



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria (*)

IGNACIO ATANCE MUÑIZ (**)

CARLOS TIÓ SARALEGUI (**)

1. INTRODUCCION

La reforma de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) de la Agenda 2000, acordada en 1999, tiene en el concepto de multifuncionalidad de la agricultura europea uno de sus objetivos y justificaciones esenciales. No obstante, el término ha generado un largo debate desde sus primeros usos *oficiales* en 1997. El debate ha abordado un abanico tan amplio de cuestiones como: si existe la multifuncionalidad, en qué consiste, qué funciones incluye o qué políticas puede legitimar; debate que llega a alcanzar la posibilidad de estar ante un nuevo paradigma de la política agraria que sustituyera a la ya superada *excepción agraria*.

Mediante este trabajo se pretende contribuir al debate revisando los argumentos económicos que están sustentando el quizá demasiado abstracto concepto de multifuncionalidad, con objeto de analizar qué indicaciones pueden darse desde la teoría económica para el diseño de políticas que tengan este concepto por objeto. Para ello en el siguiente apartado se realiza la mencionada revisión de los conceptos económicos, lo cual conlleva desgranar profundamente el

(*) Este artículo está basado en la ponencia presentada por los autores al taller de debate «La Reforma de la PAC de la Agenda 2000 y la agricultura española», organizada por Foro Agrario, junio 2000. Los autores desean agradecer a Fernando Estirado y José Antonio Rodríguez Fraguas sus valiosas observaciones a versiones previas del trabajo. Este artículo se enmarca dentro de la investigación «Sistemas Alternativos de Adaptación de las Ayudas Directas a la Agricultura», financiada por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), proyecto SEC-97/1213.

(**) Departamento de Economía y Ciencias Sociales Agrarias. Universidad Politécnica de Madrid.

concepto abordado. Este análisis permite, en el tercer apartado, evaluar la capacidad de la actual PAC para alcanzar los objetivos multifuncionales perseguidos e indicar las pautas que debiera seguir una política agraria que realmente los persiguiera. Por último, el trabajo revisa el contexto al que se enfrenta la multifuncionalidad y, en concreto, las implicaciones que presenta en las negociaciones agrarias internacionales, su aplicabilidad al caso de la agricultura española y las dificultades que su desarrollo práctico deberá superar.

2. ¿QUÉ ES LA MULTIFUNCIONALIDAD?

2.1. Evolución del concepto de multifuncionalidad

El término al que hace referencia constante este trabajo no es sino una palabra nueva para un concepto antiguo. En el término multifuncionalidad se recoge la incorporación a la función *tradicional* de producción de materias primas y alimentos la consideración de todas aquellas funciones realizadas por la agricultura que van más allá de ésta y por las cuáles el agricultor no obtiene un bien intercambiable en los mercados. Sin embargo, sin necesidad de acuñar un término específico y sin una definición tan expresa, la intervención pública en materia agraria siempre ha destacado entre sus motivaciones el hecho de que la agricultura presenta una fuerte interacción con otros objetivos deseables, especialmente en materia de medio ambiente y equilibrio territorial.

En diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura y el Consejo Europeo de Luxemburgo se pronuncia a favor de una *agricultura europea multifuncional*. Es la base para la presentación, en marzo de 1998, de la propuesta de reforma de la PAC contenida en la Agenda 2000.

Sin embargo, no es hasta 1999 cuando se produce un intento formal de definir el concepto de multifuncionalidad. Es entonces cuando la Comisión (EC 1999a), en informe para el Comité Especial de Agricultura, acota el concepto, estableciendo las tres funciones principales de la agricultura europea: la producción de materias primas y alimentos en condiciones competitivas (y sus consecuencias sobre la seguridad alimentaria europea), la conservación del medio ambiente y del paisaje rural y la contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo territorial equilibrado.

2.2. La multifuncionalidad como característica versus multifuncionalidad como objetivo

El concepto de multifuncionalidad conlleva el reconocimiento de que la agricultura realiza una serie de funciones que exceden

ampliamente la mera producción de materias primas y alimentos. Por tanto, el carácter multifuncional de la agricultura no es sino una característica de la actividad agraria. Independientemente de cuáles sean en cada momento y lugar las características de la agricultura, ésta realizará conjuntamente varias funciones.

Sin embargo, la Comisión ha empleado con mayor frecuencia la palabra multifuncionalidad como referencia a un objetivo «planeado» para la política agraria europea, y es aquí donde empiezan a surgir las objeciones. Puesto que la defensa del carácter multifuncional de la agricultura, dado que previamente se ha argumentado justificadamente que la agricultura es multifuncional *per se*, resulta un objetivo vago y confuso.

Dada la aceptación de la multifuncionalidad como característica de la actividad agraria, su incorporación a los objetivos de la política agraria europea requeriría la especificación de objetivos claramente definidos para cada una de las funciones realizadas por la agricultura. Y es aquí donde podemos empezar a plantearnos los debates acerca de si estos objetivos pueden ser idénticos para todas las regiones (la agricultura es multifuncional, pero cada sistema productivo –entendiendo por éste la suma de producción más territorio– aporta un conjunto diferente de funciones a la sociedad) o qué instrumentos resultan más adecuados para su consecución.

De hecho no resulta difícil encontrar en la política actual instrumentos que tienen efectos muy diferentes sobre la provisión de bienes públicos en función de las características del territorio sobre el que actúan.

Tal vez mantener la multifuncionalidad de la agricultura requiere simplemente hacer viable dicha actividad, ya que, por sí misma, es multifuncional. Basándose en ello, las medidas dirigidas a defender dicha multifuncionalidad sólo serían necesarias en momentos y lugares donde corriera peligro el mantenimiento de la actividad agraria tradicional. Ello implica una declaración de «peligro de desaparición».

2.3. Las funciones de la agricultura

Desde el punto de vista económico, las funciones realizadas por la agricultura que no generan bienes que puedan ser intercambiados en mercados establecidos responden al concepto de externalidades. Estas externalidades, que podrán ser de signo positivo o negativo, presentan mayoritariamente la particularidad de poseer las características de bienes (o males) públicos.

La condición de externalidad ha sido frecuentemente argumentada como motivo suficiente para justificar la intervención pública (1). Desde el punto de vista económico, la relación no es tan sencilla, y la justificación de la intervención requiere un análisis en mayor profundidad del tipo de externalidad existente.

La teoría económica señala que la intervención pública en presencia de externalidades debe tener por objeto desplazar la producción hasta el óptimo social, punto de equilibrio en el que se iguala el beneficio marginal social con el coste marginal privado (para el caso de externalidades positivas en la producción). Es aquí donde comienzan los problemas, al resultar realmente compleja la determinación del beneficio marginal social. El cálculo del coste marginal privado puede presentar complicaciones en numerosos casos (especialmente debido a la heterogeneidad de las explotaciones y al problema de información asimétrica), especialmente cuando nos encontramos con externalidades cuya provisión no supone un coste de oportunidad para el agricultor.

Por último, aun justificándose desde la teoría económica la necesidad de la intervención, queda por elegir el método de realizar ésta (aspecto que será discutido en el apartado siguiente), puesto que existen muchos más instrumentos y combinaciones de los mismos más allá de las subvenciones (instrumento mayoritariamente empleado), e incluso existen diversas formas de diseñar y poner en marcha estas ayudas. En la determinación del instrumento óptimo incide directamente el tipo de bien público que esté generando la externalidad, así como la distribución de derechos de propiedad vigente (sobre esto se insistirá especialmente en el caso de la función agroambiental).

2.4. La producción conjunta

De la propia multifuncionalidad se deriva el hecho de que nos encontramos ante un proceso de producción conjunta. Este hecho, íntimamente enlazado con el de externalidad, ha constituido el segundo argumento empleado para la defensa de la intervención pública sobre los mercados agrarios.

De manera sencilla, el hilo argumental empleado sostiene la necesidad de apoyar la producción de alimentos y materias primas con el

(1) Si bien es cierto que esta argumentación no ha sido simétrica en el caso de externalidades positivas y negativas, siendo mucho menor la motivación política para la corrección de externalidades negativas (como puede derivarse de la comparación del desarrollo del reglamento agroambiental y la ecocondicionalidad).

fin de mantener el nivel de producción de los bienes públicos no remunerados por el mercado, dado que ambos tipos de bienes son producidos de manera conjunta. De hecho, hay que insistir en que el concepto de multifuncionalidad surge en un momento histórico en el que existe «peligro» para la actividad agraria, ya que la obtención de productos agrarios deja de ser un objetivo social deseable, al poderse importar más baratos de otros países, por lo que en caso de abandonarse la actividad productiva pudieran perderse «conjuntamente» las externalidades positivas.

Nuevamente, la teoría económica exige analizar con mayor detalle el tipo de fenómeno productivo que contemplamos antes de recomendar la intervención pública. En primer lugar, debemos determinar la clase de producción conjunta al que nos enfrentamos [por ejemplo, resulta imprescindible, cuanto menos, conocer si la producción de cada uno de los bienes públicos contemplados crece, decrece o permanece constante conforme se incrementa la producción del bien privado (2)]. En segundo lugar, se debe estudiar si existen otros mecanismos para la provisión de estos bienes públicos (y en caso afirmativo estudiar qué proceso productivo asegura su provisión de manera más eficiente). Y en tercer lugar hemos de observar si la intervención a través del bien privado es obligatoria (no existe otra manera), recomendable (es la más eficiente), prescindible (existen otras formas de intervenir) o desaconsejable (no garantiza una adecuada provisión del bien público).

El argumento ha sido también reforzado con frecuencia con el de la búsqueda de economías de escala (traducidas en este caso en ahorros presupuestarios) a través de la utilización de un mismo instrumento para la resolución de varios desequilibrios (Comisión 1999). Sin embargo, este principio es contrario a la recomendación económica de emplear al menos un instrumento por cada objetivo especificado. Esta observación académica se traduce en la práctica en la aparición de fricciones y costes de oportunidad entre políticas, que a menudo requieren medidas correctoras adicionales.

El análisis de los procesos de producción conjunta permite hacer referencia a una de las funciones que con mayor frecuencia han sido

(2) Se debe tener en cuenta que, aunque en algunos casos de producción conjunta la relación entre los bienes producidos puede ser calificada estrictamente como creciente (tal es el caso de la relación entre empleo rural y producción agraria), constante (la protección ante la erosión proporcionada por un sistema de terrazas de cultivos leñosos) o decreciente (las externalidades negativas por empleo de productos fitopatológicos con efectos residuales), son aun más numerosos los procesos en los que la relación varía en función de la cantidad producida. Tal es el caso, por ejemplo, del beneficio de la ganadería extensiva sobre el mantenimiento de los pastos de montaña, que puede ser creciente para cargas ganaderas bajas, constante para un cierto rango de cargas (entre la mínima y la máxima recomendada) y decreciente para cargas ganaderas superiores.

citadas por los países *defensores* de la multifuncionalidad: la seguridad alimentaria. Este ha sido el argumento más empleado por países como Japón, Corea y Noruega: la producción agraria genera conjuntamente un bien público, que es la seguridad alimentaria, al disminuir el riesgo de desabastecimiento alimentario. Sin embargo, desde un punto de vista económico puede resultar discutible el carácter de bien público de la seguridad alimentaria, especialmente por la componente de no-exclusión, dado que ésta depende totalmente de la capacidad de acceso de todos los segmentos de población a los alimentos producidos. Aún más interesante resulta discutir de qué actividad es la seguridad alimentaria una producción conjunta, si de la producción o del comercio, pues resulta evidente que existe una relación competitiva entre la seguridad alimentaria obtenida a través del proteccionismo y la obtenida a través de la liberalización (facilidad de acceso a producciones alimentarias externas). Un análisis detallado de ambos puntos de vista puede ser encontrado en los trabajos de Ohga (1999) y Bohman *et. al.* (1999).

2.5. La producción de bienes privados

La producción de bienes privados agrícolas, motivo que origina la existencia de la propia actividad agraria, presenta una serie de características especiales que han propiciado históricamente la intervención pública en el sector. La conjunción de las características de oferta y demanda de productos agrarios provoca una fuerte inestabilidad de los precios a corto plazo y una tendencia decreciente de los mismos a largo plazo. En este sentido, la intervención pública puede tener como objetivo la corrección de dichas tendencias mediante la estabilización de precios (corto plazo) y su mantenimiento (largo plazo, objetivo que puede ser sustituido por el de mantenimiento de las rentas de los agricultores, lo cual amplía el espectro de instrumentos utilizables).

Sin embargo, las restricciones presupuestarias, la incapacidad para justificar una intervención sectorial y, especialmente, las restricciones derivadas de la inclusión de la agricultura en las negociaciones comerciales internacionales, niegan la vigencia de la *excepción agraria* y hacen peligrar la perdurabilidad de los instrumentos de intervención permanente sobre los mercados agrarios.

De ahí surge el «peligro» de crisis en la actividad. Ahora bien, es preciso preguntarse si ese «riesgo de desaparición» de la actividad agraria se presenta de un modo generalizado en todos los sistemas productivos o existen algunos sistemas agrarios más frágiles que requie-

ren una mayor atención. Razones presupuestarias, de legitimación interna ante la sociedad europea y de aceptación en el contexto internacional, aconsejan no generalizar el riesgo de crisis a toda la agricultura europea.

2.6. La función agroambiental

La estrecha relación existente entre agricultura y medio ambiente provoca que las decisiones que el agricultor toma en la gestión de su explotación, realizadas con el propósito de optimizar su función agraria, tengan una repercusión inmediata sobre el medio ambiente. Esta repercusión, que puede ser tanto positiva como negativa, responde, como sabemos, al concepto de externalidad, con la particularidad de que en el caso de la función agroambiental estas externalidades tienen un carácter de bienes o males públicos.

La presencia de externalidades en un proceso productivo impide alcanzar a través del precio del bien privado producido una solución eficiente. En el caso concreto de las externalidades agroambientales positivas, el óptimo social sólo será alcanzado si el agricultor recibe la compensación correspondiente al coste de desplazar su producción desde el óptimo privado. Pero la inexistencia de un precio definido para dichas externalidades y la participación de múltiples agentes (es toda la sociedad la que se beneficia del cambio en el proceso productivo) dificulta el proceso de compensación y abre una vía para la intervención pública.

En el caso de las externalidades positivas, la consecución del nivel productivo óptimo cuando múltiples agentes se encuentran afectados exigirá su internalización a través, por ejemplo, de la concesión de una subvención al generador de la externalidad, por lo que la resolución del problema de externalidades se reducirá a la determinación de dicho nivel óptimo y a la fijación de la subvención.

Asimismo, el tratamiento de las externalidades negativas exigirá intervenciones, que actualmente se basan en sistemas de cuotas y sanciones. No obstante, existen instrumentos económicos alternativos tales como la imposición de tasas o el empleo de sistemas mixtos (cuotas más tasas, permisos comercializables) cuya elección óptima depende del caso particular de contaminación al que nos enfrentemos y más concretamente de las características del proceso contaminador, de la gravedad del mismo y de la distribución de derechos de propiedad existente.

Sin embargo, el proceso productivo agrario es lo suficientemente complejo como para dificultar una división absoluta entre externali-

dades positivas y negativas, o lo que es lo mismo, entre contaminar o no contaminar. Este debate entra de lleno en el concepto de derechos de propiedad. Sólo se podrá diseñar un mecanismo eficiente de intervención pública tras una clara asignación de los derechos de propiedad entre los diferentes agentes implicados en el proceso contaminador (o benéfico) del medio ambiente. El conjunto de derechos de propiedad poseídos por el agricultor determina el denominado *nivel de referencia* (Scheele, 1999), nivel de producción agroambiental mínimo, cuya consecución (y los posibles costes asumidos) debe correr a cargo del propio agricultor. La consecución de niveles agroambientales superiores al nivel de referencia supone una vulneración de los derechos de propiedad del agricultor, por lo que éste debe ser remunerado.

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

Por último, debe considerarse también que los derechos de propiedad (y, por tanto, los niveles de referencia) no son inamovibles, sino que su distribución entre los diferentes agentes implicados puede ser modificada en el tiempo. Los propios programas agroambientales constituyen frecuentemente un arrendamiento temporal de los derechos del agricultor. Pero también cabe contemplar cambios definitivos en los derechos del agricultor (ante, por ejemplo, modificaciones graves de las condiciones medioambientales de una zona) que abren el debate sobre la necesidad de compensar o no al agricultor.

2.7. La función de contribución al desarrollo rural

El caso de la función social realizada por los sistemas agrarios reúne también ciertos componentes de externalidad, en tanto en cuanto el bienestar de la sociedad aumenta debido al mantenimiento en las áreas rurales de un cierto volumen de población exigido por la propia actividad agraria para su desarrollo.

Este objetivo social surge en áreas sometidas a intensos procesos de despoblamiento en el pasado. Si la sociedad juzga importante el

mantenimiento de ciertos niveles mínimos de ocupación del territorio, existe entonces margen para la intervención pública en aquellas ocasiones en que un cambio en los sistemas productivos pueda generar una pérdida de empleo rural, dado que el descenso en el bienestar social puede ser superior al incremento del beneficio privado derivado de la reestructuración o del abandono (entendiendo en este último caso el término *beneficio privado* como un eufemismo económico que hace referencia a la racional respuesta de abandonar una actividad económica que no genera ganancias).

Sin embargo, es conveniente evitar enfoques de carácter general que conduzcan a la aplicación de tratamientos indiscriminados (en forma de apoyos de precios o compensación de rentas de determinados productos justificados por objetivos de mantenimiento de la población). En este sentido cabe reflexionar sobre ciertos aspectos como:

- Los niveles demográficos bajos, próximos a la desertificación, y la inviabilidad de actividades económicas alternativas (agrarias o no) a corto plazo, pueden aconsejar un apoyo a las rentas, que preferentemente deberá ser de carácter transitorio o, cuando menos, sujeto a revisión.
- En áreas que no reúnan estas características, el mantenimiento de determinadas actividades agrarias puede ser alentable o inconveniente, sin descartar la conveniencia de transferencia de «derechos» de producción a otras zonas en el marco de reestructuraciones sociales.
- Los niveles de estímulo para el mantenimiento de la actividad deberán adaptarse al grado de dificultades naturales y estructurales de cada zona.
- En definitiva, todo ello no se aleja mucho de lo que ya se recogía en el art. 39.2 del Tratado, al expresar que «en la elaboración de la PAC y de los métodos especiales que lleve consigo se deberán tener en cuenta las características especiales de la actividad agraria que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales de las distintas regiones agrícolas».

Por otra parte, la existencia de otras actividades generadoras de empleo en el medio rural obliga, en el caso de la función social, a determinar qué parte de la misma se desea satisfacer mediante la actividad puramente agraria, como paso previo al establecimiento de subvenciones correctoras del desequilibrio generado. Una vez que la

producción agraria no se considera «necesaria per se», y que el empleo puede ser obtenido en otras actividades económicas en el medio rural, parece coherente que dicho nivel de actividad agraria fuera el imprescindible para mantener el paisaje y los bienes medio-ambientales que aporta la agricultura.

3. MULTIFUNCIONALIDAD E INTERVENCIÓN PÚBLICA

3.1. ¿Es la Agenda 2000 un instrumento válido para la defensa de la multifuncionalidad?

A partir del año 1997, el concepto de multifuncionalidad comienza a estar habitualmente presente en los debates sobre el apoyo público a la agricultura hasta convertirse en la principal justificación oficial al apoyo a la agricultura aprobado en la Agenda 2000.

No obstante, el esquema de apoyo a la agricultura resultante tras la reforma de la Agenda 2000 es análogo al de 1992, al existir un incremento de los pagos directos como compensación a nuevas reducciones de los precios de intervención (compensación que en este caso es parcial) y mantener las medidas de acompañamiento (aunque esta vez integradas dentro del reglamento de desarrollo rural, denominado habitualmente segundo pilar de la PAC) como elemento para el fomento de los aspectos no productivos de la agricultura.

El traslado al campo de la multifuncionalidad de esta explícita separación de la PAC en dos pilares (conjunto de OCMs y reglamento de desarrollo rural) abre dos interpretaciones. La primera implica entender que ambos pilares deben servir para hacer frente a la defensa del carácter multifuncional de la agricultura, mientras que la segunda consiste en considerar que los instrumentos contenidos en el reglamento de desarrollo rural son los encargados de dar respuesta a los objetivos comunitarios en torno a la multifuncionalidad.

La primera opción podría ser calificada como la opción *oficial* de la Comisión, dado que es el argumento de la multifuncionalidad el esgrimido en el seno de la OMC con objeto de defender los pagos directos a la agricultura. Sin embargo, existen varios problemas para entender que los pagos directos sean un instrumento de apoyo a la multifuncionalidad.

En primer lugar, que el instrumento es más antiguo que el objetivo, lo que lleva a considerar que la multifuncionalidad consistió simplemente una noción legitimadora de cara a potenciar la estrategia negociadora europea en la OMC (Massot 2000) sin que llegasen a ser estudiados realmente qué instrumentos deberían emplearse para alcanzar los «objetivos multifuncionales» (o, más precisamente,

como se indicó previamente, los objetivos «planeables» para cada una de las funciones realizadas por la agricultura).

En segundo lugar, el sistema de «pagos directos» sigue gravitando sobre determinadas Organizaciones Comunes de Mercado (cereales, oleaginosas, carne de vacuno...) que en su día fueron objeto de la reforma de 1992 y, con el paso del tiempo, parecen haberse convertido en las únicas producciones agrarias que deben ser objeto de «mantenimiento» por sus «efectos ambientales o multifuncionales». Pudiera deducirse que sectores de tanto interés como el viñedo, las frutas y las hortalizas no aportan dichos efectos «benéficos» y bastaría con que defiendan sus parcelas de mercado en base a su demostrada capacidad histórica para competir.

En tercer lugar, la generalización de las «ayudas directas» a todos los cultivadores de este tipo de producciones, que además se determinan proporcionalmente a los rendimientos medios históricos en sus respectivas comarcas, son aspectos prácticos que terminan por deslegitimar este tipo de instrumentos como garantes de la multifuncionalidad de la agricultura.

La segunda opción parece implícitamente avalada por el propio texto de la Agenda 2000, dado que en él el concepto de multifuncionalidad –tras ser citado entre las consideraciones iniciales– no aparece sino como principio básico del reglamento de desarrollo rural. El análisis de las medidas incluidas en este reglamento sí avala con mayor garantía que en el caso de las OCMs el concepto de multifuncionalidad, dado que incluye medidas destinadas al apoyo de las funciones productivas (modernización de las explotaciones agrarias, formación, cese anticipado de la actividad agraria, ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios), medioambientales (medidas agroambientales y apoyo a la silvicultura) y sociales (instalación de jóvenes agricultores, ayudas compensatorias para agricultores de zonas desfavorecidas y con limitaciones medioambientales, medidas de adaptación y desarrollo de zonas rurales) de la agricultura.

El reglamento de desarrollo rural brinda un marco de actuación que los diferentes Estados miembros deben llenar de contenido a través de la elaboración de los programas de desarrollo rural. Sin embargo, el problema de la defensa de la multifuncionalidad a través del segundo pilar de la PAC surge en el ámbito presupuestario, puesto que en el marco financiero para el período 2000/2006, ratificado por el parlamento Europeo tras el Acuerdo de Berlín, el reglamento

de desarrollo rural absorbe tan sólo el 10,2 por ciento de la rúbrica 1 (PAC) (3).

Sería injusto no admitir que la Agenda 2000 introduce dos *instrumentos de perfeccionamiento* muy importantes en torno a la multifuncionalidad, como son la modulación de las ayudas y la eco-condicionalidad. La importancia de estos dos instrumentos para el desarrollo de los objetivos derivados del carácter multifuncional de la agricultura va más allá de su capacidad de generar nuevos recursos presupuestarios para el segundo pilar. Ambos instrumentos tienen potencia suficiente para apoyar la puesta en práctica del concepto ya visto de *niveles de referencia*, tanto agroambientales (mediante la vinculación de las ayudas al cumplimiento de unas prácticas agroambientales mínimas derivadas de los derechos de propiedad retenidos por la sociedad) como sociales (a través especialmente de la inclusión de criterios ligados al empleo).

Sin embargo, estos instrumentos son de aplicación estatal y no parece que vayan a ser de aplicación generalizada, en cuyo caso (salvando los problemas de complejidad en la puesta en marcha y las restricciones presupuestarias) cabe preguntarse si las acusaciones a la Comisión, y especialmente al Consejo, de no desarrollar una política acorde con el declarado objetivo de la multifuncionalidad no debieran ser extendidas e incrementadas a gran parte de las administraciones de los Estados miembros.

Por último, deben ser también consignadas las consecuencias que sobre la financiación del apoyo al carácter multifuncional de la agricultura tiene el hacer reposar éste exclusivamente sobre el reglamento de desarrollo rural. Así, el hecho de que las medidas incluidas en el segundo pilar sólo sean financiadas al 75 ó 50 por ciento por los presupuestos comunitarios (frente a la completa financiación comunitaria de los gastos en mercados), pone en entredicho que el apoyo a la multifuncionalidad de la agricultura europea sea asignado en base a las funciones realmente realizadas por el sector agrario en los diferentes territorios y no en base a los recursos financieros disponibles por los Estados miembros para cofinanciar las medidas propuestas.

(3) Concretamente, el presupuesto anual aprobado para la rúbrica 1b (desarrollo rural) es de 4.300 millones de euros, mientras que el de la rúbrica 1a (gastos en mercados) se sitúa entre los 36.600 millones de euros al comienzo del periodo (año 2000) y los 37.300 al final del mismo (año 2006). Estos valores implican para el total del periodo 2000/2006 un gasto presupuestado de 267.700 millones para las medidas de mercados y 30.300 para las medidas de desarrollo rural (las cifras son redondeadas y están referidas a precios constantes de 1999). En el caso concreto de las medidas de desarrollo rural, la cifra aprobada representa un incremento del 20,7 por ciento respecto al presupuesto medio del periodo 1994/1999 (3.600 millones de euros), pero un descenso del 7,8 por ciento respecto al presupuesto del último año del periodo (1999, 4.700 millones de euros).

3.2. Una política específica para la multifuncionalidad

Si la Agenda 2000 no constituye la política óptima para el desarrollo del concepto de multifuncionalidad, pero éste sí resulta un objetivo deseado, parece necesario el diseño de un modelo político alternativo.

Una vez analizado previamente el concepto de multifuncionalidad, se puede afirmar que la actividad agraria implica la realización de al menos tres funciones afectadas por diferente problemática:

- Función productiva, afectada por un problema de precios inestables y a largo plazo a la baja.
- Función medioambiental, caracterizada por ser una externalidad pública, presenta el riesgo de no ser producida óptimamente en ausencia de una intervención pública correctora.
- Función social, con rasgos de externalidad pública positiva, aunque afectada conjuntamente por otros fenómenos de actividad en el medio rural ajenos a la actividad propiamente agraria.

Con este panorama de funciones y de objetivos correctores, la intervención pública debe decidir, en caso de actuar, si hacerlo mediante un instrumento único o múltiple, si hacerlo con igual carácter a lo largo de todo el territorio, y si hacerlo a través de mecanismos no discriminatorios entre productores competitivos o marginales.

Si las relaciones entre objetivos fueran todas de carácter positivo (es decir, una intervención tendente a incrementar el grado de consecución de uno de los objetivos, por ejemplo la estabilización de los mercados agrarios, incrementa automáticamente el grado de consecución del resto, por ejemplo: el nivel de servicios medioambientales ofrecido por la agricultura), la intervención a través de un instrumento único podría llegar a ser adecuada. Sin embargo, el hecho de que éste no sea siempre el caso y el diferente carácter de los bienes generados a través de cada función (bienes privados producidos directamente en el caso de la función productiva, bienes públicos producidos como externalidad en el caso de la función medioambiental) aconsejan la intervención a través de múltiples instrumentos que tengan en cuenta las relaciones entre funciones.

Las principales líneas para el diseño de una política de apoyo a los objetivos derivados del carácter multifuncional de la agricultura podrían ser:

- Dado que la función productiva tiene un carácter más horizontal que el resto de funciones, entre otros motivos por el hecho de que

el mismo producto puede ser producido en territorios con características muy diferentes, la política debe comenzar por la elección de los instrumentos óptimos para el fomento de una agricultura productiva y competitiva (término que, según los casos, puede corresponderse con conceptos que van desde la producción de commodities a precios internacionalmente competitivos hasta la producción de productos diferenciados de alta calidad destinados a cubrir nichos de mercado locales, regionales o internacionales).

- Es en el diseño de instrumentos políticos de apoyo a la función productiva donde se debe situar el debate sobre la idoneidad de las ayudas directas como instrumento válido para este objetivo. La línea argumental de la Comisión defiende que el mecanismo de compensación mediante ayudas directas de las reducciones de precios institucionales fomenta la competitividad de la agricultura, al enviar al agricultor señales (precios) más cercanas a las existentes realmente en los mercados internacionales. Pero esta línea argumental apenas se muestra avalada por datos que corroboren que la evolución de los precios internacionales influya determinante en las decisiones de siembra de los agricultores (lo que podría llevar en España a un incremento de la superficie destinada a trigo en detrimento de la dedicada a cebada). Si está más demostrado que la evolución de las ayudas repercute directamente en las decisiones de siembra (girasol). Por todo ello parece, como mínimo muy cuestionable, que una política que incremente el porcentaje de los beneficios agrarios procedente de las ayudas directas pueda contribuir a fomentar la competitividad internacional de la producción.
- A continuación se debe diseñar una política que, teniendo en cuenta los efectos provocados sobre los diferentes sistemas productivos por los mecanismos de fomento de la competitividad, permita alcanzar los niveles socialmente óptimos para los objetivos multifuncionales (medioambiente y desarrollo rural) no capturados por los mercados. Esta política deberá tener sin duda una marcada componente territorial hasta el punto de que en las regiones más productivas puede quedar reducida a niveles complementarios semejantes al actual segundo pilar, mientras que en las regiones menos productivas puede ser necesario convertirla en el *único* pilar.
- En este nuevo diseño de la intervención con el objetivo expreso de la corrección de desequilibrios en la provisión de bienes públicos, deberá tenerse en cuenta qué gama de instrumentos emplear,

evitando la repetición de ciertas fricciones actuales entre políticas ofrecidas simultáneamente con objetivos en conflicto (4). En el caso de aquellos instrumentos que supongan una ayuda directamente vinculada a la provisión de ciertos bienes o servicios, será el momento de debatir nuevamente la determinación de los perceptores de las ayudas, así como la necesidad de poner en marcha sistemas de revisión periódica de las mismas.

4. EL CONTEXTO DE LA MULTIFUNCIONALIDAD

4.1. Implicaciones de la multifuncionalidad sobre las negociaciones en el seno de la Organización Mundial de Comercio

La multifuncionalidad desde la perspectiva del resto de grandes potencias negociadoras. Evolución y perspectivas

Como ya se ha indicado previamente en el resto de países que han esgrimido el concepto de multifuncionalidad (Noruega, Japón, Suiza, Corea), la argumentación principal se ha basado en su componente de seguridad alimentaria, con la controversia, ya expuesta, que este aspecto genera desde el estricto punto de vista de la teoría económica, especialmente por el hecho de que las ganancias sobre la seguridad alimentaria derivadas de un apoyo a la producción interna deben ser comparadas con las pérdidas (en la propia seguridad alimentaria) que se derivan de un desarrollo incompleto de los intercambios comerciales internacionales (5).

En cuanto a la postura del Grupo Cairns, ha pasado de un rotundo rechazo inicial a la actual petición de análisis más específicos de las *medidas multifuncionales* que vayan a ser apoyadas. Actualmente nadie rechaza el concepto, sino los instrumentos que se quieran hacer valer para su defensa. La postura australiana parece muy clara a estos efectos, al comprender y aceptar que otros países quieran defender las diferentes funciones que realizan sus agriculturas, pero exigir que lo hagan empleando instrumentos que no distorsionen los mercados internacionales agrarios, pues para Australia la función productiva agraria es primordial y el mantenimiento de esta función pasa por la superación de las trabas a los intercambios comerciales internacionales.

(4) Este puede ser el caso actual de conflictos puntuales o generales entre políticas como la concentración parcelaria, la reforestación con especies de crecimiento rápido, el arranque de viñedos, etc., con ciertos objetivos sociales y medioambientales.

(5) Esta necesidad de comparar el incremento en la seguridad alimentaria por la vía de la protección interior frente a la de la liberalización de los mercados agrarios internacionales ha sido especialmente destacada por los grupos de trabajo en multifuncionalidad de la OCDE (OECD 2000).

De esta manera, el debate se mueve hacia el ámbito del grado de distorsión de cada instrumento, que es función primordialmente del grado de conexión del instrumento con el nivel de producción, pero no exclusivamente, pues también influyen significativamente factores como el volumen productivo afectado. Así, países como Australia ya se han pronunciado a favor de ayudas agroambientales conectadas si se demuestra que resultan el modo más eficaz de proveer el bien ambiental deseado (ver Abare (1999), donde se pone el ejemplo de los arrozales japoneses y su función de protección de las avenidas).

La postura de Estados Unidos, perfectamente reflejada en sus argumentaciones económicas por el trabajo de Bohman *et al.* (1999), se centra también en el reconocimiento del objetivo y negación de los instrumentos, en este caso exigiendo que éstos se limiten a aquellos admitidos dentro de la «caja verde». En el caso norteamericano se pone un gran énfasis en la necesidad de obligar a los países que deseen poner en marcha políticas correctoras de fallos de mercado por infraprovisión de externalidades positivas, a que pongan el mismo empeño en la corrección de aquellos provocados por externalidades negativas.

Hipótesis de desarrollo de la próxima ronda negociadora

Seguramente, el precedente de la Ronda Uruguay condicionará las próximas negociaciones ante la Organización Mundial de Comercio. Por ello, el debate sobre la multifuncionalidad va a estar presente en la negociación del Montante Global de Apoyo a la agricultura y, por tanto, ausente en los capítulos de acceso a los mercados o competencia de las exportaciones.

La defensa de la multifuncionalidad no impedirá que las ayudas que distorsionan el comercio mundial (caja ámbar: precios garantizados y ayudas conectadas con el nivel de producción y la evolución de los precios) se sometan a una disciplina de reducción creciente, o supresión a medio plazo. Como ya se ha indicado, la defensa de la multifuncionalidad se propondrá sea efectuada a través de ayudas de la «caja verde», que no distorsionen el comercio ni fomenten producciones.

El tema «caliente» será el futuro de los «pagos directos» por hectárea o cabeza de ganado («caja azul»). Sostener que dichas ayudas sirven al mantenimiento de la multifuncionalidad de la agricultura será tarea difícil, dadas las imperfecciones ya analizadas en este tipo de instrumentos. Como consecuencia, parece inevitable que cualquier

nuevo acuerdo con la Organización Mundial de Comercio lleve a una nueva reforma de la PAC.

4.2. Consecuencias para la agricultura española del apoyo a la multifuncionalidad

Un sistema como el propuesto conlleva una cierta dualidad productiva que lleva a formularse en el caso español la pregunta sobre la existencia o no de sistemas productivos capaces de competir en los mercados internacionales, si bien es cierto que los sistemas agrarios españoles con mayor vocación de competitividad no se encuentran entre los que son sujetos de mayor regulación, salvo el aceite de oliva. En cualquier caso, sería preciso que existiera una estrategia nacional de fomento de la competitividad que integre políticas como la de regadíos, formación de capital humano, difusión tecnológica y fomento organizativo.

No obstante, el reto de la producción agroambiental conlleva la necesidad de un cambio profundo en las instituciones españolas, especialmente en las administraciones públicas y en los sindicatos agrarios. Sería triste que un país con pocas ventajas comparativas en los sectores productivos actualmente favorecidos por las ayudas directas (salvo el caso ya mencionado del aceite de oliva) y con la mayor calidad ambiental, no fuera capaz de tomar ventaja de un cambio político que beneficiaría la producción de bienes públicos. Como ejemplo notable, cabe recordar que la práctica tradicional del barbecho español no se beneficia de los «pagos compensatorios». Según el esquema aplicado en 1993, el barbecho quedó excluido de la percepción de las ayudas, siendo una de las actividades agrarias emblemáticas de los objetivos que se persiguen con la nueva reforma en ciernes.

Quizá sea éste el momento de reflexionar sobre los movimientos realizados por Francia en su Ley de Orientación, que brinda un modelo sobre el cual es conveniente debatir su capacidad para dar respuesta a los objetivos abiertos por la multifuncionalidad, así como su capacidad de adaptación a la agricultura española.

4.3. Incertidumbres planteadas por la multifuncionalidad

En primer lugar, resulta realmente complicada la puesta en marcha de una política de apoyo a la multifuncionalidad, especialmente ante situaciones multi-administrativas como la española. Es cierto que desde un punto de vista técnico, como fue expuesto en el primer apartado, el desarrollo de una política completa de apoyo a los obje-

tivos multifuncionales requiere enfoques difícilmente supracomerciales. No obstante, desde un punto de vista político, en el que a menudo la búsqueda de lo bueno desaconseja la persecución del óptimo, el reto se presenta, cuanto menos, complejo.

En segundo lugar, caminar por la vía de la multifuncionalidad conlleva el riesgo de que los sistemas menos competitivos queden condenados a la percepción de subsidios públicos para garantizar su mantenimiento (6). Este riesgo, desde el punto de vista de la teoría económica, podría verse acrecentado si consideramos que las preferencias de la sociedad (su función de utilidad) no son estables. Sin embargo, gran parte de este riesgo depende de la capacidad de desarrollo de sistemas que incorporen las preferencias de la sociedad a los mercados, a través del aprovechamiento de los sistemas de diferenciación de los productos, no sólo por sus mayores o menores cualidades organolépticas, sino también por los mayores o menores beneficios sociales asociados a su producción.

Por último, la incorporación de nuevos Estados miembros a la UE origina ciertas dudas sobre la validez de las políticas agrarias alternativas propuestas, pero no menores que las que pueda originar la propia Agenda 2000. En el caso concreto de la multifuncionalidad, a las dudas derivadas de los problemas presupuestarios y de la forma de puesta en marcha de una política común se unen ciertos problemas que los economistas ambientales conocen bien: la alta elasticidad renta de los bienes públicos ambientales. La adhesión de países con fuertes diferencias de renta puede incrementar la necesidad de reflexionar sobre los deseos reales de la sociedad, que no es sino la justificación última de la intervención pública en materia multifuncional. ¿Todas las sociedades europeas consideran los mismos óptimos sociales? Quienes desean los «óptimos» más restrictivos desde el punto de vista productivo, ¿los desean para todos los territorios o sólo para aquellos por los que pueden obtener un cierto valor de uso? No olvidemos que estas preguntas, que pueden ser calificadas como excesivamente académicas, significan simplemente aquello que se ha venido a llamar justificación interna de la PAC.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

No cabe duda que el concepto de multifuncionalidad de la agricultura va a centrar buena parte del debate sobre el futuro de la PAC,

(6) Si bien, desde un punto de vista económico, la subsidiarización a través de un pago o un contrato vinculado a la provisión de bienes públicos no sería diferente en su nivel a la actual a través de un sistema de ayudas directas relacionadas con la producción y precios intervenidos, tan sólo la haría más transparente.

tanto por su capacidad para legitimar los diferentes instrumentos de éstas ante la comunidad internacional como por su constitución como nuevo objetivo interno de la política agraria.

El análisis de los fundamentos económicos que sustentan la multifuncionalidad ha permitido rechazar los usos generalistas que a veces se pretenden realizar de éstos en el debate político, tales como que la existencia de externalidades o la presencia de un fenómeno de producción conjunta justifican de por sí la intervención pública sobre los mercados agrarios. Desde la teoría económica, el análisis de la multifuncionalidad exige un tratamiento más específico que incluye la consideración de la función no productiva considerada, el tipo de bien público al que nos pudiéramos enfrentar, la relación que guarda su producción con la del bien privado y la existencia o no de formas alternativas más eficientes de proveer dicho bien.

Sin embargo, este análisis específico como paso previo a la elección del tipo de intervención no existe en la Agenda 2000, por lo que se considera que ésta no constituye una herramienta política válida que garantice alcanzar óptimos sociales en las diferentes funciones incluidas en la multifuncionalidad. En el trabajo se ha pretendido señalar un enfoque alternativo para este tipo de políticas, haciendo especial mención a la dificultad de emplear instrumentos iguales para objetivos que obligatoriamente incrementarán su diferenciación a la luz de la multifuncionalidad.

Finalmente, la revisión de las diferentes posturas de los países integrantes de la OMC ha permitido observar cómo, desde el punto de vista económico, la discusión se ha desplazado desde el campo de los objetivos al campo del grado de distorsión que los instrumentos puedan tener sobre los mercados agrarios internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ABARE (1999): «Multifuncionalidad: ¿Un pretexto para el proteccionismo?». *Current Issues*, 99, agosto 1999.
- BOHMAN, M.; COOPER, J.; MULLARKEY, D.; NORMILE, M. A.; SKULLY, D.; VOGEL, S. y YOUNG, E. (1999): «The Use and Abuse of Multifunctionality». *Economic Research Service*, USDA, noviembre 1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999a): DG VI. «Safeguarding the multifunctional role of agriculture: which instruments?».
- EUROPEAN COMMISSION (1999b): DG VI. «Multifunctionality, WTO and EU support measures; state of play and possible development».
- OHGA, K. (1999): «World food security and agricultural trade». Paper presented at the workshop on «Non-trade concerns in a multifunctional agriculture», Gran (Norway), 9-11 march 1999.

- MASSOT, A. (2000): «La Política Agrícola Común frente a la Ronda del Milenio. En defensa de la multifuncionalidad agraria». *Boletín Económico de ICE*, 2651, abril 2000: pp. 23-30.
- OECD (2000): «Externality and public good aspects of multifunctionality». Directorate for Food Agriculture and Fisheries; Trade Directorate. París.
- SCHEELE, M. (1999): «Environmental services provided by agriculture. The setting of environmental targets and reference levels». Paper presented at the workshop on «Non-trade concerns in a multifunctional agriculture», Gran (Norway), 9-11 march 1999.
- VATN, A. (1999): «Agricultural policy measures addressing non-trade concerns». Paper presented at the workshop on «Non-trade concerns in a multifunctional agriculture», Gran (Norway), 9-11 march 1999.

RESUMEN

La multifuncionalidad de la agricultura: Aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria

La reforma de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) de la Agenda 2000, acordada en 1999, tiene en el concepto de multifuncionalidad de la agricultura europea uno de sus objetivos y justificaciones esenciales. Este trabajo pretende contribuir al debate revisando los argumentos económicos que están sustentando el concepto de multifuncionalidad, especialmente los de externalidad y producción conjunta. Esta revisión tiene por objeto analizar qué indicaciones pueden darse desde la teoría económica para el diseño de políticas que tengan este concepto por objeto. Este análisis estudia con atención la validez de la Agenda 2000 como instrumento político en defensa de la multifuncionalidad, así como las posturas desarrolladas por los principales bloques involucrados en las negociaciones de la OMC.

PALABRAS CLAVE: PAC, Agenda 2000, multifuncionalidad, bienes públicos, producción conjunta, política agroambiental.

SUMMARY

Agricultural multifunctionality: Economic issues and agricultural policy implications

The multifunctionality of the European agriculture is one of the main objectives and a basic justification of the Common Agricultural Policy (CAP) after the Agenda 2000 reform approved in 1999. This paper attempts to make a contribution to the debate about multifunctionality, through the revision of the economic concepts underlying multifunctionality, with special attention to externalities and joint-production. This revision has the purpose to analyse which indications should be given to the design of policies on multifunctionality from the economic theory. The suitability of Agenda 2000 to defend the agricultural multifunctionality is carefully studied and also the position about multifunctionality of the different World Trade Organisation (WTO) members.

KEYWORDS: CAP, Agenda 2000, multifunctionality, public goods, joint-production, agri-environmental policy.