

Resumen

Las reformas de la Política Agraria Común (PAC) reflejan el deseo político de responder a las exigencias de la sociedad comunitaria hacia la agricultura, entre ellas la sostenibilidad medioambiental. Pese a ello, hoy en día la PAC no parece ser eficaz en la satisfacción de los intereses ciudadanos, arrastrando un déficit de legitimidad que cuestiona la sostenibilidad intrínseca de la propia política. Esta conflictividad explica el interés por analizar: la importancia otorgada a la agricultura por los ciudadanos y sus demandas hacia la PAC, según un cuestionario realizado a la sociedad andaluza; y si el desacoplamiento total, la condicionalidad y la modulación de las ayudas agrarias, así como las medidas del Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), dirigen esta actividad hacia una mayor sostenibilidad medioambiental y legitimidad social, en base a un cuestionario Delphi.

Melania
Salazar Ordóñez
y Samir Sayadi

Instituto Andaluz de
Investigación y Formación
Agraria (IFAPA).

1. Introducción

La relevancia que la Unión Europea (UE) concede, hoy en día, a la esfera social es incuestionable, valga por ejemplo el Plan D diseñado por la Comisión Europea en el año 2005 para fomentar el debate público, promover la participación de los ciudadanos y generar un diálogo sobre las políticas europeas, ante el resultado negativo de los referéndum francés y holandés sobre la Constitución europea. Así, el precepto que rige cualquier política económica, según el cual los objetivos de mejorar el bienestar común de los ciudadanos deben ser la guía para cada actuación de cualquier gobierno u organización (COMISIÓN EUROPEA, 2003, pág. 12), se transforma en fundamental dentro de las fronteras comunitarias. A su vez, la mejora del bienestar debe ser percibida por los consumidores y contribuyentes para mantener su apoyo a las políticas públicas (legitimidad social) y, por tanto, para el sostenimiento de las mismas a largo plazo.

La Política Agraria Común (PAC) no es una excepción a estos condicionantes, particularmente si se considera, en primer lugar, la existencia de un gran número de consumidores y un número reducido de agricultores, lo que hace casi imposible que la PAC pueda sustentarse sin el consentimiento tácito de los primeros (RABINOWICZ, 1996, pág. 226); en segundo lugar, la relevancia financiera de dicha política que revierte aún en mayores exigencias de legitimación social; y

¹ Esta investigación es fruto del Proyecto "Análisis de la demanda social por la multifuncionalidad agraria y contraste de preferencias públicas con las medidas de la PAC: aplicación a sistemas agrarios del sudeste de España" (MULTIPREF) (RTA2006-00055-00-00). Proyecto financiado por el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA).

en tercer lugar, el potencial que tiene esta política para configurar una agricultura que nos provee como consumidores y transformar un medio ambiente que nos proporciona bienestar.

La PAC, desde su nacimiento en el Tratado de Roma (1957), se constituyó en un referente de la integración de los seis países miembros de las Comunidades Europeas y de sus ciudadanos. Sus primeros pasos fueron dirigidos hacia la consecución del autoabastecimiento de alimentos, objetivo compartido por la sociedad de entonces. Para lograrlo, garantizando al agricultor el sostenimiento de su renta, se apostó por la tecnificación y modernización de la agricultura, mediante una política orientada a la gestión del mercado, con directrices intervencionistas y un elevado nivel de proteccionismo.

Sin embargo, la modernización de la agricultura ha dado lugar a una degradación ambiental del campo. La intensificación llevada a cabo, guiada por la búsqueda de rentabilidad económica, originó sistemas ampliamente tecnificados que han ocasionado importantes problemas medioambientales, derivados especialmente del uso masivo de *inputs* químicos. Además, aquellos sistemas agrarios que no pudieron acogerse con tanto éxito a este proceso tecnificador, situados particularmente en zonas menos favorecidas y medioambientalmente sensibles, se han enfrentado a la posibilidad de desaparecer por su falta de competitividad en precios, lo que acarrearía importantes problemas ambientales, como por ejemplo la desertificación, erosión, pérdida de biodiversidad, degradación de paisajes, etc.

Hasta la década de los 80, la sociedad no era realmente consciente de los problemas causados en el entorno natural por el modelo de producción implantado. Sin embargo, los rápidos cambios experimentados por los ciudadanos comunitarios desde los años sesenta, asociados al desarrollo económico y tecnológico, así como al aumento del nivel de bienestar, propiciaron una transformación en sus principios, valores y demandas. Así, los ciudadanos comenzaron a darse cuenta de los problemas generados por el sistema intensivo promovido por la PAC, y su escasa sostenibilidad; incrementándose la preocupación por la calidad ambiental.

Los decisores políticos no han permanecido impasibles ante los problemas causados por la implementación de esta política y los cambios sociales acaecidos en la Comunidad, introduciendo progresivamente a través de las distintas reformas (Reforma de 1998, Reforma de 1992, Agenda 2000, Reforma de 2003 y Chequeo Médico de 2008) instrumentos que paliasen o, al menos, controlasen los daños medioambientales causados por la actividad agraria, e intentando integrar la dimensión social en la política agraria.

Pero los cambios introducidos no parecen haber respondido al diseño de un modelo agrario comunitario realmente sostenible que contemple adecuadamente las preferencias y demandas de los ciudadanos, siendo dicha política objeto de continuas críticas y polémicas (ANANIA *et al.*, 2003; SUMPSI, 2004; MASSOT, 2004; AROVUORI y KOLA, 2005).

Esta controvertida realidad de la Política Agraria Común actual desde la perspectiva social explica el interés por analizar, en base a los resultados obtenidos de un cuestionario realizado a la sociedad de la región de Andalucía y un cuestionario *Delphi* dirigido a un panel de expertos a nivel nacional, tanto su sostenibilidad intrínseca como la sostenibilidad ambiental de la agricultura que diseña. Así, el presente estudio plantea tres objetivos: determinar la importancia que la sociedad otorga a la agricultura en Andalucía; identificar si entre las demandas de los ciudadanos se encuentran intereses medioambientales; y estudiar si mediante los principales instrumentos de la PAC (desacoplamiento total de las ayudas, condicionalidad y modulación), así como los introducidos en el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER), se está dirigiendo la actividad agraria hacia una mayor sostenibilidad desde la perspectiva medioambiental y hacia una mejora de la legitimidad social.

A continuación, tras este apartado de carácter introductorio, y una vez presentada la metodología de la investigación, se muestran los principales resultados obtenidos. Primero, se presenta la relevancia otorgada a la actividad agraria por la sociedad frente a diferentes temas de interés general y su demanda hacia objetivos de política agraria; y después, se comenta la opinión de los expertos sobre los instrumentos de la PAC considerados en el estudio. Por último, se ofrecen varias conclusiones y recomendaciones tendentes a mejorar la sostenibilidad de esta política mediante la inclusión de las exigencias de la sociedad en su planificación.

2. Metodología de la investigación

2.1. Cuestionario a la sociedad andaluza

La información sobre la importancia que la sociedad otorga a la agricultura proviene de una encuesta cuyo objetivo fue establecer el nivel de conocimiento, actitudes y opiniones en relación con la agricultura y la Política Agraria Común, así como identificar y priorizar las preferencias de la sociedad respecto a la actividad agraria, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El muestreo ha sido aleatorio estratificado con afijación proporcional, empleando como variable de estratificación el número de habitantes. Así, se han considerado tres estratos: rural, urbano y metropolitano, adaptando la delimitación del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2007), en función del tamaño poblacional, siendo rural si el número de habitantes está entre 0 y 20.000; urbano entre 20.001 y 100.000; y metropolitano, más de 100.000. Se ha utilizado como factor de corrección la densidad de población, delimitando los municipios rurales con una densidad menor de 150 hab/km² (OCDE, 1994).

La encuesta fue ejecutada, entre abril y julio de 2007, a una muestra de 409 ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (España) mayores de 18 años, siendo el error muestral del 5% para la estimación de proporciones (nivel de confianza, 95%).

En la Tabla 1 se recogen algunas de las principales características de los encuestados.

Tabla 1. Características de los encuestados

Características		Muestra (%)
Sexo	Mujeres	52
Edad	18 años ≥ 34 años	37
	35 años ≥ 49 años	31
	50 años ≥ 64 años	19
	≥ 65 años	13
Estudios	Sin estudios	6,3
	Estudios primarios	25,2
	Estudios secundarios	29,3
	Estudios universitarios	39,2
Nivel de ingresos	≤1300 euros	22
	1300-2300 euros	39
	2301-3000 euros	24
	≥3000 euros	15
Situación Laboral	Trabajador cta. ajena	51
	Trabajador cta. propia	12
	Desempleado	5,5
	Jubilado	11
	Estudiante	8
	Ama de casa	12,5
Lugar de residencia	Rural	26
	Urbano	35
	Metropolitano	39
Familiares agricultores	No	49,1
	Sí	50,9

Una vez recopilada la información, se realizó un estudio descriptivo en forma de distribución de frecuencias, calculando la media y la desviación típica, en las variables de carácter ordinal; y empleando el test Chi-cuadrado a partir de las tablas de contingencia para establecer las variables con relaciones de dependencia.

2.2. La técnica *Delphi* y su aplicación al caso de estudio

Para alcanzar otro de los objetivos anteriormente establecidos, se ha efectuado un sondeo a un panel de expertos empleando el método *Delphi*. Esta técnica de investigación social, nacida en los años 50, está basada en la consulta a expertos y permite estructurar la comunicación entre un grupo de personas seleccionadas por sus conocimientos, con la finalidad de obtener una opinión grupal fidedigna que permita realizar análisis y pronósticos. De este modo, el *Delphi*, llevado a cabo mediante un proceso iterativo, permite analizar las consecuencias inciertas a través de la recogida de información subjetiva de un grupo de referencia (SOLIÑO, 2004, pág. 19), asentándose sobre el hecho de que el juicio subjetivo de expertos contribuye a la previsión en situaciones de incertidumbre. Incluso se afirma que las opiniones y expectativas de los agentes económicos, expertos o no, deben estar en la base del proceso de decisión político, siendo el *Delphi* una técnica adecuada para conocer sus opiniones (MARISCAL y CAMPOS, 2000, pág. 7).

Dicho método surgió en 1948 en Estados Unidos, en el seno de la Rand Corporation, aunque no será hasta 1963 cuando se publique el primer informe, aplicado sobre temas nucleares. A partir de ahí, y especialmente desde los setenta, alcanza una importante difusión, empleándose en múltiples ámbitos científicos. En España, y concretamente en el campo agrario, son diversos, aunque no muy frecuentes, los trabajos que lo han utilizado (DÍEZ PARTIER, 1979; CALATRAVA y NAVARRO, 1987; GIL, 1991; RODAS, 1991; SAYADI, 1993; COLINO *et al.*, 1999; MARISCAL y CAMPOS, 2000; entre otros).

Una vez delimitado el objeto de estudio, es decir la Política Agraria Común y su sostenibilidad, 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 Política de Desarrollo Rural (PDR), sus objetivos, instrumentos, presupuestos, así como los factores que han impulsado las sucesivas reformas. Además, para la estructuración del mismo, se solicitó a diferentes 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.

En el estudio se optó por realizar dos rondas o iteraciones. Para adoptar esta decisión, 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. Finalmente, se elaboró el cuestionario definitivo que incluye tres bloques de preguntas relacionadas con la Política Sectorial Agraria, la Política de Desarrollo Rural y Cuestiones Medioambientales, presentándose aquí los resultados relativos a 17 cuestiones relacionadas con el tema objeto de estudio.

Para la cuantificación de la opinión de los expertos, la escala utilizada fue de carácter ordinal formada por cinco posiciones, desde el -2 (totalmente en desacuerdo) hasta el 2 (totalmente de acuerdo). La posición intermedia 0 indica una postura de neutralidad, duda o indiferencia respecto a la cuestión planteada. 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 por su carácter visual, al permitir emplazarse en un lado u otro de la misma, representando, lógicamente, sus valores extremos, desviaciones respecto a la situación de indiferencia. De esta forma, se han definido tres tendencias de opinión, el acuerdo formado por respuestas positivas 1 y 2, el desacuerdo por posturas negativas -1 y -2, y la incertidumbre.

Así, se han podido agrupar las respuestas de los expertos en tres tipos. El primero (Tipo I) corresponde a contestaciones con tendencia de opinión hacia el acuerdo y el segundo (Tipo II) hacia el desacuerdo. En estos dos 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) o respuesta más frecuente:

- 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.

En cuanto al tercer tipo (Tipo III) se genera una tendencia de opinión hacia la incertidumbre. Esta tendencia engloba, a su vez, dos situaciones o clases diferentes: 1) aquéllas en las que se cumplen los tres criterios anteriormente definidos para la posición 0 de duda, originando, por parte de los expertos, una convergencia de respuestas hacia dicha posición, indicando una situación manifiesta de incertidumbre (respuestas Tipo III-1); y 2) aquéllas en las que no se cumplen alguno de los criterios establecidos previamente, produciéndose una divergencia o discordancia de respuestas entre los expertos, indicando también una situación de incertidumbre (respuestas Tipo III-2), aunque por la carencia de elementos de juicio unánime (ver Tabla 2).

En relación con el número de expertos necesarios, en base a la bibliografía consultada, se ha apreciado la conveniencia de que fueran más de 17 y menos de 50. Dalkey (1969) señala que hasta 17 el error medio disminuye exponencialmente por cada experto añadido. Mientras que Landeta (1999) apunta, un máximo de 50, ya que a partir de esta cifra la mejora de la previsión es muy pequeña.

El cuestionario ha sido contestado por los panelistas en dos iteraciones o rondas. En la primera, se envió a 40 sujetos, número elegido teniendo en consideración sus áreas de conocimiento, sus características generales y que se podían sufrir abandonos, recibiendo respuesta de 28 (el 70%), a los que se les remitió en una segunda ocasión, contestando al final 25 (el 89%). En cuanto al perfil de los expertos implicados en el sondeo, se seleccionaron pertenecientes a tres ámbitos profesionales diferentes: investigación, administración pública y académico (ver Tabla 3).

El modo de ejecutar los cuestionarios en ambas rondas ha sido a través del correo electrónico durante los años 2006-2007.

Tabla 2. Criterios de Tendencia de Opinión de los Expertos

Tendencias	Criterios		
	PRM	M	Md
Acuerdo	$68\% \leq$	"2" ó "1"	$0,6 \leq$
Desacuerdo	$68\% \leq$	"-2" ó "-1"	$-0,6 \geq$
Incertidumbre	$68\% \leq$	"0"	$-0,6 < Md > 0,6$

No se cumplen alguno de los criterios anteriores

Tabla 3. Ámbitos profesionales del panel de expertos

Ámbitos profesionales	1ª Iteración		2ª Iteración	
	Nº Respuestas	%/Total	Nº Respuestas	%/Total
Investigación	8	28,6	7	28
Administración Pública	9	32,1	9	36
Académico	11	39,3	9	36
Total	28	100	25	100

En la primera iteración, se solicitó a los encuestados que efectuasen una autovaloración de su grado de conocimiento sobre los tres bloques de preguntas incluidos. Para ello, se facilitó una escala de 0 (ningún conocimiento sobre el tema) a 9 (amplios conocimientos sobre el tema). Dicha autovaloración permitió, por una parte, verificar si el panel de expertos era efectivamente acertado y por otra, la ponderación de las respuestas en función del nivel de conocimiento del tema considerado. En la segunda, se ofrecía a los expertos, junto con sus contestaciones iniciales, las respuestas medias ponderadas obtenidas del conjunto de sujetos del panel.

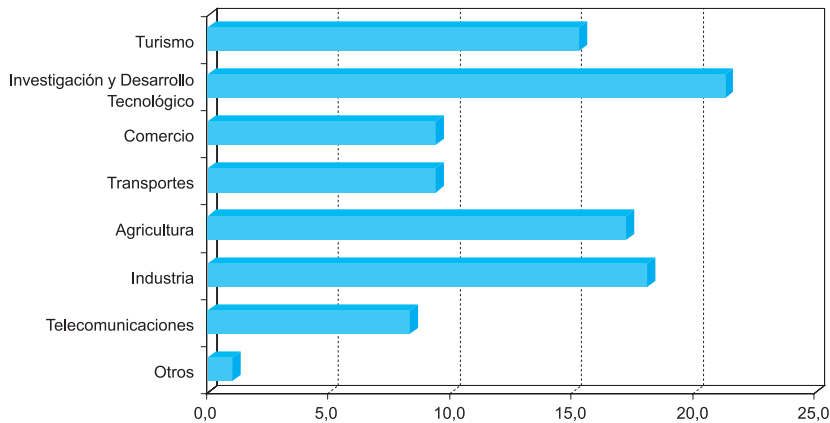
3. La importancia de la agricultura para la sociedad andaluza

Se solicitó a los individuos que eligieran entre ocho posibilidades las tres actividades económicas que, según su opinión, se deben fomentar en Andalucía (Figura 1). La agricultura es elegida por un 17,2% de los ciudadanos, por detrás de la investigación y desarrollo (21,3%) y la industria (18,1%), situándose el turismo en cuarto lugar (15,3%).

Por tanto, la agricultura está situada entre las tres actividades productivas que se deberían incentivar con más intensidad en la región. Comparando estos resultados con los del Agrobarómetro de Andalucía (IESA, 2007, pág. 30), el 49% de los ciudadanos opina, asimismo, que “hay sectores más importantes que la agricultura para el desarrollo económico de Andalucía”, afirmando al mismo tiempo el 41,9% que “la agricultura es el motor de la economía andaluza”.

Se ha detectado una relación significativa ($p < 0,05$) entre elegir una actividad u otra y la edad ($\chi^2_{12} = 27,099$; $p = 0,007$), de modo que los encuestados de más edad tienden a elegir más la agricultura entre las opciones presentadas, mientras que los jóvenes prefieren fomentar el turismo y la I+D. Algo similar ocurre en función del nivel de estudios ($\chi^2_{12} = 30,976$; $p = 0,002$), ya que, las personas sin

Figura 1. Posición de la agricultura entre las actividades económicas que se deberían fomentar con más intensidad en Andalucía. En porcentaje



Fuente: Cuestionario (2007).

estudios o estudios primarios optan más por la agricultura, y aquéllas con estudios secundarios ó universitarios se inclinan por la I+D, la industria y las telecomunicaciones. Además, aquéllos con ingresos ($\chi^2_{12}=25,652$; $p=0,012$) inferiores a 1.800 euros impulsarían la agricultura, frente a los de ingresos más altos cuya preferencia es la I+D. Los habitantes de las zonas rurales ($\chi^2_8=48,326$; $p=0,000$) optan por la actividad agraria en mayor medida que los urbanos y metropolitanos, al igual que los residentes en municipios interiores ($\chi^2_4=11,040$; $p=0,026$), aquéllos que tienen familiares agricultores ($\chi^2_4=11,009$; $p=0,026$) y, dentro de éstos, los que poseen familiares agricultores de primer grado ($\chi^2_8=23,588$; $p=0,003$).

Por otra parte, la importancia otorgada a la actividad agraria en relación con varias inquietudes generales de los ciudadanos se ha determinado mediante su comparación con seis cuestiones de interés social, empleando una escala nominal de cinco posiciones: me preocupa mucho menos la agricultura; me preocupa bastante menos la agricultura; me preocupan ambos temas en igual medida; me preocupa bastante más la agricultura; y me preocupa mucho más la agricultura. Los resultados obtenidos han sido los siguientes:

- Sanidad Pública. Al 44% de los individuos muestreados les preocupa bastante menos la agricultura que la Sanidad, al 19,3% mucho menos y al 29,6% en igual medida. Tan sólo el 7,1% manifiesta que la agricultura les inquieta bastante o mucho más que la Sanidad. Son los menores de 32 años

($\chi^2_{12} = 23,598$; $p = 0,023$) los que tienden a manifestar menor preocupación por la actividad agraria, al igual que los residentes en municipios litorales ($\chi^2_4 = 14,941$; $p = 0,005$).

- b) Educación. Al 60,1% de los sujetos les intranquiliza bastante y mucho menos la agricultura que la Educación, manifestando el 10,1% más preocupación por la actividad agraria. A las mujeres ($\chi^2_4 = 11,035$; $p = 0,026$) les preocupa menos la agricultura que la Educación, siendo también los residentes de municipios costeros ($\chi^2_4 = 23,068$; $p = 0,000$) y los urbanos y metropolitanos ($\chi^2_8 = 20,863$; $p = 0,008$) los que parecen inquietarse menos por la actividad agraria frente a la educativa.
- c) Desempleo. Al 49,5% les intranquiliza bastante y mucho menos la actividad agraria que el desempleo. Casi el 20% se preocupa bastante y mucho más por la agricultura. Significativamente aparece relacionado el sexo ($\chi^2_1 = 13,451$; $p = 0,009$), siendo las mujeres las que tienden a preocuparse menos por la agricultura en relación con el desempleo.
- d) Seguridad ciudadana. La mayoría de los encuestados (52,4%) está bastante menos intranquilo por la agricultura que por la seguridad ciudadana y, tan sólo, el 16,4% lo están bastante o mucho más por la agricultura. Los encuestados con niveles de estudios más bajos ($\chi^2_{12} = 24,295$; $p = 0,019$), de zonas interiores ($\chi^2_4 = 17,250$; $p = 0,002$), de zonas rurales ($\chi^2_8 = 23,602$; $p = 0,003$), que tienen familiares agricultores ($\chi^2_4 = 11,113$; $p = 0,025$) son los que tienden a preocuparse más por la agricultura.
- e) Infraestructuras. El 44,2% se inquieta por las infraestructuras y la agricultura con la misma intensidad. El 33,7% lo hace bastante o mucho menos por la agricultura, y el 22,1% bastante o mucho más por esta última. Los mayores de 60 años ($\chi^2_{12} = 24,751$; $p = 0,016$) están más preocupados por la agricultura en relación con las infraestructuras, mientras los residentes en municipios litorales ($\chi^2_4 = 17,975$; $p = 0,001$) siguen inquietándose menos por la agricultura. Igualmente, las personas con familiares agricultores ($\chi^2_8 = 15,984$; $p = 0,043$) muestran mayor inquietud por la actividad agraria.
- f) Medioambiente. Al igual que en la cuestión anterior, la mayor parte de los encuestados, 48,4%, manifiesta una preocupación igual por el medioambiente y la agricultura. Para la cuarta parte de los entrevistados (20%) se aprecia bastante y mucha más preocupación hacia la actividad agraria

frente al medioambiente. A más edad ($\chi^2_{12} = 26,452$; $p = 0,009$) y menor nivel de estudios ($\chi^2_{12} = 59,398$; $p = 0,000$) más inquietud por la actividad agraria en comparación con el cuidado del entorno natural. En las zonas rurales ($\chi^2_8 = 22,676$; $p = 0,004$) se percibe más preocupación por la agricultura frente a zonas urbanas y metropolitanas. Dicha preocupación es también mayor entre entrevistados con familiares agricultores ($\chi^2_4 = 9,719$; $p = 0,045$).

Con la finalidad de determinar la situación global de la agricultura en relación con los seis ámbitos considerados (Sanidad Pública, Educación, desempleo, seguridad ciudadana, infraestructuras y medio ambiente), se ha creado una media artificial (media aritmética) de carácter general (MPos) que contempla la inquietud por la agricultura respecto a la preocupación conjunta por los temas de interés comparados. Para poder calcularla, se ha transformado la escala nominal empleada, dando un valor numérico a las respuestas emitidas desde -2= me preocupa mucho menos la agricultura; hasta 2= me preocupa mucho más la agricultura. El cálculo se ha efectuado como sigue, apareciendo los resultados obtenidos en la Tabla 4:

$$MPos = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_{ij}$$

Donde:

MPos = inquietud media por la agricultura respecto a la preocupación conjunta por el resto de temas considerados.

a = valor de la escala obtenido

i = individuos pertenecientes a la muestra

j = ámbitos considerados

n = número de individuos

Tabla 4.
Inquietud media por la agricultura respecto al resto de temas considerados (MPos)

Agricultura respecto a...	MPos
Sanidad Pública	-0,716
Educación	-0,630
Desempleo	-0,422
Seguridad ciudadana	-0,454
Infraestructuras	-0,124
Medioambiente	-0,161
Global	-0,418

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuestionario (2007).

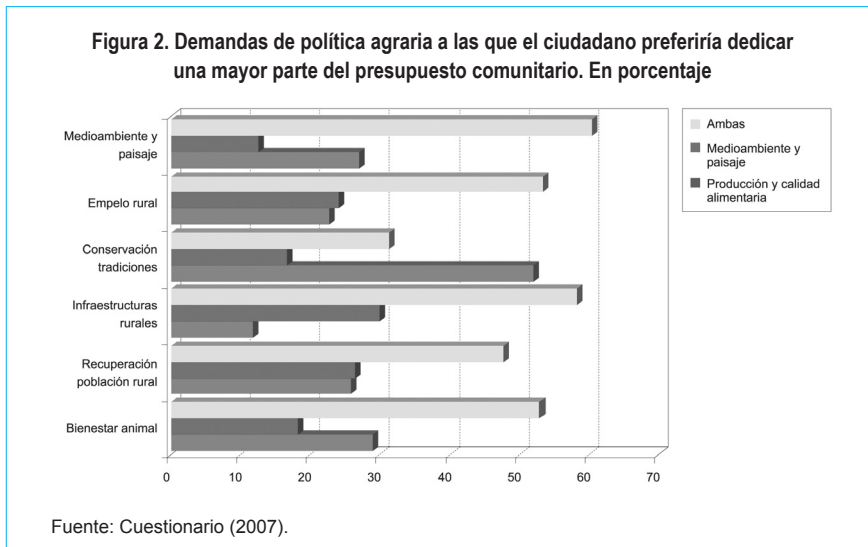
La inquietud media por la agricultura respecto al conjunto de temas planteados (MPos) es -0,418, lo que indica que en general la agricultura preocupa algo menos que el resto de los temas. Según los distintos ámbitos, la agricultura preocupa menos cuando es comparada con la Sanidad Pública y la Educación, estando prácticamente al mismo nivel que las infraestructuras o el medioambiente.

Al realizar la prueba no paramétrica de Mann-Whitney, se ha observado la existencia de diferencias significativas ($p < 0,05$) entre todas las preocupaciones medias calculadas, excepto en los casos de la sanidad pública y la educación, por un lado, el desempleo y la seguridad ciudadana, por otro, y finalmente las infraestructuras y el medioambiente (Tabla 5).

En último lugar, con la finalidad de establecer las metas de política agraria que, en mayor medida hoy en día se requieren socialmente, se solicitó a los entrevistados que eligieran la demanda agraria a la que preferían dedicar una mayor parte del presupuesto comunitario. Así, mediante comparaciones binarias entre la “producción y calidad alimentaria”, objetivo productivo, y distintos objetivos sociales y medioambientales (Figura 2), se indagó sobre las prioridades de los ciudadanos a través de sus preferencias en la asignación de sus impuestos.

Tabla 5.
Test de diferencias significativas entre las MPos ($p < 0,05$)

	Sanidad Pública	Educación	Desempleo	Seguridad ciudadana	Infraestructuras	Medioambiente
Sanidad Pública		U= 79700,00 p= 0,215	U= 91457,00 p= 0,001	U= 49581,00 p= 0,000	U= 53593,00 p=0,000	U= 56101,50 p= 0,000
Educación			U= 96192,00 p= 0,043	U= 57648,00 p= 0,000	U= 601,03 p= 0,000	U= 71680,00 p= 0,030
Desempleo				U= 80287,50 p= 0,306	U= 81151,00 p= 0,000	U= 84155,50 p= 0,000
Seg. ciudadana					U= 54240,00 p= 0,001	U= 55951,50 p= 0,005
Infraestructuras						U= 82063,00 p= 0,712
Medioambiente						



Al preguntar sobre la producción y calidad alimentaria y el medioambiente y paisaje rural, el 60,6% de los entrevistados les asigna a ambos objetivos la misma cuantía de dinero, mientras un 26,9% se inclina por la producción y calidad alimentaria. Los sujetos mayores de 45 años ($\chi^2 = 18,511$; $p = 0,005$) o con menor nivel de estudios ($\chi^2 = 12,852$; $p = 0,045$) son los que otorgan en mayor medida sus impuestos a la producción y calidad alimentaria. Por tanto, la demanda hacia el medioambiente se incorpora a los requerimientos de los ciudadanos con la misma intensidad que las demandas alimentarias.

Entre producción y calidad alimentaria y empleo rural, el 53,3%, porcentaje algo inferior al anterior, responde “los dos por igual”. Aquellos que prefieren destinar mayor cuantía monetaria a la producción y calidad alimentaria son el 22,6%, mientras el 24,1% se decanta por el empleo. La única variable que condiciona dichas opiniones es el nivel de estudios ($\chi^2 = 14,306$; $p = 0,026$), de modo que a menor nivel de estudios más apoyo se presta al empleo rural.

En relación con la producción y calidad alimentaria y la conservación de tradiciones rurales, el 52,1% de la población dirige más dinero a la producción, siendo el 16,7% los que prefieren la conservación de tradiciones. Las características sociodemográficas que poseen una relación significativa con las contestaciones son la edad ($\chi^2 = 14,487$; $p = 0,025$) y el nivel de estudios ($\chi^2 = 14,576$; $p = 0,024$), siendo los jóvenes o los que tienen estudios superiores los que tienden más a la producción y calidad alimentaria.

Al comparar la producción y calidad alimentaria con las infraestructuras rurales, la mayoría (58,3%) concede el mismo presupuesto en ambos casos, prefiriendo el 29,9% otorgar más dinero a las infraestructuras.

En lo relativo a la producción y calidad alimentaria y la recuperación de la población rural, el 47,7% destina la misma asignación a los dos objetivos, inclinándose el 26,4% hacia recuperar la población y el 25,9% hacia la producción. Los encuestados sin estudios ó con estudios primarios ($\chi^2 = 19,403$; $p = 0,004$) dirigen una mayor cantidad de sus impuestos a la recuperación de la población rural, y los que poseen estudios superiores a la producción y calidad alimentaria.

Finalmente, entre producción y calidad alimentaria y bienestar animal, los recursos deberían ir destinados, según el 52,9% de los individuos, a ambos objetivos por igual. Del resto, el 28,9% financia en mayor medida la producción y el 18,1% el bienestar de los animales. Las mujeres ($\chi^2 = 10,837$; $p = 0,0054$) se inclinan más por financiar el bienestar animal, al igual que los más jóvenes ($\chi^2 = 24,536$; $p = 0,000$). En cambio, los entrevistados con familiares agricultores o ganaderos ($\chi^2 = 7,454$; $p = 0,024$) tienden más a apoyar la producción y calidad alimentaria.

4. La Política Agraria Común según la opinión de los expertos

De forma resumida, se presentan a continuación para cada afirmación planteada en el cuestionario *Delphi*, la media (Md) y, como indicador de la dispersión de las respuestas, la desviación típica; así como, el porcentaje de expertos situados en las posiciones de acuerdo (valores 1 y 2 de la escala), desacuerdo (-1 y -2) y duda (0), además de la tendencia general marcada por las respuestas agregadas (ver Metodología).

Respecto al desacoplamiento total de las ayudas agrarias (Tabla 6), incorporado en la Revisión Intermedia de 2003 y confirmado con el Chequeo Médico de la PAC de 2008, los expertos afirman que el desacoplamiento no va a permitir una mayor sostenibilidad de la agricultura comunitaria ni va a mejorar la conservación del medioambiente (respuestas Tipo III). Asimismo, tampoco va a incrementar el apoyo de la sociedad a la PAC (PRM= 80%; Md= -1.16; M= -2), por el contrario se afirma que resulta difícil ante la sociedad justificar una ayuda que no requiere la necesidad de producir.

Tabla 6.
Principales resultados de las cuestiones sobre desacoplamiento total de las ayudas agrarias

Afirmaciones	Md	Desv. tip.	Duda%	Acuerdo%	Desacuerdo%	Tendencia
El desacoplamiento total de las ayudas agrarias permitiría mejorar la sostenibilidad de la agricultura en la UE.	-0,48	1,046	32	20	48	Incertidumbre
El desacoplamiento total de las ayudas agrarias contribuiría a la mejora y conservación del medioambiente y biodiversidad en la Unión Europea.	-0,24	1,091	40	24	36	Incertidumbre
El desacoplamiento total de las ayudas agrarias permitiría mejorar la legitimidad social de la PAC dentro de la UE (legitimidad interna).	-1,16	0,943	12	8	80	Desacuerdo

Preguntando sobre la condicionalidad de las ayudas agrarias (ver Tabla 7), los encuestados están de acuerdo en que favorece la sostenibilidad (PRM= 79.1%; Md= 0.96; M= 1) y contribuye a la conservación del medioambiente y la biodiversidad (PRM= 87.5%; Md= 1.08; M= 1). Sin embargo, aparece una tendencia hacia la incertidumbre (respuestas Tipo III) por discrepancia de opiniones ante su contribución a la legitimidad de la PAC.

En relación con la modulación (suponiendo un porcentaje del 5%) (ver Tabla 8), se produce una concordancia entre los encuestados al afirmar su intervención positiva en la mejora de la legitimidad social de la PAC (PRM= 72%; Md= 0.64; M= 1). No obstante, se origina una discordancia de respuestas, y por tanto una tendencia hacia la incertidumbre, al sugerir su participación en la sostenibilidad y la mejora y conservación del medioambiente y biodiversidad.

Por otra parte, en las afirmaciones sobre el FEADER en relación con el medioambiente (Ver Tabla 9), las posturas de incertidumbre (respuestas Tipo III-2) se hicieron manifiestas al abordar si sus objetivos responden a las demandas sociales en materia medioambiental (PRM= 46%, Md= 0,36 y M= 1; y Dt= 0,95), y si las medidas introducidas permiten alcanzar los objetivos medioambientales (PRM= 44%, Md= 0,438 y M= 1; y Dt= 1,02). Además, los entrevistados afirmaron (respuestas Tipo I) que el FEADER no dispone de un presupuesto adecuado para la correcta ejecución de las medidas estipuladas sobre cuidado medioambiental a través de la actividad agraria.

Tabla 7. Principales resultados de las cuestiones sobre condicionalidad de las ayudas agrarias

Afirmaciones	Md	Desv. Tip.	Duda%	Acuerdo%	Desacuerdo%	Tendencia
La condicionalidad de las ayudas agrarias (teniendo en cuenta la normativa española) permite mejorar la sostenibilidad de la agricultura.	0,96	0,751	16,7	79,1	4,2	Acuerdo
La condicionalidad de las ayudas agrarias (teniendo en cuenta la normativa española) contribuye a la mejora y conservación del medioambiente y biodiversidad.	1,08	0,584	12,5	87,5	0	Acuerdo
La condicionalidad de las ayudas agrarias (teniendo en cuenta la normativa española) permite mejorar la legitimidad social de la PAC dentro de la Unión Europea (legitimidad interna).	0,58	1,139	16,7	66,7	16,7	Acuerdo

Tabla 8. Principales resultados de las cuestiones sobre modulación de las ayudas agrarias

Afirmaciones	Md	Desv. Tip.	Duda%	Acuerdo%	Desacuerdo%	Tendencia
La modulación obligatoria de las ayudas agrarias (suponiendo un porcentaje de modulación del 5%) permite mejorar la sostenibilidad de la agricultura comunitaria.	-0,32	1,108	20	28	52	Incertidumbre
La modulación obligatoria de las ayudas agrarias (suponiendo un porcentaje de modulación del 5%) contribuye a la mejora y conservación del medioambiente y biodiversidad comunitaria.	-0,16	1,214	16	40	44	Incertidumbre
La modulación obligatoria de las ayudas agrarias (suponiendo un porcentaje de modulación del 5%) permite mejorar la legitimidad social de la PAC dentro de la Unión Europea (legitimidad interna).	0,64	1,114	12	72	16	Acuerdo

Tabla 9. Principales resultados de las cuestiones sobre el FEADER

Afirmaciones	Md	Desv. Tip.	Duda%	Acuerdo%	Desacuerdo%	Tendencia
Los objetivos planteados en el Reglamento de Desarrollo Rural (FEADER) responden a las demandas sociales sobre medioambiente.	0,36	0,953	24	44	20	Incertidumbre
El FEADER introduce las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos previstos en materia medioambiental.	0,43	1,028	20	44	20	Incertidumbre
El FEADER propone un presupuesto (perspectivas financieras 2007-2013) que permite la correcta ejecución de las medidas propuestas en relación con el medioambiente.	-1,22	0,671	12	0	80	Desacuerdo

5. Conclusiones

De los resultados obtenidos se puede afirmar la existencia de cierta homogeneidad en las percepciones de los ciudadanos de la región de Andalucía en cuanto a sus juicios sobre agricultura. Así, cuando esta actividad económica es comparada con otras temáticas de interés social como la seguridad ciudadana, el desempleo, la educación o la sanidad, su importancia se ve reducida, inquietándose en general la sociedad por dichos temas más que por la agricultura. Consecuentemente, la preocupación e importancia real que los ciudadanos otorgan a esta actividad es relativa.

Las demandas de los ciudadanos integran bienes y servicios comerciales, es decir de carácter alimentario, así como bienes y servicios no comerciales, es decir medioambientales y sociales. De modo que, según los andaluces dichos bienes requeridos a la agricultura tienen una importancia similar, en el sentido de preferir los ciudadanos una distribución presupuestaria equitativa para los diferentes objetivos. Por tanto, la función de bienestar de la sociedad andaluza incorpora demandas medioambientales hacia la actividad agraria. En este sentido, los resultados confirman la validez del giro experimentado por la PAC desde los años 90, introduciendo paulatinamente el cumplimiento de exigencias medioambientales para la percepción de las ayudas directas, así como la posibilidad de acogerse a programas de carácter medioambiental y/o social.

Por otro lado, se aprecia como la complejidad de la Política Agraria Común ha obligado a los expertos entrevistados a efectuar un importante esfuerzo de agregación y compendio de sus conocimientos no solo sobre dicha política sino también

sobre diferentes variables sociales, económicas, políticas, etc., que la rodean. La técnica *Delphi* ha permitido indagar sobre dicha materia, aunque, probablemente la mencionada complejidad, así como la dificultad de reflejarla en un cuestionario de forma más simple, ha podido influir en la aparición de algunas opiniones divergentes. Pese a ello, los expertos han afirmado la efectiva contribución de la condicionalidad a la sostenibilidad y legitimidad social; y de la modulación, exclusivamente, a mejorar la imagen de la Política Agraria Común ante los ciudadanos europeos, por el recorte de los pagos directos; junto con la escasa aportación del desacoplamiento de las ayudas agrarias a la legitimidad social, y la insuficiencia del presupuesto del FEADER para alcanzar un óptimo cuidado medioambiental a través de la agricultura.

En este sentido, la sostenibilidad de la PAC es discutible. En las últimas reformas de esta política, las autoridades comunitarias establecieron entre sus motivaciones, responder a las demandas sociales y proteger el medioambiente. Sin embargo, los instrumentos implementados no parecen estar orientados hacia dichos propósitos. Todo ello en un momento en el que la sociedad ya demanda la preservación de la naturaleza por parte de esta actividad económica. Así, la especial controversia que rodea a la PAC, y que dificulta las pretensiones legitimadoras de los decisores políticos, es previsible que no desaparezcan a corto plazo.

En definitiva, cuando se trata de evaluar el carácter general de la Política Agraria Común la incertidumbre se agudiza. No obstante, es oportuno mejorar la visión social en relación con la PAC y su desempeño medioambiental. Dicha mejora pasa por diseñar y desarrollar instrumentos que realmente integren y fomenten la protección de la naturaleza a través de la agricultura, volviendo a ser el agricultor identificado como garante de la naturaleza. Asimismo, es necesario fomentar las técnicas permitan identificar, conocer y, posteriormente, cuantificar la demanda de la sociedad hacia la agricultura del siglo XXI, e incluirlos en la futura Política Agraria Común y la Política de Desarrollo Rural.

Referencias bibliográficas

- > ANANIA, G.; BLOM, J. C.; BUCKWELL, A.; COLSON, F.; GARCÍA AZCARATE, T.; RABINOWICZ, E.; SARACENO, E.; SUMPSI, J.; VON URFF, W.; WILKIN, J. (2003), Policy vision for sustainable rural economies in an enlarged Europe, Hannover: Academy for Spatial Research and Planning (ARL) y Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR).
- > AROVUORI, K.; KOLA, J. (2005), "Multifunctional policy measures for multifunctional agriculture", XI Congreso de la Asociación Europea de Economía Agraria, The future of Rural Europe in the global Agri-food system, Copenhagen (Dinamarca).
- > CALATRAVA, J.; NAVARRO, L. (1987), "Definición de prioridades en investigación agraria por el método Delphi: aplicación al programa de investigación agraria de Andalucía", Vth European Congress of Agricultural Economists, Resource Adjustment and European Agriculture, Balasonszeptzak (Hungría).
- > COLINO, J.; NOGUERA, P.; RIQUELME, P. J.; CARREÑO, F.; MARTÍNEZ-CARRASCO, F. (1999), Informe sobre la reforma de la PAC y el sector agrario de la región de Murcia, Consejo Económico y Social de la región de Murcia, Murcia.
- > COMISIÓN EUROPEA (2003), Consumer interests in the Common Agricultural Policy efficiency and equity, Dirección General para la Salud y Protección de los Consumidores, Bruselas.
- > DALKEY, N. C. (1969), The Delphi method: an experimental study of group opinion, The Rand Corporation, Santa Mónica.
- > DÍEZ PARTIER, E. (1979), "Galicia rural y el año 2000: un análisis tipo Delphi", Serie Economía y Sociología Agrarias, nº 6, Madrid.
- > GIL, J. M. (1991), "Predicción a corto y medio plazo de los precios mensuales de los cereales en España", Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza.
- > INE (2007), Diferentes datos estadísticos. Disponible en: [www.ine.es]. Consulta: 2006-2007.
- > IESA (2007), Opinión pública, agricultura y sociedad rural en Andalucía – Agrobarómetro 2006, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA-CSIC), Córdoba.

- > LANDETA, J. (1999). El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre, Ariel Practicum, Barcelona.
- > MARISCAL, P. J. y CAMPOS, P. (2000), “Aplicación del método Delphi a un grupo de propietarios de dehesas de la Comarca de Monfragüe (Cáceres)”, Informe final CSIC. Madrid.
- > MASSOT, A. (2004), “Quo Vadis PAC?: una propuesta reformista a favor de una nueva Política Agro-rural Común”, V Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria, Agricultura, alimentación y espacio rural en transición, Santiago de Compostela (España).
- > OCDE (1994), Territorial Indicators of Employment. Focusing on rural development, OCDE, París.
- > RABINOWICZ, E. (1996), “La reforma radical de la política agraria de Suecia: posibles implicaciones para el debate sobre la reforma de la PAC”, Revista Española de Economía Agraria, nº 176 – 177, Madrid, pp. 215 - 242.
- > RODAS, N. (1991), “Análisis del consumo de frutas tropicales en el mercado español”, Tesis Master of Science, CIHEAM-IAMZ. Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza, España.
- > SAYADI, S. (1993), “Analyse de la production et la commercialisation des plants de pépinière en Espagne”, Tesis Master of Science, CIHEAM-IAMZ, Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza, España.
- > SOLIÑO, M. (2004), “El método Delphi: aplicación a la Economía de los Recursos Naturales en España”, V Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria. Agricultura, alimentación y espacio rural en transición, Santiago de Compostela (España).
- > SUMPSI, J. M. (2004), “Hacia una nueva PAC en busca de la racionalidad perdida”, V Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria. Agricultura, alimentación y espacio rural en transición, Santiago de Compostela (España).