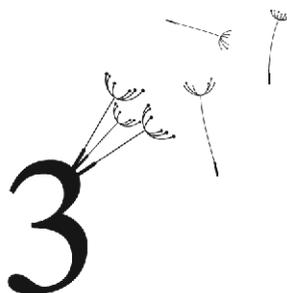


*La política agroambiental
en el contexto del desarrollo local:
la Ribeira Sacra en Galicia,
un estudio de caso*



Ana Isabel García Arias y María do Mar Pérez Fra
Universidad de Santiago de Compostela

ager • nº 9 • 2010

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

La política agroambiental en el contexto del desarrollo local: la Ribeira Sacra en Galicia, un estudio de caso

Resumen: El nuevo paradigma de desarrollo rural se caracteriza por centrarse en las especificidades locales como un medio para generar nuevas ventajas competitivas, así como por un enfoque territorial, integrando programas y políticas a nivel local y regional. Este trabajo presenta los principales resultados de una investigación sobre la aplicación del programa agroambiental en un área marginal gallega donde la producción de vino en terrazas conforma un paisaje característico a preservar. Hemos determinado los factores que influyen en los agricultores para integrarse en la medida de conservación del paisaje, así como las interacciones de esta medida con otras aplicadas en este territorio. A partir de entrevistas en profundidad y del análisis de datos sobre su alcance, hemos constatado la importancia de los costes de transacción tanto para la administración como para los administrados y hemos identificado la existencia de sinergias entre las acciones de promoción de la viticultura y las de protección del paisaje.

Palabras clave: política agroambiental, desarrollo rural, multifuncionalidad, sinergias, costes de transacción.

Agri-environmental policy and local development: a case study of Ribeira Sacra in Galicia (Spain)

Abstract: The new rural development paradigm focuses on local specificities as a means of generating new competitive advantages, such as environmental and cultural amenities or local products. The new paradigm also shifts from a sectoral to a territorial policy approach, integrating the various policies at regional and local levels. This paper reports results of a study carried out among wine producers in the Spanish region of Galicia. Producers were located in a marginal area where terraces make a characteristic landscape. We have studied the factors influencing farmers' willingness to adopt agri-environmental practices for landscape conservation, as well as the interactions with other policies aimed at local economic promotion. Analysis from in-depth interviews and secondary data shows the importance of transaction costs for both the administration and the farmers. Therefore, we have identified synergies between simultaneous actions to promote agricultural production and landscape conservation.

Keywords: agri-environmental policy, rural development, multifunctionality, synergy, transaction costs.

Recibido: 13 de julio de 2009
Devuelto para revisión: 28 de octubre de 2009
Aceptado: 18 de noviembre de 2009

Ana Isabel García Arias (anaisabel.garcia@usc.es) y María do Mar Pérez Fra (mariadomar.perez@usc.es) son profesoras de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela.

Introducción

La política agroambiental europea nació como respuesta a la creciente sensibilización por parte de las sociedades (mayoritariamente urbanas) hacia los problemas no solo ambientales sino también financieros causados por una agricultura muy industrializada y altamente subvencionada, impulsada hasta entonces, por las instituciones comunitarias. Su papel se ha reforzado en las siguientes reformas tendentes a constituir una política rural integrada dentro de la PAC¹. Las medidas agroambientales pretenden combinar la citada reducción de la producción agraria con el mantenimiento de las rentas, el desarrollo del mundo rural y la protección de la Naturaleza. Se trata de ayudas directas voluntarias que los agricultores perciben si firman un compromiso durante cinco años que les obliga a una serie de prácticas diseñadas específicamente para cada programa.

La utilización que los estados miembros hicieron de estas medidas fue dispar² atendiendo a las distintas prioridades pero también a diferentes tradiciones en las prácticas y en las políticas agrarias y ambientales (Buller *et al.*, 2000). Algunos pro-

1• Reg. (CE) 1257/1999, Reg. (CE) 1698/2005 y Reg (CE) 1974/2006.

2• Para una revisión de la aplicación en el Estado español ver Garrido (2000).

gramas pusieron todo el énfasis en cuestiones ambientales (bien en la promoción de nuevos métodos de producción, bien en la conservación de métodos y recursos naturales existentes) mientras que en otros predominaba más el objetivo de complementar las rentas de los agricultores aunque, claro está, justificándolo con algún objetivo ambiental.

De hecho, la aplicación de los pagos agroambientales ha sido objeto de controversia en el contexto de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, siendo sospechosos de ser utilizados por parte de la U.E. como un mecanismo proteccionista que distorsiona la libre competencia. En este sentido, el paradigma de la multifuncionalidad de la agricultura viene a justificar ciertos niveles de protección con el argumento de que conjuntamente con la provisión de alimentos y materias primas, la agricultura cumple otra serie de funciones sociales importantes para conseguir áreas rurales sustentables y viables: provisión de empleo, provisión de bienes ambientales, biodiversidad, protección de paisajes con significación cultural (Brouwer, 2004). Este aspecto resulta de especial interés en zonas marginales como las de montaña donde el supuesto efecto distorsionador de los pagos agroambientales (Glebe, 2007) no se produciría dado su escaso peso en la producción que llega a los mercados.

Potter (2004) apunta cómo se ha dado un paso más en la reformulación de la multifuncionalidad considerándola no una característica de la agricultura sino del mundo rural donde actúan agricultores y otros propietarios de tierras. Esta reformulación ha sido presentada desde el enfoque del llamado post-productivismo que encuentra especial predicamento en los trabajos de sociólogos británicos y holandeses (van der Ploeg *et al.*, 2000; Marsden *et al.*, 2002) y sustenta que existen procesos de reestructuración rural en donde se dan fenómenos de diversificación productiva y de consumo (turismo, conservación de la Naturaleza, función residencial, ocio, productos típicos) relacionados con el carácter multifuncional del territorio y donde la agricultura deja de ser el motor económico. A pesar de ello, se han identificado también (Marsden *et al.*, 2002; Knickel y Renting, 2000) modelos de desarrollo rural de base agraria donde las explotaciones siguen jugando un papel relevante en la conservación del medio y del paisaje y en la generación de actividades económicas que mantengan el medio rural vivo.

También la OCDE (2006) ha adoptado el nuevo paradigma de la multifuncionalidad del espacio rural constatando como "los responsables de la formulación de políticas, superando la tendencia a concentrar esfuerzos en la multifuncionalidad de la agricultura, hacen hincapié en la necesidad de identificar y otorgar valor a la amplia

gama de recursos de las zonas rurales y de tener en cuenta las externalidades positivas y negativas asociadas a diferentes actividades en esas zonas".

Por otra parte, la aplicación de los pagos agroambientales conlleva dificultades prácticas importantes que pueden afectar al éxito o fracaso de las medidas como son la determinación de la cuantía de los pagos (Sumpsi *et al.*, 1997; Latacz-Lohmann, 2004) o la existencia de costes de transacción y administración tanto por parte de las instituciones que gestionan los programas³ (Falconer e Whitby, 1999), como de los propios administrados (Falconer, 2000; Baylis *et al.*, 2008).

Además, el hecho de que se trate de contratos voluntarios ha motivado la necesidad de abrir nuevas vías de investigación sobre las motivaciones que llevan a un agricultor a participar en un programa ambiental (Wilson, 1996 y 1997; Willock *et al.*, 1999; Just, 2000; Wilson y Hart, 2001; Atance *et al.*, 2006; Garrido, 2000 y 2006; Paniagua, 2001; van Rensburg *et al.*, 2009). Siguiendo a Garrido (2000, 2006) estos factores podrían clasificarse en aquellos que constituyen la estructura de preferencias del agricultor y aquellos que forman su estructura de oportunidades. Entre los primeros estarían factores que tienen que ver con los valores y actitudes pero también con factores de tipo instrumental como el coste de oportunidad de integrarse en el programa o la prima ofrecida. Dentro de este grupo también incluiríamos los factores que Paniagua (2000) y Wilson (1996) denominan atributos relativos al agricultor como edad, educación y las características productivas y estructurales de la explotación. Entre los factores que constituirían la estructura de oportunidades consideraríamos aquellos que rodean al agricultor y que forman el entorno institucional: el contenido de los programas, la red de apoyos, el sistema de divulgación de innovaciones, etc.

Otros trabajos más recientes, exploran las actitudes del conjunto de la sociedad frente al establecimiento de estos mismos programas (Vera-Toscano *et al.*, 2008). Profundizar en todos estos aspectos resulta de interés para diseñar mejor estas medidas y paliar la baja participación en este tipo de programas (Wilson y Hart, 2001; Vanslebrouck *et al.*, 2002).

Este trabajo constituye un aporte a esta discusión. A partir del aparato analítico desarrollado por Garrido (2000, 2006) hemos querido hacer una lectura de la aplicación en la Comunidad Autónoma Gallega de las medidas agroambientales ligadas a la con-

3• Los costes de transacción en los que incurre la administración son a priori más bajos que los de la puesta en marcha de otros instrumentos pero existen y justificarían hasta cierto punto la lenta progresión de estas medidas en todo el territorio de la Unión.

servación del paisaje. Esta metodología nos ha permitido integrar la óptica de la administración y la perspectiva de los beneficiarios de manera que pudiésemos indagar en cuestiones que creíamos relevantes dadas las características de la zona estudiada:

- a) hasta qué punto la administración gallega empleó los pagos agroambientales como un instrumento de apoyo a las rentas,
- b) cuáles de las dificultades antes descritas relacionadas con la gestión de los programas así como con la integración de los agricultores en los mismos, tuvieron relevancia en el caso estudiado. En este sentido creímos que los resultados de Falconer (1999, 2000) sobre los costes de transacción podían ser de aplicación en Galicia,
- c) en qué medida apoyar la pervivencia de la agricultura en zonas marginales constituye también un medio para la conservación del paisaje. En este sentido el concepto de sinergia en el modo que es utilizado por van der Ploeg *et al.* (2000) nos pareció interesante para nuestra investigación.

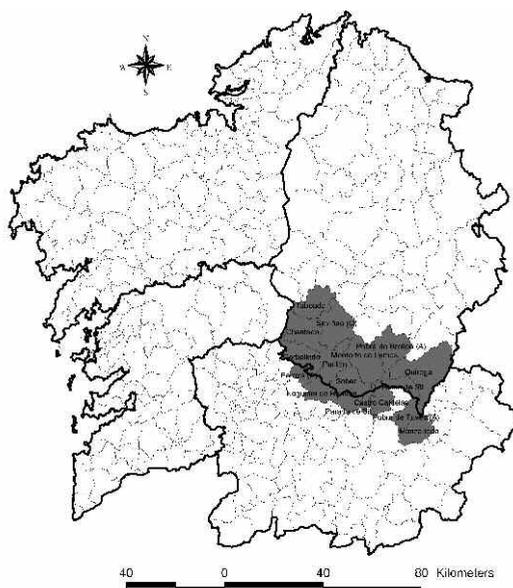
El presente trabajo aporta además la introducción de una perspectiva territorial. Esta cuestión es especialmente oportuna dado que, como se señalaba anteriormente, en la actualidad la política agroambiental debe ser entendida como una parte más de la política de desarrollo rural, en un momento en el que el enfoque local está alcanzando una gran relevancia. Las estrategias sectoriales están dejando paso a actuaciones que aplican un enfoque territorial y de diversificación productiva, en muchas ocasiones a través de una planificación ascendente (Arnalte, 2002).

Las medidas agroambientales en Galicia: el caso de la medida de conservación del medio paisajístico y lucha contra la erosión en viñedos de la Ribeira Sacra

Las medidas agroambientales comenzaron a aplicarse en Galicia en septiembre de 1996. En el primer periodo de aplicación 1997-2001 existían cuatro líneas: una horizontal, de fomento de razas autóctonas en peligro de extinción, y otras tres propias de la comunidad autónoma y de carácter zonal. De estas tan solo la denominada "Conservación del

medio paisajístico y lucha contra la erosión en viñedos de la Ribeira Sacra" ha tenido una aplicación territorial restringida a una comarca natural y económica⁴.

Mapa 1.
Área de aplicación de la medida



Se trata de un espacio escasamente poblado⁵ y en clara recesión demográfica: en el período 81-01 la pérdida de población ha sido del 26,3% para el conjunto del

- 4• El ámbito territorial de aplicación de este programa son los ayuntamientos acogidos a la D.O. Ribeira Sacra, a saber: A Peroxa, A Teixeira, Castro Caldelas, Manzaneda, Pobra de Trives, Parada do Sil, Carballedo, Chantada, Monforte, Nogueira de Ramuín, O Saviñao, Pantón, Pobra de Brollón, Ribas do Sil, Quiroga, Sober e Taboada. Todos ellos ayuntamientos situados en las provincias de Lugo y Ourense en las orillas de los ríos Miño y Sil.
- 5• El censo de población y viviendas de 2001 arroja una densidad de población en esta comarca de 31,2 habitantes/km². Cifra que se reduce a 17,9 habitantes/km² si excluimos los dos núcleos poblacionales más importantes.

territorio y del 37,4% si excluimos los dos núcleos urbanos más dinámicos⁶. A esta negativa evolución hay que añadirle un considerable nivel de envejecimiento poblacional⁷ y una elevada proporción de ocupados en la agricultura en la mayor parte de los ayuntamientos.

En cuanto a las características que definen la población objetivo de esta investigación, los viticultores, apuntamos que en su mayor parte lo son a tiempo parcial y están poco profesionalizados según la caracterización que hace el propio Consejo Regulador⁸. Estamos hablando de 1.600 viticultores asociados en el año 1999 que en 2001 eran ya 2.600 y representaban el 60% de los ocupados en la agricultura y la ganadería en aquel año. El minifundismo es una de las características de las explotaciones vitivinícolas de la zona pues la superficie media por explotación se sitúa en 0,43 ha con un rendimiento que apenas llegaba, en el período analizado, a 2.200 kg por ha y a 1.200 kg por viticultor. El envejecimiento es, en opinión de los técnicos consultados en el Consejo Regulador, un problema especialmente grave en este sector ya que de acuerdo con los datos de sus asociados la media de edad se sitúa en los 57 años. Esta cifra es coherente con los resultados ofrecidos para esta comarca por el censo de agrario de 1999 que sitúa en el 79,0% los titulares mayores de 55 años.

El objetivo ambiental de la medida de "Conservación del contorno paisajístico y lucha contra la erosión en viñedos de la Ribeira Sacra" era la recuperación de las terrazas en las que tradicionalmente se ha venido cultivando el viñedo en este paraje gallego. La llamada Ribeira Sacra constituye uno de los paisajes más singulares de toda Galicia; en ella se combinan los cañones que forman los ríos Sil y Miño en su confluencia con las terrazas construidas en las riberas de estos ríos, llegando a alcanzar pendientes que caen desde 500 metros de altura. El programa es pues una contribución al mantenimiento del paisaje peculiar que el cultivo del viñedo en terrazas proporciona en los valles citados, a prevenir la erosión de las laderas manteniendo el sistema de cultivo en terrazas, a mantener la actividad agrícola en estas tierras evi-

-
- 6• Nos estamos refiriendo a Chantada y Monforte, municipios que según el censo de población y viviendas de 2001 contaban con 9.101 y 19.091 habitantes respectivamente. Es importante señalar que a pesar de ser los centros de población más dinámicos tanto desde el punto de vista demográfico como económico no escapan a la evolución demográfica negativa que presenta la comarca en su conjunto.
 - 7• La población con más de 64 años es el 35,2% del total, de nuevo si excluimos los dos principales núcleos urbanos el porcentaje se sitúa en el 39,5%.
 - 8• Entrevista con el Jefe del Servicio de Producción Vegetal en Agosto de 2001.

tando la invasión de mato y el peligro de incendios y, finalmente, a permitir el sostenimiento de una población rural en una zona en la que su disminución es constante.

Otra de las singularidades de esta medida es que surge a instancias de la iniciativa local: el motor de esta línea de actuación fue que la Denominación de Origen Ribeira Sacra estaba interesada en todo tipo de iniciativas que pudiesen dinamizar la producción de la zona en un momento de claro abandono. Conocían medidas similares en otras regiones europeas como en el Mosela en Alemania y decidieron proponer esta línea de ayudas que se sumaba así a los programas de reestructuración del viñedo, en marcha desde 1993. Coincidió además que la Denominación de Origen se aprueba en 1996, año de comienzo de aplicación del programa agroambiental en Galicia, aunque ya se llevaba trabajando desde 1993 bajo la denominación Viños da Terra. Por lo tanto la iniciativa de conservación del paisaje está íntimamente unida a un conjunto de acciones locales dirigidas a poner en valor la actividad vitivinícola de la zona y el prestigio de sus caldos.

Lamentablemente este programa es el único que no tuvo continuación en el segundo período de aplicación. Este hecho fue criticado por el Consejo Regulador que pensaba que estas ayudas "en vez de desaparecer debían incrementarse para seguir manteniendo la estructura productiva en la Ribeira Sacra". La administración, por su parte, aducía dificultades de gestión y control de la medida⁹, unidas a un bajo impacto derivado de la escasa cuantía de la ayuda por productor.

Los requisitos que los beneficiarios (personas físicas o jurídicas propietarias de viñedos) debían cumplir originariamente para acceder al programa eran bastante restrictivos en relación con la superficie mínima (1.500 m² en parcelas de media ha) y con el grado de pendiente de las parcelas (75% con un máximo de 3 filas de cepas por terraza). Esto contrastaba con la realidad de la zona, de manera que en 1999 con la publicación de una segunda convocatoria, fueron flexibilizados con la intención de que un número mayor de productores pudiesen incorporarse. Así, la superficie mínima pasó a ser de 1.000 m² y 100 m² la de las parcelas, con un máximo de hasta 8 filas por terraza.

La difusión de la información sobre la medida se realizó a través del Consejo Regulador de la D.O. quien canalizó también la tramitación de las ayudas y proporcionó el técnico necesario para el seguimiento de las parcelas. A partir del año 2000

9• Entrevista con Jorge Vázquez, gestor de la medida en la Delegación de la Consellería de Política Agroalimentaria en Lugo, otoño 2003.

no se admitieron nuevas solicitudes de explotaciones que no estuviesen ya acogidas a la medida en años anteriores.

Metodología

La primera fase de la investigación consistió en la revisión de los datos generales de aplicación del programa proporcionados por la administración autonómica con competencias en la materia. A partir de esta información construimos "la estructura de oportunidades" de la población objeto de estudio. En esta fase del trabajo se analizó el número de beneficiarios, montantes subvencionados y superficie acogida.

Una vez estudiada esta información se inició la segunda fase de la investigación, consistente en la realización de entrevistas en profundidad con los técnicos del Consejo Regulador y de la administración que gestionaron el programa. Estas entrevistas constituyeron el soporte básico para la planificación de la tercera fase. Pretendíamos investigar factores ya explorados en la literatura (Wilson, 1996; Falconer, 2000) siguiendo los trabajos de Garrido (2000) y Paniagua (2001). En base a la información obtenida se seleccionó un grupo de diez beneficiarios representativos, a criterio de los técnicos, de las características de los viticultores existentes en la zona. Los objetivos perseguidos con estas entrevistas eran, por una parte, caracterizar socioeconómicamente las explotaciones acogidas y evaluar el impacto económico de la medida y, por otra, mostrar las actitudes de los viticultores frente a la conservación del paisaje y frente a la medida y su diseño. La información se agrupó en cinco bloques distintos:

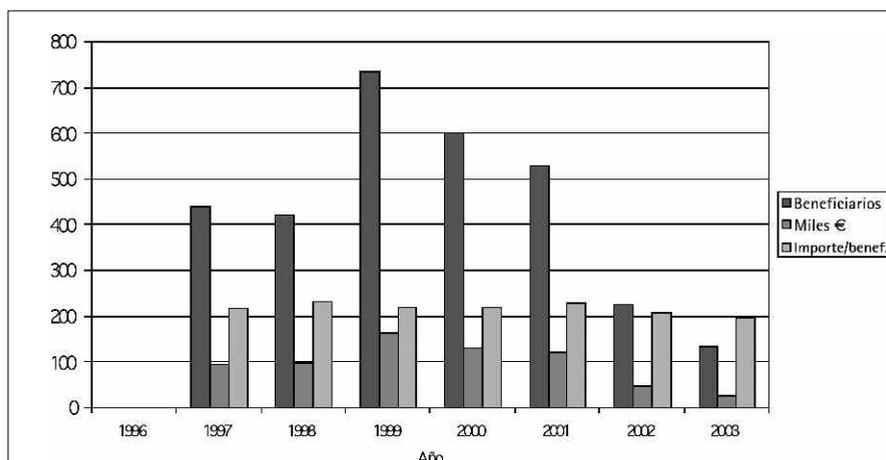
1. Características socioeconómicas de la explotación. Se recogen aquí las variables definidas por Paniagua (2000) como atributos relativos al agricultor.
2. Desarrollo del programa agroambiental. Con este bloque de preguntas se evalúa el grado de satisfacción general con el funcionamiento del mismo.
3. Sensibilización ambiental. En este caso el objetivo perseguido es medir el grado de sensibilización adquirido a partir de la participación en el programa sobre el valor ambiental del entorno. Es decir, los datos obtenidos aquí nos permitirán inferir la contribución de la medida al mantenimiento, no solo en el presente sino también en el futuro, de este paisaje agrario.

4. Entorno e Innovación. En este bloque y en el siguiente se concentra información relativa a factores relacionados con la estructura de oportunidades pero también de preferencias. Aquí se recogerían cuestiones como las expectativas de los beneficiarios sobre el futuro de sus explotaciones o la capacidad de la medida para inducir cambios en las prácticas agrícolas o, en todo caso, mantener la actividad vitivinícola aunque este no fuese su objetivo.
5. Cuestiones económicas. Nos centramos aquí en averiguar en qué medida el contenido económico del programa se ajusta a lo que los beneficiarios consideran un nivel adecuado.

Alcance y acogida de la medida

En el Gráfico 1 podemos ver la evolución del número de beneficiarios y de los importes pagados.

*Gráfico 1.
Evolución de la medida. Beneficiarios e Importes*



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Conselleria de Política Agroalimentaria.

Observamos cómo en 1999 con la publicación de la segunda convocatoria el número de beneficiarios se incrementa de manera importante. A partir de 2001 el número de pagos disminuye fuertemente porque finalizan los primeros contratos firmados, de ahí la forma de la gráfica.

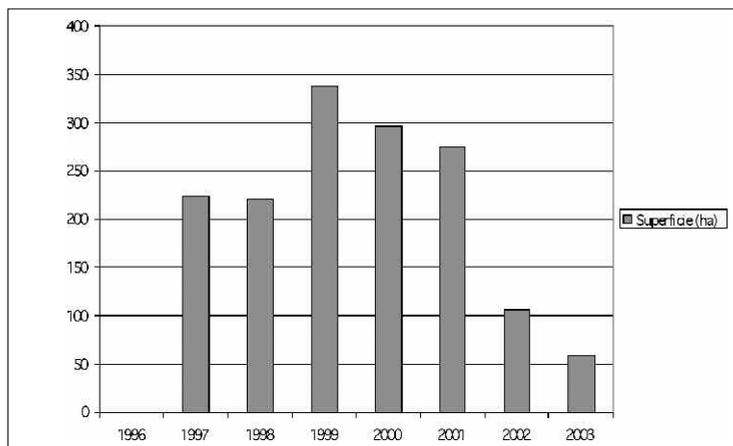
El grado de acogida de la orden se puede calificar como de muy positivo a pesar de las dificultades anteriormente comentadas y derivadas de un diseño incorrecto de la medida en su primera convocatoria. En el año 1999 el número de expedientes aprobados supuso casi el 45% de los productores de la D.O. Estas cifras pueden ser contrastadas con las ofrecidas por el Consejo Regulador sobre número de solicitudes y que son ligeramente más elevadas (Tabla 1).

Tabla 1.
Evolución del número de solicitudes

Año	1997	1998	1999	2000	2001
Número de solicitudes	591	667	844	1023	668
Número de viticultores asociados a la D.O. en la zona	1.433	1.500	1.600	2.500	2.600

Fuente: Consejo Regulador de la D.O. Ribeira Sacra.

Gráfico 2.
Evolución de la superficie acogida a la medida de protección de terrazas



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Consellería de Política Agroalimentaria.

Como se puede comprobar en el gráfico 2 la superficie acogida tiene una evolución similar a la del número de beneficiarios: De nuevo la superficie acogida en 1999 llegó a representar el 28% de la superficie total de la D.O. y en 2001 algo más del 20%.

El importe por beneficiario apenas varía a lo largo del período situándose un poco por encima de los 200 euros lo que da idea de la escasa dimensión de las explotaciones acogidas (la superficie media por explotación en el ámbito de la Denominación de Origen es de 0,43 ha) tal y como ilustra la tabla siguiente.

*Tabla 2.
Evolución de la superficie bajo contrato agroambiental por beneficiario*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Hectáreas por beneficiario	0,51	0,52	0,48	0,49	0,52	0,47	0,44

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Consellería de Política Agroalimentaria.

El reducido volumen de fondos por beneficiario parece confirmar la valoración que la Administración hacía del impacto de la medida, justificando pues su desaparición al poner en relación este con las dificultades de gestión y control. Con todo creemos que esta cuestión debe ser matizada: si bien la cuantía percibida por beneficiario es reducida, el volumen de renta que generan estas explotaciones también lo es. Los indicadores municipales de la renta de los hogares (Instituto Galego de Estadística, 2000) nos permiten comprobar que la cuantía media percibida por viticultor es el 8,4% de los ingresos medios generados en la partida de excedente bruto de explotación/renta mixta. Es obvio que dadas las especiales características de las explotaciones vitivinícolas de esta comarca el peso de esta ayuda sobre los ingresos totales era bastante más elevado.

Atributos relativos al agricultor

El grupo de beneficiarios de la medida estudiados presenta un perfil muy similar al del conjunto de viticultores de la comarca tanto desde el punto de vista productivo

como demográfico. Estamos ante pequeños productores individuales, mayoritariamente hombres, con un elevado nivel de envejecimiento y con un horizonte de viabilidad futura poco esperanzador debido a las dificultades para transmitir la explotación¹⁰. La mayor parte de los viticultores, al igual que en el conjunto de la D.O. lo son a tiempo parcial, y tan solo tenemos un caso de una persona jurídica entre los beneficiarios¹¹. Es de destacar que el 50% de los entrevistados no vive en la explotación.

Tabla 3.
Dedicación principal de los beneficiarios estudiados

Dedicación	Casos
Agricultura	2
Industria	2
Servicios	4
Jubilados	2

Fuente: elaboración propia.

A pesar de que seis de los productores individuales declaran tener bodega para hacer vino, no lo comercializan y solamente dos son socios de cooperativas. Esta es de nuevo una situación muy común en la zona, de acuerdo con lo recogido en la entrevista con Juan Concheiro, jefe del Servicio de Producción Vegetal "tener bodega propia es un punto de reconocimiento social"¹². Esto es una muestra más de la falta de profesionalización de la que hablamos en el apartado anterior.

El conjunto de beneficiarios de la medida se ajustaba pues al perfil general del viticultor de esta área, aunque podemos establecer algún rasgo diferenciador:

- Si bien la edad media del conjunto de beneficiarios estudiados era elevada, es inferior en 7,4 puntos a la que presentaba el conjunto de viticultores. Esta medida tuvo pues un mayor calado en las explotaciones menos envejecidas

10• De hecho un 40% de los entrevistados afirmaba no tener sucesor para la explotación.
 11• De nuevo esto no es un rasgo que diferencie al conjunto de los beneficiarios entrevistados del conjunto de la D.O., ya que en la misma las bodegas tan solo eran el 3,3% del total en el momento de realizar el trabajo de campo.
 12• Agosto 2001.

- También pudimos establecer diferencias relacionadas con la estructura de la explotación: así el conjunto de explotaciones estudiadas disponían de una mayor superficie y de un menor nivel de parcelación. Esta cuestión viene motivada por las exigencias de la convocatoria.

Tabla 4.
Características productivas de las explotaciones

	Casos estudiados	Socios Consejo Regulador
Superficie media (has.)	2,1	0,43
Número medio de parcelas por explotación	7,8	5,1
Edad media (años)	50,4	57

Fuente: elaboración propia.

Motivación e impacto económico y ambiental del programa

Si queremos analizar el grado de acogida de los programas, es evidente que este tuvo que ver con el tipo de compromisos a los que se obligaban los participantes y lo diferentes que estos fuesen o no de sus prácticas habituales (Vanslembrouck *et al.*, 2002). De este modo, los compromisos a los que hacemos referencia consistían en realizar los trabajos necesarios para el mantenimiento de muros y terrazas utilizando materiales originales, realizar prácticas de cultivo tradicional empleando fundamentalmente fertilizantes orgánicos (eliminando la fertilización nitrogenada mineral) y labores de cava manuales, realizar como máximo un tratamiento herbicida utilizando productos no residuales, y cultivar únicamente castas de vid autorizadas o recomendadas de manera que el porcentaje de superficie total incluida en el programa ocupada por castas fuese superior al 60%.

De acuerdo con los técnicos del Consejo Regulador esto no suponía cambios en las formas de gestión y manejo de la explotación. Es decir, al contrario que otras medi-

das agroambientales como la de control integrado, las obligaciones impuestas por el contrato ambiental no indujeron ningún cambio en el manejo de la viña ya que se trataba de conservar o recuperar lo que ya se venía haciendo antaño, es decir la conservación de las terrazas. Eso sí, se trataba de hacerlo conservando la personalidad paisajística de la zona. El único cambio para alguna explotación pudo ser la obligación de no utilizar herbicida, pero el técnico del Consejo Regulador aseguraba que esto no suponía ninguna variación sobre las prácticas habituales en la zona.

Como hemos señalado el número de solicitudes en comparación con el número de socios del Consejo Regulador hace pensar en una buena acogida de la medida. A esto, sin duda, no es ajena la labor de difusión por parte de la D.O., quien a través de bandos, de contactos con los alcaldes pedáneos, anuncios en prensa y radio, pero también a través del técnico de la Denominación realizó una importante labor de difusión. Situación que reflejan las entrevistas realizadas: el 90% de los beneficiarios declararon tener conocimiento de estas ayudas a través del Consejo Regulador.

La motivación básica para acogerse a la medida fue de tipo económico, el cobro de la ayuda. En este sentido se manifestaron seis de los diez entrevistados y el técnico apuntaba que los socios seguían interesándose por esta ayuda en el momento de realización de las entrevistas, en la medida en que con ella obtenían una renta adicional que contribuía a viabilizar la explotación. (La forma en que se expresaba esta contribución durante las entrevistas pone de relieve que servía para aminorar de forma sustancial parte de los costes de explotación: "*con ela pagaban o sulfato*").

La mayoría de los entrevistados declara tener suficiente información sobre el programa, aunque en dos casos se detectó un desconocimiento de los compromisos a los que les obligaba el contrato agroambiental. De hecho tan solo un beneficiario tuvo que abandonar por incumplimiento (en este caso, no utilizar materiales nobles) mientras que el resto lo hizo por cuestiones meramente formales relacionadas con dificultades administrativas para solicitar la ayuda. De los diez casos estudiados solamente dos declararon tener dificultades a la hora de respetar los compromisos y apuntaban que la prohibición de utilizar herbicidas incrementaba la carga de trabajo.

Es de destacar que el hecho de que el Consejo Regulador realizara la tramitación de ayudas, disminuyó notablemente los costes de transacción para los beneficiarios contribuyendo así, de forma importante, al éxito de la medida. El papel de esta entidad ha sido crucial para aminorar el efecto negativo que hubieran tenido sin duda tanto las dificultades de desplazamiento derivadas de la complicada orografía de la zona como la escasa capacidad de los potenciales beneficiarios para la realización de tramites administrativos debido a su elevada edad.

La cuantía de la ayuda era de 428,4 euros por hectárea y año durante cinco años con el límite de 15.000 euros por beneficiario. Tanto los administradores como los beneficiarios coinciden en señalar el escaso importe de las ayudas. De los diez entrevistados, siete las consideraron insuficientes, dos suficientes y uno las considera suficientes pero mejorables. Además solo tres entrevistados consideran que las ayudas incrementaron la rentabilidad de la explotación. De todas maneras y en relación con esto, conviene recordar el escaso impacto que esta medida tuvo sobre las formas de manejo que venían realizando los beneficiarios, de tal forma que esta cuantía, si bien reducida se puede asimilar en su totalidad a un incremento de renta.

A pesar de esta escasez de los importes el presidente del Consejo Regulador pensaba que el programa ayudó a que la gente se implicase en la producción de vino y en la dinamización de la D.O. Esto fue positivo desde el momento en que la mejora del prestigio del vino de Ribeira Sacra así como la calidad del mismo dio impulso al sector vitivinícola y esto puso freno al abandono del viñedo en la zona¹³.

Tabla 5.
Inversiones realizadas en los últimos cinco años por los beneficiarios estudiados

	Nº Casos
Adquisición de tierra	6
Adquisición de maquinaria	7
Nuevas construcciones	5
Reestructuración del viñedo	5
Cambio de variedad	7

Fuente: elaboración propia.

El hecho de que la producción de vino se esté recuperando aquí por medio de la acción del Consejo Regulador y de otros programas públicos como el de reestructuración del viñedo se aprecia también en las inversiones realizadas por los entrevistados, en la mayoría de los casos con la intención de mejorar o ampliar la explotación.

13• Entrevista con Juan Concheiro, Jefe de Servicio de Producción Vegetal, agosto de 2001.

Hay que tener en cuenta que este estudio de caso recoge a beneficiarios especialmente dinámicos con relación al contexto, como hemos apuntado con anterioridad. De hecho la mayoría (ocho) asistían a reuniones técnicas organizadas por la D.O.

Además seis veían con optimismo el futuro de la viticultura en la zona debido al precio de la uva aunque dos consideraban un problema la despoblación del territorio y el elevado número de personas mayores de 65 años.

Por último, no se detectó un impacto relevante del programa en cuanto a la mejora de la sensibilización ambiental de los beneficiarios. Esta afirmación la sustentamos en parte en las opiniones del técnico del Consejo Regulador y en parte en la entrevista a los titulares de las explotaciones. Si bien el primero no cree que la medida contribuyera a mejorar este aspecto, sí considera que las buenas expectativas para la comercialización del vino de la zona junto con el sentimiento de pertenencia a la misma por parte de sus habitantes hicieron que estos se identificasen con este paisaje característico. Por otra parte, la información recogida en las entrevistas revela que tan solo un 30 por ciento de los entrevistados respondieron que este tipo de medidas de protección paisajística no solo les parecía bien si no que "el futuro pasaba por ahí". El resto de respuestas no demostraron una especial sensibilización hacia la protección del paisaje.

Discusión y conclusiones

Discusión

En primer lugar nos hemos preguntado por los factores relacionados con el contexto institucional, que constituiría la estructura de oportunidades del viticultor. Cabe decir que en general, el programa agroambiental no figuraba entre las prioridades de la agenda de política agraria gallega (García Arias, 2008) al igual que sucedió en otras comunidades españolas (Garrido, 2000; Paniagua, 2001; Viladomiu y Rosell, 1998). Las causas tenían que ver con dificultades de financiación o con el convencimiento de que fueron medidas diseñadas para las agriculturas de Centro Europa con estructuras productivas muy desarrolladas, altas productividades y problemas agroambientales graves.

Así, en el período inicial de aplicación, también se percibió esta política como ajena a la realidad del país desde el momento en que, al tratarse de un pago por unidad de superficie, la cuantía que podría corresponder por explotación sería, a priori, poco significativa (García Arias, 2008) como así resultó ser en el caso del viñedo y, en concreto, en la Ribeira Sacra. Además, esto se produjo en un contexto de incertidumbre sobre el desarrollo que tendrían los contratos agroambientales al no existir una tradición administrativa previa sobre su funcionamiento.

Por otra parte, el papel de los costes de administración (Ortiz y Ceña, 2002; Falcolner y Whitby, 1999) se hizo especialmente relevante en el contexto vitivinícola gallego dada la reducida superficie media por explotación. En este caso, este resultó ser un factor inhibitor del interés de la administración por la medida que no se reeditó en el segundo período de aplicación, ya que el volumen de trabajo que conllevaba la gestión de estos pagos se multiplicaba con un elevado número de beneficiarios que además percibían una ayuda de cuantía muy reducida.

¿Cómo fue posible entonces la buena acogida del programa entre los viticultores de la D.O.? De la exposición de los resultados se deducen dos factores fundamentales: en primer lugar, el hecho de que los compromisos a los que se veían obligados los productores para percibir los pagos no fuesen muy diferentes de las prácticas habituales, y en segundo lugar, la labor de difusión del propio Consejo Regulador.

Esto último resulta especialmente relevante desde el punto de vista de los costes de transacción de los potenciales beneficiarios. Falconer (2000) afirma que altos costes de transacción, reales o percibidos, pueden comprometer la participación en los programas de pagos agroambientales si estos no compensan explícitamente aquellos costes. Esta autora considera fundamentalmente dos tipos de costes: aquellos derivados de la obtención de información sobre los programas y aquellos derivados de la participación en los mismos como por ejemplo costes derivados de procedimientos administrativos o de la asunción de los compromisos. En el caso estudiado, el hecho de tener que desplazarse lejos para realizar la solicitud (especialmente dificultoso para titulares de edad avanzada) o el incremento de trabajo que supone no poder usar herbicidas parece indicar la existencia de costes de adhesión a la medida que pudiesen no ser compensados por el importe de las ayudas. El Consejo Regulador suplió en gran medida, a través de los desplazamientos de sus técnicos y de su labor de difusión, esta circunstancia para muchos beneficiarios. De esta forma, la escasa cuantía de los pagos se sumaba a la ya de por sí escasa renta media de la mayoría de los propietarios sin verse minorada por ningún coste adicional de adhesión o transacción.

Aún así el 50 por ciento de los inscritos en la Denominación de Origen no firmaron contratos agroambientales. Las razones debemos buscarlas en que muchos de ellos no cumplían con los requisitos mínimos para ser beneficiarios en lo referente a la superficie mínima o a la pendiente requerida, pero tampoco debemos ignorar el ya comentado papel de los costes de transacción para el potencial beneficiario dadas las características marginales de las explotaciones y de la zona.

En la formulación del nuevo paradigma de desarrollo rural (OCDE, 2006) se ha hecho hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque territorial en donde diversas actividades y sus interacciones sean el objetivo principal de las políticas aplicadas. En este sentido, el concepto de sinergia ha sido citado por van der Ploeg *et al.* (2000) como un elemento estratégico. Según estos autores estas sinergias deben ser potenciadas no solo entre políticas sino entre diversas actividades tanto en el interior de las explotaciones como entre explotaciones y otras actividades diferentes presentes en el territorio. Así, queremos destacar el impacto de la medida de conservación del paisaje en la Ribeira Sacra sobre el territorio, no de forma aislada, sino como parte de diversos esfuerzos colectivos que, teniendo como centro la producción agraria, contribuyeron a una dinamización económica y social de la zona estudiada que soporta importantes problemas de abandono. Tal y como se desprende de las entrevistas llevadas a cabo, y a pesar de que la recuperación de la actividad vitivinícola es determinante, todas las acciones han contribuido a la valorización de un recurso ambiental, el paisaje, que en la zona ha servido para sustentar otro tipo de actividades que contribuyen al desarrollo económico como el turismo rural. El Consejo Regulador por su parte, destaca la incidencia de la medida en la recuperación del capital productivo.

Conclusiones

El caso de la medida de Conservación del medio paisajístico y lucha contra la erosión en viñedos de la Ribeira Sacra es un ejemplo del uso de las medidas agroambientales como complementos de renta al igual que sucedió en otras regiones marginales especialmente del sur de Europa. Pero también es un ejemplo de remuneración de las externalidades positivas derivadas de la producción conjunta de bienes agrícolas y ambientales.

A pesar de lo que la teoría parecía sugerir en un principio, el estudio realizado ha puesto de manifiesto la importancia de los costes de transacción en el éxito o no

de la aplicación de este tipo de instrumentos, los pagos por acciones voluntarias, en zonas marginales. Estos costes afectarían tanto a la estructura de oportunidades del potencial beneficiario como a sus preferencias. Por un lado, los costes de administración de los contratos pueden inhibir la puesta en marcha de los pagos agroambientales por parte de las autoridades. Por el otro, los propios administrados pueden no encontrar suficientemente remunerador el pago en comparación con los costes de transacción en los que deben de incurrir aún cuando los compromisos a los que se obliguen no difieran sustancialmente de sus prácticas habituales.

Desde el punto de vista de los efectos territoriales, buscar la coordinación con otras medidas de desarrollo rural resulta imprescindible con el fin de obtener sinergias que permitan alcanzar mejor los objetivos de sustentabilidad social y económica. Este hecho resulta patente después de ver la interacción de la medida agroambiental y de aquellas otras acciones llevadas a cabo para la recuperación de la producción de vino en la Ribeira Sacra. En este sentido la actuación del Consejo Regulador fue determinante.

Finalmente, este trabajo apoya la percepción de que el instrumento de los pagos agroambientales resulta especialmente justificable en zonas marginales, como las de montaña, donde lo que se remunera es precisamente la producción de bienes ambientales derivados de prácticas agrarias que ya se venían realizando y que corren el riesgo de desaparecer por abandono de la población. Por lo tanto, preservar la producción agraria supone también preservar valores ambientales y culturales que el mercado no va a remunerar. La actividad agraria se sitúa pues, en el epicentro de un desarrollo rural sustentable.

Agradecimientos

Las autoras agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos de la revista, que han sido muy útiles para la elaboración de la versión final así como los comentarios del profesor Sineiro García a las diferentes versiones. Este trabajo se ha beneficiado del apoyo del proyecto de investigación "El papel de la agricultura en los procesos de desarrollo y diferenciación de los territorios rurales españoles" (RURAGRI), financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (AGL2005-07827-C03-02/AGR).

Referencias Bibliográficas

- Arnalte, E. (2002): "PAC y desarrollo rural: Una relación de amor-odio", *Información Comercial Española*, 803, pp. 45-60.
- Atance, I., Gómez-Limón, J. A. y Barreiro, J. (2006): "El reto de la multifuncionalidad agraria: oferta de bienes privados y públicos en el sur de Palencia", *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 210, pp. 155-200.
- Baylis, K., Peplow, S., Rausser, G. y Simon, L. (2008): "Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison", *Ecological Economics*, 65, pp. 753-764.
- Brouwer, F. (2004): *Sustaining agriculture and the rural environment: governance, policy and multifunctionality*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Buller, H., Wilson, A. G. y Höll, A. (eds.) (2000): *Agri-environmental Policy in the European Union*. Aldershot, Ashgate.
- Falconer, K. (2000): "Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: a transactional perspective", *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 379-394.
- y Saunders, C. (2002): "Transaction costs for SSSIs and policy design", *Land Use Policy*, 19, pp. 157-166.
 - y Whitby, M. (1999): "Transactions and administrative costs in countryside stewardship policies: an investigation for eight European member states". Research Report, University of Newcastle.
- García Arias, A. I. (2008): "A política agroambiental da Unión Europea en Galiza. Análise da súa aplicación no período 1997-2006". Tesis doctoral, Universidade de Santiago de Compostela.
- Garrido, F. (2000): *La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España*. Córdoba, Fundación Unicaja-Analistas Económicos de Andalucía.
- (2006): "Los agricultores como actores de la política agroambiental. Un enfoque multidimensional", *Papers*, 81, pp. 37-62.
- Glebe, T. W. (2007): "The Environmental Impact of European Farming: How Legitimate are Agri-Environmental Payments?", *Review of Agricultural Economics*, 29 (1), pp 87-102.
- Knickel, K. y Renting, H. (2000): "Methodological and conceptual issues in the study of multifunctionality and rural development", *Sociología Ruralis*, 40 (4), pp. 512-528.
- Latacz-Lohmann, U. (2004): "Dealing with limited information in designing and evaluating agri-environmental policy", presentado en el 90th European Seminar of the European Association of Agricultural Economics (Rennes, Francia).
- Marsden, T., Banks, J. y Bristow, G. (2002): "The social management of rural nature: understanding agrarian-based rural development", *Environment and Planning A*, 34, pp. 809-825.

- Morris, C. y Potter, C. (1995): "Recruiting the New Conservationists: Farmers' Adoption of Agri-environmental Schemes in the U.K.", *Journal of Rural Studies*, 11(1), pp. 51-63.
- OCDE (2006): *El nuevo paradigma rural: políticas y gobernanza*. Madrid, OCDE/MAPA.
- Ortiz, D. y Ceña, F. (2002): "Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural", *Información Comercial Española*, 803, pp. 105-116.
- Paniagua, Á. (2000): "Bases metodológicas y conceptuales para el análisis de discursos agroambientales", en Á. Paniagua (ed.), *Naturaleza, Agricultura y Política Agroambiental en España*, Madrid, CSIC, pp. 1-12.
- (2001): "Agri-environmental policy in Spain. The agenda of socio-political developments at the national, regional and local levels", *Journal of Rural Studies*, 17, pp. 81-97.
- Potter, C. (2004): "Multifunctionality as an agricultural and rural policy concept", en F. Brouwer (ed.), *Sustaining agriculture and the rural environment: governance, policy and multifunctionality*, Cheltenham, Edward Elgar, pp.15-35.
- Sumpsi, J. M., Garrido, A. e Iglesias, E., (1997): "La Política Agroambiental de la U.E.: Un análisis desde la perspectiva económica", *Revista Española de Economía Agraria*, 179, pp. 227-256.
- Van der Ploeg, J. D. et al. (2000): "Rural development: from practices and policies towards theory", *Sociologia Ruralis*, 40(4), pp. 391-408.
- Van Rensburg, T., Murphya, E. y Rocksby, P. (2009): "Commonage land and farmer uptake of the rural environment protection scheme in Ireland", *Land Use Policy*, 26, pp. 345-355.
- Vanslebrouck, I., van Huylenbroeck, G. y Verbeke, W. (2002): "Determinants of the willingness of Belgian farmers to participate in agri-environmental measures", *Journal of Agricultural Economics*, 53 (3), pp. 489-511.
- Vera-Toscano, E., Gómez-Limón, J. A., Moyano, E. y Garrido, F. (2008): "Factors determining citizen's attitudes towards agri-environmental property rights", *Environmental and Resource Economics*, 41, pp. 541-561.
- Viladomiu, L. y Rosell, J. (1998): "La política agroambiental en España: análisis de las dificultades en la aplicación del Reglamento (CEE) 2078/92", presentado en el III Congreso Nacional de Economía Agraria (Lleida).
- Wilson, G. A. y Hart, K. (1996): "Farmer Environmental Attitudes and ESA Participation", *Geoforum*, 27 (2), pp. 115-131.
- (2001): "Farmer participation in agri-environmental schemes: towards conservation-oriented thinking?", *Sociologia Ruralis*, 41 (2), pp. 254-274.
- Willock, J., Deary, I., Edwards-Jones, G., Gibson, G., McGregor, M., Sutherland, A., Dent, J.B., Morgan, O. y Grieve, G. (1999): "The role of attitudes and objectives in farmer decision making: business and environmentally-oriented behaviour in Scotland", *Journal of Agricultural Economics*, 50 (2), pp. 286-303.

Anexo

*Tabla A1.
Características de la población en los 17 ayuntamientos
de la Ribeira Sacra (2001)*

	Variación de la población de derecho 1981–2001 (%)	Población con más de 64 años (%)	Población ocupada en la agricultura (%)
Carballedo	-33	37	50
Chantada	-9	31	28
Monforte	-6	29	6
Pantón	-45	45	27
A Pobra de Brollón	-23	42	33
Quiroga	-28	36	10
Ribas de Sil	-29	38	10
O Saviñao	-34	40	39
Sober	-43	47	26
Taboada	-40	36	43
Castro Caldelas	-47	40	15
Manzaneda	-39	39	4
Nogueira de Ramuín	-28	39	7
Parada de Sil	-63	45	21
A Peroxa	-40	37	18
Pobra de Trives	-48	33	7
A Teixeira	-72	52	23

Fuente: elaboración propia con datos del IGE.