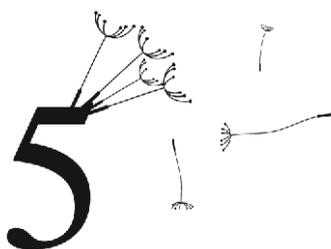


*Aplicación de un análisis cualitativo
al estudio de la Política Agraria Común
y las demandas sociales
hacia la agricultura*



Melania Salazar y Samir Sayadi

***Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera,
Junta de Andalucía***

ager • nº 9 • 2010

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

Aplicación de un análisis cualitativo al estudio de la Política Agraria Común y las demandas sociales hacia la agricultura

Resumen: Los territorios rurales han sido objeto de profundos cambios, impulsados tanto por el progreso de la sociedad del bienestar en la Unión Europea, como por la implantación de la Política Agraria Común (PAC). Igualmente, la PAC ha sufrido modificaciones para responder a estos cambios. Así, y frente a este complejo proceso de retroalimentación entre territorios rurales, sociedad y PAC, el artículo pretende determinar, por un lado, si las medidas de esta Política (incluyendo la Política de Desarrollo Rural) incorporadas en la Agenda 2000 y Revisión Intermedia de 2003 respondieron a los problemas rurales y medioambientales; y, por otro, si la sociedad demanda de la agricultura funciones rurales y medioambientales. Para solventar ambas cuestiones se han empleado con carácter exploratorio métodos cualitativos de consulta estructurada a expertos, una encuesta, y a los ciudadanos, tres grupos de discusión. Los resultados han mostrado que la PAC no parece configurar una agricultura que responda a las necesidades rurales, y que la sociedad efectivamente demanda funciones rurales y medioambientales de esta actividad.

Palabras clave: Política Agraria Común (PAC), demanda social, funciones de la agricultura, territorio rural, métodos cualitativos.

A qualitative analysis of Common Agricultural Policy and social demands on agriculture

Abstract: Rural areas have undergone deep changes, motivated both by the progress of welfare society in the European Union and the implementation of the Common Agricultural Policy (CAP). Similarly, the CAP has been modified in order to respond to these changes and progress. Thus, in relation to this complex feedback between rural areas, society and the CAP, the paper tries to determine, on the one hand, if CAP measures (including rural development policy measures) in the Agenda 2000 and the Mid-Term Review of 2003 respond to rural and environmental problems; and, on the other hand, if society demands rural and environmental functions from agriculture. We apply exploratory qualitative methods of structured consultation with experts, a survey, and citizens, three focus groups, in order to solve both questions. The results find that the CAP does not lead to an agriculture that meets rural needs, and that there is a social demand for the environmental and rural functions of agriculture.

Keywords: Common Agricultural Policy (CAP), social demands, agricultural functions, rural areas, qualitative methods.

Recibido: 23 de julio de 2009
Devuelto para revisión: 19 de octubre de 2009
Aceptado: 4 de noviembre de 2009

Melania Salazar (melania.salazar.ext@juntadeandalucia.es) y Samir Sayadi (samir.sayadi@juntadeandalucia.es) son investigadores del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera de la Junta de Andalucía.

Introducción

La Política Agraria Común (PAC), nacida en el Tratado de Roma (1957) y en la Conferencia de Stressa (1958), ha sido definida como la única política verdaderamente común, y pilar de la construcción europea (Lamo de Espinosa, 1998). No obstante, su rol ha cambiado en las últimas décadas, y los problemas ocasionados por su propia implementación la han llevado a convertirse en una política altamente controvertida y debatida tanto desde el punto de vista político como social.

En Europa, desde los años 60 y al amparo de la PAC, comenzó una profunda reestructuración agraria que modernizó dicha actividad, fomentando el progreso tecnológico para alcanzar el autoabastecimiento alimentario, a través de incrementos de la productividad agrícola. Esta modernización cambió la configuración de parte de la actividad agraria, que hasta ese momento había tenido un carácter tradicional y territorial, transformándola en una agricultura tecnificada, intensiva y concentrada territorialmente. Su traslación al mundo rural, es decir la aplicación de un desarrollo netamente agrario en estas áreas, provocó una pérdida de empleos en dicha rama de actividad y, con ello, de oportunidades profesionales para la población, con un importante éxodo rural (sobre todo en los sesenta), así como la configuración de una agricultura menos ligada al medio natural que vio disiparse las cualidades que la hacían estar en armonía con la naturaleza. A su vez, la pérdida de habitantes rurales provocó la eliminación de servicios públicos, que se consideraron innecesarios en función del volumen de población.

De esta forma, se propició lo que se ha denominado declive rural, asociado al despoblamiento, abandono de algunas de estas zonas y envejecimiento de su población (Ramos y Romero, 1993). El proceso de "desagrarización" en las zonas rurales hizo comprobar a la Comunidad Europea que no es posible acercarse a los problemas de las áreas rurales con el esquema convencional de desarrollo agrario (Calatrava, 1995).

A los problemas rurales, la PAC sumó la generación de excedentes, los costes presupuestarios, la inequidad en la distribución de las ayudas, las desigualdades sectoriales y regionales, etc., siendo la situación difícilmente sostenible desde mediados de los años ochenta.

De forma paralela a la transformación de la agricultura y las zonas rurales, también se han originado cambios en las demandas sociales hacia dicha actividad económica y dichas zonas. Los ciudadanos comunitarios han requerido productos cada vez más seguros y de mayor calidad, además de un medioambiente conservado y un entorno rural vivo donde puedan disfrutar su tiempo de ocio, convirtiéndose dichas demandas en una oportunidad para la economía de estas zonas. Sin embargo, las transformaciones sociales también han originado problemas. Uno de los más claros ha sido la presión del mundo moderno sobre las zonas rurales (Comisión Europea, 1988) debida a la urbanización de dichas áreas, y a la generación de un turismo que provoca sobrecarga estacional, poniendo en peligro el equilibrio ecológico.

Los problemas ocasionados por la PAC y los surgidos del propio devenir social han sido contestados por las autoridades comunitarias con sucesivas reformas de esta política, en concreto cinco: Reforma de 1988, Reforma de 1992, Revisión Intermedia de 2003, Agenda 2000 y Chequeo Médico de 2008. Por medio de estas, la política agraria ha ido instaurando un sistema de protección diferente, pasando del sostenimiento de precios a las ayudas directas desacopladas, y una tendencia distinta a la política de mercados y precios, mediante la incorporación del cuidado medioambiental y el desarrollo rural¹, abriendo lo que algunos autores han denominado una etapa postproductivista (Vera y Romero, 1994).

Así, desde la Reforma de 1992, que para muchos supuso una ruptura con el pasado productivista de la PAC (Hulot, 1994), las funciones no productivas ó no comerciales de la agricultura (principalmente sociales, territoriales y medioambientales) han tenido cabida en esta política. Tendencia que se vio consolidada con el reconocimiento oficial en la Agenda 2000 de la Política de Desarrollo Rural (PDR). En esta

1• El desarrollo rural se debe entender como un proceso dirigido a mejorar el nivel de bienestar de la población rural, al mismo tiempo que el medio rural contribuye al bienestar de la población en su conjunto con su base de recursos naturales (Ceña, 1993; Calatrava y Sayadi, 2004).

reforma se señaló que la diversificación rural debía utilizarse de manera flexible como complemento de la actividad agraria, cuyos instrumentos, según la Comisión Europea (1999), no garantizaban el crecimiento de la economía rural. De este modo, se reconoció la necesidad de una agricultura compatible con el medioambiente y que ofertara bienes y servicios más allá de los productivos (Díez *et al.*, 2001).

Posteriormente, en 2005, la Comisión destacó que en la Europa de los 25, las áreas rurales todavía siguen teniendo unos ingresos significativamente inferiores a la media europea y una gran dependencia del sector primario, estando caracterizadas por unos elevados niveles de desempleo y de despoblación (Comisión Europea, 2004), proponiendo la creación del Fondo Europeo para la Agricultura y el Desarrollo Rural (FEADER). Así, a partir de 2007, la PDR ha pasado a estar financiada por el FEADER, que la ha escindido financieramente de la PAC, y ha separado las medidas de mercado, de las rurales y medioambientales. Moyano (2006) ha calificado esta actitud como "agro-territorial", ya que intenta conciliar el objetivo de eficiencia productiva y competitividad, con apoyar una agricultura integrada en el territorio.

No obstante, el diseño de la PDR ha estado continuamente supeditado a las polémicas entorno a la PAC, siendo tachado de agrarista y de adaptarse a las necesidades de legitimación de la política agraria. Por ello, resulta de interés examinar si las medidas de la PAC, incluidas en la Agenda 2000 y Revisión Intermedia de 2003², así como las de la PDR, recogen y responden a las preocupaciones rurales y medioambientales; y si la sociedad realmente demanda de la agricultura funciones de carácter rural y medioambiental, es decir funciones no productivas, y por tanto si la PDR actual está incorporando estas demandas sociales hacia la agricultura, ó como la PAC se va a ver abocada a una falta de legitimidad.

Para solventar ambas cuestiones se han empleado con carácter exploratorio métodos cualitativos de consulta estructurada a expertos y a los ciudadanos. Estos métodos han sido utilizados, por un lado, debido a la complejidad del tema a evaluar y sus múltiples interacciones; y, por otro, al permitir recoger información sobre opiniones, racionalidades, actitudes, motivaciones, creencias, etc., haciendo explícita la información buscada, lo que los convierte en métodos importantes que en muchos casos resultan fundamentales para complementar las técnicas cuantitativas.

Este trabajo, presenta, en el segundo apartado, la metodología y los resultados de un cuestionario realizado a 25 expertos; y en el tercero, la metodología y resultados de tres grupos de discusión llevados a cabo con ciudadanos de distintas provincias

2• La Reforma de 2008 ó Chequeo Médico de la PAC no se incluyó en el análisis al ser posterior a la ejecución de la encuesta.

andaluzas. En el último apartado, se desarrollan las conclusiones más relevantes de los análisis realizados, aportando información para la planificación de políticas agrarias que configuren una agricultura capaz de satisfacer las demandas sociales y de contribuir a la revitalización de las áreas rurales.

Los expertos y el análisis de la PAC ante las funciones sociales y medioambientales de la agricultura

Metodología: la consulta estructurada a expertos

Con la finalidad de determinar si la PAC realmente contribuye al cuidado de las áreas rurales y del medioambiente, se llevó a cabo una consulta estructurada a expertos.

Para ello, se elaboró inicialmente un cuestionario piloto con preguntas cerradas en forma de afirmaciones. Dicho cuestionario se diseñó tras una exhaustiva revisión bibliográfica y documental sobre la evolución de la PAC y de la PDR, sus objetivos, instrumentos, presupuestos, así como los factores que han impulsado las sucesivas reformas. Además, para la estructuración del mismo, se solicitó a varios expertos que reflejasen sus observaciones sobre las preguntas/afirmaciones del estudio, su posible falta de comprensión, dificultad de respuesta, el número de las mismas, etc.

El cuestionario final se dividió en tres bloques: I) política sectorial agraria, II) política de desarrollo rural, y III) cuestiones medioambientales; presentándose seguidamente los resultados de dieciséis preguntas relativas al segundo y tercer bloque.

El cuestionario se ejecutó mediante dos rondas ó iteraciones por internet, en 2006. Para adoptar esta decisión de llevar a cabo dos rondas, se tuvieron en cuenta las restricciones temporales y presupuestarias, el deseo de que se produjera feedback al menos en una ocasión, la escasa posibilidad de alcanzar consenso independientemente del número de rondas por la ramificación opinática del tema tratado y el riesgo de ignorar corrientes subgrupales. El cuestionario enviado a cada experto en segunda

ronda incluyó la media grupal y la respuesta emitida por el mismo en primera iteración, para poder reflexionar y contrastar su opinión con las posturas de los demás.

En la determinación del número de expertos necesarios para el estudio, según la bibliografía consultada, se apreció la conveniencia de que fueran más de 17, ya que el error medio disminuye por cada experto añadido (Dalkey, 1969), y menos de 50, al ser la mejora de la previsión muy pequeña a partir de esta cifra (Landeta, 1999). También se tuvieron en cuenta las áreas de conocimiento de los expertos, los colectivos representados, las características generales de los integrantes del grupo, y el posible abandono de los mismos.

El número de expertos a los que se les envió el cuestionario fue de 40, recibiendo respuesta de 25. Los expertos se seleccionaron dentro de la rama de la economía agraria por su especialización, conocimientos y especial aportación al análisis de la PAC y la PDR, siendo de nacionalidad española, por lo que se les solicitó que para responder tomaran como referencia el caso de España. Para aumentar la representatividad de la información, se decidió su pertenencia a tres ámbitos profesionales: investigación, administración pública y académico (tabla 1).

Tabla 1.
Ámbitos profesionales del panel de expertos

Ámbitos Respuestas	Primera iteración		Segunda Iteración	
	Número	%	Número	%
Investigación	8	28,6	7	28,0
Administración Pública	9	32,1	9	36,0
Académico	11	39,3	9	36,0
Total	28	100,0	25	100,0

Fuente: Cuestionario (2006).

La escala utilizada fue ordinal con cinco posiciones, desde el -2 (totalmente en desacuerdo) hasta el 2 (totalmente de acuerdo). La posición intermedia 0 indicó una postura de neutralidad, ó indiferencia, ofreciendo la posibilidad de respuestas "no sabe/no contesta". Dicha escala fue seleccionada por su carácter visual.

De este modo, se agruparon las respuestas en tres tipos ó tendencias de opinión (tabla 2). El primero (Tipo I) corresponde a contestaciones con tendencia de opinión

hacia el acuerdo, el segundo (Tipo II) hacia el desacuerdo y el tercero-uno (Tipo III-1) hacia la incertidumbre por convergencia de respuestas al 0. En estos casos, las respuestas agrupadas deben cumplir tres criterios relativos al Porcentaje de Respuesta Mayoritario (PRM), la Media aritmética del grupo (Md) y la Moda (M), de modo que:

1. Porcentaje de Respuesta Mayoritario (PRM): Al menos un 68% de los expertos deben colocarse en las posiciones 2 ó 1 en caso de acuerdo, ó -2 ó -1 para el desacuerdo sobre la cuestión planteada. La elección de dicho porcentaje estuvo basada en el hecho de que al acotarse tres tendencias, la situación de mayoría se originaba cuando al menos 2/3 de los expertos se situaban en una posición determinada.

2. Media (Md): La media aritmética de las respuestas agrupadas debe situarse por encima de 0,6 en caso de acuerdo o por debajo de -0,6 en caso de desacuerdo.

3. Moda (M): La respuesta más frecuente en cada cuestión debe ser 2 ó 1 si hay acuerdo, ó -2 ó -1 si se produce desacuerdo.

Además, se produce un último supuesto también con tendencia hacia la incertidumbre (Tipo III-2) pero por divergencia o discordancia de respuestas entre los expertos. En la tabla 2 se refleja también los valores que deben cumplir los criterios anteriormente mencionados correspondientes al PRM, la moda y la media de las respuestas en cada tipo o tendencia de opinión.

Tabla 2.
Criterios de tendencia de opinión de los expertos

Tendencias de opinión		Criterios		
		PRM	M	Md
Acuerdo	Tipo I	$68\% \leq$ (a)	2 ó 1 (b)	$0,6 \leq$ (c)
Desacuerdo	Tipo II	$68\% \leq$	-2 ó -1	$-0,6 \leq$
Incertidumbre	Tipo III-1	$68\% \leq$	0	$-0,6 < Md > 0,6$
	Tipo III-2	No se cumple alguno de los criterios anteriores		

(a) Al menos el 68% de los expertos han optado por la opción 1, 2 o -2 y -1 de la escala escogida para cuantificar su opinión.

(b) La media aritmética de las respuestas de los expertos debería ser superior o igual a 0,6 o -0,6 en caso de acuerdo o desacuerdo, respectivamente.

(c) Moda (M): La respuesta más frecuente obtenida de la escala.

Fuente: Elaboración propia.

En la primera iteración al final del cuestionario, se solicitó a los expertos que autovalorasen su grado de conocimiento acerca de los tres bloques incluidos, ponderando las respuestas por dicha valoración. La escala utilizada fue de 0 (ningún conocimiento sobre el tema) a 9 (amplios conocimientos sobre el tema), siendo la ponderación realizado en función de la siguiente expresión:

$$r_{ij} = \frac{\sum_{i=1}^n v_{ij} \cdot \partial_{jk}}{\sum_{j=1}^n \partial_{jk}}$$

r_{ij} = respuesta media ponderada para la afirmación i del experto j .

v_{ij} = respuesta a la afirmación i del experto j .

∂_{jk} = autovaloración del experto j para el bloque de preguntas k al que pertenece la afirmación i .

n = número de expertos.

Asimismo, con la finalidad de determinar si la segunda ronda fue de utilidad y compensó en términos coste-eficiencia, se adoptó el criterio de estabilidad, entendido como la no variación considerable de las opiniones de los expertos en rondas sucesivas, independientemente del grado de convergencia (Landeta, 1999). Dicha variación se ha calculado para cada afirmación en función de la disminución de la desviación típica entre rondas y del aumento del porcentaje de respuesta mayoritario (PRM).

En relación con la disminución de la variabilidad entre rondas ó iteraciones para la totalidad del cuestionario, en el 87,8 por ciento del total de las afirmaciones se vieron reducidas las desviaciones típicas entre 0,01 y 0,52, disminuyendo en el 44% de los casos en más de 0,1. La reducción media de la dispersión se situó en 0,12. Además, y con carácter general, el PRM de las posturas de acuerdo, desacuerdo ó duda se acrecentó en el 37 por ciento de las respuestas, siendo el aumento medio de 6,53 por ciento. Esto revela una cierta reflexión y un cambio de opinión en la segunda iteración por parte de algunos expertos. Basándonos en estos datos, y teniendo en cuenta el coste económico, así como de tiempo de ejecución del cuestionario, se considera que ha sido útil la realización de esta segunda iteración.

La opinión de los expertos

En la tablas 3 y 4 se agrupan las diversas respuestas emitidas por los expertos, en relación con la Agenda 2000 y la Revisión Intermedia de 2003, respectivamente.

Al plantear si los objetivos de la Agenda 2000 respondieron a la preocupación social por el desarrollo del medio rural y por el cuidado medioambiental, y si las Medidas de Acompañamiento iban a permitir alcanzar dichos objetivos, las posturas tendieron hacia la incertidumbre (Tipo III-2). Sin embargo, se produjo un acuerdo sobre el hecho de que el presupuesto destinado a dichas medidas no permitió la correcta ejecución de las mismas ni en materia rural ni en medioambiental (Tipo II).

Tabla 3.
Tendencia de opinión de los expertos sobre la Agenda 2000

Afirmación	PRM (%)	M	Md	Tendencia de opinión
Los objetivos de la Agenda 2000 respondieron a la preocupación social por el desarrollo del medio rural	50	0,52	1	Incertidumbre
Las Medidas de Acompañamiento iban a permitir alcanzar los objetivos sobre el medio rural	44	0,36	0	Incertidumbre
El presupuesto destinado a las Medidas de Acompañamiento para el medio rural no permitió su correcta ejecución	68	-1,00	-2	Desacuerdo
Los objetivos de la Agenda 2000 respondieron a la preocupación social por el medioambiente	56	0,40	1	Incertidumbre
Las Medidas de Acompañamiento iban a permitir alcanzar los objetivos medioambientales	52	-0,40	-1	Incertidumbre
El presupuesto destinado a las Medidas de Acompañamiento para el medioambiente permitió su correcta ejecución	84	-1,12	-1	Desacuerdo

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la Revisión Intermedia de 2003, se produjo un amplio acuerdo (Tipo I) entre los entrevistados sobre las demandas de la sociedad europea actual, traducidas en una agricultura competitiva, sostenible y proveedora de bienes productivos y no productivos. Mientras que se mantuvo la incertidumbre al preguntar si los objetivos incluidos en la política agraria y de desarrollo rural comunitaria respondían a la

preocupación social por el desarrollo del medio rural (tabla 4), tendiendo hacia el acuerdo ante la cuestión de si respondían a la preocupación social actual por el cuidado del medioambiente. Asimismo, los expertos declararon estar de acuerdo (Tipo I) ante la contribución de las medidas incluidas en la PDR al cuidado del medioambiente y la conservación de la biodiversidad, aunque afirmaron (Tipo I) que las medidas agroambientales se estaban utilizando como instrumento de apoyo a las rentas más que de cuidado del entorno natural. Además, manifestaron que la cofinanciación nacional es (Tipo I) un freno para la implementación de esta política.

Las cuestiones sobre el Reglamento de Desarrollo Rural (FEADER) evidenciaron disparidad en las opiniones (Tipo III-2) a la hora de determinar si el FEADER introduce las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos previstos en materia rural y medioambiental. Sin embargo, se opinó (Tipo II) que el presupuesto asignado no permitiría la ejecución adecuada de sus medidas.

Tabla 4.
Tendencia de opinión de los expertos sobre la Revisión Intermedia de 2003

Afirmación	PRM (%)	M	Md	Tendencia de opinión
La sociedad europea demanda una agricultura competitiva, sostenible y que provea bienes productivos y no productivos	96	1,24	1	Acuerdo
Los objetivos de la PAC y la PDR responden a la preocupación social por el desarrollo del medio rural	44	-1,00	-1	Incertidumbre
Los objetivos de la PAC y la PDR responden a la preocupación social por el cuidado del medioambiente	68	0,64	1	Acuerdo
Las medidas incluidas en la Política de Desarrollo Rural en la Reforma Intermedia contribuyen a la mejora y conservación del medioambiente y biodiversidad	68	0,68	1	Acuerdo
Las medidas agroambientales se utilizan más como un instrumento de política de rentas en el medio rural que como un instrumento medioambiental	88	1,13	1	Acuerdo
La cofinanciación nacional es un freno para la implementación de la PDR	72	0,67	1	Acuerdo

Afirmación	PRM (%)	M	Md	Tendencia de opinión
El FEADER introduce las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos previstos en materia rural	36	0,09	1	Incertidumbre
El FEADER introduce las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos previstos en materia medioambiental	52	-0,40	-1	Incertidumbre
El presupuesto destinado al FEADER para el medioambiente permite la correcta ejecución de las medidas diseñadas para el cuidado del entorno rural	76	-1,13	-1	Desacuerdo
El presupuesto destinado al FEADER para el medioambiente permite la correcta ejecución de las medidas diseñadas para el cuidado del medioambiente	80	-1,22	-1	Desacuerdo

Fuente: Elaboración propia.

En relación con la autovaloración de los expertos, contrariamente a otros estudios realizados (Colino *et al.*, 1999), no produjo ningún tipo de rechazo o suspicacia, pudiendo comprobarse como, en general, expertos de importante renombre se otorgaban valores relativamente bajos en relación con su prestigio. En la Tabla 5, se pueden observar los datos relativos a la autovaloración para los bloques incluidos en el presente estudio.

Tabla 5.
Estadísticos básicos del grado de conocimiento de los expertos por bloques de preguntas

	PDR			Cuestiones Medioambientales			
	Md ¹	M ²	Dt ³	Md	M	Dt	
Grupales	7,04	7,00	1,93	6,71	7,00	1,67	
Subgrupales	Investigadores	6,75	7,00	1,90	6,75	7,00	1,48
	Académicos	7,18	9,00	2,27	6,64	7,00	1,91
	Gestores Admón. Pca.	7,11	7,00	1,69	6,78	7,00	1,71

1: Media; 2: Moda; 3: Desviación Típica.

Fuente: Cuestionario (2006).

Como se puede observar, las medias se mantienen entre 6,5 y 7, existiendo un mayor conocimiento medio sobre la posible contribución de la PDR al desarrollo rural que al medioambiente, siendo los investigadores quienes presentaron los menores conocimientos medios y los académicos los mayores. En Cuestiones Medioambientales, los investigadores alcanzaron mayor conocimiento medio mientras que los académicos el menor. El test no paramétrico de Kruskal-Wallis indicó que no existen diferencias significativas ni entre las medias grupales de cada bloque, ni por perfil del encuestado dentro de los propios bloques ($p \geq 0,05$).

La sociedad y la determinación de sus demandas hacia la agricultura

Metodología: La consulta a los ciudadanos

Como punto de partida para establecer cuáles son las principales demandas sociales hacia la agricultura en distintas zonas de la región de Andalucía, se efectuaron varias dinámicas con grupos de individuos seleccionados, organizadas en forma de grupos de discusión.

Las entrevistas mediante grupos de discusión permiten recoger las diversas perspectivas existentes sobre un tema y la visión grupal general. Una de sus principales ventajas es el contacto directo con el grupo y la participación abierta, que permite entender e incorporar creencias y puntos de vista. Entre sus inconvenientes están la identificación de los matices individuales en relación con el grupal, y el papel fundamental que juega el moderador, pudiendo acarrear, una inadecuada dirección de grupo, escasa fiabilidad de la información conseguida.

Entre las aplicaciones de dicho método al estudio de demandas agrarias, Boyle *et al.* (2001) detectaron que la sociedad en Estados Unidos quería que las políticas públicas protegieran, sobre todo, la agricultura familiar y la calidad del suelo y del agua. Moran *et al.* (2003) determinaron un rango de atributos económicos y medioambientales que la sociedad escocesa tiene en mente a la hora de definir su actitud hacia la agricultura. Gómez-Limón y Atance (2004) hallaron que los ciudadanos de Castilla-

León consideraban importante orientar el desarrollo de la política agraria a mantener los paisajes, suministrar productos agrarios a precios razonables para el consumidor, asegurar que los productos alimentarios sean sanos y saludables, mantener los pueblos y su calidad de vida, y mantener las prácticas agrarias respetuosas con el medioambiente, entre otros.

Para la determinación de las demandas sociales hacia la agricultura, se realizaron tres discusiones en grupo. Cada uno se llevó a cabo en una provincia diferente de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Cádiz, Sevilla y Granada). La selección de dichas provincias vino motivada por su tamaño poblacional, ya que son tres de las cuatro provincias más pobladas, así como por sus distintos tipos de agricultura e importancia relativa de la misma en su economía. Asimismo, se optó por tres colectivos sociales con diversos niveles de estudios y edades que fueron: 1) universitarios, donde se englobaron jóvenes de entre 18 y 26 años provenientes de la provincia de Sevilla, tanto de la zona metropolitana (dos individuos) como urbana (dos individuos) y rural (tres participantes), cuyos estudios no estuvieran relacionados con temas agrarios; 2) grupo mixto, donde se incorporaron individuos de edades comprendidas entre 39 y 65 años, provenientes de diversas localizaciones de la provincia de Cádiz (dos participantes de zonas metropolitanas, dos de zonas urbanas y dos de áreas rurales), y con diferentes niveles de estudios y ocupaciones; y 3) profesionales de centros de investigación agraria, donde se incluyeron sujetos de entre 27 y 40 años con residencia habitual en la provincia de Granada, estudios medios ó superiores y pertenecientes a distintos departamentos de centros agrarios (economía, producción agraria, suelo, forestación...).

En cada sesión de 45 minutos aproximadamente, se partió de la idea de que los miembros de los grupos como contribuyentes financiaban parcialmente, a través de sus impuestos, a la actividad agraria. Basándose en dicha premisa, se les preguntó por las demandas hacia la agricultura andaluza que justificasen el gasto empleado en la misma, es decir, cuáles eran los objetivos que debía alcanzar esta actividad económica para satisfacer sus prioridades y preferencias como parte de la sociedad.

En el transcurso de las discusiones, el modo de definir y entender las posibles funciones por parte de los participantes se consideró de especial relevancia. Además, se procuró una redacción clara y concreta de las mismas para intentar evitar al máximo posibles solapamientos y superposiciones. Así, se generó una lista de algo más de 20 posibles demandas. Cuando se solicitó su agrupación según su tipo, se obtuvo un claro consenso (económica, social y medioambiental). Posteriormente, los colaboradores tuvieron que atribuir un nivel de importancia en función de cómo distribuirían los fondos públicos dentro de cada tipo y entre ellos.

Pese a la disparidad de los perfiles de los grupos y su pertenencia a distintas provincias, se obtuvo una gran similitud en las opiniones, tanto a la hora de establecer los tipos como sus respectivas demandas. De entre las opiniones vertidas, se debe reseñar la preocupación de los participantes por la equidad, la problemática ambiental y la visión positiva del papel que la agricultura juega en las zonas rurales. Asimismo, aunque quede fuera del alcance de la investigación efectuada, referir la opinión negativa que se ofreció sobre, por ejemplo, los intermediarios de la cadena comercial, al percibir los ciudadanos consultados que estos son los "culpables" de los elevados precios de los productos agroalimentarios.

El principal problema que se produjo en la realización de los grupos de discusión fue la aparición de uno o dos líderes por grupo, que en ocasiones intentaban monopolizar las opiniones del conjunto, y la dificultad de participación de los individuos más inhibidos. La intervención de la moderadora fue necesaria para minimizar ambos inconvenientes, manteniendo la autonomía de las respuestas.

Una vez determinadas y definidas las demandas, en función de las opiniones recogidas en las tres reuniones anteriores realizadas, se llevaron a cabo varias entrevistas personales, primero, con los miembros de los grupos de discusión de Cádiz y Granada, y, segundo, con una muestra piloto de 20 encuestados aproximadamente, para así testar su acuerdo u objeciones con lo finalmente estipulado.

La opinión de la sociedad

Los participantes en los grupos de discusión establecieron once demandas específicas, que agruparon en tres demandas genéricas. De este modo, las demandas obtenidas son las más exigidas a la agricultura por parte de los ciudadanos integrantes de los grupos.

Estos conjuntos de demandas, así como la definición de cada una de ellas, siguiendo la interpretación que los miembros de los grupos de discusión realizaron, son las siguientes:

I. Demandas Económicas:

- a. Producir alimentos sanos, seguros y de calidad. Incluye la producción de productos agrarios saludables y con estándares de calidad.

- b. Estabilidad de los precios en los mercados finales. Contiene la no fluctuación de los precios de los productos agrarios en los mercados minoristas donde el consumidor accede a la compra.
- c. Mejorar la eficiencia de las explotaciones. Se refiere tanto a la asignación más eficiente de recursos como a la mejora tecnológica, con la finalidad de obtener mejor producción, a mejores precios.
- d. Producir alimentos a precios razonables para los consumidores. Se concreta como la obtención de productos agrarios a precios asequibles para el consumidor general, aún cuando se vean reducidos los estándares de calidad, pero sin poner en peligro la salubridad de los alimentos.

II. Demandas Sociales:

- a. Mantener y recuperar la población rural. Establece la capacidad de la agricultura para mantener y recuperar la población de las zonas rurales, mediante las posibilidades económicas y de empleo que ofrece, tanto directamente como por empleos indirectos.
- b. Mantener y crear empleo. Incorpora la competencia de la agricultura para mantener y crear empleo, añadiéndose el matiz de empleos de carácter no precario.
- c. Diversificar las actividades económicas. Se relaciona con la diversificación de la actividad agraria hacia otras actividades como por ejemplo turismo rural, agroturismo, etc.

III. Demandas Medioambientales:

- a. Preservar la flora y la fauna. Integra la potencialidad de la actividad agraria como garante de la flora y fauna autóctona.
- b. Control de la erosión y pérdida de suelo. Incluye la función que puede ejercer la agricultura en relación con la prevención de la erosión y la pérdida de suelo por prácticas agrarias adecuadas, así como la continuidad de dicha actividad.
- c. Mantener la calidad de las aguas y mejorar la gestión de los recursos hídricos. Se refiere a la no contaminación de las aguas subterráneas ni superficiales, y a la mejora en el uso del agua, tendente a un menor consumo de dicho recurso.

d. Preservar y potenciar el paisaje. Delimita el uso que puede desarrollar la agricultura como preservadora y potenciadora del paisaje rural.

Como se puede observar, las demandas genéricas precisadas por los individuos obedecen a la división clásica de las funciones de la agricultura, incluyendo cuatro demandas específicas vinculadas con la función primaria; tres relacionadas con la social; y cuatro con la medioambiental. Así, las necesidades de los sujetos abarcan el conjunto de los aspectos mencionados, no estando centrados en demandas productivas exclusivamente, como ocurría en los años cincuenta y sesenta; sino englobando elementos post-materialistas de preocupación por la situación social del entorno rural y el medioambiente. En este sentido, se hace hincapié en temas como el mantenimiento y recuperación de la población rural, y la atención a la calidad del agua y la erosión. Esto confirma cierta evolución de los ciudadanos, reflejo de los cambios experimentados en su nivel y estilos de vida.

Conclusiones

La crisis en la que está inmersa la actividad agraria y el mundo rural europeo necesita ser solucionada, siendo necesario planificar una Política Agraria Común impulsora de un modelo agrario que refleje el nuevo concepto que la sociedad tiene de la agricultura como proveedora de bienes productivos y no productivos.

Este hecho cobra especial relevancia si se observa la incertidumbre alrededor de la contribución de los objetivos e instrumentos de la PAC y la Política de Desarrollo Rural (PDR) al cuidado del medio rural y natural, después de la Revisión Intermedia de 2003. Además, las demandas de los ciudadanos consultados incluyen bienes y servicios de naturaleza productiva y no productiva, es decir derivados de las funciones tanto económicas como sociales y medioambientales de la agricultura.

Concretamente, los ciudadanos demandan, entre otros aspectos, que la agricultura mantenga y cree empleo, además de mantener a la población rural, la calidad de las aguas, evitar la erosión, ó producir alimentos sanos, seguros y de calidad, y a precios razonables. La mayoría de estas demandas les afectan directamente, bien porque les atañen como consumidores ó bien porque están dentro de sus intereses y preocupaciones generales de la región. Por ejemplo, en Andalucía el 70 por ciento de las tierras agrarias en pendiente están clasificadas con un riesgo de erosión medio-alto

(AEAC/SV, 2007), y se producen ciclos recurrentes de sequías que incluso ponen en peligro el abastecimiento humano.

Los resultados obtenidos avalarían, así, el giro experimentado por la PAC desde los años noventa, introduciendo paulatinamente el cumplimiento de exigencias medioambientales para la percepción por parte de los agricultores de las ayudas directas, así como el fomento de programas de carácter medioambiental y/o social. Sin embargo, cuando se asigna y ejecuta el presupuesto destinado a la Política Agraria, los objetivos concretos relacionados con la competitividad, modernización del sector agrario ó sostenimiento de la renta de los agricultores siguen gozando de una gran relevancia material (32 por ciento, aproximadamente, del presupuesto total comunitario para el 2013). Mientras que la sostenibilidad medioambiental, el mantenimiento de los sistemas agrarios tradicionales y el desarrollo rural se financia básicamente mediante la PDR, que no presenta una dotación de fondos tan sustanciosa (9 por ciento, aproximadamente, del presupuesto total comunitario para el 2013), y en opinión de los expertos inadecuada para poder cumplir con los objetivos previstos en estas materias.

En este sentido, se deberían definir más claramente y de forma cuantitativa los objetivos concretos a alcanzar por ambas políticas, que suelen tener un carácter ampliamente teórico y genérico, llevando a cabo una distribución presupuestaria acorde con dichos objetivos, además del diseño y/o la incorporación de nuevos instrumentos que permitan alcanzarlos. Por ejemplo, se puede incidir en la necesidad de fijar un umbral superior en las cuantías de los pagos directos ó asignar un pago mínimo a las pequeñas explotaciones, e incluso vincular la percepción de ayudas a parámetros sociales.

En definitiva, la PAC debe adaptarse a una realidad donde las funciones sociales y medioambientales han adquirido relevancia, orientando la agricultura también a la producción de este tipo de bienes, y a la contribución del crecimiento económico de las zonas rurales.

Agradecimientos

Los autores desean 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 del proyecto RTA2006-0055-000. También agradecemos los comentarios de los evaluadores anónimos y el comité editorial de la revista, pues han contribuido a la mejora del documento original.

Bibliografía

- AEAC/SV (2007): "Las cubiertas vegetales ayudan a la conservación del medioambiente", *Agricultura de Conservación*, 5, pp. 4-5.
- Boyle, K., Peterson, R., Aheran, M., Alberini, A., Bergstrom, J., Libby, L. y Welsh, M. (2001): "Improved information in support of a national strategy of Open Land Policies: summary of Focus Group findings, summer 2000". Staff paper, Maine Agricultural and Forest Experiment Station.
- Calatrava, J. (1995): "Actividad agraria y sustentabilidad en el desarrollo rural: el papel de la Investigación / Extensión con enfoque sistémico", en E. Ramos y J. Cruz (eds.), *Hacia un nuevo sistema rural*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 303-325.
- y Sayadi, S. (2004): "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", *Revista Española de Estudios Agrosociales*, 204, pp. 207-218.
- Ceña, F. (1993): "El desarrollo rural en sentido amplio", en E. Ramos y P. Caldentey, P. (eds.), *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*, Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 25-40.
- Colino, J., Noguera, P., Riquelme, P. J., Carreño, F. y Martínez-Carrasco, F. (1999): *Informe sobre la reforma de la PAC y el sector agrario de la región de Murcia*. Murcia, Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- Comisión Europea (1988): *El futuro del mundo rural*. COM 501 final, Bruselas.
- (1999): *Por una Unión más fuerte y amplia. Agenda 2000*. COM 2000 final, Bruselas.
- (2004): *Commission proposal for a Council regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. COM (2004) 490 final, Bruselas.
- Dalkey, N. C. (1969): *The Delphi method: an experimental study of group opinion*. Santa Monica, The Rand Corporation.
- Díez, E., García, E. M. y Cebrián, E. (2001): "La contribución de las diversas funciones de la agricultura a la PAC del futuro", presentado al IV Coloquio Hispano-Portugues de Estudios Rurales (Santiago de Compostela).

- Gómez-Limón, J. A. y Atance, I. (2004): "Identificación de objetivos públicos para el apoyo del sector agrario", *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 203, pp. 49-84.
- Hulot, J. F. (1994): "La reforma de la PAC adoptada por el Consejo de Ministros", *Papeles de Economía Española*, 61, pp. 147-149.
- Lamo de Espinosa, J. (1998): *La nueva Política Agraria de la Unión Europea*. Madrid, Encuentro.
- Landeta, J. (1999): *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Barcelona, Ariel.
- Moran, D., McVittie, A., Allcroft, D. y Elston, D. (2003): "Beauty, beast and biodiversity: what does the public want from Scottish agriculture?". Technical Report to the Scottish Executive Environment and Rural Affairs Department, Edimburgo.
- Moyano, E. (2006): "Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. A propósito del nuevo Reglamento de desarrollo rural", presentado en el VI Coloquio de la Asociación Española de Economía Agraria/Sociedade Portuguesa de Estudos Rurales (Huelva).
- Ramos, E. y Romero, J. J. (1993): "La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del mundo rural", en E. Ramos y P. Caldentey (eds.), *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*, Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 11-24.
- Vera, F. y Romero, J. (1994): "Impacto ambiental de la actividad agraria", *Agricultura y Sociedad*, 71, pp. 153-181.