forma necesariamente parte de dicha estrategia. Promover el desarrollo con identidad territorial supone favorecer aquello que distingue a un territorio y le permite competir con ventajas absolutas, o importantes, en los mercados. Hablamos entonces de territorialización de los espacios.

En este sentido, Ceña (2008), refiriéndose concretamente al desarrollo local de zonas rurales, identifica los tres elementos claves para la territorialización de los espacios rurales: recursos específicos, actores territoriales y acuerdos institucionales entre ellos que favorezcan la generación de innovaciones necesaria para el aprovechamiento de los recursos. Actores, recursos e instituciones son los elementos claves para que un territorio se convierta en "espacio de desarrollo".

Un desarrollo local sin identidad territorial sólo tendría justificación si todos los recursos potenciales de todos los posibles territorios fuesen idénticos, y, por lo tanto, lo serían todos los productos (bienes, servicios e imágenes) obtenibles. Ello sólo tendría sentido, de cara al mercado, en un sistema económico fordista en el que se forzaría, de forma exógena, la producción de "commodities rurales", de naturaleza homogénea. Sería lógico si todos los posibles territorios rurales tuviesen el mismo ecosistema, la misma historia, la misma cultura, las mismas costumbres y tradiciones, la misma arquitectura, su población tuviese los mismos conocimientos y habilidades, etc. (Miranda y Renault, 2007).

Respecto al tema del nivel de competitividad territorial en mercados cada vez más globalizados, pero al mismo tiempo más segmentados, hay que decir que es la clave para determinar el potencial de desarrollo endógeno de un territorio. El análisis de los "factores de competencia territorial" es un instrumento fundamental para el diseño de programas y estrategias adecuadas de desarrollo. A este respecto, existen numerosas tipologías, inventarios y propuestas metodológicas para la identificación de factores de competitividad territorial, que no es posible abordar aquí. En general, puede distinguirse entre activos (factores en actividad) y recursos (factores a revelar, explotar u organizar), que a su vez pueden dividirse según su grado de especificidad, desde "absolutamente específicos" hasta "totalmente genéricos". Cuanto más específico sea un recurso o un activo mayor será su potencial de competitividad en el mercado. Los factores muy específicos suelen ser, en mayor medida, aunque no exclusivamente, factores de naturaleza ecológica, social o cultural, y estar, según la expresión de Colletis y Pecqueur (1995), como "anclados" en un territorio concreto, que los ofrece con ventajas comparativas al exterior. Cualquier elemento de un territorio puede ser un factor potencial de desarrollo. Así, productos locales diversos, modos tradicionales de fabricarlos, alojamientos, paisajes, arquitectura, aguas, hechos históricos relevantes, flora, fauna, ríos y espacios acuáticos, orografía, tradiciones gastronómicas, música, fiestas, ritos, personas, imágenes, modismos, conocimientos y trabajos agrarios, etc.

La idea de partida del enfoque territorial es la de que el desarrollo va más allá de las meras actuaciones sectoriales sobre un territorio. Esta idea está latente en la literatura científica hace muchos años, antes incluso del nacimiento del paradigma del desarrollo local endógeno<sup>16</sup>. En el fondo, me atrevería a decir que el Desarrollo Rural como tal comienza cuando se comienza a dar un enfoque territorial a lo que venían siendo medidas sectoriales aplicadas a las zonas rurales. Prácticamente desde sus inicios, como "desarrollo de comunidades rurales", el desarrollo rural surge ya, en alguna medida, con un enfoque territorial, como no podría ser de otra manera, ya que el desarrollo rural es, como se ha comentado, una forma de desarrollo local endógeno, y éste nace ligado al hecho de la especificidad de los territorios.

En cualquier caso, incluso dentro del enfoque territorial (entendido, en principio, como no meramente sectorial), el papel, y con él el concepto del territorio ha ido evolucionando, desde el territorio soporte de actividades de desarrollo integradas espacialmente, hasta el territorio como recurso y como factor de desarrollo de dimensiones múltiples.

En el Desarrollo de Comunidades Rurales de USA, por ejemplo, el enfoque era, en mi opinión, ya territorial, exclusivamente en el sentido de intentar integrar políticas sectoriales y operar con una visión de territorio, pero la delimitación del territorio fue administrativa (el condado) más que socioeconómica o cultural, y además dada la naturaleza del enfoque de desarrollo rural en USA, más infraestructural y de apoyo

16 Como ejemplo, transcribo una de las conclusiones de un trabajo sobre desarrollo rural en zonas desfavorecidas realizado hace un cuarto de siglo: "...Pretender como hay quien aún pretende hacer del desarrollo de las zonas rurales objeto de políticas sectoriales, es un contrasentido que ya las múltiples experiencias, poco o nada fructíferas, vienen mostrando cada día más claramente..." (Calatrava, 1985).

a proyectos económicos que de dinamización y cohesión social,<sup>17</sup> las estrategias que se aplicaron, tuvieron una fuerte componente descendente (up-down), aunque hubo mecanismos de participación en ellas de la población local. Se trataba, pues, de un desarrollo con enfoque territorial, con territorios administrativos, en cierta medida endógeno, de estrategia más bien descendente, y con un fuerte apoyo infraestructural impulsado desde la administración estatal correspondiente, y a veces con fondos federales.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, las actuaciones sectoriales sobre las zonas rurales puede decirse, con muchos matices, que comienzan con las directivas Manshold de 1972 y de actuación en zonas desfavorecidas y de montaña de 1975. Posteriormente, a partir de 1985, con la aparición del Libro Verde de la PAC y, ya de forma clara, con la Reforma de 1988, comienza a verse la necesidad de la diversificación económica y de los nuevos usos medioambientales de los espacios rurales, y, poco después, con motivo de la preparación de la primera reforma conjunta de los Fondos Estructurales, en 1989, se plantea claramente la necesidad de que "... el mundo rural europeo comience a diversificar sus actividades y a adaptarse a los nuevos usos del espacio rural, especialmente los relacionados con el medio ambiente ...". Pero la política de desarrollo rural con enfoque territorial no comienza, hasta el primer Programa LEADER en 1991, que es cuando realmente puede decirse que empieza la política europea de desarrollo rural, propiamente dicha, si bien, inicialmente, con un cierto carácter experimental y no prioritario. Pasarán algunos años hasta que la Declaración de Cork, en 1996, en el primero de sus 10 puntos declare prioritaria, para la Unión Europea, la política de Desarrollo Rural, que se consolidará como Segundo Pilar de la PAC con la Agenda 2000.

Actualmente, en los esquemas más evolucionados del enfoque territorial del desarrollo rural, el territorio es al mismo tiempo un factor de identidad local, de generación de riqueza, de diversificación productiva, de organización y cohesión social, de innovación, de calidad, de producción y gestión de bienes públicos, de generación de bienes y servicios culturales, de consumo, etc. En definitiva, es un recurso multifactorial en el que se generan todas las facetas de desarrollo.

Como indica Troitiño (2000), el territorio debe ser entendido como construcción social y es, por tanto, algo dinámico que ha ido evolucionando desde el territorio-soporte de actuaciones sectoriales al territorio-recurso clave de múltiples dimensiones, antes mencionado.

Para ver la evolución del papel del territorio en el desarrollo, dentro incluso del propio enfoque territorial, no hay más que analizar la evolución de las variadísimas y numerosísimas definiciones que existen de territorio, algunas, por cierto, demasiado complejas y alambicadas. Hemos tomado de la literatura científica sobre desarrollo

17 Ello se debe posiblemente a que las sociedades rurales norteamericanas, constituidas básicamente, en sus orígenes, sobre asentamientos de colonos pioneros, unidos de siempre en un esfuerzo colonizador común, presentaban, en general, un alto grado de cohesión e institucionalización social, muy superior a las europeas, particularmente a las mediterráneas, lo que, sin duda, no hacía tan necesario la priorización de estrategias específicas para fomentar la cohesión social, y la generación de innovaciones institucionales adecuadas para el desarrollo endógeno, aunque también hubieron de llevarse a cabo actuaciones de fomento del cooperativismo etc. Por ello, en la literatura científica de finales de los años setenta y de los ochenta es frecuente leer la distinción, en realidad demasiado bipolarizada, entre la estrategia o escuela norteamericana de desarrollo rural, caracterizada más por las infraestructuras y el apoyo a proyectos productivos, y la europea de entonces basada más en "animación sociocultural", quizás también por menos disponibilidad de recursos para acometer grandes cambios infraestructurales. En este sentido, Calatrava (1988), tratando de la dicotomía estratégica "infraestructuras vs. animación sociocultural", califica como básicamente infraestructurales las actuaciones en el Mezzogiorno italiano, en el contexto del plan de Ayuda norteamericano de la posguerra, como basadas más en animación sociocultural actuaciones de desarrollo en comarcas de la Provenza y los Alpes franceses, y como mixtas, pero con una fuerte componente infraestructural, las actuaciones de desarrollo de comunidades rurales en los Ozark y los Apalaches norteamericanos.

rural y analizado para ello, varias definiciones de territorio<sup>18</sup> realizadas en distintos momentos en las últimas dos décadas. Las definiciones van cambiando: las más antiguas incluyen términos y expresiones como "superficie apropiada por un grupo social para satisfacer sus necesidades", en las que la población aparece como agente que actúa sobre el territorio. Posteriormente, se va incluyendo en la definición la palabra "espacio" y los adjetivos "dinámico", "equipado", "articulado", etc., y con el objetivo de incrementar el bienestar. Luego hay unas definiciones de territorio en las que se intenta explicar en la definición los componentes del territorio, y se emplean palabras como cultura, patrimonio, relaciones sociales, instituciones, etc., y se hace referencia a la movilización y puesta en valor de los recursos locales y a la necesidad de la innovación. La población comienza a aparecer no ya como agente de identidad territorial sino como uno de sus elementos constitutivos. Por otra parte, a veces, se introducen conceptos como organización en redes, nudos y mallas. En las definiciones más recientes se insiste, por una parte, en el grado multidimensional o multifactorial del territorio, y, por otra, se trata de poner de manifiesto en la definición el hecho de que el territorio es una construcción que sintetiza los tres vínculos de integración: espacial, temporal y social (Benedeto, 2006).

En general, las definiciones de territorio tienden, en cualquier caso, a distinguirlo de la noción de espacio. El territorio, en la terminología del desarrollo, se plantea como algo más que un espacio. Es un espacio en el que concurren especiales circunstancias; circunstancias o bien especificadas en función de la identidad ("territorio es un espacio dotado de identidad por la comunidad que lo habita", por ejemplo) o bien, más frecuentemente, especificadas por la articulación social y la dinámica hacia el desarrollo ("territorio es un espacio socialmente articulado y equipado para protagonizar una dinámica hacia cambios estructurales que favorezcan incrementos de bienestar en la comunidad que lo habita").

La sociedad local ha de organizarse en un sistema de acción sobre su territorio, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados, y para ello ha de estar generando permanentemente nuevas ideas e innovaciones, tanto tecnológicas como institucionales, que constituirán los "sistemas locales de innovación" (Gaffard, 1992). Los sistemas locales de innovación sólo pueden surgir en lo que se denomina "medio innovador local" que es un concepto impulsado por Aydalot (1984 y 1986), y que parte de la idea de que las empresas pequeñas y medianas no pueden comportarse como agentes innovadores aislados, y necesitan formar parte de un conjunto o red innovadora. Dicho medio innovador precisa, para su existencia, de la interacción de tres elementos:

- Una unidad territorial con recursos efectivos y/o potenciales (dimensión territorial productiva); de ahí la importancia del territorio, si bien sus límites suelen ser difusos, pues la generación de una innovación específica puede precisar de un medio innovador específico.
- Actores locales (individuos, empresas, poderes públicos locales, institutos de investigación y formación u organizaciones diversas), institucionalizados mediante sus relaciones y contactos sociales, comerciales, tecnológicos, administrativos y políticos.
- Un permanente proceso colectivo de reflexión y adquisición de conocimiento sobre su propia realidad, que posibilite y determine la generación de innovaciones más adecuada para poner en valor sus recursos.

18 Tomadas de Godard (1987), Gumchian (1991) Bailly (1997) y Pecquer (2000) citados por Ceña (2008), Troitiño (2000), Benedeto (2006), entre otros.

La conjunción de estos tres elementos convierte el territorio en un medio innovador local. Esta conversión será el motor del desarrollo endógeno. Es fácil comprender la lógica similitud entre estos elementos que caracterizan la existencia de un medio innovador local, las condiciones óptimas para que se generen procesos de desarrollo rural, y las condiciones para la territorialización del espacio rural, antes comentadas, ya que en el fondo se trata de tres aproximaciones al mismo proceso o realidad: el desarrollo local endógeno de las zonas rurales.

Como afirma Vázquez (2002), la aportación más original que se ha llevado a cabo en el contexto del desarrollo local endógeno es el haber mostrado la relación específica existente entre territorio e innovación, poniendo de manifiesto cómo cada territorio tiene un potencial específico de innovación, que le ha de permitir poner a punto las actividades económicas en las que es más competitivo.

Las ventajas del enfoque territorial son evidentes. Así podemos considerar, entre otras:

- Se adapta al sistema económico postfordista, y por tanto, se beneficia más de las políticas que de él se derivan.
- Favorece las estrategias ascendentes (botton- up) en el diseño y la gestión del desarrollo, pues la articulación social que se genera alrededor del territorio facilitará el hecho de un diseño, gestión y control endógenos del proceso.
- Permite mejor la gestión integral de los recursos que el enfoque meramente sectorial.
- Favorece esquemas de multifuncionalidad, más difíciles de entender y potenciar en un enfoque sectorial.
- Favorece la internalización de bienes y servicios públicos, pues muchos de ellos están vinculados al territorio, ya que las externalidades de una actividad económica suelen ser multisectoriales<sup>19</sup>.
- Favorece la innovación cultural, y la vinculación de la cultura a los procesos productivos (Economía Cultural), al estar cultura y territorio estrechamente unidos.
- Favorece la identidad territorial. Si un territorio es un espacio con identidad social, es evidente que un enfoque territorial del desarrollo irá consolidando más y más la identidad del territorio.
- Favorece la cohesión social entre los actores locales, que ya no están divididos por su vinculación sectorial, sino unidos por su identidad territorial.
- Favorece la creación de un sistema socioeconómico reticular. Las conexiones entre los actores locales, y de ellos con el exterior, se facilitan al ser el territorio la base estratégica del desarrollo. Para algunos autores, Murdoch (2000), la organización en redes constituye un nuevo paradigma dentro de la evolución del desarrollo rural.
- Favorece la producción y venta de productos identitarios locales. El territorio ya no es sólo un soporte físico de actividades ni siquiera sólo un factor de producción y generación de rentas, sino también un factor de calidad. El territorio puede actuar como marca de calidad identitaria y tener un potencial de competitividad y un valor añadido en el mercado.
- Ligado a lo anterior, el territorio tiende a constituirse asimismo como un espacio de consumo de bienes y servicios, en alguna medida, propios (Marsden, 1999).

<sup>19</sup> De hecho, para algunos autores, el desarrollo local endógeno tiene lugar como resultado de la necesidad del aprovechamiento y la gestión de externalidades específicas en los sistemas de producción local (Vázquez, 2002).

El enfoque territorial tiene también algunos inconvenientes, si bien, en su favor, hay que decir que están más ligados a su praxis que a su propia naturaleza, entre ellos los siguientes:

- La delimitación del territorio más adecuada como espacio idóneo de desarrollo local no es fácil, y su formación, aunque efectivamente sea espontánea y aunque responda a elementos históricos, culturales o socioeconómicos, puede no ser la más adecuada de cara al desarrollo endógeno y sostenible. De hecho, con frecuencia los límites óptimos del territorio como factor de organización socioeconómica son difusos, y puede ser de interés el modificarlos.
- La gestión de un proceso de desarrollo territorial es mucho más compleja que la mera gestión sectorial, pues hay que tener en cuenta interacciones y sinergias intersectoriales, y gestionar adecuadamente las externalidades.
- Ligado a lo anterior, dicha gestión precisa normalmente de adopción de innovaciones institucionales en el tejido social local, que, con frecuencia, no está preparado para comprender su necesidad, diseñarlas y gestionarlas.
- El enfoque territorial se vería enormemente reforzado si la descentralización del estado en el que se ubica el territorio fuese efectiva hasta nivel local. Con frecuencia los estados o se resisten a la descentralización o la potencian sólo hasta nivel regional, siendo luego las regiones las que se resisten a culminar el proceso descentralizador, constituyendo así los nuevos centralismos, que pueden ser muy limitantes para el desarrollo endógeno local y la articulación territorial.
- El enfoque territorial para su funcionamiento óptimo no sólo exige que el territorio esté bien articulado social y económicamente, sino que esté bien articulado con las administraciones de orden superior, que deben facilitar su funcionamiento y respetar su autonomía de decisión y gestión. Con frecuencia, en la realidad, existen barreras institucionales que se oponen a ello, amparadas por fuertes intereses políticos, y, con frecuencia, también económicos.
- Si se definen territorios muy desigualmente provistos de recursos, estrategias de desarrollo con enfoque territorial ascendente podrían conducir a estimular diferencias naturales o, lo que es peor, creadas artificialmente.

Entre los diversos precedentes existentes en España de identificación de las características del enfoque territorial en el desarrollo rural, me parece interesante resaltar el Análisis DAFO realizado, al respecto, por Esparcia y Noguera (1999), que aporta bastantes reflexiones de interés, algunas de las cuales se han utilizado en las consideraciones precedentes, y que, a pesar de estar realizado hace ya una década, y de haber, en este periodo, evolucionado y madurado algunos aspectos del papel del territorio como factor de desarrollo rural, tiene un contenido bastante actual.

## **5. LA POLÍTICA ACTUAL DE DESARROLLO RURAL EN LA UNIÓN EUROPEA (2007-2013)**

Un ejemplo muy claro de política de desarrollo rural con enfoque territorial ha venido siendo la de la Unión Europea en las últimas dos décadas. Por ello considero interesante hacer unos breves comentarios sobre la política de D.R. vigente actualmente en la Unión. Existen infinidad de trabajos que describen con detalle las distintas políticas de D.R. europeas, y, por lo tanto, aquí voy a limitarme a una breve descripción, casi telegráfica, de la política vigente: 2007-2013.

Aprobada el 20 de junio de 2005, pretende corregir algunos errores de anteriores políticas. Institucionaliza la política de Desarrollo Rural de forma totalmente separada del FEOGA, articulando una nueva estructura: El Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural (FEADER). El FEADER constituye una única unidad de diseño, gestión del presupuesto y control de la política de Desarrollo Rural de la UE, que se estructura en tres ejes temáticos y uno metodológico.

**EJES TEMÁTICOS:**

Aumentar la competitividad del sector agrario (>15% del total del presupuesto).

Mejorar el medio ambiente y el entorno rural: Gestión sostenible de las explotaciones agrarias (medidas agroambientales), Red Natura 2000 (>25%).

Mejorar la calidad de vida y la diversificación económica de las zonas rurales (>15%).

**EJE METODOLÓGICO:**

Unicidad institucional de enfoque: enfoque LEADER (>5%).

El enfoque LEADER, evolucionando desde el inicio del LEADER I en 1991, en un proceso constante de experimentación y aprendizaje sobre sí mismo, tiene, finalmente, al comenzar la actual política, las siguientes características:

- Desarrollo local endógeno.
- Ligado a lo anterior, enfoque territorial.
- Estrategia ascendente (Bottom-up).
- Partenariado horizontal amplio.
- Cooperación internacional y transnacional.
- Favorece el trabajo en Red.
- Prioridad a la financiación en proyectos innovadores.
- Cofinanciación.

Hay que decir que en el enfoque LEADER el territorio está sólo vagamente definido, con algunas condicionantes poco especificadas: ruralidad, ligada a ella débil densidad de población, dimensión territorial reducida, cierta homogeneidad y coherencia territorial, masa crítica demográfica suficiente como para constituir una ADR, y una dimensión poblacional con una amplia horquilla entre 10.000 y 100.000 habitantes. Nada se dice sobre un mínimo potencial de recursos o dimensión territorial productiva. La constitución del territorio, salvo con las condicionantes anteriores, demasiado genéricas, se deja a la capacidad de las comunidades rurales para delimitar el territorio que consideren, lo que favorece un surgimiento espontáneo de territorios normalmente definidos por sus poblaciones, al menos teóricamente. Esta política de ambigüedad calculada en la definición de los territorios, está dando, en general, buen resultado, y están surgiendo territorios LEADER, que en algunos casos coinciden con comarcas de fuerte identidad territorial previa, y en otros son territorios surgidos para el propio Programa LEADER, pero que van consolidando cada vez más su identidad territorial cara a la organización interna y al mercado.

Como elementos destacables de la actual política europea de Desarrollo Rural respecto a las etapas anteriores, señalaríamos:

- Intento de hacer participar al sector agrario en los procesos de desarrollo.
- Unicidad de diseño, gestión y control.
- Consolidación del enfoque territorial.
- Homogeneidad de enfoque y estrategia (LEADER).
- Supone un gran avance respecto a políticas anteriores, aunque plantea objetivos que con frecuencia son contrapuestos, y constituye algo muy ambicioso para un presupuesto relativamente reducido: 88.750 millones de euros para todo el periodo (2007/2013).
- Actitud explícita de reflexión permanente sobre su propia naturaleza, o sea, dinamismo y apertura a la evolución.

A pesar de los éxitos innegables de las sucesivas políticas de D.R. de la Unión Europea, particularmente por lo que se refiere a cohesión social, inducción de cambios positivos en el institucionalismo local, así como el aumento de identidad territorial de los espacios rurales europeos (Ceña y Calatrava, 2007), el modelo europeo de Desarrollo Rural adolece, no obstante, de posibles carencias y efectos negativos, entre los que podemos identificar los siguientes:

- El enfoque ascendente llevado a sus últimas consecuencias puede crear desequilibrios interterritoriales por diferencias de recursos humanos, cohesión social e identidad territorial en el momento inicial.
- El engranaje adecuado entre las instituciones locales y las de orden superior no está claramente definido ni garantizado en los distintos países europeos.
- Conectado con lo anterior, el papel de la región queda indeterminado. Hay países europeos no regionalizados políticamente y otros altamente regionalizados, sin que exista evidencia empírica del mejor funcionamiento de las políticas en unos o en otros.
- Difícilmente se compatibiliza una fuerte política sectorial agraria con el enfoque territorial que se pretende en el actual modelo de desarrollo rural.
- De hecho la agricultura y los agricultores se han quedado al margen de los procesos de desarrollo, aunque se intente implicarlos con la actual política 2007-2013, con resultados que están por ver.
- La implicación de la agricultura en los procesos de desarrollo rural, y la exigencia de sustentabilidad ambiental, conlleva necesariamente la generación de una fuerte demanda de innovación institucional en el sistema I+D Agroalimentario de cada país. No se especifican mecanismos o estrategias para atender dicha demanda.
- Se ha favorecido, al menos en algunos países europeos, la terciarización a ultranza de los territorios rurales frente a un sistema económico equilibrado con una agrarización sostenible y una industrialización difusa.
- La eficiencia de la política de Desarrollo Rural se aumentaría institucionalizando una descentralización hasta nivel local, algo que existe en pocos países europeos.
- La política europea no asegura ni controla la consecución de un partenariado que realmente represente a la sociedad local.



- Con frecuencia se inducen desequilibrios intraterritoriales como consecuencia de la exigencia de cofinanciación y de las diferencias intraterritoriales de tejido social y nivel de renta. Es un hecho comprobado en muchas zonas (para un ejemplo de ello, ver Ceña y Calatrava, 2007).
- La delimitación espacial del territorio es institucionalmente difusa y no asegura la adecuada dimensión para el aprovechamiento eficiente de sinergias y la consecución de efectos de escala para algunas actividades económicas.
- El riesgo de control político de los GAL o GDR puede ser grande, si para que el grupo funcione entidades públicas han de ser o mayoría, o las inicialmente impulsoras.
- El enfoque de género suele ser MED (Mujeres En Desarrollo), y venir, con frecuencia, forzado o, cuanto menos, inducido, institucionalmente desde el exterior.
- En cuanto a control, no existen, debidamente especificados, mecanismos adecuados concretos para contrastar la sustentabilidad social, económica y ambiental ni de los proyectos ni del proceso en su conjunto.
- Las evaluaciones de resultados suelen centrarse, incluso las más objetivas, en la ejecución adecuada de las inversiones y los proyectos comprometidos. No es obligado realizar evaluaciones a partir del conocimiento, y actitudes y valoración de la propia comunidad local sobre el proceso, que serían, a mi entender, las valoraciones más adecuadas de la acción gestora del partenariado, que, en definitiva, pretende representar a la sociedad local.

## 6. RASGOS FUTUROS DEL MUNDO RURAL

Como se indicaba en la introducción, voy a finalizar con una exposición de cómo puede preverse que va a ser la evolución, hacia un futuro próximo, de distintos elementos de desarrollo en las zonas rurales de la Unión Europea, entre ellos la organización y articulación del territorio. No se trata de un ejercicio formal de prospectiva, sino de una mera reflexión sobre tendencias. Las consideraciones al respecto, sintetizadas en la Tabla 4.2, están tomadas de Calatrava (2002), donde, a invitación de la presidencia de la Junta de Andalucía, se hizo un ejercicio de reflexión sobre el futuro del mundo rural regional y sus elementos componentes. Para su elaboración, aparte de mi experiencia en investigación sobre procesos de desarrollo y bienestar en las zonas rurales, consulté, recogí y sintetice opiniones, sobre los distintos aspectos que contiene la Tabla, tanto en la abundante literatura existente como a partir de contactos informales con expertos investigadores responsables de la administración y técnicos de desarrollo con experiencia en trabajo en zonas rurales. Considero que las reflexiones hechas sobre Andalucía son extrapolables a una mayoría de las zonas rurales europeas, o al menos del sur de la Unión.

Como puede desprenderse del contenido de la Tabla, estamos actualmente en una fase de surgimiento, o recuperación, de identidades territoriales, y del inicio del uso económico del territorio en sus distintas dimensiones. Mirando la columna del futuro se ve como el proceso de territorialización va a ir tomando cada vez más fuerza. Como ejemplo de ello, comentaré tan sólo algunas de las características descritas en la Tabla.

La **Dimensión del Desarrollo rural**: Evoluciona hacia el policentrismo con protagonistas los territorios, que se integrarán o conectarán con otros cuando la mayor competencia en el mercado de un recurso común, o la escala necesaria para una determinada actividad productiva, lo requieran.

El **agente dominante y el poder institucional**: Se tiende hacia mayor poder local y búsqueda de nuevas formas de partenariado institucionalmente más perfiladas y consolidadas, más representativas y eficientes.

Por lo que a los **Sistemas productivos** se refiere, habrá cada vez una mayor cooperación local-externa, pero siempre ya sobre la base de endogeneizar, en lo posible, lo externo en el territorio. A este respecto, en la Figura 4.3 puede verse la dinámica de los procesos productivos locales. La tendencia actual en las zonas rurales europeas es, claramente, hacia la parte derecha del gráfico.

Figura 4.3. Dinámica de procesos productivos locales



Fuente: Adaptado de Maillat y Grosjean (1998) (tomado de Vázquez, 1999).

**Factor clave:** Cada vez tendrán mayor importancia los factores inmateriales de desarrollo (conocimiento y capacidad de innovación, etc.), y las actividades económicas ligadas al hecho cultural, o sea a la propia identidad territorial.

En cuanto al **nivel de diversidad territorial**: Se tiende hacia un aumento de dicho nivel, consolidándose en un futuro próximo la diversidad de "mundos rurales", como espacios específicos de innovación, desarrollo y competitividad territorial.

En **Medioambiente**: Se tiende a la internalización de Costes y Beneficios ambientales, que de alguna manera tienden a ser específicos del territorio, pues su sistema ecológico es quien va a recibir los impactos positivos y negativos de las actividades que se realicen. Los programas de desarrollo tenderán a controlar cada vez más la sostenibilidad en proyectos y procesos.

**Agricultura:** Ligado con lo anterior se tiende a la consolidación de una agricultura multifuncional, no sólo de producción de bienes sino de servicios. La especificidad territorial jugará un papel importante en el nivel de competitividad de dicha agricultura.

No quiero finalizar sin mencionar las **Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC)** actualmente en fase de Implantación Sectorial o inicios de

la fase de Aplicación en la mayoría de los territorios rurales europeos. Se tenderá en muchos de ellos, en un futuro próximo, al desarrollo de la fase de Aplicación generalizada e incluso, en algunos, a la fase de Integración. En trabajos anteriores (Calatrava, 2005) se ha mostrado la gran trascendencia de la expansión de las NTIC en las zonas rurales, que en sus fases de aplicación generalizada e integración, puede afectar no sólo a los conceptos tradicionales de ruralidad y endogenismo, sino incluso a la misma delimitación e identidad territorial.

En definitiva, la importancia del territorio como base y como activo del desarrollo rural endógeno va a ser cada vez mayor, y la consolidación de la identidad territorial como factor de competitividad y como elemento clave del desarrollo se configura ya hoy como un hecho evidente.

Tabla 4.2. Posible evolución del papel de las principales características y elementos del Desarrollo Rural

Características	Pasado	Presente	¿Futuro?
Objetivo principal	Crecimiento económico global. Estrategias sectoriales sobre las zonas rurales	Aumento de la eficiencia económica de recursos endógenos: Incremento de rentas locales	Reequilibrio: Función de bienestar social multiobjetivo
Dimensión	Global	Local	Policéntrica: Áreas integradas
Carácter estratégico predominante	Infraestructural y atractivo	Endógeno	Reticular y sistémico
Poder institucional e iniciativa predominantes	Poder: Nacional Iniciativa: Nacional-Regional	Poder: Europeo, Nacional o Regional Iniciativa: Local. Partenariado.	Poder: Local. Nuevas formas de partenariado. Iniciativa: Local-externa
Agente Dominante	Administración	Comunidad Local	Comunidad local y empresas externas endogenizadas (Cooperación local-externo)
Sistema económico	Preponderantemente agrario	Predominantemente Agroalimentario y de Servicios. Actividades Recreativas	Diversificado y específico: diferenciación por calidad, modo de producción y origen. Desarrollo de la economía cultural.
Factor clave	Recursos globales, infraestructuras y Equipamiento	Recursos endógenos e iniciativa local	Factores inmateriales de desarrollo. Innovación y Economía cultural
Nivel de diversidad territorial rural	Mundo rural en crisis	Mundo rural en desarrollo	Mundos rurales. Consolidación de la diversidad de situaciones.
Cultura rural	Pérdida de identidad cultural	Recuperación de lo local (según demanda)	Cultura Global-local. Auge de la Economía Cultural
Demografía rural	Despoblamiento y éxodo	Ralentización del éxodo y recuperación relativa	Nuclearización y Periurbanización, Rejuvenecimiento demográfico
Identidad territorial	Pérdida o disminución	Recuperación e inicio de su uso económico	Consolidación de la identidad como elemento de desarrollo. Competitividad Territorial.
Agricultura	Industrializada y Productivista o marginal, según zonas.	Alternativas emergentes y tendencia a asumir la diversidad de los mercados. Calidad. Inicio de la consideración de la multifuncionalidad	Multifuncional. Consideraciones Agroecológicas. Organización en redes locales y agricultura de servicios.
Turismo rural	Turismo de Retorno y pioneros	Gran desarrollo e inicios de articulación	Articulación. Reconducción del proceso y depurado de empresas e iniciativas. Diversificación de oferta
Industria	Escasa: Agroalimentaria	Diversa: Especificidad sectorial con predominio de industrias derivadas de la agricultura.	Diversificación: Industrialización flexible. Localización difusa. Redes de empresas. Endogenización empresarial.
Medio-ambiente	Producción no valorada de externalidades ambientales.	Sensibilidad social por el tema. Políticas restrictivas e inicio de actuaciones agroambientales	Internalización de algunos Costes y Beneficios ambientales
NTIC	Inexistencia	Adopción e Implantación sectorial. Inicios de aplicación	Aplicación e Integración
Género	MED	GYD (en gran medida, y según países, todavía MED.)	P.G. e integración transversal

Fuente: Calatrava (2002 y 2007).

(\*) MED: Mujeres En Desarrollo; GYD: Genero y Desarrollo; P. G.: Planificación de Género; NTIC: Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación.

## AGRADECIMIENTOS

El autor desea expresar su gratitud por el soporte económico recibido de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, a través de la financiación del proyecto MULTIOLI (PAIDI P07-SEJ-03121) y del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) y de la Unión Europea a través de los fondos FEDER, mediante la financiación del proyecto ECOINNOLI (RTA2008-00024).

## BIBLIOGRAFÍA

Aydalot, Ph. (1984). "A la recherche des nouveaux dynamismes spatiaux". En: Crise et Espace. Economica. Paris.

Aydalot, Ph. (1986). "L'aptitude des milieux locaux a promouvoir l'innovation". En: Technologies Nouvelles et ruptures regionales. Económica. Paris

Benedetto, A. (2006). "Identidad y territorio: aportes para la revalorización de procesos de diferenciación productiva en áreas de coexistencia geográfica". RISMIPS. Territorios con identidad cultural.

Boyer, R. (1992). "Les alternatives au fordisme : des années 1980 au XXI siècle". En: Benko; Lipietz (Eds.). Les regions qui gagnent. PUF. Paris

Calatrava, J. (1985). "Consideraciones sobre la planificación del desarrollo en zonas rurales desfavorecidas". Traducción resumida de la comunicación Considerations on rural development in depressed areas. En AEESA-BCA: Trabajos elaborados por autores españoles para el XIX Congreso Internacional de Economistas Agrarios. pp. 50-56.

Calatrava, J. (1988). "El modelo de integración de rentas como base del desarrollo en zonas de montaña". Agricultura y Sociedad 47: 55-82.

Calatrava, J. (1993). "Los objetivos en los procesos de desarrollo rural: problemática ligada a la definición, formulación y medida del bienestar a nivel local". En: Ramos; Caldentey, P. El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Junta de Andalucía, CAP. pp. 81-97

Calatrava, J. (1994). "El contexto teórico del desarrollo rural sostenible". Apuntes del curso sobre Agroecología y Desarrollo Sostenible. Universidad Internacional de Andalucía. La Rábida. 31p.

Calatrava, J. (1995). "Actividad agraria y sustentabilidad en el desarrollo rural: el papel de la investigación-extensión con enfoque sistémico". En: Ramos, E.; Cruz, J. Hacia un nuevo sistema rural. MAPA Serie Estudios. pp. 303-327.

Calatrava, J. (2002). "El futuro del mundo rural". Conferencia Marco al Encuentro Aportaciones del mundo rural a la modernización de Andalucía. Palacio de Congresos de Córdoba. Julio. 14p.

Calatrava J. (2005). "New Information and Communication Technologies on European Rural Development: Some Considerations about their use and potentiality". 3rd World Congress on Computers in Agriculture and Natural Resources. EFITA-WCCA Vila Real (Portugal). Julio. pp. 1207-1217.

Calatrava, J. (2007). "La región y el desarrollo de espacios y comunidades rurales: algunas reflexiones". En: Rodríguez, F. (Coord.). Desarrollo Regional y Territorio: nuevos planteamientos y perspectivas. Univ. de Granada. IDR. pp. 73-92

Calatrava, J. (2008). "El Desarrollo Rural en la Teoría Económica del Bienestar". Módulo del curso Internacional INIA-AECI sobre Desarrollo Rural y Agricultura Sostenible. Cartagena de Indias (Colombia). Junio.

Ceña F. (1992). "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias". Revista de Estudios Agrosociales, 162: 11-34.

Ceña, F. (1994). "Planteamientos económicos del desarrollo rural: Perspectiva histórica". Revista de Estudios Agrosociales, 169(3): 11-52.

Ceña, F. (2008). "La ruralidad en los noventa: el enfoque territorial del Desarrollo Rural". Módulo del Curso Internacional Desarrollo Rural y Agricultura Sostenible. INIA-AECI. Cartagena de Indias (Colombia). Junio.

Ceña, F.; Calatrava, J. (2006). "L'expérience LEADER dans une zone rural de l'Andalousie (Espagne): Organisations locales et transformations socioeconomiques". Seminaire sur les politiques nationales de developement rural en Mediterranee. El Cairo. Febrero. Publicado en: Options Mediterraneennes, 71: 101-113.

Colletis, G.; Pecqueur, B. (1995). "Dinámica territorial y factores de competencia espacial". En: Vazquez; Gorofoli (Eds.). Desarrollo Económico local en Europa. Colegio de Economistas de Madrid. Economistas Libros. pp. 73-91.

Esparcia, J.; Noguera, J. (1999). "Reflexiones en torno al territorio y al desarrollo rural". En: Ramos, E. (Ed.). El desarrollo rural en la Agenda 2000. MAPA, Serie Estudios, 142: 11-45.

Fei, J.; Ranis, G. (1961). "A theory of Economic Development." The American Economic Review, 51(3): 533-565.

Furtado, C. (1964). "Development and Underdevelopment". Berkeley C.A. University of California Press.

Gaffard, J. (1992). "Territory as an specific resource: The process of construction of local systems of innovation". Latapses. Niza. (Mimeo).

Godard, O. (1987). "Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local". Rev. Estudios Territoriales, 24.

Hunt, D. (1989). "Economic Theories of development: an analysis of competing paradigms". Harvester Wheatsheaf Ed.

ILO (1976). "Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problems". Ginebra.

Lefever, L. (1974). "On the paradigm for economics development". En: Mitra (Ed.). Economic theory and planning. Oxford.

Lewis, W.A. (1954). "Economic Development with unlimited supply of labor". Manchester School of Economic Growth Studies, 22: 139-191.

Lewis, W.A. (1955). "The theory of Economic Growth". George Allen & Unwin. London.

Marsden, T.K. (1995). "Beyond Agriculture? Regulating the new Rural Spaces". Journal of Rural Studies, 11(3): 285-296.

Marsden, T.K. (1998). "New rural territories: regulating the differentiated rural spaces". Journal of Rural Studies 14(1): 107-119.

Marsden, T.K. (1999). "Rural futures: The consumption countryside and its regulation". Sociologia Ruralis 39(4): 501-520.

Miranda, C.L. de; Renault, A. (2007). "Sustainable Development and the territorial approach: identities and typologies". Rural Development Report. IICA

Murdoch, J. (2000). "Networks: a new paradigm of rural development?". Journal of Rural Studies, 16: 407-419.

Nordhaus, W.; Tobin, J. (1972). "Is Growth Obsolete?". En: Economic Growth. National Bureau of Economic Research. Columbia University Press. New York.

OCDE (1992). "Local Economic Development in a rural context". En: OCDE (Ed.). Business and jobs in the rural world. Paris. pp. 7-25.

Ploeg, J.D van der, et al. (2000). "Rural development: from practices and policies towards theory". Sociologia Ruralis, 40(4).

PNUD (1990). "Desarrollo Humano". Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Shumpeter (1934). "Theory of Economic Development". Oxford University Press. Publicada originalmente en alemán en 1911.

Sing, A. (1979). "The 'basic need' approach to development vs. the new international economic order". World Development 7(6).

Singer, H. (1979). "Thirty years of changing thought on development problems". En: Hanumantha Rao; Joshi (Eds.). Reflections on Economic Development and Social Change. Allied Publishers.

Troitiño, M.A. (2000). "El territorio y la revalorización de los recursos endógenos en el desarrollo local". En: VVAA. Herramientas para el desarrollo local. Universidad de Alicante. pp. 101-123.

Vázquez, A. (1999). "Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno". Ed. Pirámide.

Vázquez, A. (2002). "Endogenous development". Routledge, London p. 223

Vázquez, A. (2005). "Las nuevas fuerzas del desarrollo". Antoni Bosch Edit. 177p.

Vázquez, A. (2007). "Sobre la diversidad de situaciones y complejidad del concepto de desarrollo endógeno". En: García-Docampo (Ed.). Perspectiva teórica del desarrollo local. Ed. Netbiblo.





## **CAPÍTULO 5**

### **POLÍTICAS AGRARIAS Y DE DESARROLLO RURAL: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO 2007/2013**

Rocío GUIJARRO MILLÁN

Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera – IFAPA.  
Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía



## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) nació con el deseo de acabar con los frecuentes y cruentos conflictos entre vecinos que habían culminado en la Segunda Guerra Mundial. 50 años después de la firma del Tratado de Roma, la Unión Europea sigue creciendo; ¿por qué? Durante siglos Europa ha sido una idea, una esperanza de paz y entendimiento. Esta esperanza se ha hecho realidad. La unificación europea nos ha procurado paz y bienestar, ha cimentado nuestra comunidad y superado nuestras contradicciones. Cada miembro ha contribuido a unificar Europa y a fortalecer la democracia y el Estado de Derecho. Gracias al ansia de libertad de las gentes de Europa Central y Oriental, hoy se ha superado definitivamente la división artificial de Europa. Con la integración europea hemos demostrado haber aprendido la lección de las confrontaciones sangrientas y de una historia llena de sufrimiento. Hoy vivimos juntos, de una manera que nunca fue posible en el pasado<sup>20</sup>.

Este capítulo trata en primer lugar de hacer un pequeño recorrido sobre la historia de la Unión Europea con aproximaciones a algunos aspectos de la política agraria, en una segunda parte expone conceptos relativos al desarrollo rural y finalmente aproxima conceptos en torno al medio rural.

## 2. LA UNIÓN EUROPEA

### 2.1. LA HISTORIA DE LAS AMPLIACIONES EN LA UNIÓN EUROPEA.

- ▶ En el año 1951 Italia, Alemania, Francia, Luxemburgo, Bélgica y Holanda firman la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA.
- ▶ En el año 1957, los mismos seis países firman los Tratados de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

En sus inicios la Comunidad Económica Europea establece una Política Agraria Común que se crea con 5 objetivos muy definidos:

1. Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra.
2. Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.
3. Estabilizar los mercados.
4. Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
5. Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

<sup>20</sup> Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007, realizada conjuntamente por el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión de las Comunidades Europeas, coincidiendo con el 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma.

- ▶ El 1/01/1973 entran Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en la CEE.

La PAC se caracteriza durante los primeros años por ofrecer a los agricultores subvenciones y precios garantizados como incentivos para que produzcan. Asimismo se crean las ayudas para la reestructuración de la agricultura de montaña.

Todo ello produce algunos problemas por la generación de excedentes y el incremento del gasto presupuestario. La política estructural trata de dar soluciones utilizando como instrumentos estas Directivas:

- Modernización de explotaciones, 1972.
  - Cese anticipado, 1972.
  - Formación profesional, 1972.
  - Ayudas a zonas de montaña y desfavorecidas, 1973.
- ▶ En el año 1981 entra Grecia en la CEE que está formada, a partir de este momento, por diez países.
  - ▶ En la década de los ochenta la Comunidad se enfrenta a excedentes agrícolas que son o bien exportados con ayudas, o bien almacenados o eliminados en la CEE.
  - ▶ En el año 1986 España y Portugal entran en la CEE.
  - ▶ En el año 1991 se publica en el DOCE la Iniciativa LEADER<sup>21</sup>, destinada a Grupos de Acción Local situados en el medio rural de toda la Unión Europea que se presentan a esta convocatoria con el fin de diversificar actividades. No es la única iniciativa aplicada en este ámbito; se puede citar la Iniciativa Youth Star que estaba destinada a la formación y la inserción laboral de jóvenes con bajos estudios y con dificultades para acceder a un trabajo.
  - ▶ En el año 1992 se reforma la PAC por la existencia de estos problemas:
    - Negociaciones de la Ronda del Milenio en el GATT.
    - Problemas medioambientales.
    - Excedentes agrarios.

Los objetivos principales de esta reforma son mitigar los efectos negativos de la intensificación, la reducción de excedentes y la disminución de la presión sobre los recursos naturales. Para ello los instrumentos que se utilizan son las medidas de acompañamiento:

- Forestación de tierras agrarias.
- Agroambientales.
- Jubilación anticipada.
- Indemnización compensatoria.

---

21 Liaisons Entre Activités du Développement Rural o Relaciones Entre Actividades de Desarrollo Rural.

► En el año 1995 entran en la Unión Europea Austria, Finlandia y Suecia.

En esta década se limita el presupuesto europeo dedicado a la agricultura, consiguiendo tranquilizar a los contribuyentes. En materia agraria:

- Se crean las ayudas directas.
- Se establecen límites a la producción.
- Se apoya una agricultura respetuosa con el medio ambiente.

A finales de la década de los noventa la Unión Europea adopta la Agenda 2000, que es un conjunto de políticas que conducen a una verdadera reforma agraria y que incluye la Política de Desarrollo Rural y la Política de Regulación de Mercados. El objetivo final de la Agenda 2000 es que los agricultores diversifiquen su producción y reestructuren sus empresas. Los objetivos globales son:

- El aumento de la competitividad.
- La integración medioambiental.
- Garantizar ingresos equitativos.
- La simplificación formativa y la descentralización en la aplicación.

La Unión Europea se prepara para la ampliación de los países del Este mediante dos instrumentos: el SAPARD (Política de Regulación de Mercados y Política de Desarrollo Rural), y el ISPA (Instrumento Estructural de Preadhesión).

En el marco 2000-2006 se realiza una evaluación intermedia de la PAC, a partir de la cual se crean nuevos instrumentos generales como el pago único, que es una ayuda desacoplada por explotación en función de derechos asignados. Asimismo se incrementa la importancia del desarrollo rural, que se estructura principalmente en 4 actuaciones:

- Ayudas a la instalación de jóvenes agricultores.
- Ayudas para el cumplimiento de normas.
- Incentivos a agricultores para mejorar la calidad alimentaria.
- La creación de Servicios de Asesoramiento a Explotaciones.

Asimismo, se crean nuevas Organizaciones Comunes de Mercado para el sector de los cereales, el arroz, los forrajes desecados, la leche y los productos lácteos, ...

A partir de esta reforma se ponen en marcha nuevas obligaciones para los agricultores, como el cumplimiento de buenas prácticas agrarias. Además empieza a aplicarse la modulación, que consiste en que, para los agricultores con un cierto nivel de ingresos, un 5% de sus ingresos quedan retenidos para el desarrollo rural.

► En el año 2004 entran en la UE la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. Existe un Informe de la Comisión sobre la adhesión que valora positivamente la evolución de estos diez países tras el ingreso en la UE.

► En el año 2007 entran Bulgaria y Rumania tras 6 años de negociaciones.

► En el año 2008 se inicia el Cheque médico de la PAC, empezando a analizarse la aplicación de la política comunitaria en el periodo 2007/2013 y estudiando el futuro de desarrollo a partir de esa fecha.

## 2.2 LAS PRÓXIMAS AMPLIACIONES Y PRÓXIMA POLÍTICA AGRARIA Y DE DESARROLLO RURAL

La Unión Europea va a seguir creciendo; ¿cuánto? Pues con la voluntad expresada por la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo de las Comunidades Europeas, a la que se hace referencia en el apartado 1.1., seguirá creciendo, primero con Croacia, cuyas negociaciones pueden acabar pronto, y después posiblemente por la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Asimismo ha solicitado la adhesión Turquía, cuyas negociaciones se prevé que duren más tiempo.

El nuevo contexto para el actual marco de actuación se caracteriza por:

- La globalización.
- El desdoblamiento rural y la urbanización.
- El cambio climático.
- Los cambios en la sociedad rural.
- Los cambios políticos.
- La crisis económica en la que estamos inmersos.

En materia de agricultura, la Política Agraria Común establece como objetivos básicos:

- Asegurar oferta estable de alimentos sanos y asequibles a su población.
- Dar un nivel de vida razonable a los agricultores comunitarios.
- Asegurar a todas las regiones de la UE poder mantener su agricultura.

Para el periodo 2007/2013, los objetivos para el nuevo contexto en materia de agricultura y de mundo rural son:

- Procurar el bienestar de la sociedad rural.
- Mejorar la calidad de alimentos europeos.
- Garantizar la seguridad alimentaria.
- Asegurar la sostenibilidad.
- Mejorar las condiciones sanitarias de los animales y su bienestar.
- Que los agricultores sean empresarios y exista libertad de cultivo.
- Financiación asegurada para estas políticas hasta final del año 2013.

## 3. EL DESARROLLO RURAL

### 3.1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO RURAL?

Aunque existen múltiples definiciones, en este apartado vamos a entender por desarrollo rural la acción y efecto de progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente de las comunidades humanas en un medio no urbano.

La Política de Desarrollo Rural se puede definir como la suma de la Política de Desarrollo Regional y de la Política Agraria Común.

### 3.2 LA INICIATIVA LEADER

El primer gran hito en materia de desarrollo rural fue la Iniciativa Leader, que establecía ayudas a diversas medidas que contribuyeran al desarrollo local, ejecutándose

por los Grupos de Acción Local, (en adelante GAL), implantados en sus territorios, y que diseñaran y aplicaran un Plan de Acción Local. La financiación de esta iniciativa se realizaba con tres fuentes financieras: el FEOGA-O, el FEDER y el FSE. La esencia de esta Iniciativa es la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.

En Andalucía la Iniciativa Leader tuvo un carácter muy experimental y se abordó por parte de 9 Grupos. El resultado más destacable es el desarrollo de actividades ligadas al turismo rural y el fomento y modernización de empresas artesanales y de PYMEs. De los 9 grupos seleccionados, cinco corresponden a comarcas ubicadas en Parques Naturales: Subbética Cordobesa, Sierra de Cádiz, Sierra Norte de Sevilla, Serranía de Ronda (Málaga), Alpujarra-Sierra Nevada (Granada, Almería). Los otros cuatro grupos son: Axarquía (Málaga), La Loma (Jaén), Cuenca Minera de Río Tinto (Huelva) y Sierra Sur (Sevilla).

### 3.3. LA INICIATIVA LEADER II Y EL PROGRAMA PRODER

En el año 1993, en la Unión Europea se revisó la aplicación de los Fondos Estructurales, fortaleciendo el papel de las Iniciativas Comunitarias como instrumento prioritario junto a los Marcos Comunitarios de apoyo para conseguir uno de los objetivos del Tratado de la Unión: el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial. Entre otras iniciativas comunitarias se convoca el LEADER II, que quiere, como novedad, la innovación en el medio rural, la puesta en común de experiencias en el mundo rural y los proyectos de cooperación entre diferentes zonas de la Unión Europea.

En Andalucía se aprobó la Iniciativa Leader II en 22 GAL, que geográficamente coincidieron con las áreas montañosas de nuestra Comunidad Autónoma. El Leader II se articulaba a través de medidas, igual que el Leader, aunque dichas medidas no las incluyéramos en el apartado anterior. Las medidas de esta nueva Iniciativa son:

Medida A: Adquisición de capacidades.

Medida B: Programa de innovación rural.

B.1 Apoyo técnico al desarrollo rural.

B.2 Formación profesional y ayudas a la contratación.

B.3 Turismo rural.

B.4 Pequeñas empresas, artesanía y servicios de aproximación.

B.5 Valorización y comercialización de la producción agraria, silvícola y pesca local.

B.6 Conservación y mejora del medio ambiente y del entorno.

Medida C: Cooperación transnacional.

En España, y con el fin de conseguir el desarrollo rural de las zonas no cubiertas por el Leader II, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación aprobó un Programa Operativo específico para las regiones Objetivo 1, que se denominó "Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales" y que dio lugar al acrónimo PRODER, financiado con FEOGA-O y FEDER.

En Andalucía se seleccionaron un total de 27 Grupos que, conjuntamente con los 22 gestores del Leader II, ocupaban cerca del 80% del territorio de Andalucía. En este periodo, el territorio rural andaluz o era LEADER II o era PRODER. Las intervenciones que estaban separadas geográficamente tuvieron objetivos y finalidades muy similares. La actuación de los Grupos adquirió mayor relevancia por dos motivos:

1. La subvención de un número significativo de proyectos de inversión y de actuaciones por promotores rurales y por administraciones locales.
2. La consolidación de un sistema original de intervención dentro del mundo rural, de Grupos tutelados por la Administración.

### 3.4. LA INICIATIVA LEADER-PLUS Y EL PROGRAMA PRODER-A

En el periodo 2000-2006, el marco normativo a nivel de la Unión Europea lo establece el Reglamento (CE) del Consejo 1257/1999 para el desarrollo rural y el Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo para la política estructural. Los fondos que se emplean en el desarrollo rural son dos: el FEOGA-Orientación y el FEOGA-Garantía. En este periodo en las regiones objetivo <sup>122</sup> como Andalucía, los fondos se aplican a través del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) que se ejecuta a través de Programas Operativos.

En Andalucía, el desarrollo rural se aplica a través de 4 instrumentos:

1. Programa Operativo Integrado de Andalucía, financiado por el FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación. Dos submedidas de este Programa se articulan en el PRODER-Andalucía.
2. Programa Operativo de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios, financiado por el FEOGA-Orientación.
3. Programa de Medidas de Acompañamiento. Financiado por el FEOGA-Garantía.
4. LEADER. Financiado por el FEOGA-Orientación.

Con la creación de un nuevo Grupo de Desarrollo Rural en la provincia de Granada son 50 los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía, en adelante GDR (Figura 5.1). El PRODER-A se aplica en todo el territorio andaluz de carácter rural, mientras que la Iniciativa Leader-Plus se concibe como un Programa complementario al anterior en el caso de 22 Grupos.

Figura 5.1. Los Grupos de Desarrollo Rural de Andalucía 2000/2006



Fuente: Página web de la Consejería de Agricultura y Pesca.

22 Aquellas con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria.



En este periodo y como carácter más destacado, cabe señalar que todos los GDR andaluces son obligados a cooperar entre sí a través de los Grupos de Cooperación andaluces, siete en este periodo, que son estructuras estables de cooperación liderados por un GDR Leader plus. Existe la posibilidad de que un mismo GDR participe en hasta 3 Grupos de Cooperación diferentes. Los grupos trabajan en torno a aspectos aglutinantes del desarrollo.

La cooperación en Andalucía en este periodo también puede realizarse a través de Acciones Conjuntas de Cooperación, que están dirigidas a poner en común conocimientos técnicos y recursos humanos y financieros, así como acciones concretas en común. En estas actuaciones participan GDR andaluces, junto con entidades externas a la Comunidad.

### 3.5. EL DESARROLLO RURAL EN EL MARCO ACTUAL DE ACTUACIÓN

Para el periodo 2007/2013 los principales hitos en la aplicación del Fondo en desarrollo rural son:

- ▶ El Consejo aprobó el Reglamento 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Los objetivos de este Fondo son:
  - Aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación.
  - Mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de tierras.
  - Mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica.
- ▶ En febrero del año 2006 se aprueban en el DOCE las Directrices estratégicas comunitarias en desarrollo rural, que son la base para que cada Estado miembro elabore el Plan Estratégico Nacional.
- ▶ En cada uno de los países integrantes en la Unión Europea se aprueba el Plan Estratégico Nacional de referencia para la elaboración de Programas de Desarrollo Rural, en adelante PDR. En España este Plan se aprueba en febrero de 2007.
- ▶ En España se aprueba el Marco Nacional en octubre del año 2007, siendo el objetivo del mismo establecer la coordinación entre los 17 PDR en España, sobre todo en lo que respecta a las medidas horizontales.
- ▶ En nuestro país se aprueban los 17 Programas de Desarrollo Rural. En Andalucía se colgó de la página web un avance del PDR en noviembre del año 2006, pero no es hasta febrero del año 2008 cuando la Comisión Europea aprueba el PDR andaluz. Desde entonces ha sido modificado en varias ocasiones de manera leve a fin de adaptarlo a nueva normativa.

El 14/12/2007 se publica en el BOE la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible en el medio rural. Esta norma legal es la primera que se publica en nuestro país sobre el desarrollo rural. Su objetivo es dotar a España de una legislación adecuada para el fomento del desarrollo rural, ya que en la nueva Europa del siglo XXI la política rural tiende a depender subsidiariamente de los Estados miembros. Concretando un poco más, esta Ley va a regular y establecer medidas para el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio.

En el plazo de seis meses a contar desde la publicación de la Ley 45/2007, el Estado debería haber aprobado mediante Real Decreto, un Programa de Desarrollo Rural Sostenible, quinquenal, como instrumento de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural y elaborado en coordinación con las Comunidades Autónomas. A fecha de julio de 2009, fuera del plazo inicialmente previsto, no se ha publicado este Real Decreto en el BOE. Si se está trabajando y se espera que a lo largo del año 2010 sea aprobado. Está previsto que el Estado firme un Convenio de Colaboración con cada una de las Comunidades Autónomas que recogerá los planes y actuaciones a realizar conjuntamente durante el periodo de aplicación del PDRS y habrá un Plan por cada zona rural.

Las acciones generales que va a desarrollar esta Ley para el desarrollo rural sostenible se encuadran en cuatro ámbitos diferentes:

- Apoyo a la agricultura territorial.
- Fomento de la actividad económica en el medio rural.
- Infraestructuras de interés general.
- Planificación ambiental.

¿Y qué pasa en Andalucía?. A fecha de abril de 2009 no existe un desarrollo de la Ley 45/2007, pero lo que sí se está ejecutando es el Programa de Desarrollo Rural en Andalucía se articula en 4 ejes, 9 grupos de medidas y 38 sub-medidas. Los 4 ejes de actuación son:

- Eje 1: Aumento de la competitividad en el sector agrícola y forestal.
- Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural.
- Eje 3: Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural.
- Eje 4: LEADER.

El Eje LEADER es horizontal, eso significa que aplica algunas de las medidas incluidas en el resto de los ejes. El Reglamento FEADER dice en sus "considerandos" que Transcurridos tres períodos de programación, la iniciativa Leader ha alcanzado un grado de madurez que permite a las zonas rurales aplicar el enfoque propio de dicha iniciativa ... Así pues, es preciso extender los principios básicos del enfoque Leader a los programas que integren un eje específico y definir los GAL y las medidas que vayan a ser objeto de ayudas ... Por este motivo, y tal como se anticipa a través de los Grupos Leader, se ejecutan algunas, no todas de las medidas incluidas en los ejes 1, 2 y 3. Para el periodo 2007-2013, los objetivos de LEADER en Andalucía son:

- a) Implementar un modelo de intervención innovador en el territorio, mediante el diseño, la difusión y la promoción de Estrategias de Desarrollo, la evaluación y seguimiento de las mismas, así como el análisis de la realidad local y los recursos endógenos.
- b) Promover y fomentar la cooperación y el desarrollo de buenas prácticas en la aplicación de las Estrategias de Desarrollo Territoriales.
- c) Incrementar la capacidad de implementación del enfoque LEADER a través del fortalecimiento y la consolidación de la red de GDR de Andalucía.

¿Cómo se plantea este nuevo periodo en Andalucía? Pues en julio de 2009 la novedad es el Proyecto Nueva Estrategia Rural de Andalucía, NERA, que es el nombre con el que se conoce la aplicación del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía para el pe-

riodo 2007/2013. Para ejecutar el proyecto NERA han sido aprobados 52 GDR, 2 más que en el periodo anterior, y que corresponden uno a Cádiz (hasta entonces existían sólo 4 GDR en esta provincia), y el GDR de la Alpujarra-Sierra Nevada se ha dividido en dos, (anteriormente operaba en las provincias de Almería y Granada). Asimismo Los Grupos han presentado un Plan de Desarrollo que se compone de un Plan Básico de Desarrollo Rural y uno, dos o tres Planes Específicos de Desarrollo Rural.

Los contenidos básicos del Plan Básico de Desarrollo Rural incluyeron:

- Un compendio de todas las posibilidades de intervención previstas en el Eje 4 del PDR.
- Un Plan Financiero que incluya la cuantía de esas intervenciones así como los gastos de funcionamiento del Grupo.

Dentro de los Planes Específicos de Desarrollo Rural se debió incluir alguno de estos tres:

- Plan Agro-Leader: de apoyo al sector agrario y diversificación de la economía.
- Plan Ambio-Leader: el valor ambiental es motor de desarrollo.
- Plan Pueblo-Leader: para la recuperación y valorización del patrimonio rural.

Como se ha indicado anteriormente todos los Grupos debían presentar un Plan Básico. Asimismo, y en función de la Estrategia de Desarrollo del Grupo, se establecieron uno, dos o tres Planes Específicos de actuación; en esta decisión también intervinieron las características del ámbito de actuación (la superficie, la población y la ruralidad), así como la eficacia gestora del equipo técnico.

Existe un nuevo concepto: el “indicador de ruralidad”, que es un elemento que condiciona la intervención financiera de los Planes a nivel municipal. Existe un mecanismo para determinar objetivamente la ruralidad de cada ámbito territorial, distinguiendo entre “diferentes” ruralidades:

- La ruralidad básica que se mide a partir del consumo de energía, la densidad de población o la localización geográfica.
- La ruralidad específica, medida en función de los espacios naturales, el potencial agrícola o los servicios especiales.

Otra novedad en este periodo es que la cooperación se organiza a nivel provincial, por lo tanto existirán 8 Grupos de Cooperación de ámbito provincial, con un GDR coordinador. Con independencia de esto, los Grupos pueden seguir teniendo relaciones interregionales y transnacionales.

Como resumen cabe señalar que el PDR es una de las principales herramientas de la Junta de Andalucía para fomentar el desarrollo sostenible del medio rural andaluz, que pretende conseguir el aumento de la competitividad de los sectores agrícola, ganadero, forestal y agroalimentario, la mejora del medio ambiente y el entorno rural junto con la diversificación y mejora de la calidad de vida en las zonas rurales.

## 4. EL MEDIO RURAL

### 4.1. GENERALIDADES

Estamos hablando del desarrollo rural y considero que puede ser interesante aproximarnos al concepto de medio rural. Tuve un profesor en la Universidad que en clase decía que es rural lo que no es urbano y que es urbano lo que no es rural. Esta defini-

ción es tremendamente intuitiva. En los apartados siguientes se van a introducir otras definiciones que tratan de determinar en un territorio qué es rural o qué es urbano; por cierto, yo todavía no he conseguido la definición perfecta.

## 4.2. EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

El INE establece que un hábitat rural tiene menos de 2.000 habitantes y que uno semiurbano o semirural es la zona que tiene entre 2.000 y 10.000 habitantes. En Andalucía existen 770 municipios, de los cuales 309 tienen menos de 2.000 habitantes y 310 tienen entre 2.001 y 10.000 habitantes. En términos de población, en Andalucía y según el criterio del INE, el 3,36% de la población es rural y el 17,04% es semirural. Usando los datos del Anuario de Estadísticas de Andalucía 2008, (INIE 2009) se puede realizar el mismo cálculo a nivel provincial. Si se comparan los resultados con los valores nacionales, obtenemos la información que aparece en la Tabla siguiente.

Tabla 5.1. Distribución de población por tamaño de municipio en porcentaje

	Población en municipios de hasta 2.000 habitantes	% población en municipios de menos de 2.000 habitantes	Población en municipios de 2.001 a 10.000 habitantes	% población en municipios de 2.001 a 10.000 habitantes	Población en municipios de más de 10.000 habitantes	% población en municipios de más de 10.000 habitantes	Total habitantes
<b>Andalucía</b>	<b>275.235</b>	<b>3,36</b>	<b>1.396.525</b>	<b>17,04</b>	<b>6.524.695</b>	<b>79,60</b>	<b>8.196.455</b>
Almería	40.054	6,00	126.808	18,99	500.773	75,01	667.635
Cádiz	7.040	0,58	84.952	6,96	1.128.475	92,46	1.220.467
Córdoba	25.227	3,18	188.682	23,79	579.148	73,03	793.057
Granada	79.810	8,86	229.571	25,47	591.839	65,67	901.220
Huelva	27.328	5,38	128.151	25,23	352.436	69,39	507.915
Jaén	40.442	6,06	204.226	30,60	422.770	63,34	667.438
Málaga	37.917	2,43	152.842	9,78	1.372.502	87,80	1.563.261
Sevilla	17.417	0,93	281.293	15,00	1.576.752	84,07	1.875.462
<b>España</b>	<b>2.837.647</b>	<b>6,33</b>	<b>7.032.840</b>	<b>15,24</b>	<b>36.287.335</b>	<b>78,62</b>	<b>46.157.822</b>

Fuente: INE. Revisión del padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 2008.

En el cuadro anterior observamos que en España el porcentaje de ruralidad es casi el doble que en Andalucía. A nivel provincial Granada tiene casi un 9% de población en el medio rural mientras que Cádiz y Sevilla no llegan al 1%.

En cuanto a la población semirural o semiurbana es más del 30% en Jaén frente a Cádiz y Málaga donde estos porcentajes son inferiores al 10%. En España este valor es ligeramente inferior a la media autonómica.

## 4.3. LA INICIATIVA LEADER PLUS

Cuando se puso en marcha la Iniciativa Leader plus, se decidió que el territorio rural era aquel que:

- No tuviera zonas urbanas con más de 100.000 habitantes.
- No fueran zonas con alta ocupación turística, medida según plazas hoteleras.
- No fueran zonas de agricultura intensiva de litoral, medida como porcentaje de superficie de invernaderos sobre la superficie agraria total.

Siguiendo esas tres indicaciones el porcentaje susceptible de aplicar el Leader II en Andalucía fue del 80%. En el apartado 2.4 se incluye un mapa que refleja la distribución territorial de los GDR que están implantados en el medio rural andaluz. Si nos fijamos, no se ejecutan actuaciones de desarrollo rural en las capitales de provincia, en las grandes ciudades y en las zonas de costa más turísticas. Este es un ejemplo de lo que se considera ruralidad y de lo que no.

#### **4.4. LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, OCDE**

En el Programa de Desarrollo Rural se utilizó la metodología de la OCDE, basada en la densidad de población, según la cual un territorio es rural cuando la densidad de población es inferior a los 150 habitantes/km<sup>2</sup>. Si el estudio se realiza a nivel municipal, y se agregan los resultados a nivel autonómico, se pueden determinar tres tipos de regiones:

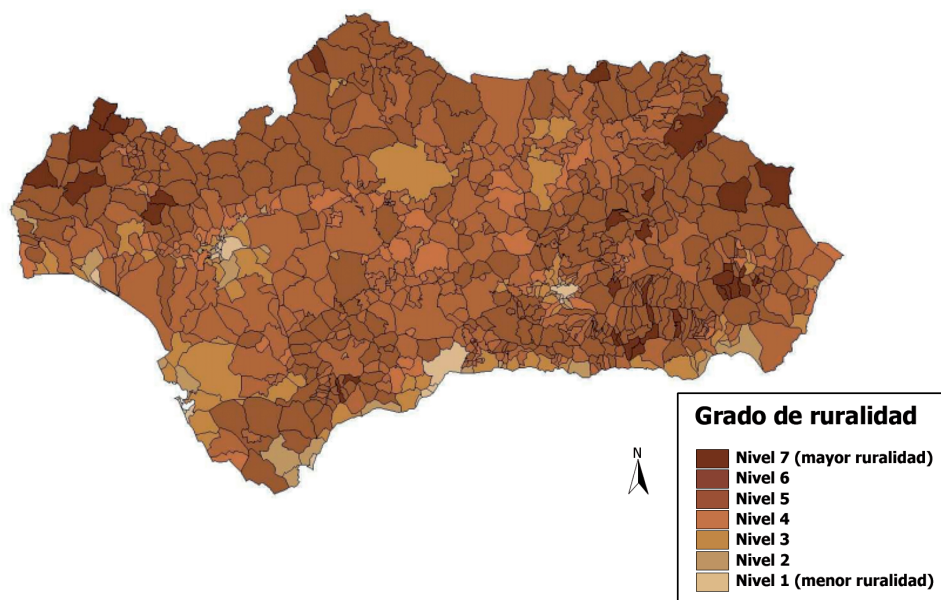
- Regiones predominantemente rurales: las que tienen más del 50% de la población en áreas rurales.
- Regiones intermedias: las que tienen entre el 15% y el 50% de la población en áreas rurales.
- Regiones predominantemente urbanas: menos del 15% de la población vive en áreas rurales.

Andalucía tiene un porcentaje del 33,2% de su población residiendo en zonas rurales, por lo que se clasifica como región intermedia. Si se desciende al ámbito provincial, Jaén y Córdoba son predominantemente rurales, mientras que las otras seis provincias se clasifican como territorios intermedios.

#### **4.5. LA RURALIDAD BÁSICA EN ANDALUCÍA**

Siguiendo las indicaciones de la Nueva Estrategia Rural de Andalucía, se establecen distintos gradientes de ruralidad que son los que muestran la Figura siguiente. Se observa que las zonas de montaña con mayores dificultades de acceso son las que tienen una ruralidad más elevada, medida en un 7 dentro de un gradiente de 1 a 7, mientras que las capitales de provincia y las zonas turísticas de costa tienen el menor grado de ruralidad.

Figura 5.2. Grados de ruralidad de Andalucía, según el enfoque LEADER



Fuente: Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

#### 4.6. LA LEY PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

La Ley marco del desarrollo rural en España establece estas definiciones:

- Medio rural: el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 hab/km<sup>2</sup>.
- Zona rural: ámbito de aplicación de un Plan de Desarrollo Rural de amplitud comarcal o subprovincial, delimitado y calificado por la Comunidad Autónoma.
- Municipio rural de pequeño tamaño: el que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y que esté integrado en el medio rural.

#### 5. CONCLUSIONES

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores, primero de las jornadas y ahora de este libro, la libertad que me han dado a la hora de elegir contenidos. Evidentemente esta no es una conclusión, pero entiendo que en este tema el hilo conductor ha sido muy personal y no quiero acabar este trabajo sin agradecer a los autores esta libertad.

En los cuatro marcos de programación que hemos vivido en materia de desarrollo rural en la Unión Europea, en España y en Andalucía, el modelo ha ido evolucionando para adaptarse a las nuevas circunstancias. No sólo han cambiado los instrumentos sino también han evolucionado conceptos como el de ruralidad. Nos espera un periodo de programación de siete años que todavía está por esclarecer y que permitirá incrementar el crecimiento de estas zonas. En este sentido la nueva Ley del Desarrollo Rural Sostenible inicia una nueva etapa y representa un hito más que importante.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

Dirección General de Desarrollo Rural (2002). "Programa Regional de Andalucía. Iniciativa Comunitaria Leader+". Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía.

Guijarro, R.; Iranzo, J.D.; San Miguel, P. (2007). "Pasado, presente y futuro de la Unión Europea. Principales ámbitos de actuación. Política Regional". Fundación Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía. Junta de Andalucía. 167p.

Secretaría General de Agricultura y Pesca (2008). "Programa de Desarrollo Rural de Andalucía. 2007 – 2013". Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía. 542 p.

### Páginas web:

Consejería de Agricultura y Pesca: <http://www.cap.junta-andalucia.es/agriculturay-pesca/portal/opencms/portal/portada.jsp>

Instituto de Estadística de Andalucía (IEA): <http://www.iea.junta-andalucia.es/>

Instituto Nacional de Estadística (INE): <http://www.ine.es/>

Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino: <http://www.mapa.es/es/develop/develop.htm>

Unión Europea: [http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm)





## **CAPÍTULO 6**

### **PRIMER PILAR DE LA PAC Y DIVERSIFICACIÓN**

Pilar SAN MIGUEL TABERNERO

Servicio de Seguimiento de la PAC. Consejería de Agricultura y Pesca.  
Junta de Andalucía



## 1. EVOLUCIÓN DE LA PAC

La PAC ha sido desde 1960 hasta 1992 uno de los pilares del proceso de construcción europea. Desde 1964, a través de la creación del FEOGA-Orientación, se inició una política de carácter socioestructural cuyos objetivos principales eran la modernización agraria y el apoyo a las zonas desfavorecidas. De esta forma se ha ido construyendo un modelo agrícola europeo, que actualmente mantiene su vigencia.

Los objetivos de la PAC se han mantenido invariables desde el Tratado de Roma (1957), que establece en su Artículo 39 los siguientes:

1. Incrementar la producción agraria.
2. Garantizar a los agricultores un nivel de vida equiparable al de otras actividades.
3. Estabilizar los mercados agrícolas.
4. Asegurar la disponibilidad de los abastecimientos en continuidad y regularidad.
5. Garantizar suministros a precios razonables para el consumidor.

Además, la Conferencia de Stresa (1958) definió los siguientes principios de la Europa Verde:

1. Unicidad de mercado: garantizaría la libertad de intercambios entre los países de la CEE, exigiendo precios uniformes, las mismas normas veterinarias y sanitarias, paridades monetarias estables, los mismos instrumentos en todo el territorio, gestión centralizada por la Comunidad y protección uniforme en las fronteras.
2. Preferencia comunitaria: a través del cual se daría prioridad a la producción agrícola intracomunitaria manteniendo apertura a países terceros, a través de un sistema de protección en fronteras contra fluctuaciones del mercado mundial e importaciones a bajo precio.
3. Solidaridad financiera: la financiación de la PAC se llevaría a cabo mediante un presupuesto común.

La reforma introducida por la Agenda 2000 se dirigió a la promoción de un modelo específico de agricultura de naturaleza multifuncional, que dinamiza el medio rural y que produce una amplia gama de beneficios a la sociedad. Así, manteniendo la vigencia de lo establecido por el Tratado de Roma, introdujo una serie de nuevos objetivos para el sector agrario europeo:

- Debe ser competitivo, capaz de explotar las oportunidades de los mercados y de garantizar un nivel de vida adecuado a la comunidad agraria.
- Debe ser ambientalmente sostenible.
- Debe aplicar métodos de producción seguros, capaces de suministrar productos de calidad.

- Debe contribuir al mantenimiento de comunidades rurales vivas, capaces de generar oportunidades de empleo.

Desde la aplicación de la Agenda 2000, los países comunitarios hemos pasado de la explotación familiar a la explotación multifuncional, es decir produce bienes pero también produce externalidades positivas a la sociedad (paisaje, biodiversidad, fija CO<sub>2</sub>, controla erosión, etc.). Pero si queremos una agricultura multifuncional que además compita en los mercados, hemos de apoyarla económicamente. El mercado es muy "cruel" y no valora las externalidades positivas, solamente la calidad y el precio.

En 2009, con el "Chequeo Médico de la PAC" hemos culminado la aplicación de la profunda reforma que en 2003 tuvo lugar, "disfrazada" de revisión intermedia de la Agenda 2000, con la introducción del régimen de pago único. En esta ocasión no ha sido una nueva reforma de la PAC, sino verdaderamente la realización de una serie de ajustes. La reforma en profundidad se planteará en 2013 tras el necesario periodo de reflexión, y habrá de tener en cuenta los recientes acontecimientos que han convulsionado el escenario de producción y consumo de productos agroalimentarios que había permanecido más o menos estable a lo largo de los últimos 30 años, y sobre el que se construyó la reforma de 2003. Y una vez realizada dicha reflexión e identificadas las nuevas medidas que desean ponerse en marcha, las que han de continuar y las que se deben erradicar, determinar cuáles son los recursos económicos necesarios, y no a la inversa.

La PAC tradicional consiguió a través de la regulación de mercados una agricultura más rentable y competitiva. Pero progresivamente iba perdiendo carácter social, pues cada vez había menor número de agricultores (en la UE-15) y con mayores rentas, más de la mitad de las cuales proceden de las ayudas en numerosos sectores.

La política de regulación de mercados apoyaba a sectores económicos, sin embargo la política de apoyo a las rentas que se introdujo en 1992 - y que se extendió fundamentalmente a partir de la Agenda 2000- da una transparencia que evidencia contradicciones (el 80% de los agricultores cobra el 20% de las ayudas). Estos desequilibrios, que la sociedad en general desaprueba, hacen que este sistema provoque la progresiva deslegitimación de la PAC. Pero el riesgo de deslegitimación es mayor aún con el sistema de desacoplamiento de las ayudas, donde el agricultor puede perder incluso la función productiva, y perderse así la estructura estable de producción que había proporcionado la antigua PAC.

El abastecimiento alimentario y el encarecimiento de los alimentos ha comenzado a preocupar de nuevo a la sociedad europea, la cual en estas circunstancias está volviendo a reconocer que la agricultura tiene un papel estratégico, y su función principal (dentro de la multifuncionalidad) debe ser la de garantizar el suministro de alimentos de calidad a precios razonables a 500 millones de europeos.

El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 por los 27 EEMM, que sustituye al fallido proyecto de Constitución Europea, cambia la forma en que se adoptarán las decisiones a nivel comunitario, otorgando el mismo peso al Parlamento que a la Comisión y al Consejo en el diseño y la aplicación de la PAC. Lo que implica que la sociedad estará más directamente representada en esa toma de decisiones, y no sólo a través de sus Gobiernos, y que por tanto habrá de tenerse más en cuenta.

Pero además la agricultura es la base del equilibrio territorial y de la vitalidad del mundo rural, es el verdadero motor del desarrollo del medio rural y, por tanto, la principal herramienta de desarrollo rural. Precisamente, los pequeños y medianos mu-

nicipios en que la actividad principal no es la agricultura sino el turismo, tienen menor nivel de "ruralidad".

Por otra parte, algunos países comunitarios nunca han terminado de aceptar la PAC, sino que entienden a la UE como un área de libre cambio, libre comercio (liderados por Reino Unido, Suecia y Dinamarca). Estos países, con un PIB más independiente de la agricultura, quieren liberar fondos de la PAC para avanzar en otras políticas (exterior, investigación, innovación, etc.). Frente al bloque anterior, los Estados Miembros más dependientes de la agricultura, entre ellos todos los mediterráneos, comienzan a debatir y a plantear escenarios con objeto de poder contrarrestar la reflexión de la Comisión Europea sobre el futuro de la PAC post-2013, que con toda seguridad se marcará el objetivo de la disminución del gasto de la PAC, es decir del nivel de las ayudas directas, sobre el discurso de la falta de legitimidad.

A continuación se analizan algunas de las cuestiones que están hoy en día en el centro del debate y sobre las que deberemos trabajar y defender en los próximos años en relación con el futuro de la PAC.

### 1.1. EL PRESUPUESTO DE LA PAC

La aprobación de las últimas perspectivas financieras 2007-2013 tuvo lugar "in extremis" a finales de 2005, con varias condiciones:

1. La congelación del gasto agrario (el desacoplamiento lo ha facilitado) y el trasvase progresivo de fondos a los nuevos EEMM, de forma que al final del periodo su presupuesto sea equivalente a la verdadera representación.
2. Se introdujo el principio de disciplina financiera, mediante el cual la Comisión Europea puede promover (y el Consejo aprobar) una revisión del presupuesto dedicado a la PAC en cualquier momento.
3. Se acordó realizar una revisión presupuestaria global en 2009.

En dichas perspectivas financieras, el primer y el segundo pilar de la PAC, incluidos bajo la significativa rúbrica "Protección de los recursos naturales", representan el 42% del presupuesto comunitario (10% Desarrollo Rural y 32% política de mercados).

Si la UE destina el 42% de sus pequeños recursos (1,04% del PNB) a la PAC, es precisamente porque esta es la única política verdaderamente común que existe en Europa. Así que no es que exista una excesiva concentración del gasto, sino que el presupuesto necesario para financiar la UE se realizó inicialmente sobre la base del coste de la PAC, y ha ido perdiendo progresivamente peso a favor de la política socioestructural o de cohesión. Por otra parte, es necesario que la UE y los EEMM intervengan en el sector primario más que en otros: la necesidad de asegurar los abastecimientos y evitar carestías y la dependencia de factores climáticos de la producción agraria hacen de este sector uno de los más intervenidos por todos los países desarrollados a nivel mundial.

Por otra parte, puede ser relativamente contradictorio reducir el presupuesto en aras a los avances en la liberalización, y a la vez exigir competitividad y poner más restricciones a la producción agraria (condicionalidad).

En las circunstancias actuales de los mercados agrarios, y en las previsiones en el horizonte 2020, puede ser preciso replantear a los Estados miembros la necesidad de disponibilidad de financiación suplementaria por parte de la UE en favor del primer pilar de la PAC durante el período 2007-2013. Pues la congelación a que está sometido el gasto de la PAC teniendo en cuenta el trasvase de financiación que se va a producir

de la UE-15 (antiguos Estados Miembros) a la UE-12 (Estados Miembros que ingresaron en 2004 y 2007) puede condicionar sobremanera no solamente la sociedad y la economía del medio rural, sino el funcionamiento del conjunto de sectores económicos de la UE. Luego no solamente se necesitarían más recursos, sino que debería eludirse la aplicación del principio de disciplina financiera.

Para finalizar, es importante transferir fondos a los nuevos Estado Miembros, pero no debería hacerse a costa de los antiguos antes de realizar un debate más amplio sobre el futuro de la PAC.

## **1.2. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO**

El punto 13 del Mandato de Doha, establecido en noviembre de 2001, recoge el objetivo en materia de Agricultura, según el cual las negociaciones deben dirigirse hacia el logro de mejoras sustanciales del acceso a los mercados, reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva, y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio; ello teniendo en cuenta un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

La UE realizó en 2005 una generosa oferta sobre la base de la reforma de 2003, en la que planteaba compromisos de reducir las ayudas ligadas a la producción (avanzar en caja verde, desacoplamiento total y ayudas agroambientales), eliminar restituciones a la exportación, eliminar progresivamente los aranceles, etc. Oferta sobre la que se ha avanzado a nivel comunitario tan rápidamente, que muy difícilmente tendría vuelta atrás.

En julio de 2008 fracasó la Ronda de negociaciones porque algunos de los países de economías emergentes pretendían introducir nuevas cláusulas de salvaguardia, lo que Estados Unidos rechazaba. Posteriormente en diciembre de 2008 el G-20 instó a la adopción de un acuerdo ante el temor de que la crisis financiera global pudiera provocar el resurgimiento del proteccionismo, si bien éste tampoco fue alcanzado.

Mientras tanto, Estados Unidos ha aprobado a finales de 2008, poco después de celebrarse las elecciones presidenciales, su nueva "Farm Bill", la ley agraria que recoge los apoyos al sector agrario en los próximos años, la cual se ha redactado en ausencia de un Acuerdo en el seno de la OMC. Y la Unión Europea sigue avanzando de forma importante en Acuerdos bilaterales con países o bloques de países. Ambas estrategias, unidas a las malas prácticas de algunos países importantes exportadores de materias primas agrarias que incumplen de forma reiterada los Acuerdos vigentes, dificultan que se alcance próximamente un Acuerdo multilateral.

## **1.3. RENACIONALIZACIÓN DE LA PAC**

Alemania se muestra partidaria de renacionalizar ciertos elementos de la PAC. Es un debate que va a iniciarse próximamente, y es preciso decidir qué es lo que debe quedar a escala europea y qué debe decidirse a escala nacional. La Comisión está en contra de la cofinanciación de las ayudas directas, porque sería el fin de la PAC, pero fundamentalmente porque ocasionaría problemas de competencia, que es la principal norma de nuestro Mercado Común.

## **1.4. ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE**

La Comisión Europea quiere encontrar una solución urgente a la introducción de los Organismos Modificados Genéticamente, pues de lo contrario serán de esperar dificultades en materia de abastecimiento en el corto plazo, así como para alcanzar los objetivos de la política energética europea. Frente a ello Estados como Polonia se

han declarado libres de transgénicos y Francia ha dado marcha atrás al comercio y a la producción en su territorio.

España necesita importar el 30% de sus necesidades de cereales, unos 30 millones de toneladas, principalmente para el empleo en piensos. Los años 2008 y 2009 se han cultivado 75.000 ha de maíz transgénico en Cataluña y Aragón, superficies que paulatinamente seguirán aumentando.

En cualquier caso, el encarecimiento producido en 2006 y 2007 de los cereales y semillas oleaginosas empleados en los piensos (buena parte de ellos procedentes de semillas y granos transgénicos), que no ha acompañado al mismo ritmo ni al mismo nivel la bajada de 2008, está obligando a reestructurarse a los subsectores ganaderos más dependientes y menos competitivos.

### **1.5. RECIPROCIDAD**

Muchos países comunitarios están demandando que a nivel internacional se exijan normas sanitarias y de protección animal tan amplias como las de la UE, y mientras tanto habría de avanzarse en la exigencia del cumplimiento de normas en materias de sanidad vegetal, sanidad animal, bienestar animal y seguridad y salud laboral a aquellos países de los que provienen las importaciones. Pues de lo contrario no podemos argumentar que la mayor liberalización que promueve la PAC persigue una competencia "leal".

Como ejemplo, mencionar que los EEUU han rechazado incluir restricciones en materia de bienestar animal en su nueva Ley de la Agricultura.

### **1.6. RECONVERSIÓN DEL MODELO EMPRESARIAL AGRARIO**

Ha de superarse el modelo que aún pervive en muchos subsectores de agricultor aislado y explotación familiar, en la que el 50% de la renta procede de subvenciones. Tenemos que hacer coexistir la agricultura familiar-multifuncional con una agricultura competitiva y con una concepción empresarial; estos conceptos no han de estar enfrentados.

Es necesario mejorar la organización del sector, para ello es importante avanzar en la integración cooperativa, reforzar y extender el funcionamiento de las interprofesionales a todos los sectores (Francia propone que se extienda el modelo de Organizaciones Profesionales y de interprofesionales de Frutas y Hortalizas).

Además cobra cada vez más importancia la innovación a favor de mayor gama de alimentos, más sanos y de mayor calidad. Esta orientación estratégica hasta ahora solo está siendo adoptada por las grandes empresas.

## **2. PRINCIPALES CUESTIONES APROBADAS EN EL CHEQUEO DE LA PAC. AVANCE EN LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DE 2003**

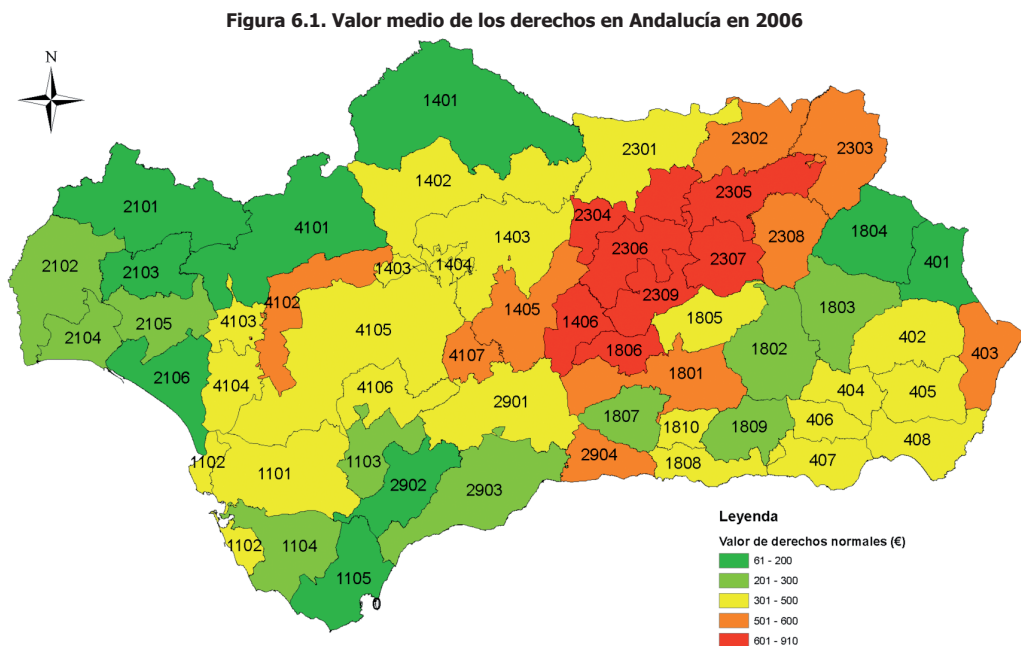
### **2.1. AVANCE HACIA UN RÉGIMEN DE AYUDA ÚNICA ("FLAT RATE")**

El régimen de pago único (RPU), en sus tres formas de aplicación, histórica, regional o híbrida, permite a los agricultores decidir qué producir sin que su elección se vea influida por la existencia de ayudas a la producción. Sin embargo, la Comisión Europea considera que al basarse el nivel de la ayuda individual, en los niveles de producción pasados, cada vez será más difícil justificar las diferencias entre las ayudas, especialmente en el modelo histórico, por lo que pretende que los Estados Miembros adapten el modelo elegido hacia un tipo más uniforme durante el período 2010-2013.

España optó en 2004 por el modelo histórico y por el mantenimiento de acoplamiento parcial en casi todos los sectores en que se permitía. Fue un modelo difícil de negociar y de implantar en casi todos los sectores, por lo que no se ha considerado necesario ni viable avanzar hacia un modelo a tanto alzado (de “ayuda única”) a los 3 años de funcionamiento del sistema.

La reforma de 2003 introdujo un gran nivel de subsidiariedad para los Estados Miembros, que desde entonces vienen aplicándola para adaptar las producciones, las rentas y el empleo que genera el sector agroalimentario a las nuevas condiciones de apoyo. No puede admitirse no culminar ese esfuerzo tratando de imponer un régimen de pago único de tasa plana.

Y ello ni siquiera aunque se mantuviese la “ficha” de la Comunidad Autónoma, ya que provocaría trasvases de fondos entre territorios y sectores todavía más difíciles de justificar que el sistema actual. Hay que tener en cuenta que Andalucía es uno de los territorios con mayores diferencias entre los valores máximo y mínimo de derechos, como se muestra en la siguiente Figura.



Fuente: Elaboración Empresa Pública DAP, S.A. a partir de datos del FAGA.

En Andalucía se han distribuido alrededor de 3 millones de derechos por un valor próximo a 1.200 millones de euros (Tabla 6.1) a unos 267.000 titulares.

**Tabla 6.1. Número e importes de los distintos tipos de derechos en Andalucía**

	Tipo de derechos			
	Normal	Retirada	Especial	TOTALES
Nº de derechos	2.900.247	88.097	9.439	2.997.783
Importe de derechos	1.154.250.110	19.660.630	24.493.856	<b>1.198.404.596</b>

Fuente: Elaboración Empresa Pública DAP, S.A. a partir de datos del FAGA.



El porcentaje de tierras con derechos sobre la Superficie Agraria Útil (SAU) y el valor medio de los derechos es muy variable por provincia, en el caso de los derechos normales (96% del total de derechos asignados) el reparto es como sigue:

**Tabla 6.2. Número, importe total y valor medio de los derechos en Andalucía por provincia**

Provincia	Nº de derechos	Importe derechos (€)	Valor unitario del derecho (€)	SAU (ha)	% (Nº derechos / SAU)
Almería	25.854	6.513.076	251,9	301.383	8,58
Cádiz	358.567	85.854.160	239,4	459.954	77,96
Córdoba	629.533	243.162.979	386,3	860.736	73,14
Granada	273.781	102.348.829	373,8	752.517	36,38
Huelva	169.272	24.609.149	145,4	314.188	53,88
Jaén	546.484	369.428.254	676,0	830.771	65,78
Málaga	167.966	65.078.380	387,5	326.159	51,50
Sevilla	728.792	257.255.289	353,0	999.812	72,89
<b>Andalucía</b>	<b>2.900.247</b>	<b>1.154.250.1</b>	<b>398,0</b>	<b>4.845.520</b>	<b>59,85</b>

**Fuente:** Elaboración Empresa Pública DAPSA a partir de datos del FAGA y del Anuario de Estadísticas Agrarias y Pesqueras año 2004 de la Consejería de Agricultura y Pesca.

Se considera necesario en el futuro seguir diferenciando las ayudas:

1. Entre grupos de cultivos leñosos y herbáceos, pues la capacidad de reorientar las explotaciones difiere sustancialmente entre unos y otros. Además los territorios marginales y las zonas que sufren desventajas determinadas (desarticuladas, montañosas, etc.) deberían distinguirse de forma específica para la percepción de ayudas.
2. Entre las explotaciones que generen empleo y las que no lo hagan (por no producir, y restringirse únicamente a cumplir la condicionalidad).
3. Entre explotaciones cuyo titular ejerza la actividad agraria y entre aquellas cuyos titulares no fuesen agricultores, sino meros tenedores de tierras o ganado.

Es decir, debería avanzarse en la imposición de condiciones para el cobro de las ayudas desacopladas, distintas de las recogidas en la condicionalidad (adicionales a éstas). En otro caso, una ayuda igual por hectárea se deslegitimaría asimismo de forma inmediata. En los nuevos Estados Miembros no se ha deslegitimado aún por no existir referencias y estar todos los sectores necesitados de ayudas, pero comenzarán a plantearse incongruencias en cuanto empiecen a aumentar de apoyo por igual todos los tipos de explotaciones en todos los sectores, a medida que se va produciendo el trasvase de fondos de la antigua UE-15.

## 2.2. AVANCE HACIA EL DESACOPLAMIENTO TOTAL

En España, las ayudas que quedaron parcialmente acopladas hasta la aplicación del chequeo médico de la PAC son las siguientes:

1. Sectores agrícolas
  - Pagos por superficie de cultivos herbáceos
  - Pago suplementario para el trigo duro
  - Prima específica calidad trigo duro

- Prima a las proteaginosas
- Ayuda por superficie de olivar
- Ayuda específica algodón (por superficie y OIAs)
- Ayuda por superficie de arroz
- Ayuda por superficie de frutos de cáscara (100% acoplada)
- Ayuda por superficie de cultivos energéticos (100% acoplada)
- Ayuda por superficie de cítricos (100% acoplada, 2 campañas)
- Ayuda por superficie de tomate transformado

## 2. Sectores ganaderos

- Prima por vaca nodriza
- Complemento de la prima por vaca nodriza
- Prima por sacrificio de adultos
- Prima por sacrificio de terneros
- Prima por ganado ovino y caprino
- Primas adicionales por ganado ovino y caprino

Las ayudas parcialmente acopladas conservan su utilidad en la mayor parte de los sectores, no solamente en el ganadero. Por ello se apoyaba la propuesta de la Comisión de realizar un análisis caso por caso que permita determinar los riesgos del paso a un desacoplamiento total, y las posibles alternativas.

Para Andalucía, se consideraba fundamental mantener el acoplamiento parcial en sectores de especial importancia que de otro modo desaparecerían, como era el caso del algodón (sector que no era objeto del Chequeo Médico) y la vaca nodriza.

Sin embargo, era deseable avanzar hacia el desacoplamiento total en:

1. El olivar, que mantiene una mínima parte acoplada, y al tratarse de un cultivo leñoso, es muy improbable su sustitución;
2. Los cultivos COPL (Cereales, Oleaginosas, Proteaginosas y Lino no textil), sectores cuyo entorno socioeconómico haya variado desde 2004, en particular para cereales y semillas oleaginosas se espera el mantenimiento de precios altos en el medio plazo, incluido el arroz;
3. El ovino-caprino, sector sometido a fuertes crisis en los últimos años, que estaba provocando una fuerte disminución del censo de animales y del número de explotaciones.

El resto de sectores, a excepción del algodón y la vaca nodriza, se desacoplaron totalmente con anterioridad a 2012. El efecto que tenga este desacoplamiento en la inmensa mayoría de los sectores podrá percibirse en los próximos años y marcará la evolución de la PAC en el futuro próximo.

## **CAPÍTULO 7**

### **POLITICA REGIONAL ANDALUZA 2007 – 2013: LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES ESPECÍFICAS DE LA MULTIFUNCIONALIDAD**

M<sup>a</sup> del Mar ANGUIA ARJONA

Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía



## 1. MULTIFUNCIONALIDAD

Comencemos definiendo qué entendemos por multifuncionalidad. Se trata de la propiedad que designa la múltiple función de algo. Desde siempre la agricultura ha proporcionado alimentos, pero en ese proceso productivo al mismo tiempo ha ido configurando el paisaje que nos circunda y ha constituido el patrimonio cultural y natural. Por lo tanto, como mínimo la agricultura tiene estas tres funciones:

1. Productora de alimentos
2. Gestora y creadora de paisajes
3. Constituidora de patrimonio cultural y natural

La presencia de la agricultura en el medio rural ha permitido el asentamiento de población en estas zonas, siendo sus habitantes generadores y prestadores de servicios e infraestructuras. Además de la función proporcionadora de alimentos, sus productos tienen otras salidas comerciales en otros circuitos como por ejemplo la producción de biomasa o materia prima para algunos biocombustibles. En las últimas décadas los titulares de las explotaciones han tratado de diversificar su actividad en la explotación siendo el turismo rural una de las que más éxito se ha granjeado permitiendo el acercamiento, al resto de la sociedad, al entorno rural.

## 2. POLÍTICA REGIONAL

La política regional consiste en aquellas actuaciones orquestadas por las administraciones para reducir las diferencias estructurales que existen entre los territorios, de forma que se consiga un desarrollo equilibrado y una verdadera igualdad de oportunidades entre las personas que viven en ellos. Así, la política regional está compuesta por las políticas que pretenden la mejora estructural de los territorios, sean rurales o no.

Desde que nuestro país ingresó en la Comunidad Europea, allá por el 1986, los instrumentos que han actuado en la Política Regional andaluza han procedido, por un lado, de herramientas nacionales y, por otro, de la política estructural europea.

Los instrumentos específicos nacionales son:

- Incentivos Regionales
- Fondo de Compensación Interterritorial

En cuantos a los europeos:

- Política estructural
- Política de cohesión económica y social
- Política de desarrollo rural

## 2.1. INCENTIVOS REGIONALES

Los Incentivos Regionales pueden actuar en toda nuestra Comunidad Autónoma, financiando inversiones productivas en los sectores de Industrias extractivas y transformadoras, Industrias agroalimentarias, de acuicultura y de transformación y conserva de productos pesqueros y Servicios de apoyo industrial y los que mejoren significativamente las estructuras comerciales.

Los proyectos podrán ser de creación, ampliación y modernización de establecimientos, así como el traslado de los mismos al interior de Andalucía. Como mínimo los proyectos serán de 600.000 euros.

## 2.2. FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

Aunque tiene su origen en la Constitución Española como herramienta para reducir las diferencias entre los territorios de nuestro país, en la práctica se ha convertido en un instrumento de financiación de las Comunidades Autónomas y del traspaso de competencias de la Administración General del Estado a las Administraciones Autonómicas.

Los principales programas a los que se dirige son infraestructuras viarias, sanidad y protección y mejora del medio ambiente. En Andalucía, además de estos programas también hay trasvase financiero para ayudas a las empresas, al desarrollo local, a las inversiones turísticas, para agricultura, ganadería y pesca, a agua, para educación y vivienda.

## 2.3. POLÍTICA EUROPEA

En el Tratado de Roma (1957), los seis países firmantes incluyen en su preámbulo la necesidad de reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas.

En el año 1958 aparece el Fondo Social Europeo (FSE), en 1962 el Fondo Europeo de Garantía Agraria (FEOGA) y no será hasta el año 1975 cuando aparezca un instrumento financiero destinado a reducir las diferencias estructurales entre las regiones que componían la Comunidad Económica Europea; estamos hablando, como no, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

En 1986, año en el que entrarían a la Comunidad España y Portugal, se firma el Acta Única Europea que sienta las bases de una verdadera política de cohesión, siendo el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988, el que reforma el funcionamiento de los denominados, hasta ese momento, Fondos de Solidaridad, pasando a llamarse Fondos Estructurales. Es así este año el que supone el nacimiento de esta política de estructuras y cohesión.

Ahondando en lo acordado en 1988, el Tratado de la Unión Europea (1992) incluye la aparición de un nuevo fondo, el Fondo de Cohesión, con el objeto de financiar proyectos de transporte y medio ambiente, en aquellos países menos desarrollados.

En el año 2000, durante el Consejo Europeo de Lisboa, se adopta una estrategia destinada a hacer de la Unión «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010». En 2001, se añade a las patas del empleo y el crecimiento económico la de conseguir estos objetivos, mediante un desarrollo sostenible, así se podría decir que el Consejo de Gotemburgo es la “pata ambiental” de la Estrategia de Lisboa.

Estas estrategias, Lisboa más Gotemburgo, van a dirigir los pasos de la Política Estructural Europea, sobre todo para el período de programación 2007 – 2013, donde de 15 Estados Miembros que había hasta 2004, la Unión pasa a estar compuesta por 27, estando estos últimos 12 entre los países con menor PIB de toda la Unión.

Realmente cuáles son los objetivos operativos de estas Estrategias Europeas. Aunque inicialmente eran muy ambiciosos, en 2005 se realizó una revisión, concentrándose en los aspectos más prioritarios como:

- Fomentar el conocimiento y la innovación, con el objeto de conseguir que en 2010 el gasto en I + D sea igual o mayor al 3 % PIB
- Atraer más inversiones y facilitar el trabajo, concediendo incentivos a empresas y mejorando los servicios
- Crear más empleo y de mejor calidad, pretendiendo conseguir el pleno empleo en la Unión para 2010

Los instrumentos dispuestos para la consecución de estas prioridades son los Fondos Estructurales (FEDER + FSE), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

Por lo tanto, la política estructural, la política de cohesión y la política de desarrollo rural entendida como segundo pilar de la PAC, componen las líneas generales de la política regional europea.

Dependiendo de la región en la que nos encontremos, los programas operativos que contienen las actuaciones para aplicar los fondos estructurales y el de cohesión, deben tener un determinado porcentaje de contribución a los principales objetivos de estas prioridades. En las regiones objetivo de convergencia será hasta el 60 % gasto del Programa, mientras que en las regiones objetivo competitividad esta cifra se eleva hasta el 75 %.

### 3. APLICACIÓN OPERATIVA DEL DESARROLLO REGIONAL

Durante el período 2000 – 2006, la política regional coincidía con la política estructural. El marco normativo venía de la mano del Reglamento (CE) 1260/1999, el cual regulaba la aplicación de los Fondos FEDER, FSE, IFOP y FEOGA–O. Además de las iniciativas de los países en política estructural, existían iniciativas comunitarias como la LEADER +, relativa a desarrollo rural, la URBAN, para el desarrollo de las ciudades, la EQUAL, para el empleo y la igualdad, y el INTERREG, para la cooperación.

Las iniciativas de los Estados Miembros debían incluirse en unas determinadas herramientas de programación, en función de la región en la que se aplicasen. Así, las regiones objetivo 1, de manera general debían regirse por un Marco Comunitario de Apoyo (MCA) más un Programa Operativo (PO). En España, para las regiones objetivo 1, existían 12 Programas Operativos Regionales y 11 Programas Operativos Plurirregionales, es decir, que se aplicaban en todas las regiones objetivo 1. En el caso concreto de Andalucía, se disponía del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000 – 2006 (POIA), para la aplicación de los Programas Operativos Plurirregionales más las Iniciativas Comunitarias.

Para el período 2007 – 2013, teniendo en cuenta los cambios que se avecinaban y la entrada de los nuevos países, se diseña una nueva forma de aplicar los fondos estructurales e incluso se reducen estos al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y

al Fondo Social Europeo (FSE). Además se redefinen los objetivos prioritarios para las diferentes regiones, quedando englobadas en los siguientes:

1. Objetivo de convergencia
2. Objetivo de competitividad regional y empleo
3. Objetivo de cooperación territorial y europea

Los criterios que definen las regiones que configuran los mapas de los distintos objetivos son los siguientes:

- a) Regiones de convergencia, son aquellas NUTS II cuyo PIB medio durante 2000 – 2001 es menor del 75 % del PIB medio de la Unión Europea a 25 países. Existen también regiones que si no hubiese tenido lugar la ampliación continuarían perteneciendo a este objetivo ya que su PIB medio era inferior al 75 % del PIB medio de la UE a 15 países, pero superior al 75 % del PIB medio de la UE a 25; se trata de las regiones de Convergencia Transitoria o Phasing Out.
- b) Regiones competitividad regional y empleo, serán aquellas regiones NUTS II que no pertenecen a convergencia ni a Phasing Out. Se daba el caso de que algunas de las regiones habían sido objetivo 1 durante 2000 – 2006, pero que con los criterios del nuevo período de programación pasaban a pertenecer al objetivo de competitividad regional y empleo. Pues bien, para permitir a estas regiones acomodarse a su nueva situación se las han incluido en un grupo especial llamado Phasing In.
- c) En cuanto a la cooperación se aplica en principio en toda la UE, existiendo tres formas de hacerse: la cooperación transfronteriza, la transnacional y la interregional.

El presupuesto global de la Unión destinado a las políticas de cohesión para 2007 - 2013 es de 347.710 millones de euros, correspondiendo al objetivo de convergencia el 81,5 %, para competitividad el 16 % y para cooperación el 2,5%.

Los instrumentos financieros para la política estructural también se reparten por objetivos, aplicándose en convergencia FEDER, FSE y Fondos de Cohesión, en competitividad FEDER y FSE, y en cooperación únicamente FEDER.

Con esta nueva distribución de regiones por objetivos, vemos que objetivo convergencia pura en España quedan solo 4 regiones de las 11 regiones objetivo 1 que había durante 2000 – 2006, estas son Andalucía, Castilla – La Mancha, Extremadura y Galicia. Las denominadas Phasing Out son Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla. Las denominadas Phasing In son Castilla – León, Canarias y Comunidad Valenciana.

En cuanto a las reglas que se deberán seguir para poder aplicar estos Fondos Estructurales durante el período 2007 - 2013, tenemos:

1. Marco Estratégico, especificado en las Directrices Estratégicas Comunitarias para la Cohesión 2007 – 2013, que permite traducir las estrategias de Lisboa y Gotemburgo a política estructural
2. Marco Normativo, incluido en el Reglamento (CE) 1083/2006, del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión
3. Instrumentos financieros: Fondos Estructurales más Fondo de Cohesión
4. Marco de Programación: Marco Estratégico Nacional de Referencia más Programas Operativos



Comparando las herramientas del marco 2000 – 2006 con las del período 2007 – 2013, observamos en primer lugar, que el desarrollo estructural de las regiones se financia con FEDER, FSE y Fondo de Cohesión, mientras que en el período anterior también se incluían, dentro de los fondos estructurales, el FEOGA – O y el IFOP. En cuanto a la forma de realizar la programación en el período anterior, existían las iniciativas de los Estados miembros con diferentes elementos de aplicación en función de si se trataba de una región objetivo 1 o no, siendo necesario para las Objetivo 1 un Marco Comunitario de Apoyo más Programas Operativos que podían ser integrados, es decir, que podían contener actuaciones financiadas por todos los fondos considerados estructurales, mientras que en este período para todas las regiones se hace necesario un Marco Estratégico Nacional de Referencia más Programas Operativos monofondo, es decir, por cada programa actuará un único fondo europeo. Además en 2000 – 2006, existían unas Iniciativas comunitarias que en este nuevo período han pasado a incluirse en los programas operativos, incorporándose y permitiendo la adaptación a las necesidades de los Estados Miembros.

En España, existe el Marco Nacional de Referencia 2007 – 2013, los programas operativos de las regiones de convergencia y competitividad regional y empleo. A nivel andaluz, tenemos los programas operativos monofondo y diferentes programas de cooperación.

Otra herramienta de política regional, es la aplicada en el medio rural mediante el segundo pilar de la PAC, es decir, la política de desarrollo rural. Durante 2000 – 2006, esta política era agraria, pero al mismo tiempo el FEOGA – O era considerado un fondo estructural siéndole de aplicación la normativa que regulaba este tipo de fondos. Por otro lado, existía un Reglamento de Desarrollo Rural (Reglamento (CE) 1257/1999) y conjuntamente se incluían en desarrollo rural las medidas de acompañamiento nacidas a la luz de la reforma de la PAC de 1992, que no eran otras que la forestación de tierras agrarias, el cese anticipado, las ayudas agroambientales y las indemnizaciones compensatorias en zonas de montaña y en zonas no de montaña con dificultades naturales.

En definitiva, el paquete de las medidas que componían el desarrollo rural pasaba por las actuaciones incluidas en el Reglamento (CE) 1257/1999, las medidas de acompañamiento y la iniciativa LEADER +. En función de la región en la que se desarrollasen las medidas intervendrían el FEOGA – G y el FEOGA – O. La sección garantía financiaría las ayudas de desarrollo rural en las zonas NO objetivo 1 y las medidas de acompañamiento. La Iniciativa Comunitaria LEADER + sería financiada con la sección Orientación del FEOGA independientemente de la región en la que se activasen las ayudas, y en las regiones Objetivo 1 se ocuparía de las medidas del Reglamento (CE) 1257/1999.

Sin embargo, en el nuevo período 2007 -2013 las cosas han cambiado, refundiendo todo ese maremágnum de regulaciones e iniciativas bajo un mismo reglamento, el Reglamento (CE) 1698/2005, y creándose al amparo del Reglamento (CE) 1290/2005, dos nuevos fondos FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), que vienen a convertir en fondos las antiguas sección Orientación y Garantía del FEOGA. Por lo tanto, se pasa a diferenciar claramente cuál es el fondo destinado a financiar las ayudas directas de regulación de mercados agrarios (FEAGA) y el destinado a la política de desarrollo rural (FEADER). Con esta reforma se desvincula al desarrollo rural de la política estructural europea, generándose un marco único para esta política.

En cuanto a la aplicación operativa de esta nueva política de desarrollo rural, el Reglamento (CE) 1698/2005, del Consejo, expone los siguientes ítems:

1. Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural para el período 2007 - 2013 (DEC)

Estas directrices son la transposición de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo a la política de desarrollo rural. Fueron adoptadas por la Comisión en febrero de 2006, mediante Decisión.

2. Plan Estratégico Nacional

Se trata de un elemento obligatorio de programación que tiene por objeto traducir las DEC a la política de desarrollo rural del Estado Miembro, conteniendo los principales objetivos nacionales.

3. Programa de Desarrollo Rural

Es la única forma que tienen los Estados Miembros de poder emplear la financiación FEADER en el desarrollo de su medio rural, entendido como segundo pilar de la PAC. Por lo tanto, se trata de un elemento obligatorio de programación pudiendo ser regional o nacional según decida el Estado miembro atendiendo a su organización territorial.

4. Marco Nacional de Desarrollo Rural

Únicamente, aquellos Estados Miembros que hayan optado por una programación regional podrán contar con este elemento de programación, que contendrá los elementos comunes de los programas de desarrollo rural regionales.

Así la política de desarrollo rural se homogeneiza contando con un solo Fondo, una sola regulación y un solo elemento de programación operativo "los Programas de Desarrollo Rural".

En resumen, la política regional, a nivel europeo, se traduce en el sumatorio de la política estructural y de cohesión más la política de desarrollo rural.

## **4. PROGRAMACIÓN EN ANDALUCÍA PARA EL PERÍODO 2007 – 2013**

Vamos a diferenciar entre la política estructural y la política de desarrollo rural, ya que en este período aunque tienen que velar por la consecución de las grandes estrategias europeas, siguen diferentes reglas de juego.

### **4.1. POLÍTICA ESTRUCTURAL**

Las coordenadas de planificación en Andalucía, partiendo de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo y las Directrices Estratégicas Comunitarias de Cohesión 2007 - 2013, llevaban aparejadas el Plan Nacional de Reformas como forma de conseguir los objetivos de las grandes prioridades europeas desde 2005, y el Marco Nacional de Referencia en el que Andalucía participó aportando el Marco Andaluz de Referencia, de los cuales emergen los programas operativos de los fondos estructurales, convergiendo todo en la Estrategia para la Competitividad de Andalucía 2007 - 2013 (ECA).

En Andalucía, la política estructural tiene sus instrumentos operativos de programación, en los propios programas regionales pero también los Plurrirregionales aplicables en todo el territorio nacional y que son:

a) Cofinanciados con FEDER

- Programa operativo de Investigación, Desarrollo e Innovación para empresas
- Programa operativo de Economía del Conocimiento
- Programa Cohesión FEDER
- Programa operativo de Asistencia Técnica

b) Cofinanciados con FSE

- Programa operativo de Lucha Contra la Discriminación
- Programa operativo de adaptabilidad y empleo
- Programa operativo de asistencia técnica y cooperación transnacional e interregional.

En cuanto a los elementos de programación propios en Andalucía se cuenta con:

- Programa Operativo FEDER
- Programa Operativo FSE
- Programa Cooperación Transfronteriza España – Portugal
- Programa Operativo Espacio Atlántico
- Programa Operativo Cooperación Transnacional MED
- Programa Cooperación Territorial Espacio Sudoeste Europeo
- Programa Cooperación Interregional INTERREG IVC

Comencemos por observar las posibilidades de desarrollo regional que nos ofrece el Programa Operativo FEDER. Se basa en 7 ejes de actuación:

EJE 1. Desarrollo de la Economía del Conocimiento

Centrado principalmente en apoyar las inversiones en I+D+i y la sociedad de la información y las nuevas tecnologías.

EJE 2. Desarrollo e Innovación Empresarial

Estimulando iniciativas empresariales y espíritu emprendedor, impulsando la modernización y competitividad del tejido empresarial así como los proyectos de internacionalización de las empresas andaluzas.

EJE 3. Medio Ambiente, Entorno Natural, Recursos Hídricos y Prevención de Riesgos.

Los principales hitos a conseguir pasan por mejorar la gestión de los recursos hídricos y del ciclo del agua, la gestión sostenible de los recursos naturales y mejora del tratamiento de residuos, protección y preservación del patrimonio natural y la biodiversidad y la prevención de los riesgos ambientales.

EJE 4. Transporte y Energía.

Actuará fundamentalmente en mejorar la dotación de infraestructuras del transporte, mejorar su calidad y en las energías renovables y la eficiencia energética.

#### EJE 5. Desarrollo Sostenible Local y Urbano.

Trabjará por el fomento del desarrollo sostenible local y urbano, impulso al sector turístico basado en la diferenciación y la calidad y la puesta en valor del patrimonio histórico y los recursos culturales de Andalucía. Este eje ha absorbido la antigua Iniciativa Comunitaria URBAN.

#### EJE 6. Infraestructuras Sociales.

Las principales infraestructuras sociales son las educativas, en las que se pretende su modernización, y las de salud, en las que se mejorará la provisión de equipamientos sanitarios para el ciudadano. Además este eje tratará de garantizar la protección social para ciudadanos que lo necesiten.

#### EJE 7. Asistencia Técnica.

Por otra parte, el Programa operativo FSE de Andalucía se centra en los siguientes cinco ejes de actuación:

EJE 1. Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios.

Este Eje proporcionará apoyo y asesoramiento a las personas emprendedoras y en régimen de autónomos para iniciar una nueva actividad empresarial, mejorará la adaptabilidad, de las empresas y de las personas que trabajan en ellas, a las nuevas exigencias del mercado y fomentará la calidad en el empleo y la estabilidad en el trabajo.

EJE 2. Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres.

El principal objeto de este eje es mejorar la empleabilidad, en particular de la población con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, fomentar la integración social y laboral de las personas con discapacidad, inmigrantes y de los colectivos en riesgo de exclusión social, favorecer la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la conciliación entre la vida laboral y la personal, mejorar la adecuación de las organizaciones a las necesidades del mercado de trabajo, fomentar el desarrollo de iniciativas locales de empleo y mejorar la eficiencia administrativa.

#### EJE 3. Aumento y mejora del capital humano.

Para actuar sobre el capital humano este eje tratará la reforma de los sistemas de educación para aumentar la empleabilidad, incentivará la participación en la educación y la formación permanente, la calidad de ésta y de la formación profesional, inicial y superior y potenciará el desarrollo del capital humano en los ámbitos de la investigación y la innovación.

#### EJE 4. Promover la cooperación transnacional e interregional.

Este eje impulsará el intercambio de experiencias y buenas prácticas incluyendo la Iniciativa Comunitaria denominada en el marco pasado EQUAL.

#### EJE 5. Asistencia Técnica.

### **4.2. POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL**

Como hemos podido ir viendo a lo largo de todo el documento, el principal instrumento de programación para potenciar el desarrollo sostenible del medio rural en

Andalucía para el período 2007 – 2013 es su Programa de Desarrollo Rural, aprobado por Decisión de la Comisión.

En resumidas cuentas, se trata de un conjunto de medidas para las que se ha previsto un gasto público, en régimen de cofinanciación con FEADER o en régimen de ayuda autonómica, es decir, corriendo a cargo del presupuesto de la Consejería de Agricultura y Pesca.

Los principales objetivos, que se convierten en los Ejes operativos del programa, sobre los que se disponen las medidas son:

Aumento de la competitividad del sector agrario y forestal, que pasaría a constituir el Eje 1 del Programa

Mejora del medio ambiente y del medio rural, pasando a formar el Eje 2.

Calidad de vida y diversificación económica, que coincide con el Eje 3 del programa.

Dentro del Eje 1, se actuará en la mejora capital humano trabajador de los sectores agrícola, ganadero, forestal y alimentario, así como en la reestructuración del potencial físico sobre el que desarrolla su actividad el sector agroalimentario, siendo una de las herramientas estratégicas dotar a los productos agrarios con destino el consumo humano de la calidad buscada por la sociedad en el mercado, facilitando así el acceso de los agricultores a estos sistemas de calidad así como la promoción de dichos productos.

El Eje 2 se destinará principalmente a incrementar la utilización sostenible de las tierras agrarias y forestales, incluyéndose dentro de este eje las ayudas agroambientales, es decir, compensar a los agricultores por el lucro cesante que supone adoptar prácticas de cultivo que sean más exigentes que la condicionalidad.

Dentro del Eje 3, se potenciará reducir la dependencia de las zonas rurales de la actividad agraria primaria, apoyando la diversificación de las actividades dentro de las explotaciones y fomentando el turismo y la creación de microempresas. La calidad de vida en las zonas rurales se verá incrementada por la mejora de los servicios y las infraestructuras, así como con la renovación de sus poblaciones.

Una de las particularidades de Andalucía es su vasta extensión y la singularidad de los territorios que la componen. Partiendo de este hecho, el programa contempla un cuarto eje, denominado LEADER que será el continuador de la Iniciativa Comunitaria LEADER +, en el cual partenariados, en Andalucía los Grupos de Desarrollo Rural (GDR), aplicarán estrategias de desarrollo local adaptando a las características de su territorio de influencia algunas de las medidas de los diferentes ejes del PDR. Por lo tanto, será una estrategia ascendente, nacida del y para el territorio.



## BIBLIOGRAFÍA

- Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013.
- Programa Cuenca Mediterránea 2007-2013.
- Programa Operativo de Cooperación Interregional INTERREG IVC 2007-2013.
- Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España - Fronteras Exteriores 2008.
- Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013.
- Programa Operativo de Cooperación Transnacional MED 2007-2013.
- Programa Operativo de Fondo de Cohesión - FEDER 2007-2013.
- Programa Operativo Espacio Atlántico 2007-2013.
- Programa Operativo Fondo Europeo de Desarrollo Regional de Andalucía 2007-2013.
- Programa Operativo Fondo Social Europeo de Andalucía 2007-2013.
- Programación del Objetivo de Cooperación Territorial Espacio Sudoeste Europeo 2007-2013.
- Reglamento (CE) 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1783/1999. (DO L 210, de 31.7.2006).
- Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1260/1999. (DO L 210, de 31.7.2006).
- Reglamento (CE) 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1164/04. (DO L 210, de 31.7.2006).
- Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social y por el que se deroga el Reglamento (CE) 1784/1999. (DO L 210, de 31.7.2006).
- Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo de 20 de Septiembre de 2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). (DO L 277, de 21.10.2005).
- Reglamento (CE) nº 1974/2006 de la Comisión de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) Nº 1698/2005 del

Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). (DO L 368, de 23.12.2006).



## **CAPÍTULO 8**

### **APROXIMACIÓN CUALITATIVA A LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN: ANÁLISIS DE OBJETIVOS E INSTRUMENTOS**

Melania SALAZAR ORDÓÑEZ • Samir SAYADI GMADA

Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera – IFAPA.  
Consejería de Agricultura y Pesca. Junta de Andalucía



## 1. INTRODUCCIÓN

Históricamente, la Política Agraria Común (PAC), nacida en el Tratado de Roma (1957), se diseñó con la finalidad de conseguir el autoabastecimiento alimentario, objetivo compartido por la sociedad de entonces. Para lograrlo, se diseñó un sistema de intervención orientado al mercado, y altamente proteccionista, apostando por la tecnificación y modernización de la agricultura.

Hasta los años 80, y con carácter general, la PAC había conseguido alcanzar, en gran medida, los objetivos formulados, mejorando la realidad agraria y socioeconómica de los países miembros. Sin embargo, los rápidos cambios socioeconómicos y políticos que se han sucedido a nivel comunitario e internacional, así como los problemas surgidos de su proceso de implementación, y, en definitiva, la dificultad de adaptación a una realidad muy cambiante y repleta de incertidumbre, la han transformado en un punto de ruptura social y político.

Reforma tras reforma (Reforma de 1988, Reforma de 1992, Agenda 2000, Revisión Intermedia de 2003 y Chequeo Médico de 2008), la PAC ha intentado adaptarse y responder a estos cambios. Así, se ha transformado de una política productivista y proteccionista, fundamentada en el sostenimiento de precios y la regulación de los mercados, con escaso interés por los efectos medioambientales y el desarrollo de las zonas rurales; en una política preocupada por el entorno natural y rural, basada en las ayudas directas, que busca competitividad y sostenibilidad en un contexto internacional de liberalización de los mercados agrarios.

Pese a estas transformaciones, hoy en día la Política Agraria Común se ha convertido en una política controvertida y continuamente cuestionada, tanto en términos presupuestarios como en lo referente a los objetivos e instrumentos empleados, que no parece satisfacer totalmente los intereses de los consumidores.

En este contexto, en el presente artículo se pretende analizar la lógica impresa entre instrumentos, objetivos y perspectiva social en las Reformas de 1992, 1999 y 2003<sup>23</sup>, contribuyendo a generar informaciones válidas para la toma de decisiones sobre la PAC, acordes con la percepción social. Para ello, se ha diseñado una escala cualitativa de valoración, que ha permitido determinar el Grado de Adecuación General entre instrumentos y objetivos, y el Grado de Concordancia General<sup>24</sup> entre objetivos y la perspectiva social, en cada una de las citadas reformas. Además, se han contrastado los resultados obtenidos mediante un sondeo a 25 expertos.

A continuación, tras presentar la metodología utilizada en la investigación, se comentan, en el tercer epígrafe, los principales resultados obtenidos para cada una de las

23 En noviembre de 2008 se aprobó una nueva revisión de la PAC denominada "Chequeo médico de la PAC", cuyos reglamentos de desarrollo se han redactado y aprobado en el primer trimestre de 2009.

24 Para ver más detalle consultar Salazar Ordóñez (2006).

reformas analizadas (1992, 1999 y 2003). Finalmente se ofrecen algunas conclusiones al respecto.

## 2. METODOLOGÍA

La evaluación de políticas públicas consiste en examinar la configuración de una política o programa mediante la aplicación de enfoques y métodos de investigación. En la actualidad, esta práctica está ampliamente extendida y desarrollada<sup>25</sup> en los procesos políticos, y la información derivada de la misma suele emplearse para la toma de decisiones.

Existen tres enfoques básicos para orientar la evaluación de política públicas (Subirats y Gomá, 2005). En el primero, denominado gerencial, se respondería a temas como la eficacia ó la eficiencia de las mismas. La eficacia trata de plantear si se podían haber conseguido iguales resultados con menores costes, ó mejores resultados con iguales ó menores costes. Para la eficiencia, el énfasis se pondría en relacionar los costes y los beneficios generados por los resultados. En el segundo, desde el enfoque político, se plantearían aspectos como el aumento de los niveles de representación de los sectores afectados, el grado de respuesta que se da a las demandas de la población, así como los trade-off con la visión gerencial. Finalmente, el enfoque legal ó jurídico se basaría en criterios como la igualdad de los ciudadanos, el respeto al principio de legalidad y a los derechos de los sujetos afectados ó la pureza del procedimiento administrativo.

En esta investigación, la evaluación cualitativa efectuada adopta principalmente una perspectiva política, haciendo hincapié en la respuesta de la PAC a las demandas sociales, como clientes y afectados, pero a su vez, apoyándose parcialmente en la perspectiva gerencial desde la eficacia, al examinar, también, su nivel de racionalidad, las pautas seguidas y la adecuación de los recursos destinados para alcanzar los objetivos, considerando el factor social como endógeno, es decir, en parte influido y determinado por el resultado del proceso político. Se trata, pues, de una evaluación de balance, al recoger información sobre los efectos globales de la PAC y facilitar un juicio de valor.

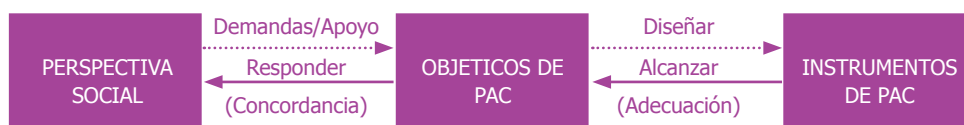
Concretamente, se ha contrastado si los instrumentos implementados en las reformas de la PAC respondieron a los objetivos estipulados y estos a las necesidades sociales hacia la agricultura. Para ello, se ha elaborado una escala cualitativa de valoración del Nivel de Adecuación y Concordancia General (NACG) entre perspectiva social, objetivos e instrumentos. Para determinar dicho nivel en cada una de las Reformas llevadas a cabo en el seno de la PAC, se han tenido en cuenta los siguientes aspectos:

- a) La consideración de las demandas sociales en relación con la actividad agraria;
- b) La concordancia de los objetivos planteados en cada Reforma para responder a dichas necesidades sociales;
- c) La adecuación de los instrumentos adoptados para la consecución de los objetivos, desde la perspectiva social (legitimidad social).

En la Figura 8.1, se puede observar el esquema de análisis empleado.

<sup>25</sup> Son muchos los países y organizaciones internacionales que realizan la evaluación de sus políticas y programas, siendo, entre otros, la OCDE y el Banco Mundial, los que aportan amplios estudios sobre metodologías e indicadores a aplicar en las mismas.

Figura 8.1. Esquema de Análisis de la Política Agraria Común.



Fuente: Elaboración propia a partir de Meny y Thoening (1992).

La escala supone un compendio de la diversa literatura consultada al respecto, y ha sido elegida por su operatividad, claridad y ajuste, permitiendo llevar a cabo un análisis de tipo descriptivo/valorativo a partir de fuentes de información secundaria. Mediante dicha escala, se pretende estimar el grado en qué los instrumentos implementados han sido adecuados para conseguir los objetivos estipulados, y en el que dichos objetivos han sido concordantes con las necesidades mayoritarias de la sociedad comunitaria, y si dicha concordancia ha sido percibida por ésta. Por tanto, el Nivel de Adecuación y Concordancia General (NACG) ha sido dividido en dos componentes: de los instrumentos a los objetivos, empleando en el análisis el Grado de Adecuación General (GADG); y desde los objetivos a la perspectiva social, utilizando el Grado de Concordancia General (GCCG).

El Grado de Adecuación General (GADG) de cada reforma ha sido valorado en función de la posibilidad de poder alcanzar los objetivos con los instrumentos aplicados teniendo en cuenta las incongruencias que afloran entre ambos, y/o la restricción de algunos instrumentos para lograrlos, básicamente, debido a las limitaciones presupuestarias. El Grado de Concordancia General (GCCG) ha sido estimado a través de la revisión de los costes causados por la PAC a los consumidores y contribuyentes, y por la evaluación general de la pérdida o ganancia de apoyo social comunitario (legitimidad social) según los Eurobarómetros generales y agrarios. Así, se han concretado subjetivamente cuatro Grados de Adecuación y Concordancia, respectivamente (Tabla 8.1).

Tabla 8.1. Grados de Adecuación General y Grados de Concordancia General entre instrumentos, objetivos y perspectiva social de la PAC

Grado de Adecuación General (GADG) Objetivos e Instrumentos		Grado de Concordancia General (GCCG) Objetivos y Perspectiva Social	
Grado	Definición	Grado	Definición
GADG1	Inadecuados	GCCG1	Discordantes
GADG2	Adecuados	GCCG2	Concordantes
GADG3	Altamente Adecuados	GCCG3	Altamente Concordantes

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el Nivel de Adecuación y Concordancia General (NACG) toma cinco valores (ver Figura 8.2):

- 1º.NACG Alto. Se produce cuando los instrumentos son altamente adecuados (GADG3) y se da un amplio apoyo social (GCCG3), debido a que los objetivos son concordantes con las demandas de la sociedad, siendo así percibido por ésta;
- 2º.NACG Medio-Alto. Se genera cuando los instrumentos se consideran adecuados (Grado 2) y los objetivos altamente concordantes (GCCG3), ó viceversa, objetivos concordantes e instrumentos altamente adecuados (GCADG3).

- 3º.NACG Medio. Se ocasiona cuando los instrumentos en relación con los objetivos son simplemente adecuados (GADG2), dándose un apoyo social medio (GCCG2);
- 4º.NACG Medio-Bajo. Se rompe la relación por uno de los lados, situándose la concordancia ó la adecuación en el grado 1, es decir, que los instrumentos no son adecuados (GADG1) o que no se recogen las demandas sociales, o recogiendo las la sociedad no lo percibe, siendo el apoyo social escaso (GCCG1);
- 5º.NACG Bajo. Se produce cuando concordancia y adecuación están en el grado 1. Por tanto, los instrumentos seleccionados son inadecuados para alcanzar los objetivos, y se da un escaso apoyo social, debido a que los objetivos sean discordantes con la realidad social ó que la sociedad comunitaria así lo perciba.

Figura 8.2. Escala de Nivel de Adecuación y Concordancia General (NACG) de la PAC



Fuente: Elaboración propia.

Con la finalidad de contrastar los resultados anteriores, se ha efectuado un sondeo de opinión a un panel de 25 expertos. Dicho sondeo se realizó mediante un cuestionario, ejecutado a través del correo electrónico, que constó de una serie de preguntas en forma de afirmaciones, comentándose, aquí, solamente 16.

En dicho cuestionario, para cuantificar la opinión de los expertos, se utilizó una escala ordinal de 5 posiciones, desde el "-2" (totalmente en desacuerdo) hasta el "2" (totalmente de acuerdo). La posición intermedia "0" indica incertidumbre. Además, se ofrece la posibilidad de respuestas "no sabe/no contesta", evitando el posicionamiento de los expertos en el valor 0 ante la falta de información. Dicha escala fue seleccionada al permitir emplazarse en un lado u otro de la misma, representando, lógicamente, sus valores extremos, desviaciones respecto a la situación de indiferencia. Para más detalle sobre la metodología empleada y los criterios adoptados para analizar la información obtenida, el lector interesado puede consultar Salazar Ordoñez y Sayadi (2007).

### 3. NIVEL DE ADECUACIÓN Y CONCORDANCIA GENERAL DE LA REFORMA DE 1992 (NACG-REFORMA 1992)

En la Figura 8.3, se puede apreciar esquemáticamente los principales objetivos e instrumentos incorporados al análisis de la Reforma de la PAC de 1992.

Figura 8.3. Relación entre los Objetivos e Instrumentos de la PAC en la Reforma de 1992



Fuente: Elaboración propia.

Las cuotas, en general, no han resultado eficaces para la competitividad, la equidad, ni la sostenibilidad. Su aplicación consagra una serie de derechos a los productores existentes, al permitir mantener precios altos debido a la imposibilidad de entrada de nuevos productores (Josling y Tangermann, 1996), realizándose su distribución entre países en función de lo que producían, sin tener en cuenta el consumo. Esta ineficiencia se intentó contrarrestar parcialmente con la posibilidad de comprar y vender las cuotas. Asimismo, para los ciudadanos resulta un instrumento menos transparente que otros de control de oferta, al ser más difícil estimar la pérdida de bienestar social inducida por la deslocalización de los recursos económicos generada (Comisión Europea, 2003).

La reducción de los precios de garantía fue insuficiente para suplir el aumento presupuestario consecuencia de los pagos compensatorios. A su vez, son considerados ineficaces para la protección del medioambiente, y con ello para la sostenibilidad, siendo su reducción una condición previa para la aplicación más amplia de programas agroambientales (Potter, 1994).

En relación con los consumidores y contribuyentes, Tarditi (Comisión Europea, 2003) señala que la carga de la política de precios es muy alta, siendo su tasa de retorno marginal a la sociedad probablemente negativa, al no generar ningún efecto de mejora del bienestar de la misma que justifique los elevados costes, en términos de impuestos y mayores precios de los productos, para los hogares.

Con la retirada de tierras obligatoria se intentó controlar el volumen de producción, siendo este instrumento necesario para garantizar que no se destinasen tierras a producir simplemente para conseguir los pagos compensatorios, particularmente en el caso de los cereales, lo que deja entrever que la reducción de precios no fue suficiente

para desincentivar la producción en dicho sector. En este sentido, la retirada de tierras no se introdujo para conseguir la sostenibilidad medioambiental, sino para controlar los excedentes generados. Con esta medida se corrió el riesgo de que las tierras que se dejaran de cultivar tuvieran productividades elevadas, mientras que otras de menor rendimiento se cultivaran para obtener los pagos, provocando una mala utilización de los recursos (Josling y Tangermann, 1996), que no contribuyó a la competitividad. A su vez, Gadner (1998), por ejemplo, señala que dejar superficie útil sin cultivar da como resultado pérdidas en términos de peso muerto (*dead-weight loss*<sup>26</sup>) por el desuso de un recurso valioso. Pero, nadie compensó a los consumidores y contribuyentes por dicha pérdida. Además, si dicha medida se traslada a otros sectores, conllevaría una reducción de los indicadores de desarrollo económico y del nivel de bienestar general (Comisión Europea, 2003).

Con los pagos compensatorios se mantuvo una filosofía indemnizadora (Viladomiu, 1994), que no tuvo efectos redistributivos. El principio de compensación incorporó nuevos riesgos de ineficiencia económica, ya que la reducción de los precios institucionales no tenía porque implicar una bajada de los precios percibidos por los agricultores. De hecho, se produjo una elevación en los precios mundiales que llevó a una sobrecompensación de unos 11.000 millones de ecus para cereales en el periodo 1992-1996 (Buckwell, 1996), un 30% del presupuesto agrario para este último año. También se propiciaba dicha sobrecompensación si los rendimientos de la explotación en el periodo elegible eran inferiores a la media comarcal, y una compensación parcial si eran superiores.

Conjuntamente, la vinculación de los pagos con la superficie cultivada seguía beneficiando a los productores más grandes, y su vinculación con los rendimientos históricos a las regiones más productivas, teniendo un escaso impacto en la equidad. Además, su desconexión de los rendimientos actuales provocó que no se tuviese en cuenta la capacidad del agricultor para modernizar la explotación, repercutiendo negativamente en la competitividad. Igualmente, se produjo una revalorización de la tierra de forma artificial, al aumentar su valor por la posibilidad de recibir las ayudas, limitando las posibilidades de reestructuración de la agricultura viable (Tió, 1994), resultando, un régimen que impulsa a que la explotación pueda ser más rentable sin cultivar, tecnológicamente regresivo (Lamo de Espinosa, 1998).

Las ayudas directas no se condicionaron al cumplimiento de buenos comportamientos ambientales, ni de funciones rurales.

Las Medidas de Acompañamiento absorbieron menos del 4% del gasto agrario y eran cofinanciadas por cada Estado miembro, lo que no ayudó a su implementación, aunque supusieron un paso hacia la sostenibilidad. Centrándonos en las medidas agroambientales, la voluntariedad para el agricultor provocó una escasa respuesta (1 de cada 7 explotaciones de media), produciéndose sobre todo dicha escasez en: Italia, España, Portugal y Grecia (Comisión Europea, 1998). Además, esta medida no contrarrestó los efectos negativos de otros instrumentos, siendo muy débiles los incentivos para evitar la contaminación (Von Meyer, 1996).

Por otro lado, la contención del FEOGA-Garantía estuvo favorecida por la reducción de los stocks de intervención, de las restituciones a la exportación y de los precios institucionales. El peso del gasto agrario en relación con los gastos totales comunitarios disminuyó, pasando en 1993 de un 58,3%, a un 54,5% en 1998.

26 *Dead-weight loss*, se define como una pérdida de eficiencia económica que puede ocurrir cuando el equilibrio para un bien o servicio no se encuentra en el óptimo de Pareto.



Desde la perspectiva social, los ciudadanos comunitarios seguían soportando los costes extras por el aumento en la burocratización de la PAC (Tió, 1994). Costes que no se destinaron a actividades productivas, estimándose, por ejemplo en 1998, el coste neto de recaudación para la administración europea en 5.000 millones de euros y el coste de poner en marcha los programas administrativos del sector agrario en 1.000 millones, frente a los 37.000 millones de presupuesto agrario. Además, el gasto derivado del almacenamiento y de la eliminación de los excedentes se considera una de las más importantes pérdidas por peso muerto de la Comunidad, alcanzando entre 1975 y 1998 los 80.000 millones de euros (Tió, 1994).

En síntesis, las críticas más importantes a la Reforma de 1992 pueden resumirse en:

- Los pagos directos siguieron vinculados a la capacidad de producción, aunque del pasado;
- La retirada de tierras no se introdujo para conseguir objetivos medioambientales y era obligatoria si se querían conseguir los pagos compensatorios;
- La no incorporación de ningún pago por aquellas funciones positivas, traducidas en servicios que el agricultor realiza y que la sociedad disfruta directa o indirectamente;
- La pérdida de imagen y autoestima del agricultor aumentó. Al fomentar la retirada sin usos alternativos, la PAC se tornó psicológicamente desmotivadora (Tió, 1994) con la pérdida de prestigio y amor propio por parte de los agricultores (Rodríguez et al., 2004), y generó una cultura del subsidio difícil de sostener presupuestariamente y no legitimada socialmente;
- El carácter voluntario de las medidas de acompañamiento para los productores, delegadas en cada uno de los Estados miembros.

Frente a las críticas, también se manifestó que en 1992 se abrió la puerta hacia la PAC del futuro. Así, la Reforma citada propició un PAC más transparente al haber transferido parte de la carga financiera desde el consumidor hacia el contribuyente (García Azcárate, 1996), permitiendo mejorar las relaciones exteriores de la Comunidad e introduciendo un sistema que comenzaba a considerar la protección y el respeto medioambiental. Además, se produjo una ganancia de eficiencia por la continua reducción de las compras de intervención y del stock de productos continentales. Hulot (1994) señaló tres puntos de ruptura de la nueva PAC de 1992 que se resumen en:

La intensificación agraria no iba a ser mantenida con fondos públicos, y con ello se vería reducida la contaminación proveniente de estas prácticas agrarias intensivas;

La eficacia a corto plazo pasaba a ser prioritaria, sobre todo en el caso de la retirada de tierras;

El hecho de que por primera vez se llevase a cabo una acción sobre la demanda, al pretender el aumento de ésta mediante la bajada de precios.

En este sentido, se puede afirmar que la Reforma de 1992 presentó un Nivel de Adecuación y Concordancia General Bajo (ver Figura 8.4).

Figura 8.4. Nivel de Adecuación y Concordancia General de la Reforma de 1992



Fuente: Elaboración propia.

En el contexto descrito, y aplicando la escala adoptada (ver Metodología), se aprecia un Grado de Adecuación General 1 (GADG1), derivado de que los instrumentos no eran los adecuados para alcanzar la competitividad, equidad y sostenibilidad, tanto por las incongruencias que manifestaban, como por las restricciones presupuestarias. Dicha falta de adecuación puede resumirse, entre otros hechos, en: i) la escasa responsabilidad atribuida al agricultor sobre el cuidado medioambiental; ii) las explotaciones más grandes fueron las más beneficiadas; iii) la desincentivación a la tecnificación y a la figura del agricultor profesional (Gallardo, 2001); y iv) los insuficientes resultados frente a los problemas presupuestarios.

Por otro lado, los objetivos englobaron, en principio, la solución a muchos problemas a los que se enfrentaba la PAC, y permitían satisfacer el cambio producido en las demandas sociales: i) la competitividad respondía a la mejora y eficiencia de las explotaciones agrarias y a la liberalización del comercio comunitario; ii) la equidad avalaba una distribución más justa de las ayudas; y iii) la sostenibilidad medioambiental reafirmaba un entorno natural cuidado. Sin embargo, los importantes costes de dicha política para los ciudadanos, y su descontento en relación con la calidad de los alimentos, el medioambiente, la situación rural o la inequidad en la distribución de las ayudas (Comisión Europea, 1988 y 1992), hicieron caer el apoyo social. De hecho, desde mediados de los noventa, con la crisis alimentaria de las vacas locas, la crítica social dirigida hacia la PAC se acentuó, apreciándose discordancia desde la perspectiva social (GCCG1).

Para contrastar las alegaciones anteriores con la opinión de los expertos<sup>27</sup>, se les preguntó si los objetivos de eficiencia, equidad y sostenibilidad de la Reforma de 1992 respondieron a las demandas sociales en relación con la agricultura, un 45,8% se situó en la posición de incertidumbre y un 41,7% se mostró en desacuerdo. Mientras, al plantear si las medidas de esta Reforma permitieron alcanzar estos objetivos, un 33,3% de los entrevistados tendió hacia la incertidumbre, siendo similar el porcentaje de acuerdo y desacuerdo. El 80% de los entrevistados afirmó que las medidas de la Reforma de 1992 siguieron centradas en la producción y la renta agraria, conservando los incentivos para la intensificación.

27 Para más información acerca de los resultados derivados del sondeo realizado a los expertos se puede consultar Salazar Ordóñez y Sayadi (2007).

## 4. NIVEL DE ADECUACIÓN Y CONCORDANCIA GENERAL DE LA AGENDA 2000 (NACG-AGENDA 2000)

Respecto a la reforma de la política agraria plasmada en la Agenda 2000, en la Figura 8.5 se pueden apreciar los principales objetivos e instrumentos examinados:

**Figura 8.5:** Objetivos e Instrumentos de la Política Agraria Común en la Agenda 2000



Fuente: Elaboración propia.

En relación con el objetivo de competitividad, se produjo una nueva reducción de precios de garantía (30% en carne de vacuno, 15% en herbáceos, etc.), lo que permitió disminuir la cuantía de las subvenciones a la exportación y benefició a los consumidores. Asimismo, según la OCDE (2003), la progresiva eliminación del apoyo a precios, mejoró la eficacia de la PAC, ya que un estudio de esta organización muestra que las ayudas dirigidas a través de esta medida llegan al agricultor en un 10%, aproximadamente.

Los pagos compensatorios pasan a ser ayudas directas parcialmente desacopladas. Estas ayudas, que constituyen un instrumento de apoyo a la renta, no avanzaron en la desconexión de la producción. De modo que, la compensación seguía fundada en criterios productivistas, consolidando el apoyo a la agricultura continental y a las explotaciones de mayor capacidad de producción, aún a costa de agudizar los desequilibrios socio-territoriales existentes (Massot, 2000).

Desde la Agenda 2000, para recibir dichas ayudas, se obliga al cumplimiento de un conjunto de requisitos de carácter medioambiental, salubridad de los alimentos, y bienestar de los animales (eco-condicionalidad y disposiciones del Reglamento 1257/99). Pero el hecho generador de la ayuda era la referencia histórica, y sino se tenía dicha base para sustentarse, dos agricultores que hicieran lo mismo y cumplieran las mismas condiciones podían estar discriminados por el régimen de ayudas (Tió, 2003), profundizándose aún más en las "asimetrías de la PAC", que aluden a la discriminación en precios de intervención, tratamiento arancelario, etc., entre productos.

Además, con las ayudas directas, los productores pasaron a recibir parte de sus ingresos del presupuesto comunitario. Tió (2003) afirma que este modelo ha provocado, además, efectos contradictorios para la competitividad, debido a que cuando el incremento de rentabilidad se produce por el mercado, se mantiene una estrate-

gia empresarial dinámica, siendo las ayudas directas un despilfarro sino se requiere complemento de renta. Sin embargo, son contraproducentes si el comportamiento empresarial desaparece y el agricultor se centra en cumplir las condiciones para poder percibir dichas ayudas.

Las ayudas directas tampoco se pueden entender como justificación del apoyo a la multifuncionalidad de la agricultura, debido a que están vinculadas con la producción a través del rendimiento medio por el que se calculan. Para Massot (2000), los mecanismos de la Agenda 2000 "se encontraban muy lejos de materializar una defensa eficaz de la agricultura multifuncional". Atance y Tió (2000) señalaron, asimismo, que la Agenda 2000 no constituyó la política óptima que permitía el desarrollo de la multifuncionalidad.

La Agenda 2000, introdujo dos instrumentos nuevos, la eco-condicionalidad y la modulación, con potencial suficiente para apoyar la noción de niveles de referencia, tanto agroambientales como sociales (Atance y Tió, 2000). No obstante, estas medidas no se diseñaron específicamente para alcanzar el objetivo multifuncional, al tratarse de medidas multiobjetivo, siendo dudosa la eficacia de un único instrumento para alcanzar diferentes objetivos (García Azcárate, 2001).

La eco-condicionalidad hizo depender la ayuda directa de requisitos medioambientales, avanzando en la obligatoriedad de utilizar prácticas compatibles con el medioambiente. Pese a ello, cada Estado miembro determinaba dichos requisitos, así como las sanciones por su no observancia, siendo previsible la existencia de diferencias entre distintos países.

La modulación, se consideró un instrumento útil para una distribución más equilibrada de las ayudas entre agricultores. Sin embargo, su carácter voluntario para los países le restó relevancia<sup>28</sup>.

La Agenda 2000 reconoció la Política de Desarrollo Rural (PDR), hecho fundamental, a través del Reglamento 1257/99. Sin embargo, para Moyano (2004) este reglamento estaba enmarcado en el ámbito de la política clásica de estructuras agrarias, con algunas novedades, y dirigido a los agricultores "inspirándose en una concepción agraria del desarrollo rural". Los programas incluidos en dicho reglamento debían ser cofinanciados por los Estados miembros, originando, en gran medida, que el apoyo a objetivos como la multifuncionalidad o sostenibilidad se asignara en base a los recursos financieros disponibles por los Estados. Asimismo, la insuficiencia de los recursos destinados a la PDR, se hizo patente cuando los países presentaron programas en un 62% más del presupuesto asignado.

En relación con el presupuesto general agrario, en el 2000 la agricultura representó el 45% de los gastos totales de la UE, pasando en el 2006 a un 40%. Dentro de la rúbrica agraria, se dedicó a la PDR un 10%, aproximadamente, y a la política de mercados el 90%. A su vez, en esta última, el grueso de los recursos se dirigió a financiar las ayudas directas (en el 2001, el 61,2% del FEOGA-G). Las pérdidas por peso muerto relacionadas con la implementación e impacto de la PAC se calcularon en 14.000 millones de euros (Hughes, 2002).

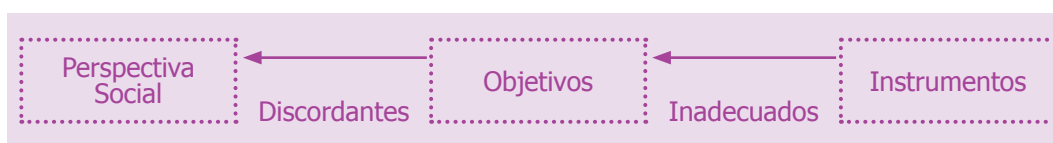
De modo sintético, Tió (2003) señaló que los problemas de la PAC ante una apertura comercial se resumirían en: i) un sistema basado en cuotas de producción incom-

<sup>28</sup> Por ejemplo, fue utilizada por Francia dentro de su modelo de política agraria contractual, modulando a partir de un importe a las explotaciones que más ayudas recibieran, aunque tras el cambio de gobierno quedó suspendida; Gran Bretaña descontó un porcentaje fijo a todos los agricultores (el 2,5% en el 2001-2002).

patible con un modelo de liberalización creciente; ii) la PAC de la Agenda 2000 estaba plagada de controles, prohibiciones, restricciones, exigencias en casi todos los sectores, lo que hacía inviable una liberalización arancelaria o una extensión internacional de las normas comunitarias; iii) si la liberalización se iba a dar en todos los sectores, resultaba contradictorio que la PAC otorgase ayudas directas sólo a ciertos sectores; iv) los procesos básicos de modernización, reestructuración y competitividad de la agricultura europea estaban siendo frenados por el sistema de ayudas directas desconectadas; y v) la PAC se reafirmaba como una política asentada en el presupuesto público.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se puede afirmar que la Reforma de la PAC, plasmada en la Agenda 2000, mostró un Nivel de Adecuación y Concordancia General Medio-bajo (ver Figura 8.6).

**Figura 8.6. Nivel de Adecuación y Concordancia General de la Agenda 2000**



**Fuente:** Elaboración propia.

Dicho Nivel, ha sido estimado, en primer lugar, porque los instrumentos implementados, pese al progresivo avance respecto a 1992, siguieron siendo inadecuados (GADG1) para alcanzar la competitividad, multifuncionalidad y sostenibilidad. Esto fue debido a nuevas incoherencias surgidas, a arrastrarse los inconvenientes asociados a muchos de los instrumentos ya aplicados, y a la insuficiencia presupuestaria para medidas que, en principio, podían haber tenido una mayor contribución hacia la multifuncionalidad y sostenibilidad. Es decir, con la Agenda 2000 no se aceleró el proceso de desvinculación de las ayudas de la producción, manteniendo las pérdidas de eficiencia económica observadas en el pasado, y no ofreciendo una mejora en la distribución de transferencias entre productores, regiones y miembros (Gallardo, 2001).

En segundo lugar, los objetivos programados incluyeron las preferencias sociales hacia la agricultura comunitaria, incorporándose la multifuncionalidad como respuesta a las demandas sociales hacia las funciones no productivas. Así, esta mejora general de la respuesta a los problemas y demandas sociales, produjo cierto incremento del apoyo social a la PAC. Los consumidores y contribuyentes percibieron que los alimentos producidos eran más saludables y que se promovía el respeto por el medioambiente, además de tener una visión positiva de la evolución llevada a cabo por esta política (Comisión Europea, 2001 y 2003). No obstante, se seguía opinando, para un 70% de los entrevistados, que la PAC no contribuía a reducir las diferencias entre regiones o que no protegía a la agricultura familiar. En este sentido, se ha observado una evolución positiva, mejorándose la concordancia (GCCG2) desde la perspectiva social.

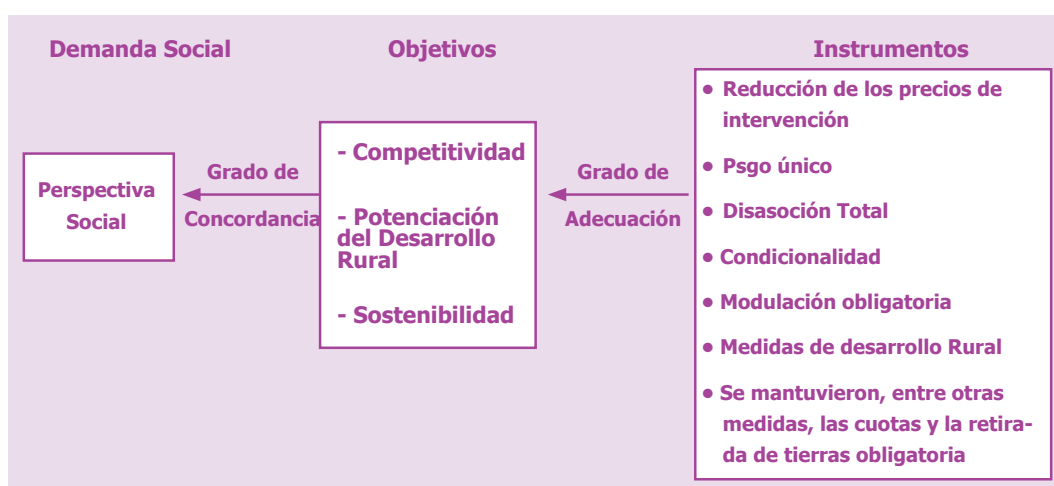
De nuevo, con el fin de corroborar las argumentaciones realizadas, acerca de si los objetivos de competitividad, multifuncionalidad y sostenibilidad respondieron a las demandas sociales en relación con la agricultura, se ha acudido al panel de expertos seleccionado, situándose el 44% en la posición de incertidumbre, siendo muy próximos los porcentajes de acuerdo y desacuerdo. Preguntando a los expertos qué piensan sobre si los objetivos planteados en la Agenda 2000 respondieron a la preocupación social por el desarrollo del medio rural, un 50% se mostró de acuerdo.

En lo relativo a si las medidas de la Agenda 2000 permitieron alcanzar los objetivos planteados, el 48% de los entrevistados manifestó su desacuerdo. Asimismo, el 44% opinó que las medidas incluidas en la PDR no permitían alcanzar los objetivos establecidos, dirigiéndose un 40% hacia la incertidumbre. Respecto a si el presupuesto de la PDR permitió la correcta ejecución de las medidas, se apreció una tendencia hacia las respuestas de desacuerdo en un 70,8% de los casos.

## 5. NIVEL DE ADECUACIÓN Y CONCORDANCIA GENERAL DE LA REVISIÓN INTERMEDIA DE 2003 (NACG-REFORMA 2003)

Los instrumentos y objetivos tenidos en cuenta para el análisis de la siguiente reforma de la PAC, la Revisión Intermedia de 2003, se muestran a continuación en la Figura 8.7:

Figura 8.7. Objetivos e Instrumentos de la Política Agraria Común en la Reforma Intermedia de 2003



Fuente: Elaboración propia.

De nuevo, buscando el objetivo de competitividad y para disminuir la cuantía de las subvenciones a la exportación, en el 2003 se produjo una nueva reducción de los precios de intervención<sup>29</sup>. Pese a ello, los mecanismos de control de oferta prácticamente no se han visto alterados, es más se da un aumento de las cuotas lácteas, cuyos inconvenientes se siguen manteniendo.

Continuando con el objetivo de la competitividad, se ha de considerar que para su avance, sin el cual no se podrá hacer frente al proceso de apertura comercial, son necesarios diversos elementos, entre ellos la mejora y aplicación de nuevas tecnologías, un capital humano formado y capaz de satisfacer las necesidades de integración empresarial, una organización empresarial apropiada, así como un adecuado posicionamiento en el mercado. Tió (2004) manifestó que en el nuevo diseño de la PAC, los factores anteriores, que considera básicos para la competitividad, apenas figuran ni se atienden, siendo mínimo el presupuesto dedicado a la mejora de la competitividad frente al "despilfarro que se genera persiguiendo un objetivo ya obsoleto, el mantenimiento de las rentas".

29 Con carácter general, los precios de intervención se redujeron un 5% en herbáceos, un 50% en arroz y un 15% en lácteos.

En relación con las ayudas directas disociadas, se produce su conversión en un pago único por explotación, simplificándose la legislación. El nuevo modelo de disociación de la producción, basado en los referentes históricos financieros, congela los desequilibrios derivados del apoyo calculado en función de la producción (Massot, 2003); dificultando la distribución de los recursos hacia las regiones menos favorecidas (el 83,3% de los perceptores registrados reciben una ayuda anual inferior a 10.000 euros lo que supone un 30,9% de las ayudas totales (Massot, 2004), y por tanto, se consagra un nuevo privilegio, el haber sido "beneficiario de la PAC en el pasado" (Sotte y Chiodo, 2005a). La Comisión ha señalado que la desvinculación de las ayudas permite elegir al productor su cultivo en función del mercado (excepto cultivos permanentes) y no de las subvenciones, mejorando su competitividad. Sin embargo, Bertehlot (2004) apunta que el pago único permite elegir mejor sus producciones, a aquellos agricultores que disfruten de dicho pago.

Asimismo para Tió (2003), ante esta libertad de producción, aquellas zonas y explotaciones donde los ingresos no cubran los costes variables (a corto plazo) o los costes totales (a largo plazo), puede desaparecer el comportamiento empresarial. Al mismo tiempo, se incentiva una extensificación productiva, una estrategia de disminución de costes de producción o directamente el abandono o cambio de actividad (Tió, 2004). Los códigos de buenas prácticas agrarias pueden paliar parcialmente el peligro de abandono de tierras como condicionantes para la percepción de las ayudas (Massot, 2003).

Bertehlot (2004) también manifiesta que la capitalización de las nuevas ayudas en el precio de la tierra mantiene elevados los precios de compra y el canon de arrendamiento, con lo que puede aumentar la especulación y disminuir el interés por las explotaciones. Esto a su vez acelerará la desaparición de los pequeños agricultores y hará más costosa la instalación de los jóvenes, tesis que comparten Sotte y Chiodo (2005b).

A pesar de ello, la disociación total del apoyo goza de ciertas ventajas, entre las cuales estarían (Massot, 2003): a) permite reducir las distorsiones del sistema de ayudas previo, contribuyendo a la competitividad; b) estabiliza los ingresos de las explotaciones; y c) refuerza la capacidad negociadora de la UE en la OMC. Sotte y Chiodo (2005a) reafirman que el desacoplamiento reduce las distorsiones del mercado, convierte el apoyo en más transparente e incita a los agricultores a gestionar sus explotaciones en función del mercado, lo que, unido a la bajada de los precios de garantía, favorece a los consumidores al poder adquirir bienes y productos en condiciones más ventajosas. Aún así, la PAC sigue suponiendo unos 950 euros al año de media a una familia de cuatro miembros (OCDE, 2005).

Pese a ello, si se consideran las motivaciones esgrimidas oficialmente para la reforma de la PAC del 2003, el responder a las demandas sociales y la potenciación del desarrollo rural, el paisaje y el medioambiente, el desacoplamiento en sí mismo no sólo no supone una orientación de la PAC hacia estos objetivos, sino que difícilmente puede ser considerada la opción más eficiente (Antón, 2004).

La condicionalidad ha sido ampliada y reforzada en la Revisión Intermedia. Pese a esta consolidación, son varios los elementos criticados: i) los Estados miembros determinan qué requisitos ambientales deben cumplir los agricultores para poder cobrar; ii) los requisitos mínimos son normas ambientales ya existentes, y en muchos casos basadas en la transición nacional, redundando en las distorsiones que se pueden generar ante distintos niveles de exigencia o tolerancia; y iii) el sobrecoste que pueden generar estas disposiciones para el agricultor. Sin embargo, si las normas, controles y sanciones no son lo suficientemente rigurosos, los resultados serían, lógicamente, exiguos.

La modulación obligatoria, implantada a partir del 2005, es un instrumento con la doble de reforzar el Segundo pilar; y liberar recursos para financiar medidas del Primer pilar. El 20% de los recursos obtenidos por la modulación se distribuyen entre los países miembros, teniendo, así, efectos redistributivos. En principio, se esperaba que la totalidad de los fondos modulados fuesen dirigidos a financiar las medidas de desarrollo rural. Sin embargo, el rígido principio de disciplina financiera ha coartado el desarrollo de la modulación obligatoria como mecanismo de reforzamiento del Segundo pilar (Tió, 2004).

En las medidas de desarrollo rural, sigue siendo criticada, su orientación hacia los agricultores; y la escasez de recursos asignados, por lo que los Estados miembros tendrán que aumentar la cofinanciación nacional.

Desde la óptica del presupuesto agrario, la agricultura se integra dentro de una nueva rúbrica (rúbrica 2: Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales), con una clara distinción entre la política de mercados y de desarrollo rural<sup>30</sup>. En el 2013, el presupuesto de dicha rúbrica alcanzará un 37%, aproximadamente, del total comunitario, reduciéndose levemente la cantidad destinada a los gastos de mercado y pagos directos; e incrementándose la destinada a medidas agroambientales y de desarrollo rural en un 25%.

Por su relevancia de cara a la Política de Desarrollo Rural, también se debe mencionar el Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural (FEADER). Las valoraciones que se han realizado del mismo han sido positivas en diversos aspectos, por ejemplo, que la Comisión no ha desoído el interés social que se está dando hacia el territorio rural, siendo éste una vía para encontrar la legitimidad perdida hace ya más de una década (Moyano, 2006). Sin embargo, existe una seria dificultad a la hora de integrar los diferentes aspectos recogidos en el FEADER.

En este contexto, Moyano (2006) ha puesto de manifiesto que los agricultores y sus organizaciones ven al FEADER como un trasvase de fondos del primer pilar al segundo pilar, que puede afectar negativamente a las acciones destinadas a la mejora y modernización de las explotaciones. Los grupos de acción local y sus redes han recelado del poder de las organizaciones agrarias para desviar fondos hacia las medidas que les interesan, mientras que la inclusión de NATURA 2000 en el segundo eje supone, según ellos, detraer una importante cantidad de recursos para mantener este programa medioambiental, que nunca se había incluido en la Política de Desarrollo Rural.

González Regidor (2005) ha manifestado su preocupación por el hecho de que el desarrollo rural se haya asimilado tanto al agrario. Y ha opinado que el nuevo fondo no ha significado un aumento de atención a las zonas rurales, al ser los recursos destinados a éste muy escasos en comparación con los del primer pilar, y que los ejes son, el primero netamente agrario, el segundo medioambiente-agrario y el tercero desarrollo agrario-rural, abusando la Comisión Europea de la expresión desarrollo rural.

Pese a las severas críticas, se puede apuntar que con la Reforma de 2003, a corto plazo, la PAC es más coherente con una orientación hacia el mercado, con el reforzamiento de la competitividad en mercados internacionales y con el proceso de liberalización de la OMC (Massot, 2003).

30 El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Garantía, ha cambiado de nombre a Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA), cuya finalidad es financiar las medidas de mercado, los pagos directos y otras medidas como el control veterinario o los gastos relativos a los mercados de pesca. También se creó el Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural (FEADER), para la financiación de las medidas de desarrollo rural. Ambos, entraron en vigor el 1 de enero de 2007.



Ante todo lo dispuesto, la Reforma Intermedia de 2003 se ha valorado con un Nivel de Adecuación y Concordancia General Medio (ver Figura 8.8).

**Figura 8.8. Nivel de Adecuación y Concordancia General de la Reforma Intermedia de la PAC de 2003**



Fuente: Elaboración propia.

La valoración realizada proviene del hecho de que si bien la lógica entre objetivos e instrumentos ha aumentado considerablemente desde 1988 y es la mayor en relación con el resto de reformas, todavía no se puede considerar una total adecuación, debido a que la nueva PAC ha consolidado un modelo desequilibrado. Así, se pueden exponer al menos cuatro razones para argumentar que la PAC sigue sin servir y responder a las metas interpuestas (Sumpsi, 2004): 1) no satisface a buena parte de la sociedad europea; 2) no soluciona el acuerdo agrario en las negociaciones comerciales multilaterales; 3) frena el desarrollo productivo y la modernización agraria y rural de los países del Este; 4) es discutible su racionalidad económica. Por ello, el Grado de Adecuación General estimado ha sido de 2.

Los objetivos, recogen una amplia plétora de los problemas de la realidad agraria y rural europea, respondiendo a las exigencias de cuidado medioambiental y conservación de las zonas rurales, de ahí que el apoyo social se mantenga prácticamente igual desde la Agenda 2000. De modo que, algo más de la mitad de los ciudadanos encuestados consideran que la PAC contribuye a producir alimentos sanos y de calidad e incluso promueve la protección del medioambiente, viéndose de forma positiva el aumento de los fondos destinados al desarrollo rural (Comisión Europea, 2004). Aunque todavía queda lejos un apoyo total, sobre todo por cuestiones de inequidad en la distribución de las ayudas, mejora del nivel de vida en las regiones rurales o garantizar unos ingresos estables a los agricultores (Comisión Europea, 2004). Por ello, se ha mantenido un Grado de Concordancia General de 2.

Las afirmaciones anteriores, se han sometido al juicio de los expertos. Preguntando si los objetivos de competitividad, potenciación del desarrollo rural y sostenibilidad respondieron a las demandas sociales en relación con la agricultura, un 60,9% se ha colocado en una posición incertidumbre, siendo similares los porcentajes de acuerdo y desacuerdo. Al indagar sobre si los objetivos de esta reforma incorporaron la preocupación social por el desarrollo del medio rural, el acuerdo aparece en el 44% de los casos, y la incertidumbre en el 36%.

Al cuestionar sobre las medidas implementadas, la mayoría de los entrevistados se sitúan, también, en la incertidumbre (41,6%) acerca de si permitirán alcanzar los objetivos, dándose un porcentaje de desacuerdo y acuerdo similar. En cuanto a las medidas incluidas en la PDR y su contribución a: i) mejorar la competitividad, los expertos manifiestan el mismo porcentaje de acuerdo e incertidumbre (37,5%); ii) mejorar la sostenibilidad, un 52% creen que es así, mientras un 32% señaló su incertidumbre; por último iii) crear empleo y fijar la población en el medio rural comunitario, el 44% de los expertos se posiciona en la incertidumbre y el 32% en el acuerdo. A su vez, el

66,7% afirmó que la mayoría de las medidas de desarrollo rural de la PDR están orientadas a los agricultores.

Al consultar, sobre el presupuesto destinado a la Política de Desarrollo Rural, el 82,6% de los entrevistados manifiesta que no va a permitir la correcta ejecución de las medidas diseñadas para tal fin.

## **6. CONCLUSIONES**

Los instrumentos de la Reforma de 1992 no permitieron alcanzar los objetivos estipulados y a su vez, la situación social era de descontento general hacia esta política. En este sentido, el nivel de adecuación entre instrumentos y objetivos, así como de concordancia entre objetivos y perspectiva social ha sido bajo. Dicho resultado, no ha podido ser constatado mediante la opinión del panel de expertos, ya que, si bien afirman que los objetivos estipulados no respondieron a las demandas sociales en relación con la agricultura, a la hora de plantear si realmente los instrumentos implementados consiguieron alcanzar dichos objetivos, se ha originado una situación general de duda y divergencia de repuestas.

Con la Agenda 2000, se produjo una evolución de objetivos e instrumentos, que ha permitido mejorar la concordancia y la adecuación de dicha política. Por ello, el nivel de adecuación y concordancia ha sido medio-bajo. No se ha apreciado una opinión clara de los expertos en relación a si los objetivos de la Agenda 2000 incorporaron las demandas sociales hacia la agricultura. Aunque, sí se puede corroborar que lo hicieron respecto al medio rural, y que las medias implementadas no consiguieron alcanzar los objetivos.

La Revisión Intermedia de 2003 sí parece haber dado verdaderamente un paso adelante en la consolidación de la satisfacción de los intereses de los ciudadanos comunitarios y en la orientación de la PAC hacia la liberalización de los mercados agrarios y las consideraciones rurales y medioambientales. De ahí, la ganancia en adecuación de sus instrumentos y su posicionamiento en un nivel de adecuación y concordancia medio. Entre los expertos no hay convergencia para establecer si los objetivos hacían frente a las demandas sociales en relación con la agricultura, aunque, de nuevo, afirman que recogían las demandas sociales referidas al medio rural. En cuanto a los instrumentos de política agraria domina la posición de incertidumbre, mejorando el grado de acuerdo de los expertos cuando se trata de la contribución de las medidas de la PDR a los objetivos.

En definitiva, cuando se trata de evaluar el carácter general de la Política Agraria Común la incertidumbre se agudiza, apareciendo una multiplicidad de opiniones divergentes, y ciertas dudas acerca del funcionamiento de los instrumentos de la PAC, de su capacidad para alcanzar los objetivos explicitados, y de la respuesta de dichos objetivos a las demandas reales de la sociedad.

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto RTA2006-00055 (MULTI-PREF) financiado por el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), y la Unión Europea a través de los Fondos FEDER.

## BIBLIOGRAFÍA

Antón, J. (2004). "El desacoplamiento de los apoyos a la agricultura: una perspectiva internacional". V Congreso Asociación Española de Economía Agraria. Santiago de Compostela (España).

Atance, I.; Tió, C. (2000). "La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria". *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 189: 29-48.

Berthelot, J. (2004). "Divorcio a la europea = Historia de cornudos". *Tierra*, 1: 36-46.

Buckwell, A. (1996). "Transformación de la PAC en una política rural más integrada". *Revista Española de Economía Agraria*, 176-177: 13-38.

Comisión Europea (1988). "European and their agriculture". Eurobarometro. Directorate-General Press and Communication. Febrero. Bruselas.

Comisión Europea (1992). "Europeans and the environment". Eurobarometro. Directorate-General Press and Communication. Agosto. Bruselas.

Comisión Europea (1998). "Estado de la aplicación del Reglamento (CEE) no. 2078/92: evaluación del programa agro-ambiental". VI/7655/98. Bruselas.

Comisión Europea (2001). "Europeans and the Common Agricultural Policy 2001 – 2002". Eurobarometro. Directorate-General Press and Communication. Junio. Bruselas.

Comisión Europea (2003). "Consumer Interests in the Common Agricultural Policy efficiency and equity". Directorate General Health and Consumer Protection. Bruselas.

Comisión Europea (2004). "Rural Development in the UE". MEMO/04/180. Julio. Bruselas.

Gallardo, R. (2001). "Análisis de los efectos de la Política Agraria Común y de la viabilidad de las estrategias adaptativas en sistemas agrarios del Valle del Guadalquivir". Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba, España.

García Azcárate, T. (1996). "La Política Agraria Común a debate". *Revista Española de Economía Agraria*, 176-177: 243-264.

García Azcárate, T. (2001). Reflexiones sobre el Futuro de la Política Agraria Común. En: Álvarez, A. (Ed.). *Economía Agraria y Recursos Naturales. Nuevos Enfoques y Perspectiva*. Asociación Española de Economía Agraria. Madrid. pp. 103-114.

Gardner, B. (1998). "Agriculture relief legislation in 1998: the bell tolls for reform". *Regulation*, 22(1): 31-35.

González Regidor J. (2005). "Consideraciones en torno al FEADER". *Tierra Sur*, 18: 20-22.

Hughes, D. (2002). "Consumer interests and the reform of the CAP: a review of relevant documentation and research". Imperial College, Londres.

Josling, T.; Tagermann, S. (1996). "Hacia una PAC para el próximo siglo". *Revista Española de Economía Agraria*, 176-177: 39-78.

Lamo de Espinosa, J. (1998). "La nueva Política Agraria de la Unión Europea". Encuentro Ediciones, Madrid.

Massot, A. (2000). "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: 9-66.

Massot, A. (2003). "La Reforma de la PAC 2003: hacia un modelo de apoyo para las explotaciones agrarias". *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199: 11-60.

Massot, A. (2004). "Quo Vadis PAC?: una propuesta reformista a favor de una nueva Política Agro-rural Común". V Congreso Asociación Española de Economía Agraria. Santiago de Compostela (España).

Meny, I.; Thoenig, J.C. (1992). "Las políticas públicas". Editorial Ariel. Barcelona.

Moyano, E. (2004). "Cambio de rumbo en la política agraria europea". *Tierra*, enero: 33-35.

Moyano, E. (2006). "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del nuevo Reglamento de desarrollo rural". VI Coloquio de la Asociación Española de Economía Agraria/Sociedade Portuguesa de Estudos Rurales. Huelva (España). 23-24 de febrero.

OCDE (2003). "Farm Household Income: Issues and Policy Responses". París.

OCDE (2005). "Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005". París.

Potter, C. (1994). "La reforma medioambiental de la PAC: análisis y crítica del paquete McSharry". *Agricultura y Sociedad*, 71: 51-72.

Rodríguez, M.; Galdeano, E.; Céspedes, J. (2004). "Rural multifunctionality in Europe. Concept and policies". 90 Seminario de la Asociación Europea de Economía Agraria, Multifunctionality agriculture, policies and markets: understanding the critical linkage. Rennes (Francia), 27-29 octubre.

Salazar Ordóñez, M. (2006). "De la Política Agraria Común al Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural: dicotomía de objetivos e instrumentos". Trabajo Profesional Fin de Estudios. Cátedra de Desarrollo Rural. Universidad de Córdoba.

Salazar Ordóñez, M.; Sayadi, S. (2007). "La Revisión Intermedia de la PAC: ¿Acuerdo, desacuerdo o incertidumbre?". En: *Agricultura Familiar en España 2007*. Fundación de Estudios Rurales: Madrid. pp. 48-58.

Sothe, F.; Chiodo, E. (2005a). "La reforma de la Política Agraria Común. Valoración y perspectivas de futuro". Grupo de Brujas.

Sothe, F.; Chiodo, E. (2005b). "A spot analysis of the Fischler Reform, looking towards a new Rural Development Policy". XI Congress European Association of Agricultural Economist. Copenhagen (Dinamarca).

Subirats, J.; Gomá, R. (2005). "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis". En: Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya (Ed.). Planificación y Evaluación de Políticas de Información. Barcelona. pp. 151-161.

Sumpsi, J.M. (2004). "Hacia una nueva PAC en busca de la racionalidad perdida". V Congreso Asociación Española de Economía Agraria. Santiago de Compostela (España).

Tió, C. (1994). "Crítica a la reforma de la PAC". Papeles de Economía Española, 61: 171-130.

Tió, C. (2003). "La legitimidad de la PAC a debate". En: Tió, C. (Coord.). Las Subvenciones Agrarias Europeas a Debate. Akal. Madrid. pp. 45-66.

Tió, C. (2004). "Retos ante la propuesta de reforma de la PAC y la ampliación de la Unión Europea". Tierra, 1: 14-22.

Viladomiu, L. (1994). "Diez años de reforma de la política agraria comunitaria". Agricultura y Sociedad, 70: 9-31.

Von Meyer, H. (1996). "Agricultura, medioambiente y PAC. Problemas y perspectivas". Revista Española de Economía Agraria, 176-177: 193-214.

