

Pagos agroambientales y productores agrarios: un análisis Delphi de las percepciones y demandas de los ganaderos beneficiarios de los programas de ayudas

MARCOS DOMÍNGUEZ-TORREIRO (*)

FÁTIMA GÓMEZ-RODRÍGUEZ(*)

1. INTRODUCCIÓN

El creciente interés público por preservar los hábitats de especial valor de conservación, los paisajes y la cultura que albergan las zonas rurales, así como una mayor toma de conciencia al respecto de la necesidad de imponer mayores restricciones a los productores para garantizar que las prácticas agrarias sean más respetuosas con el medio ambiente, están contribuyendo a consolidar un escenario de mayor intervención pública en la protección de los servicios ambientales, bienes públicos y externalidades positivas procedentes de los territorios rurales. En el marco de las políticas agrarias y de desarrollo rural, cada vez con una mayor proyección ambientalista, las propuestas de pagos a agricultores y ganaderos en forma de ayudas agroambientales ocupan un lugar muy destacado, erigiéndose en uno de los elementos fundamentales dentro de la estrategia comunitaria de conservación de los atributos multifuncionales presentes en los espacios rurales europeos (Domínguez, 2011; Ortiz y Hodge, 2012).

(*) Área de Socioeconomía del CIFA (Centro de Investigación y Formación Agrarias).

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 236, 2013 (81-118).
Recibido junio 2013. Revisión final aceptada enero 2014.

El desarrollo de las ayudas o contratos agroambientales ejemplifica a la perfección el desarrollo de un nuevo concepto de relación o “contrato social” entre los agricultores y el conjunto de la sociedad, cuyos intereses se verán representados por la Administración correspondiente. Nos encontramos, de hecho, ante la consolidación de lo que en términos de análisis transaccional podríamos denominar un nuevo modelo de reparto y asignación de los derechos históricos y consuetudinarios que, tradicionalmente, otorgaban a los productores agrarios en el ejercicio de su actividad productiva plena libertad sobre la utilización de la tierra y los recursos naturales que ésta contiene (Bromley y Hodge, 1990; Polman y Slangen, 2008).

En un primer momento, el diseño de las ayudas agroambientales respondía a la lógica de remunerar a los productores por la pérdida de oportunidades productivas que sufrían al tener que renunciar a realizar actividades que causaban un perjuicio sobre el medio rural (deterioro del paisaje, pérdida de biodiversidad, contaminación de las aguas, etc.) (Latacz-Lohman y Hodge, 2001). Sin embargo, a medida que una nueva estructura de valores ha ido imponiéndose dentro del conjunto de la sociedad, los programas agroambientales han cambiado hasta adoptar la forma de incentivos que remuneran la disposición de los productores a realizar actuaciones que supongan una provisión de bienes y servicios no comerciales o NCO (i.e., “Non-Commodity Outputs”) (1) en niveles e intensidades superiores a los establecidos por las normas que definen los niveles de referencia de cumplimiento obligatorio (Domínguez, 2011).

Autores como Latacz-Lohman y Hodge (2001) han analizado en profundidad la naturaleza y las implicaciones de los cambios sufridos por los contratos agroambientales a lo largo de las últimas décadas. De conformidad con esta nueva perspectiva, el conjunto de la sociedad estaría, por un lado, atenuando y acotando los derechos de propiedad agraria y ambiental de los productores, tradicionalmente “ilimitados”, y por otro, re-

(1) Por regla general, los beneficios sociales y ambientales englobados bajo la denominación NCOs suelen cumplir con los dos requisitos necesarios para caracterizarlos como bienes públicos: la imposibilidad de exclusión y la no rivalidad en el consumo. Ejemplos de NCOs suministrados desde el medio rural al conjunto de la sociedad serían la protección de la biodiversidad, el mantenimiento de un paisaje en el que recrearse, la minoración de los desequilibrios territoriales, la conservación de la identidad y el patrimonio cultural, etc.

conociendo que determinadas actuaciones con implicaciones sobre el medio ambiente siguen siendo potestativas de los productores y se mantienen dentro de su esfera de derechos de propiedad (Ortiz, 2001; Ortiz y Hodge, 2012).

Dentro de este contexto de búsqueda de una mayor legitimación social (Salazar-Ordóñez et al., 2012) y de redefinición de los mecanismos e instrumentos para la concesión de ayudas públicas a los productores en el marco de la nueva Política Agraria Común, el Reglamento (CE) nº 1698/2005 recoge la posibilidad de conceder en el periodo 2007-2013 ayudas en forma de pagos directos por hectárea (o por cabeza de ganado) a aquellos agricultores dispuestos a realizar prácticas agrarias que incidan positivamente sobre los espacios naturales, la biodiversidad, el paisaje rural, la seguridad alimentaria y el bienestar animal. Para poder convertirse en beneficiarios de estas ayudas los agricultores y ganaderos se verán obligados a asumir una serie de compromisos y restricciones relativas a la forma de realizar su actividad productiva y de gestionar sus tierras que van más allá de los requisitos obligatorios establecidos por las normas de “condicionalidad”, entre las que se incluyen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales definidas inicialmente en el Reglamento (CE) 1782/2003.

El diseño de las líneas de ayudas agroambientales específicas y la definición de los requisitos que deberán cumplir los beneficiarios de las mismas es responsabilidad del organismo encargado de la elaboración de los Programas de Desarrollo Rural (PDRs) correspondientes, competencia que en el caso de España será asumida por las Comunidades Autónomas. En el caso de Cantabria, el destacado papel que juegan dentro del PDR las medidas agroambientales vinculadas a la actividad ganadera es un fiel reflejo de la participación mayoritaria de la ganadería de vacuno (y particularmente de la producción de leche) sobre el conjunto de la producción agraria regional (Calcedo, 2013). Concretamente, en este artículo vamos a analizar las dos principales líneas de ayudas agroambientales incluidas dentro del PDR de Cantabria 2007-2013: las ayudas a la Conservación de Praderas (CP) de propiedad privada y las ayudas al Pastoreo Tradicional con desplazamiento estacional a pastos comunales (PT). Dichas líneas de ayudas pueden considerarse como continuadoras de las

submedidas agroambientales incluidas en la programación de medidas de acompañamiento correspondiente al periodo 2000-2006.

Para el análisis de las ayudas CP y PT adoptaremos la perspectiva de los ganaderos participantes en estos programas de adscripción voluntaria, analizando los incentivos que condicionan su decisión de participación, entre los que destaca la cuantía de las ayudas concedidas. La metodología utilizada en este estudio está basada en la aplicación de métodos de valoración basados en preferencias declaradas (Navrud, 2000), y más concretamente en la aplicación del método Delphi, el cual se verá complementado por un análisis cuantitativo de la demanda de compensaciones monetarias mediante la estimación de modelos binarios de elección discreta.

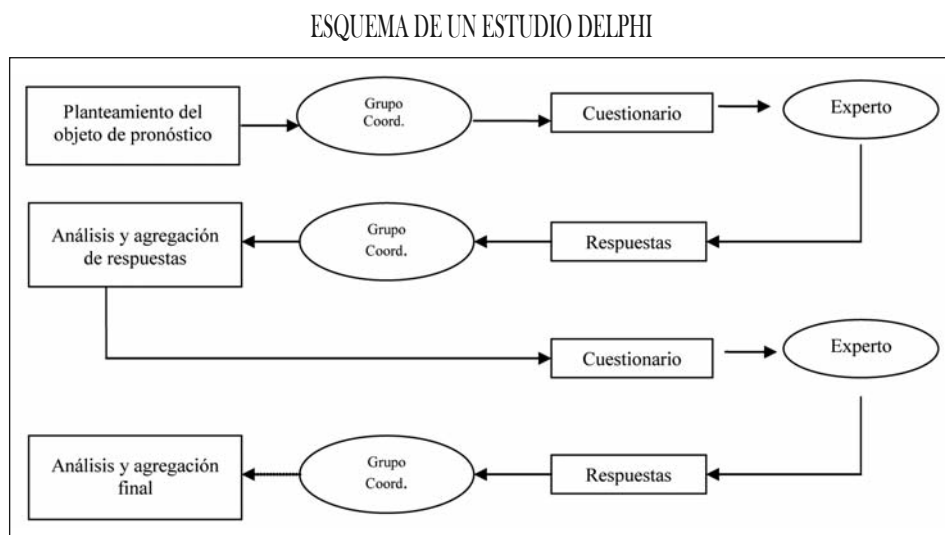
El presente trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras el apartado introductorio se presentan el método Delphi y la Valoración Contingente, detallando sus principales características y potencialidades. A continuación, se analizan los requisitos exigidos para la concesión de las ayudas agroambientales y el ámbito de aplicación del estudio, así como la estructura y el contenido de los cuestionarios utilizados en el mismo. En el cuarto apartado se analizan los resultados relativos a las percepciones y valoraciones de los productores, así como la cuantificación de las demandas de compensación por participar en los programas agroambientales mediante formatos de pregunta de valoración alternativos. Por último, en el apartado final se recogen las principales conclusiones del trabajo así como posibles elementos de discusión.

2. METODOLOGÍA

El método “Delphi” surge como un método de investigación prospectivo cuyo objetivo fundamental es obtener una respuesta grupal fidedigna (y en la medida de lo posible consensuada) a partir de un proceso sistemático de recogida y análisis de información (Dalkey y Helmer, 1963; Sackman, 1974; Gordon, 1994; Ziglio, 1996; Landeta, 1999). En dicho proceso participará un panel reducido de individuos “expertos”, actuando en representación de la población relevante para el estudio. Se trata, por tanto, de una metodología de gran potencial prospectivo, analítico y sin-

tético, especialmente adecuada para abordar problemas complejos, como por ejemplo la selección de estrategias y la definición de incentivos (2).

Figura 1



Fuente: Landeta (1999).

Como es natural, el primer paso para la ejecución de un estudio Delphi consistirá en delimitar el tema objeto de estudio. A continuación, se definirán e identificarán las personas que pasarán a formar parte del *grupo coordinador*. El grupo coordinador será el responsable de la elaboración de los cuestionarios utilizados en la consulta y del análisis e interpretación de las aportaciones de los expertos (figura 1). Estará integrado por un reducido equipo de especialistas en el tema analizado. Entre sus funciones se encuentran estudiar y aprobar el protocolo de trabajo, estudiar y aprobar la lista definitiva de expertos participantes, confeccionar los cuestionarios e impulsar la participación efectiva de los expertos, analizar las respuestas e interpretar los resultados (preparando los siguientes cuestionarios y facilitando el *feedback* oportuno), supervisar la correcta marcha de la investigación, y proponer y adoptar las medidas correctoras que fueran necesarias.

(2) Para una explicación más detallada puede consultarse Landeta (1999) y Prada et al. (2005).

Por su parte, el *grupo de expertos* constituirá el elemento central de la fase de aplicación del método, ya que sobre él recae la responsabilidad de emitir los juicios subjetivos que, de forma agregada, constituirán la base del análisis. Tal y como señala Landeta (1999), un experto Delphi deberá cumplir tanto el requisito de ser un individuo “cuya situación y recursos personales le permitan contribuir positivamente a la consecución del fin que ha motivado la iniciación del trabajo Delphi”, como el de presentar un elevado nivel de motivación hacia la participación en el estudio. Por lo tanto, a la hora de seleccionar el grupo de expertos, se recomienda tener en cuenta criterios como el nivel de conocimientos, la capacidad predictiva, el grado de afectación por las consecuencias del objeto de estudio, el grado de motivación, la proximidad, consideraciones organizativas, etc. En cuanto al número de participantes en el panel de expertos, se suele recomendar un mínimo de siete y un máximo de cincuenta (Landeta, 1999).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, podríamos resumir las principales características del funcionamiento del método en los tres puntos siguientes:

- *Proceso iterativo*: Los expertos consultados deberán tener la oportunidad de reconsiderar su postura a lo largo de diferentes rondas de entrevistas, haciendo uso para ello de la información relativa a las opiniones del resto de participantes facilitada desde el grupo coordinador.
- *Anonimato de los participantes*: Los miembros del panel de expertos no deberán conocer quiénes son los demás participantes en el estudio. Tampoco podrán tener acceso a los juicios de valor, opiniones y respuestas individualizadas de los restantes miembros del panel.
- *Feedback controlado*: La difusión entre los miembros del grupo de expertos de la información obtenida a medida que avanzan las rondas de encuestas se realizará a través del grupo coordinador del estudio. De este modo, se garantiza la utilización de un lenguaje común, se elimina toda información redundante que no sea esencial para la investigación, y se garantiza en todo momento el anonimato de los participantes (i.e., únicamente los miembros del grupo coordinador conocerán en todo

momento a qué entrevistado corresponde cada opinión recogida). Finalmente, el planteamiento iterativo del estudio en forma de rondas sucesivas de consultas permitirá analizar la evolución de las respuestas entre rondas, promoviendo en la medida de lo posible la aparición de consensos y la convergencia en las opiniones y previsiones del panel de expertos.

En España la metodología Delphi se ha aplicado con éxito al análisis prospectivo de problemáticas vinculadas al sector agrario, a la política agraria y a la política medioambiental. Sin ánimo de hacer un repaso exhaustivo, a continuación se recogen algunos ejemplos representativos de trabajos realizados en estas áreas durante los últimos años siguiendo la metodología Delphi. Mili y Rodríguez (2001) emplearon el método Delphi para predecir la posible evolución de la oferta y las tendencias esperadas en el consumo del aceite de oliva exportado desde España hacia los mercados globales de este producto. Campos y Mariscal (2003) analizaron las demandas de compensaciones económicas de propietarios de dehesas en la comarca de Monfragüe por realizar actuaciones que contribuyan a la conservación de sus recursos naturales y sus valores ambientales. Soliño (2003a,b y 2004) recurrió a una muestra representativa de presidentes o gestores de montes comunales incluidos en la Red Natura 2000 de Galicia para que evaluaran el posible impacto de prácticas silvo-ambientales que generasen beneficios no comerciales asociados a la conservación del bosque atlántico y de los espacios naturales de montaña. Salazar y Sayadi (2006) utilizaron la técnica de previsión Delphi para analizar la coherencia social de los objetivos e instrumentos incluidos dentro de la Política Agraria Común. Schmid et al. (2007) estudiaron el funcionamiento y la evolución del mercado de productos ecológicos en España y en Europa en el marco de una encuesta Delphi. Gómez-Limón et al. (2009) recurrieron a un panel de expertos procedentes del ámbito académico, de la administración pública y del sector productor (técnicos de organizaciones profesionales agrarias) para obtener los valores de consenso relativos a los cambios esperados en las variables exógenas claves que condicionarán el devenir del sector agrícola de Castilla La Mancha en el horizonte 2010-2050. Álvarez y Pérez (2010) utilizaron el método Delphi para estudiar los problemas que afectan al sector lechero en la Cornisa Cantábrica y

sus posibles soluciones. Olaizola et al. (2012) analizaron el potencial, las limitaciones y las estrategias posibles para la introducción de carnes de vacuno con denominación de calidad.

De entre los estudios anteriores, el trabajo de Campos y Mariscal (2003) destaca por proponer explícitamente la utilización conjunta del método Delphi y la Valoración Contingente para analizar las demandas de compensaciones económicas por parte de los propietarios de las tierras agrarias. La Valoración Contingente se integra dentro de la categoría de métodos de valoración económica basados en el análisis de las preferencias declaradas por los individuos (Mitchell y Carson, 1989; Bateman et al., 2002; Champ et al., 2003). Mediante la aplicación de esta técnica sería posible estimar la disposición a aceptar (o *WTA*, según las siglas en inglés correspondientes a la expresión “willingness to accept”) una compensación a cambio de someterse (voluntariamente, en el caso de las ayudas agroambientales analizadas en este trabajo, u obligatoriamente, si el tipo de escenario planteado fuese otro) a restricciones o limitaciones impuestas, por ejemplo, por una determinada política o programa.

Los ejercicios de valoración contingente pueden basarse tanto en el planteamiento de preguntas de valoración en formato “abierto” como en el de preguntas en formato “cerrado”. La inclusión en los cuestionarios de preguntas en formato cerrado (dicotómico) hace necesaria la utilización de modelos de elección discreta (binaria) para el análisis de las respuestas obtenidas. A diferencia de los modelos de regresión lineal convencionales, los modelos de elección discreta binaria tratan de explicar la probabilidad de observación de una variable dependiente dicotómica en función de la influencia de un conjunto de variables explicativas relacionadas linealmente entre sí. Según se establezca una hipótesis logística o de normalidad sobre la probabilidad de ocurrencia del suceso objeto de estudio, los modelos de elección binaria resultantes se denominarán modelos *Logit* o *Probit*, respectivamente (3). La determinación de los coeficientes estimados para dichos modelos utilizando técnicas de máxima verosimilitud permitirá determinar la influencia relativa de las diferentes

(3) Para una explicación detallada de los modelos de elección discreta binaria puede consultarse por ejemplo Greene (2003).

variables explicativas sobre la probabilidad de ocurrencia del evento representado por la variable dicotómica dependiente.

Por lo tanto, mediante la implementación de modelos de elección discreta binaria como el modelo *Logit*, el investigador podrá llegar a modelizar la probabilidad de que un individuo responda “sí” o “no” ante una propuesta específica de participación en un programa de ayudas agroambientales. Actuando de este modo, podemos integrar fácilmente el estudio de las respuestas obtenidas y sus motivaciones dentro del marco teórico del análisis de modelos de valoración contingente con preguntas en formato dicotómico simple (o modelos de “referéndum”) (Hanemann, 1984 y 1989). La especificación final del modelo analítico nos permitirá determinar la posible influencia de potenciales variables explicativas sobre la decisión individual de participar o no en el programa. Siguiendo a Haneman (1984), la WTA media podrá ser calculada como $-(a+b'S)/g$, siendo a el coeficiente estimado para la constante del modelo de elección binomial, b el vector de coeficientes asociados a las potenciales variables explicativas incluidas en el modelo, S el vector correspondiente a los valores promedio de las variables explicativas individuales, y g el coeficiente que acompaña a la variable que en el modelo representa el estímulo monetario (i.e., la cuantía de la ayuda propuesta).

3. EL CASO DE ESTUDIO: LAS AYUDAS AGROAMBIENTALES DE CONSERVACIÓN DE PRADERAS (CP) Y PASTOREO TRADICIONAL (PT)

3.1. Escenario de valoración

Partiendo del marco general establecido por el Reglamento (CE) nº 1698/2005 y el Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2007-2013, en el estudio Delphi que nos ocupa vamos a centrarnos en el análisis de dos líneas de actuación específicas en materia de ayudas agroambientales:

- Mantenimiento y protección de praderas naturales para una producción ganadera sostenible y conservación del paisaje (*Conservación de Praderas -CP*)

– Pastoreo tradicional con desplazamiento estacional a pastos comunales
(4) (*Pastoreo Tradicional* - PT)

Comenzando por las ayudas CP, la normativa actual establece una serie de obligaciones y compromisos para los potenciales beneficiarios. Como requisito previo común a todas las solicitudes de ayudas, deberán presentar una descripción detallada de la explotación, en la que se relacionen todas las parcelas, su superficie y utilización. Por lo que respecta a los requisitos específicos de la ayuda CP, deberán respetar unos límites de carga ganadera mínima y máxima medida en unidades de ganado mayor (UGM) durante el periodo de compromiso (mínima de 0,2 UGM/ha y máxima de 2 UGM/ha). La carga ganadera se comprobará a partir de la media anual ponderada correspondiente a los doce meses anteriores al 15 de agosto de cada campaña. Deberán mantener también durante los años de compromiso al menos el 75% de la superficie agraria útil de la explotación como superficie forrajera. Y por último, deberán respetar y realizar, en un mínimo de 3 hectáreas de pradera natural, excluidas las de aprovechamiento en común y titularidad pública, las siguientes obligaciones y prácticas agrícolas y ganaderas:

- *Agrícolas*: realizar al menos un corte al año, o en su defecto, una limpieza en todas las fincas de las partes no aprovechadas por los animales; limpieza de bordes de las fincas sin empleo de herbicidas; ausencia de cercados que impliquen barreras para el libre paso de la fauna salvaje; mantenimiento y conservación de los elementos singulares del paisaje, tales como setos vegetales, árboles, muretes y cerramientos tradicionales; mantenimiento de la pradera natural con prohibición de labores de alzado que comporten volteo de la capa superficial del suelo.
- *Ganaderas*: al menos el 80% de los animales de la explotación deben pastar (o aprovechar a diente) los prados durante un periodo mínimo de 3 meses entre el 1 de abril y el 31 de octubre.

(4) Tradicionalmente, en Cantabria se ha practicado una trashumancia de corto recorrido en la cual el ganado, de varios dueños, se desplaza desde las zonas bajas hasta los pastizales de montaña titularidad de los municipios y juntas vecinales. El ganado permanece en los terrenos comunales durante los meses de primavera y verano, en función de la disponibilidad del pasto y de las normas (en gran medida consuetudinarias) que regulan el acceso y aprovechamiento de los recursos pascícolas mancomunados.

La ayuda máxima concedida por hectárea en caso de cumplir las condiciones anteriores se establece en 60 euros/ha (5).

Por lo que respecta al programa actual de ayudas PT, podrán ser beneficiarios del mismo los titulares de explotación que se dediquen de forma estable y permanente a la ganadería, siempre que tengan adjudicadas superficies de pastos naturales de titularidad pública y uso en común en Cantabria. La superficie mínima necesaria para tener derecho a la ayuda es de 7 hectáreas. Además, los solicitantes deberán cumplir una serie de obligaciones y compromisos, siendo el principal el de practicar el pastoreo tradicional con desplazamiento estacional del ganado a pastos comunales. Deberán respetar unos límites de carga ganadera en el conjunto de su explotación de entre 0,2 y 1,4 UGM/ha, incluyendo para dicho cómputo las superficies adjudicadas en pastos comunales. Los animales desplazados de su explotación de origen deberán permanecer en los pastos comunales al menos tres meses entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de cada año de compromiso. Deberán entregar en la Oficina Comarcal correspondiente o en cualquier otro registro autorizado fotocopias compulsadas de las guías de traslado de subida a pastos comunales de las especies equina, ovina y caprina antes del 10 de agosto. La entidad local propietaria del pasto comunal deberá mantener durante el período de aprovechamiento una carga ganadera que no supere 1,4 UGM/ha entre todos sus usuarios, lo que se justificará mediante declaración de adjudicación de la entidad propietaria de los pastizales de uso en común, en el que conste la superficie pastable y la relación de usuarios con el número de animales de cada especie y clase autorizados a pastar.

Para el pago de la ayuda PT se computarán tantas hectáreas por solicitante como UGM haya desplazado a comunales, siendo la cuantía unitaria de la subvención de 60 euros/ha (6). El importe máximo de hectáreas (o UGM desplazadas) computables no podrá superar el número total de hectáreas adjudicadas en terrenos comunales.

(5) Con respecto a la cuantía de las ayudas CP, la ayuda concedida por hectárea estará sometido a "modulación", es decir, la cuantía de la prima concedida se verá reducida en el caso de que la superficie potencialmente beneficiaria por explotación supere unos determinados límites. Se contempla así mismo la posibilidad de conceder una prima incrementada (120 euros/ha) para el caso de aquellas parcelas cuya pendiente supere el 20%.

(6) Al igual que sucedía en el caso de las ayudas CP, estos importes estarán también sometidos a "modulación".

En la tabla 1 se presentan los datos relativos a los importes concedidos durante la campaña 2010 para ayudas CP en función de las dimensiones de las explotaciones (superficie determinada total). El grupo de beneficiarios más numeroso es el correspondiente a las explotaciones de menor tamaño. Sin embargo, podemos comprobar como el grupo de explotaciones cuya superficie se encuentra entre 30 y 100 hectáreas suponen más del 50% de superficie CP, siendo también en dicho grupo en donde se concentra el mayor volumen de ayudas concedidas.

Tabla 1

SUPERFICIES E IMPORTES DE AYUDAS CP POR TAMAÑOS DE EXPLOTACIÓN (AÑO 2010)

	Explotaciones (N.º = 849)	Superficie CP (15.740 ha)	Importe (1.498.166 euros)
1-30 ha	50,8%	34,7%	33,5%
30-100 ha	46,1%	56,6%	57,0%
100-300 ha	3,2%	8,8%	7,5%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

Del mismo modo, en la tabla 2 se relacionan los datos de superficies beneficiarias de ayudas PT con los importes recibidos por los beneficiarios. En este caso, el grupo más numeroso es el de las explotaciones comprendidas entre 1 y 70 hectáreas, siendo éste también el grupo de explotaciones que concentra el mayor porcentaje (39,1%) del importe total concedido. No obstante, el mayor porcentaje de superficie PT se concentra en las explotaciones de mayor tamaño (40,0%).

Tabla 2

PORCENTAJE DE SUPERFICIES E IMPORTES DE AYUDAS PT POR TAMAÑOS DE EXPLOTACIÓN (AÑO 2010)

	Explotaciones (N.º = 1.255)	Superficie PT (43.432 ha)	Importe (2.253.565 euros)
1-70 ha	60,6%	34,3%	39,1%
70-100 ha	21,4%	25,7%	27,1%
100-700 ha	17,9%	40,0%	33,8%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

A la hora de contextualizar la importancia relativa de las ayudas agroambientales dentro del actual PDR de Cantabria, debemos señalar que sobre una dotación presupuestaria inicial de gasto cofinanciado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) de 151,5 millones de euros para el periodo de programación 2007-2013, a 31 de diciembre de 2012 el desembolso acumulado en medidas agroambientales ascendía a un total de 22,8 millones de euros, de los cuales 7,1 millones de euros corresponden a ayudas CP y 7,9 a ayudas PT. Así mismo, en términos de superficie, territorio y repercusión de las ayudas sobre el conjunto del sector agrario, las 59.171 hectáreas y los 1.859 beneficiarios de ayudas CP y PT registrados en Cantabria en el año 2010 suponen un porcentaje muy significativo sobre el total de 235.238 hectáreas de superficie agraria útil y 9.608 explotaciones presentes en la región (25,2% y 19,3%, respectivamente), según datos del Censo Agrario 2009.

Tomando como punto de partida la configuración de las líneas de ayudas existentes en la actualidad, en este estudio se han planteado unos programas de ayudas alternativos, i.e., unas hipotéticas modificaciones en la definición de las ayudas y sus requisitos, orientadas principalmente hacia una mayor simplificación y eficacia de las mismas. Los requisitos y características de los programas alternativos fueron definidos por el grupo coordinador, constituido por 6 técnicos de la Administración Regional expertos en la conservación de prados y comunales, así como en el diseño y gestión de ayudas agroambientales. Con el planteamiento de estos programas alternativos se trataba de evaluar el impacto de los cambios planteados sobre la actitud de los ganaderos hacia las ayudas y sobre su disposición a aceptar compensaciones económicas por participar en ellos.

El programa alternativo CP se diferencia del actual por la supresión de algunos de los requisitos previamente exigidos como elementos necesarios para garantizar la consecución del objetivo de conservación de los valores naturales y paisajísticos de las parcelas. De este modo, en el programa alternativo se mantienen únicamente las exigencias de mantener durante 5 años la finca limpia sin aplicar herbicidas, no realizar el volteo de la capa superficial, eliminar los cercados que impidan el paso de fauna, y mantener y conservar los cerramientos tradicionales y otros elementos singulares del paisaje. Por otro lado, se ha optado por incluir explícitamente en la pro-

puesta la obligación adicional de conservar y mantener los invernales existentes en las fincas. Los invernales son un tipo de construcción tradicional presente en muchas zonas rurales de Cantabria, utilizada para resguardar al ganado y conservar la hierba henificada (7). Este requisito podría ser especialmente restrictivo para aquellos casos en los que la estructura de propiedad de la tierra haga que los ganaderos gestionen fincas arrendadas, es decir, de las que no son titulares. La no titularidad de las fincas -ni por lo tanto de los elementos construidos dentro de las ellas- podría llevar a que surgiesen conflictos con los propietarios relacionados con los costes de conservación y, en su caso, de reparación de los invernales.

En cuanto al programa alternativo de PT, éste presenta como elementos más destacados un mayor control del pasto herbáceo aprovechable en el comunal y una posible modulación de la cuantía de las ayudas por hectárea en función de la superficie de pasto herbáceo disponible. Así mismo, se planteó un sistema de primas en función del tipo de ganado que acude a pastar a los prados, concediendo primas más elevadas para aquellos casos en los al menos una parte del pastoreo fuese realizado por ganado menor (ovejas y cabras). Este ganado es muy adecuado para el control de la presencia de matorral en los comunales, actuando como un “desbrozador” natural (8).

3.2. Selección de la muestra de expertos

Por lo que respecta a los expertos seleccionados para participar en nuestro estudio Delphi, todos pertenecían al colectivo de ganaderos beneficiarios de ayudas CP y PT. Se consideró adecuado seleccionar a los miembros

(7) Los invernales (también denominados “cabañas”) fueron antaño construidos en piedra por las cuadrillas de canteros existentes en las zonas rurales de Cantabria. Constan, en general, de dos plantas. En la baja se sitúa el establo y una pequeña cocina y en la superior el henil o pajar, junto con alguna habitación para la eventual permanencia de personas.

(8) El programa alternativo para PT estaba definido en base a los siguientes requisitos: [1] determinar la superficie de pasto herbáceo aprovechable en el comunal teniendo en cuenta el 100% de la superficie de pastizal, el 50% de la superficie de pasto arbustivo y el 20% de la superficie de pasto arbolado; [2] establecimiento para cada comunal de unos límites máximos y mínimos de carga ganadera admisible sobre el pasto herbáceo aprovechable, cuyos valores dependerán de la altitud media de la superficie comunal; y [3] obligación de mantener el compromiso de desplazar el ganado al comunal durante cinco años. A cambio de cumplir con estos requisitos, el ganadero recibiría una ayuda económica en forma una prima básica por hectárea de pasto herbáceo aprovechable que se vería incrementada en un 10% si la UGM desplazada fuese de ganado vacuno, un 25% si fuese de ganado ovino, y un 50% si fuese de ganado caprino. De esta forma, a la hora de conceder las ayudas se estaría teniendo en cuenta la mayor o menor capacidad del ganado presente en el comunal tanto para aprovechar el pasto herbáceo como para controlar la expansión del matorral.

del grupo de expertos Delphi dentro de este colectivo por su doble faceta de especialistas y afectados por la materia objeto de estudio, i.e., por la experiencia directa y conocimiento que atesoran en los requisitos y normativas relacionados con la concesión de estas ayudas y en su cumplimiento, así como por disponer de información de primera mano sobre el efecto de las ayudas a la hora de alcanzar los objetivos de conservación definidos en las mismas.

El proceso de selección y segmentación de la muestra de expertos participantes en el estudio contó con el apoyo y el asesoramiento del personal del Servicio de Ayudas y de las Oficinas Comarcales Agrarias de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria. Con la intención de garantizar una mayor representatividad de la muestra, se fijaron cuotas de participación por comarca agraria, distribuyendo el número total de ganaderos a entrevistar entre las zonas de influencia de las diferentes oficinas comarcales. Dicha asignación se realizó atendiendo al total de solicitantes de ayudas registrados en cada oficina comarcal en relación con el número total de solicitantes. El reparto inicialmente obtenido se modificó con la inclusión de un requisito adicional que obligaba a excluir del muestreo aquellas oficinas comarcales que aportaran menos de 50 beneficiarios de ayudas. Una vez aplicado este nuevo filtro, se repartieron definitivamente las cuotas de participación entre cada una de las oficinas restantes (tabla 3). Finalmente, el panel de expertos participantes en la primera y segunda ronda de entrevistas Delphi quedó integrado por un total de 60 ganaderos, 30 de los cuales eran beneficiarios de ayudas CP y otros 30 beneficiarios de ayudas PT (9). Todas las entrevistas personales fueron realizadas durante los meses de abril a julio del año 2011 por un mismo técnico encargado de desplazarse por toda la geografía de Cantabria para entrevistar a los expertos bien en su domicilio o bien en su explotación (figuras 2 y 3).

(9) Una vez elaborado el listado provisional de expertos por comarca y línea de ayudas, se realizó un primer contacto telefónico en el que se solicitaba su colaboración y, en caso afirmativo, se fijaba una fecha para la primera entrevista. En esta primera toma de contacto, todos los candidatos incluidos en el listado aceptaron voluntariamente participar en el estudio. A todos los participantes en el estudio se les informó previamente de los objetivos del estudio, la naturaleza de la metodología utilizada, la tipología de los expertos seleccionados, la duración aproximada del proceso de entrevistas y cumplimentación de cuestionarios, el potencial uso de la información obtenida, y los beneficios que podrían obtener de su participación en el estudio (en nuestro caso, únicamente la posibilidad de aportar sus opiniones y de tener acceso al informe final, ya que no se ofrecían incentivos económicos por participar en el estudio).

Tabla 3

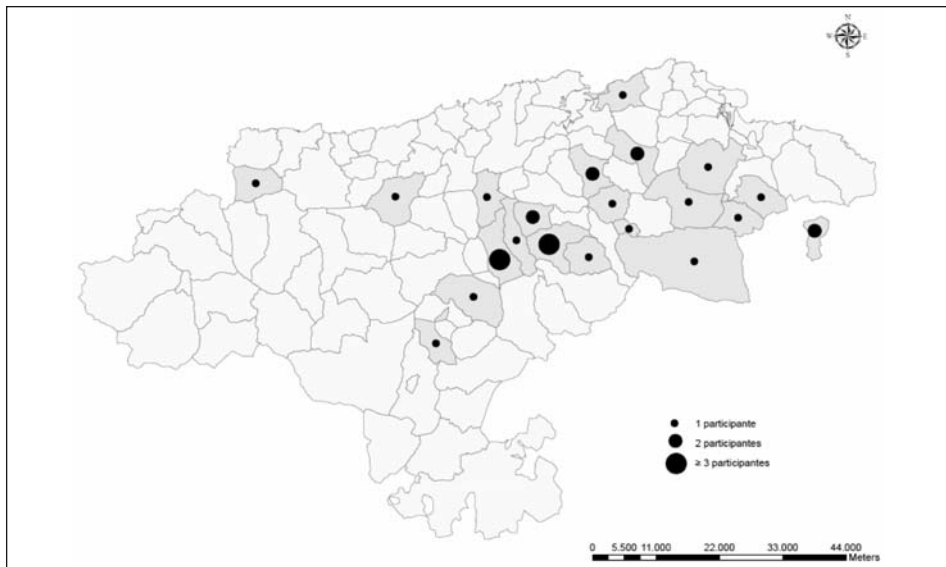
DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPERTOS SELECCIONADOS POR OFICINAS COMARCALES

Oficinas comarcales	CP	PT	Total
Potes	0	4	4
San Vicente de la Barquera	1	2	3
Reinosa	1	8	9
Cabezón de la sal	1	2	3
Los Corrales de Buelna	1	6	7
Torrelavega	1	0	1
Gama	1	1	2
San Vicente de Toranzo	7	3	10
Villacarriedo	5	0	5
Ramales	7	3	10
Solares	5	1	6
TOTAL	30	30	60

Fuente: elaboración propia.

Figura 2

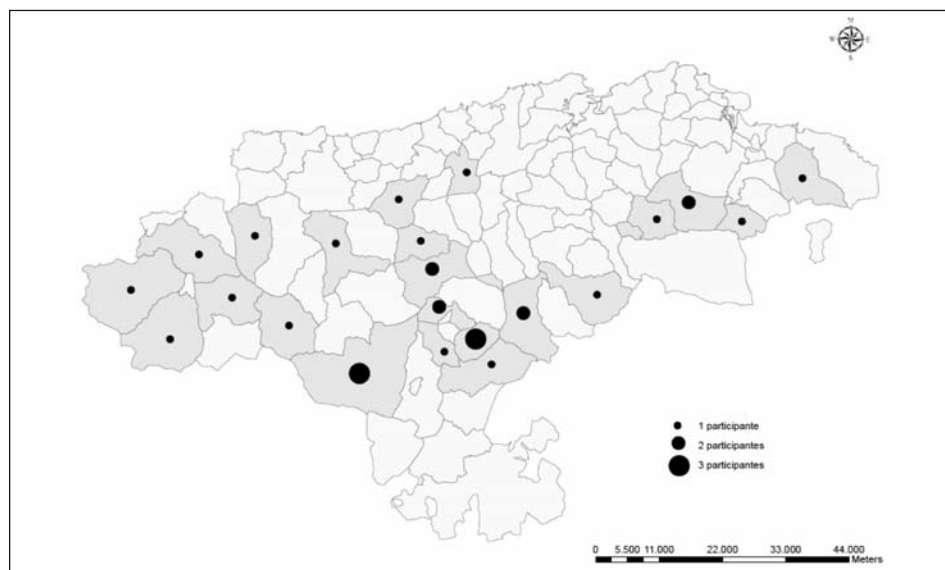
DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS EXPERTOS PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO DE CONSERVACIÓN DE PRADERAS POR MUNICIPIOS



Fuente: elaboración propia.

Figura 3

DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS A LOS EXPERTOS PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO PASTOREO TRADICIONAL POR MUNICIPIOS



Fuente: elaboración propia.

3.3. Estructura del cuestionario

Por lo que respecta a la estructura de los cuestionarios, el correspondiente a la primera ronda se dividió en tres bloques (10). En el primer bloque del cuestionario se profundizó en el análisis de las causas del deterioro de los prados de propiedad privada y pastos comunales en Cantabria, en el análisis prospectivo de las posibles soluciones que podrían darse a este problema, y en su previsible impacto sobre la biodiversidad y el paisaje tradicional. Dicho análisis se basó principalmente en el planteamiento de

(10) Como paso previo a la elaboración del cuestionario de primera ronda se desarrolló una fase de trabajo de campo consistente en visitas sobre el terreno para identificar y caracterizar las zonas de praderas y pastos de aprovechamiento comunal objeto de estudio. Así mismo, se realizaron pruebas piloto y consultas con profesionales, técnicos y expertos independientes, conocedores de la normativa y con experiencia reconocida en la gestión de ayudas agroambientales. Como resultado de estas consultas, el borrador inicial del cuestionario de primera ronda fue revisado y corregido hasta alcanzar su forma definitiva.

preguntas abiertas para que los entrevistados pudiesen plantear libremente su visión acerca de las causas principales y las alternativas y posibles soluciones para la situación de deterioro de las praderas de propiedad privada y de los pastos comunales. En el segundo bloque se plantearon cuestiones relativas a la fundamentación y la cuantía de las ayudas para la conservación de estos espacios. Para ello se recurrió fundamentalmente a preguntas en formato “Likert”, en las que se solicitaba la valoración (“Muy en desacuerdo”, “En desacuerdo”, “Ni de acuerdo ni en desacuerdo”, “De acuerdo”, “Muy de acuerdo”) de los diferentes requisitos y restricciones incluidos en los esquemas de ayudas presentes y en las propuestas de ayudas futuras, así como de su capacidad para contribuir a alcanzar los objetivos de conservación establecidos. Por lo que respecta a las preguntas relativas a la cuantía de las compensaciones monetarias, éstas serán presentadas y analizadas en detalle en el apartado 4.2. Finalmente, en el tercer bloque se recopilaron los datos socioeconómicos del experto entrevistado, así como información relativa a su explotación y actividad agraria.

El cuestionario presentado para la segunda ronda (11) de entrevistas constaba de dos bloques diferenciados. En el primero de ellos se presentaron los resultados obtenidos con el primer cuestionario y se trató de profundizar en el análisis de las cuestiones más destacadas abordadas en la primera ronda de entrevistas. Concretamente, se pidió a los individuos participantes en la segunda ronda que priorizasen entre las posibles causas de deterioro de las praderas de propiedad privada y pastos comunales seleccionadas a partir de las respuestas más frecuentes a las preguntas abiertas de la primera ronda; así mismo, se solicitó que priorizasen entre las principales alternativas propuestas para la recuperación y conservación de estos espacios. En el segundo bloque se utilizaron fundamentalmente preguntas en formato cerrado para profundizar sobre una serie de cuestiones relativas a las características de la actividad agraria desarrollada por

(11) Debido a limitaciones de tiempo y presupuestarias se realizaron únicamente dos rondas de entrevistas. Si bien la realización de un mayor número de iteraciones permitiría realizar un análisis más exhaustivo de la evolución de los niveles de consenso y estabilidad en las respuestas de los expertos a lo largo de rondas sucesivas de entrevistas, tal y como señala Landeta (1999) la práctica más habitual en relación a la detención del proceso Delphi consiste en prefiar con antelación el número de rondas que se va a llevar a cabo (dos o tres a lo sumo).

cada experto participante, como es el caso de las prácticas de henificado, ensilado y abonado, así como sobre sus actitudes y opiniones ante posibles modificaciones en los programas de ayudas agroambientales. Finalmente, es conveniente destacar que durante la realización de este estudio se ha dado la circunstancia excepcional de que, a diferencia de lo que suele suceder en otros estudios similares, el número de expertos participantes en las dos rondas se ha mantenido sin que se produjese ninguna baja voluntaria o involuntaria (Prada et al., 2005).

4. RESULTADOS

4.1. Análisis de las percepciones de los expertos

El 37,3% de los expertos consultados señaló el abandono de la actividad ganadera como la principal causa de la situación de deterioro de los prados privados en Cantabria; por otro lado, un 21,2% de los expertos ha coincidido en señalar la mejora de la rentabilidad de esta actividad como el mejor remedio para poner freno a esta situación. La falta de limpieza en los comunales (37,7%) y la falta de quemas controladas (17,4%) son, en opinión de los encuestados, las principales causas de deterioro de los mismos, siendo la realización de desbroces y quemas controladas por parte de la Administración (42,6% de las respuestas) la principal estrategia propuesta para poner freno a esta situación.

Existe una percepción muy favorable del papel de las ayudas agroambientales en la protección de los prados privados y pastos comunales en Cantabria. Concretamente, el respaldo a la visión de las ayudas agroambientales como la estrategia más adecuada para dar solución a los problemas que dificultan la conservación y el mantenimiento de los prados privados y pastos comunales en Cantabria alcanzó el 73,3% entre los expertos CP y el 72,4% entre los expertos PT. En este mismo sentido, la mayoría de los expertos consultados considera que tanto los programas actualmente en vigor (80,0% en el caso CP y 66,7% en el caso PT) como las alternativas propuestas por el grupo coordinador (86,7% en el caso CP y 80,3% en el caso PT) tendrían éxito de cara a alcanzar el objetivo de conservar el paisaje y la biodiversidad en las zonas rurales de Cantabria.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que según la postura defendida por la totalidad de los expertos participantes en el estudio CP y por el 96,7% de los participantes en el estudio PT, el principal motivo que lleva a los ganaderos a participar en los programas agroambientales es cobrar una ayuda que contribuya a sostener la rentabilidad de sus explotaciones. A la hora de interpretar este resultado y vincularlo con los resultados anteriormente mencionados, es preciso recordar que la rentabilidad de las explotaciones es un factor clave a la hora de garantizar la continuidad de la actividad ganadera tradicional en praderas privadas y terrenos comunales, del mismo modo que la continuidad de dicha actividad es un factor necesario para garantizar la conservación de los valores paisajísticos y la biodiversidad presentes en el territorio rural.

No obstante, si bien las ayudas CP y PT -y el aumento en el número de beneficiarios de las mismas- son consideradas como un elemento clave en la estrategia de conservación y protección de los prados privados y pastos comunales, su mera existencia no supondrá por sí sola una garantía suficiente para poner freno a la dinámica de abandono de actividad dentro del sector, así como a los procesos de matorralización y pérdida de superficies pastables. Este hecho queda puesto de manifiesto con la experiencia acumulada desde el inicio del periodo de programación precedente (2000-2006): la presencia continuada desde el año 2000 de ayudas agroambientales con características similares a las actualmente en vigor no ha sido suficiente para revertir la situación descrita anteriormente. Este argumento se ve en parte reforzado por el hecho de que más del 60% de los expertos CP y más del 70% de los expertos PT consideran que no llegarían a producirse cambios significativos en la forma de manejar las explotaciones si las ayudas agroambientales desapareciesen completamente, i.e., consideran que es altamente probable que prácticas agroambientales subvencionadas por los programas actuales se mantendrían aún cuando las ayudas desapareciesen, ya que para la mayoría de los ganaderos dichas prácticas forman parte de los usos y costumbres tradicionales de manejo del ganado y gestión de sus explotaciones. Nos encontramos por tanto ante una situación en la que si bien los incentivos económicos en forma de ayudas agroambientales podrán contribuir a mantener (y mejorar) las prácticas tradicionales beneficiosas para el medioambiente, es preciso que

simultáneamente se verifique el requisito de que la rentabilidad de las explotaciones se mantenga dentro de unos niveles tales como para poner freno al abandono y a la falta de relevo generacional en la actividad agraria y, en consecuencia, al abandono y deterioro del territorio rural. En todo caso, es evidente que el objetivo genérico de sostenimiento de las rentas agrarias excede con mucho las limitadas capacidades presupuestarias de los programas de ayudas agroambientales. Todo ello contribuye a que estas ayudas, por sí solas, sean percibidas por los expertos consultados en el estudio Delphi como un elemento necesario pero no suficiente para alcanzar los objetivos de conservación.

A la hora de priorizar la asignación de las ayudas en un contexto de restricciones presupuestarias que imposibilitaría atender a todas las peticiones de todos los potenciales beneficiarios, los expertos consultados seleccionaron como atributo prioritario en el caso de los prados privados su ubicación en zonas limítrofes con el monte. Para el caso de los pastos comunales, los expertos se decantaron en primer lugar por los pastos situados en zonas de mayor altitud y mayor pendiente. En ambos casos, a la hora de definir los criterios de puntuación para seleccionar a los ganaderos que pueden optar a la concesión de las ayudas agroambientales, los participantes en el estudio coinciden en destacar la conveniencia de apoyar prioritariamente a aquellos ganaderos que sean profesionales del sector a título principal, cuyas explotaciones estén situadas en zonas desfavorecidas o con riesgo de despoblamiento (12).

En el caso concreto de las ayudas PT, las respuestas obtenidas ponen de manifiesto la existencia de una contradicción latente entre las demandas de actuaciones públicas de desbroce y quemas controladas costeadas por la Administración y el deseo de que los fondos disponibles para las ayudas se sigan distribuyendo de forma directa entre los ganaderos y propietarios del comunal. Los expertos consideran que los ganaderos preferirían mantener la opción actual de gestión consistente en repartir todo el dinero entre quienes desplazan el ganado al comunal, frente a otras posibles op-

(12) De cara a la interpretación de este resultado, la predilección manifestada hacia la priorización de los agricultores a título principal puede haberse visto condicionada por el hecho de que los integrantes del panel de expertos son todos ellos agricultores a título principal.

ciones como podría ser entregar todo o parte del dinero a los entes titulares del comunal para que lo invirtiesen en actuaciones de mejora, o incluso la cesión del dinero disponible a la Administración regional para que fuese ésta la que realizase directamente las actuaciones de conservación y mejora que fuesen consideradas más oportunas. No obstante, los expertos consultados sí apoyan de forma mayoritaria la puesta en marcha de mecanismos como un “canon por uso” que pagarían a la entidad propietaria del comunal todos los ganaderos que desplazasen allí su ganado, teniendo aquella la obligación de reinvertir el dinero recaudado en actuaciones de mejora y conservación de dicho comunal. También se valora de forma positiva la implementación de mecanismos y normas de regulación interna dentro del comunal que limiten y organicen de manera sostenible y eficiente entre los ganaderos el aprovechamiento conjunto de los recursos pastables.

En el caso de los beneficiarios de ayudas CP, y muy especialmente dentro del colectivo de productores de leche, la imposición de mayores restricciones a la utilización de purín en las explotaciones para poder mantenerse como potenciales beneficiarios de las ayudas se convierte en una cuestión especialmente sensible (13). La posible aceptación de los ganaderos de leche de mayores restricciones relativas al uso de purín para fertilizar los prados quedaría condicionada en gran medida a la instalación de un gran centro de recogida de residuos que les liberase de la obligación de tener que deshacerse del purín en sus prados.

Un contraste significativo entre las percepciones de los expertos CP y PT se produce al pedirles que valoren el estado de conservación de los prados/pastos comunales a los que accede su ganado en comparación con los del resto del territorio de Cantabria. Si bien la práctica totalidad de los expertos CP consultados (93,3%) considera que el estado de conservación de los prados que son aprovechados por su propio ganado es sa-

(13) En este sentido, dentro del cuestionario llegó a plantearse explícitamente la posibilidad de introducir un programa de ayudas CP especialmente restrictivo (o “de máximos”), según el cual se concederían ayudas agroambientales únicamente a los ganaderos que excluyeran el uso del silo y del purín en sus explotaciones. El elevado nivel de rechazo obtenido por un programa de estas características (el 60% de los encuestados respondieron que no estarían dispuestos a aceptar un escenario de prohibición del uso de silo y purín en sus explotaciones, con independencia de la compensación que pudieran llegar a recibir) pone de manifiesto el notable desincentivo que este tipo de restricciones supondrían de cara a lograr la adhesión voluntaria de los ganaderos al programa de ayudas.

tisfactorio en términos de biodiversidad y valores paisajísticos, el porcentaje de expertos dispuestos a calificar el estado de conservación de los prados en el conjunto de Cantabria como satisfactorio es menor (67,9%). Por el contrario, en el caso de las ayudas PT, los expertos consultados perciben mayoritariamente como insatisfactorio el estado de conservación de los comunales a donde desplazan su ganado (56,67%), mientras que el porcentaje de expertos insatisfechos con el estado de conservación actual se reduce (50%) cuando se les pide que evalúen la situación de los comunales de Cantabria en su conjunto.

Otro dato de especial relevancia y significación de cara a la realización de cualquier tipo de evaluación futura del impacto de las ayudas y programas agroambientales sobre los objetivos de conservación, es el relativo a las perspectivas de relevo generacional dentro del sector. En este sentido, el 70% de los expertos participantes en el estudio considera altamente improbable que un hijo o familiar cercano vaya a sucederle en el futuro al frente de su explotación.

Llegados a este punto de la exposición, a la vista de los resultados obtenidos en la consulta a los expertos resulta interesante plantear una serie de reflexiones adicionales en relación con las potencialidades del sector y del marco regulatorio en el que desarrolla su actividad productiva, y más concretamente en relación con posibles vías todavía no exploradas para avanzar en el desarrollo futuro de los programas de ayudas analizados. En primer lugar, una posibilidad en el caso de las ayudas CP consistiría en el planteamiento de criterios diferenciados para la concesión y aplicación de las ayudas en función de la tipología de las explotaciones beneficiarias. De este modo, en el caso de optar por establecer niveles carga ganadera admisible en las explotaciones, podría diferenciarse entre explotaciones con ganado de aptitud cárnica y explotaciones lecheras: en las explotaciones de carne sí se computarían las superficies asignadas en los comunales, mientras que dichas superficies se excluirían del cálculo de la carga ganadera en las explotaciones lecheras, salvo que éstas demuestren que realmente las utilizan. Así mismo, para el caso de las explotaciones de orientación lechera, el tope de carga ganadera máxima dentro de la explotación podría fijarse por encima de lo establecido para las explotaciones de orientación cárnica, siempre y cuando los topes má-

ximos garantizaran la sostenibilidad medioambiental de estos sistemas productivos.

Por lo que respecta a las ayudas agroambientales PT, dado el carácter comunal de los terrenos objeto de esta ayuda, los fondos desembolsados por la Administración podrían reorientarse desde una visión más próxima a las ayudas directas para el mantenimiento de la renta de cada ganadero individual, hacia una nueva visión según la cual estas ayudas se convirtiesen en mayor medida en unos instrumentos capaces de financiar directamente actuaciones, gastos e inversiones que redundasen en una mejora del estado de conservación del comunal. De este modo, los beneficiarios de las ayudas deberían ser (en todo o en parte) los entes propietarios del comunal y/o los responsables de su gestión (e.g., el gobierno regional en el caso de los Montes de Utilidad Pública). Sin embargo, a la vista de los resultados obtenidos en el estudio, podemos anticipar un rechazo inicial de propuestas de esta índole por parte de los actuales beneficiarios, más interesados en el mantenimiento de un “statu quo” en el cual el dinero disponible siga distribuyéndose de forma directa entre todos aquellos ganaderos cuyo ganado acude a los pastos comunales. Un adecuado esfuerzo de comunicación y concienciación sobre la importancia de las mejoras e inversiones colectivas, sus efectos beneficiosos sobre la capacidad productiva de los comunales y su consiguiente impacto positivo sobre la renta de los ganaderos y la rentabilidad de sus explotaciones, podría contribuir a reducir a medio y largo plazo el posible rechazo inicial.

4.2. Análisis de la demanda de compensaciones monetarias

En la primera ronda de entrevistas Delphi se planteó la cuestión relativa a la cantidad de dinero mínima que estarían dispuestos a aceptar los ganaderos por participar en un programa agroambiental utilizando para ello dos formatos de pregunta diferentes. El formato abierto de pregunta de valoración permitió al entrevistado manifestar de forma directa “cuánto sería lo mínimo que estaría dispuesto a cobrar por participar en un programa con los requisitos planteados”. Por otro lado, mediante un formato de pregunta cerrado se le solicitaba también que manifestase si “estaría

dispuesto a participar en el programa si recibiese una ayuda de Y euros anuales por hectárea”, siendo $Y = \{10, 20, 30, 40 \text{ euros/ha}\}$ el vector de compensaciones monetarias. A cada entrevistado se le ofreció de manera aleatoria uno de los cuatro posibles valores presentes en el vector de compensaciones monetarias, todos ellos inferiores a los 60 euros/ha concedidos en el marco del programa actual. A continuación analizamos los resultados obtenidos en las contestaciones a ambas preguntas.

Comenzando por el análisis de las compensaciones mínimas demandadas (en formato abierto) por participar en un programa de ayudas CP en su configuración actual, el promedio de la compensación demandada se situó en 65,71 euros/ha, situándose la mediana en 60 euros/ha. Sin embargo, cuando a estos mismos expertos se les planteó una pregunta de valoración en formato cerrado correspondiente a una situación hipotética según la cual las ayudas por participar en el programa actual se reducirían situándose por debajo de los niveles actuales (entre los 10 y los 40 euros/ha), las respuestas obtenidas demostraron que un 73,33% de los entrevistados estaría dispuesto a participar en un programa en el cual los pagos no superasen los 40 euros/ha. En el caso de las ayudas PT, se observa el mismo contraste entre la cuantía que desearían establecer como compensación mínima por participar en el actual programa de ayudas agroambientales, y su disposición a aceptar una compensación de cuantía inferior a la vigente. Si bien el 83,33% de los expertos declararon estar dispuestos a aceptar participar en el programa actual a cambio de recibir compensaciones comprendidas entre los 10 y los 40 euros/ha, la media de las compensaciones mínimas demandadas alcanzó en el caso del programa actual PT los 49,72 euros/ha, valor a su vez inferior al de la mediana, que se situó en los 60 euros/ha.

Cuando analizamos la demanda de compensaciones monetarias por participar en los programas alternativos planteados para las ayudas CP y PT, observamos nuevamente la presencia de cierta disparidad de criterio en las valoraciones en función del formato de las preguntas. Por lo que respecta a las ayudas CP, el 55,20% de los expertos consultados estaría dispuesto a aceptar los compromisos exigidos a cambio de compensaciones comprendidas entre los 10 y los 40 euros/ha. La compensación media demandada se situaría en 83,70 euros/ha, mientras que la mediana se

mantendría en los 60 euros/ha. Por lo que respecta al programa alternativo PT, únicamente el 36,67% de los entrevistados considera factible que los ganaderos vayan a estar dispuestos a comprometerse a participar en el programa si las ayudas se sitúan en un nivel comprendido entre los 10 y los 40 euros/ha. La cuantía media demandada para la prima compensatoria por participar en este programa alternativo se situaría en los 68,70 euros/ha, y la mediana alcanzaría nuevamente los 60 euros/ha.

En la tabla 4 aparece un listado correspondiente a las potenciales variables explicativas analizadas, junto con sus correspondientes estadísticos descriptivos. En la tabla 5 se presentan los resultados de los modelos *Logit* binarios estimados para las respuestas a las preguntas de valoración en formato “cerrado” utilizando el software *Limdep* en su versión 9.0. El criterio de selección e inclusión de las variables explicativas presentes en la tabla 4 como regresores de los modelos estimados en la tabla 5 ha consistido en incorporar a la especificación final de los modelos únicamente aquellas variables que, en combinación con la variable representativa de la ayuda o estímulo monetario (BID), han manifestado una influencia estadísticamente significativa ($p\text{-valor} < 0,10$) sobre las respuestas obtenidas. El resultado final de este proceso ha sido la especificación de modelos con un reducido número de variables explicativas pero con una elevada significación conjunta y bondad en el ajuste. El valor del test χ^2 permite verificar la significatividad conjunta de las variables explicativas incluidas en cada uno de los modelos especificados. Así mismo, todos los modelos presentan valores de pseudo- R^2 superiores a 0.20, valor que se suele utilizar como referencia indicativa de una elevada bondad de ajuste (Louvière et al., 2000). Por último, a pesar de la aparente robustez de los resultados mencionados, no podemos dejar de señalar que la estimación del modelo de valoración contingente aquí planteado presenta el hándicap del reducido número de observaciones (individuos) que componen la muestra (el panel de expertos), punto de partida por otro lado inevitable en el marco de cualquier estudio Delphi (14).

(14) No obstante, trabajos previos como el de Campos y Mariscal (2003) han recurrido al planteamiento de enfoques de valoración contingente -si bien, a diferencia de en este estudio, sirviéndose de preguntas en formato abierto para estimar la disposición máxima a pagar o “willingness to pay”, pese a contar con tamaños muestrales igualmente reducidos (20-30 observaciones).

Tabla 4

CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA DELPHI (ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS)

VARIABLES	DESCRIPCIÓN	CP		CP	
		Media	Desv. típ.	Media	Desv. típ.
<i>Características municipales</i>					
EXPLT	Nº de explotaciones agrarias en el municipio	202,43	84,90	152,37	83,94
EXPLTCP	"1" si el número de explotaciones en el municipio es superior a la media participantes CP; "0" en caso contrario	0,50	0,50	-	-
EXPLTPT	"1" si el número de explotaciones en el municipio es superior a la media participantes PT; "0" en caso contrario	-	-	0,47	0,50
RELAC	Relación entre nº de habitantes y nº de explotaciones en municipio	8,87	5,60	20,73	39,83
<i>Características de las explotaciones</i>					
PROD	"1" si producto principal comercializado es carne; "0" = leche	0,63	0,48	1,00	0,00
SUP	Superficie declarada en la explotación (ha)	56,03	38,31	125,76	70,52
UGMS	Unidades de Ganado Mayor (vacuno, ovino, caprino) declaradas	76,05	45,60	121,07	73,70
INFRA	"1" si realizó inversiones en infraestructuras; "0" caso contrario	0,37	0,48	0,57	0,50
MAQ	"1" si realizó inversiones en maquinaria; "0" caso contrario	0,63	0,48	0,83	0,37
PRAD	"1" si realizó inversiones de mejora en prados o monte comunal; "0" caso contrario	0,77	0,42	0,77	0,42
AYUD	Porcentaje de las ayudas sobre ingresos anuales	49,57	18,15	57,07	18,27
<i>Características personales</i>					
ECON	"1" si considera que el nivel económico de su hogar es medio; "0" = cualquier otro caso	0,43	0,50	0,67	0,47
LOGRPER	Logaritmo de la renta personal del encuestado (€/año)	9,10	0,66	9,37	0,66
EST	"1" si nivel estudios encuestado Bachillerato o superior; "0" caso contrario	0,30	0,46	0,50	0,50
AGE	Edad del encuestado	50,13	8,79	43,43	7,50
GEN	"1" si es hombre; "0" si es mujer	0,73	0,44	0,70	0,46
EXP	Años de experiencia en el sector agrario	30,93	9,78	28,07	10,23
CAMB	"1" si prevé cambios en gestión de explotaciones si desaparecieran ayudas agroambientales; "0" = no	0,40	0,49	0,30	0,46
SUC	"1" si prevé relevo generacional en su explotación; "0" = no	0,30	0,46	0,37	0,48
ASOC	"1" si el encuestado está integrado dentro de una figura asociativa; "0" caso contrario	0,67	0,47	0,73	0,44
FORM	"1" si muestra interés en recibir formación en temas agrarios; "0" caso contrario	0,53	0,50	0,43	0,50

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5

ESTIMACIÓN DE LOS MODELOS LOGIT

Variable	CP actual		CP alternativo		PT actual		PT alternativo	
	Coef.	p-valor	Coef.	p-valor	Coef.	p-valor	Coef.	p-valor
Constante	-0.7166	0.5918	-1.1553	0.3136	0.0390	0.9797	-3.0626	0.0326
BID	0.1052	0.1015	0.1221	0.0389	0.1689	0.0762	0.0373	0.3711
CAMB	3.1737	0.0417	-2.0124	0.0601				
EXPLTCP	-3.1475	0.0367						
SUC			-2.278	0.0763				
EST					-2.8692	0.0590		
EXPLTPT							1.6688	0.0644
FORM							1.616	0.0769
nº observ.	30		29		30		30	
Log L	-9.609348		-13.91462		-9.183495		-19.71473	
Pseudo R2	0.4476579		0.3023790		0.3205885		0.2217514	
χ^2	15.57622		12.06239		8.666683		8.743540	

Fuente: elaboración propia.

Entrando de lleno en el análisis individualizado de las variables explicativas, si bien el coeficiente estimado para la variable monetaria (BID) ha presentado en todos los modelos un signo positivo (de conformidad con lo esperado *a priori*), los resultados en cuanto a significatividad han variado de un modelo a otro (15). Otras variables explicativas, como la previsión de cambios en la gestión de las explotaciones en caso de desaparición de las ayudas (CAMB, en el modelo CP actual), la presencia de un mayor número de explotaciones agrarias en el municipio (EXPLTPT) y el interés en recibir formación en temas agrarios (FORM) han presentado también coeficientes estimados de signo positivo. Esto implica que, del mismo modo que un mayor estímulo monetario influye positivamente en la pro-

(15) El hecho de que la variable BID no sea significativa en el modelo PT alternativo no ha impedido que, como veremos a continuación, la WTA estimada para dicho modelo sí sea estadísticamente significativa; sin embargo, esto no ha ocurrido así para el caso del modelo CP actual, en donde ni la WTA estimada ni el coeficiente correspondiente al BID han resultado ser significativos.

babilidad de aceptación de la propuesta de participación en el programa agroambiental, también se incrementará, *ceteris paribus*, la probabilidad de que un individuo con características personales o de su explotación compatibles con las variables explicativas anteriormente mencionadas acepte participar en el programa agroambiental correspondiente. Por el contrario, aquellas variables con signo negativo influirán negativamente en la probabilidad de aceptar la propuesta de participación en el programa agroambiental. Ese es precisamente el caso de las variables previsión de cambios en la gestión de las explotaciones por la desaparición de las ayudas (CAMB, en el modelo CP alternativo), la mayor presencia de explotaciones agrarias en el municipio (EXPLTCP), la previsión de que se produzca un relevo generacional en la explotación (SUC) y el nivel de estudios completados (EST). Atendiendo a estos resultados, podemos afirmar por tanto que, en el caso de los programas CP, la presencia de un mayor número de explotaciones agrarias en el municipio (EXPLTCP) y la previsión de que su explotación pase en el futuro a manos de un familiar (SUC) reduce la probabilidad de participación de los ganaderos en los programas de conservación de praderas (incrementa las demandas de compensación), circunstancia que a su vez puede interpretarse como indicativa de una mayor predisposición a evitar asumir compromisos que puedan suponer un obstáculo en el libre desempeño de la actividad agraria dentro de sus explotaciones. La variable relativa a la previsión de que se produzcan cambios en la gestión de las explotaciones en caso de retirarse las ayudas agroambientales (CAMB) tendrá un efecto incierto sobre la participación en los programas CP, ya que su influencia será positiva en el caso del programa actual pero negativa en el caso del programa alternativo. En cuanto a los programas PT, la probabilidad de participación se verá incrementada (y, consecuentemente, la demanda de compensaciones reducida) cuando concurren las circunstancias de individuos con interés en mejorar su nivel de formación en temas agrarios (FORM) y residentes en municipios con una mayor presencia de explotaciones (EXPLTPT). La situación contraria se dará para el caso de aquellos individuos con mayor nivel de estudios completados (EST).

Para finalizar el análisis de los resultados de la primera ronda de encuestas Delphi, debemos señalar que tanto en el caso de los modelos CP actual

como PT actual los valores estimados para la WTA media a partir de las preguntas de valoración en formato dicotómico no son estadísticamente distintos de cero (tabla 6). Por su parte, las WTAs medias estimadas para los modelos CP y PT alternativos han sido en ambos casos significativas y positivas, pero muy inferiores a los valores promedio (media y mediana) inferidos a partir de las respuestas obtenidas en un contexto de pregunta de valoración abierta (16).

Tabla 6

ESTIMACIÓN DE LAS DISPOSICIONES A ACEPTAR COMPENSACIÓN (WTA)

CP actual		CP alternativo		PT actual		PT alternativo	
WTA media	p-valor	WTA media	p-valor	WTA media	p-valor	WTA media	p-valor
3.6939	0.7249	21.6390	0.0000	8.2580	0.1458	43.8677	0.0670

Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta a la segunda ronda de entrevistas, se pidió a los expertos consultados que, a la vista de los resultados y respuestas obtenidos en la primera ronda, volvieran a evaluar mediante la formulación de una pregunta de valoración en formato abierto tanto los programas de ayudas actuales como los posibles programas de ayudas alternativos (17). En el caso del programa de ayudas CP, la mediana de las respuestas obtenidas en la segunda ronda de entrevistas para el programa de ayudas actual se situó en los 60 euros/ha, coincidiendo con el valor alcanzado por las respuestas de primera ronda bajo el mismo formato de pregunta, mientras que la media se elevó ligeramente hasta alcanzar los 69,66 euros/ha. A continuación, se pidió a cada experto CP que reevaluara la propuesta de programa alternativo introducida en la primera ronda, situándose la mediana de las respuestas en 100 euros/ha y la media en 120,66 euros/ha, en ambos casos por encima de los resultados obtenidos en la primera ronda de entrevistas. En el caso del programa de ayudas PT, la mediana del importe de las compensaciones demandadas en la segunda ronda de entrevistas por participar en el programa actual se mantuvo en los 60 euros/ha. La media se elevó sensiblemente, alcanzando los 63,66

euros/ha. Igualmente se le pidió a cada experto que reevaluara las demandas de compensación por participar en la propuesta de programa alternativo introducida en la primera ronda. En la segunda ronda de encuestas tanto la mediana como la media de la demanda de compensaciones monetarias se situaron por encima de los valores de primera ronda, alcanzando respectivamente 65 euros/ha y 80,53 euros/ha.

Con el fin de determinar los niveles de consenso y estabilidad alcanzados por las valoraciones de los expertos en la segunda ronda de consultas, se han calculado los indicadores correspondientes a las respuestas de las preguntas de valoración en formato abierto. El consenso se define como el grado de convergencia de las estimaciones individuales, que se alcanza cuando las opiniones manifestadas dentro de una misma ronda presentan un nivel aceptable de proximidad. Utilizaremos como medida de consenso en la ronda final del estudio el Rango Intercuartílico Relativo (RIR), definido como la diferencia entre el cuartil superior (Q3) y el inferior (Q1) dividido por la mediana (Q2): $RIR = (Q3 - Q1) / Q2$. Como medida de estabilidad se utilizará la Variación Relativa de la Mediana (VRMe) de las valoraciones entre las rondas primera (Me1) y segunda (Me2), definido como: $VRMe = (Me2 - Me1) / Me1$. El indicador RIR alcanzó un valor igual a 0 para todos los programas analizados a excepción del programa alternativo PT (RIR = 0,46), por lo cual es posible hablar de un elevado nivel de consenso alcanzado entre los expertos con relación a las compensaciones monetarias demandadas. Por lo que respecta al indicador estabilidad, podemos hablar de estabilidad en las preferencias de los expertos participantes en relación con los programas actuales y las propuestas alternativas de ayudas CP y PT, ya que los valores alcanzados por el indicador VRMe (0 para los programas actuales CP y PT, y valores 0,66 y 0,08 en el caso de los programas alternativos CP y PT, respectivamente) se han situado en todos los casos por debajo del valor límite de 0,75 propuesto por Landeta (1999).

Teniendo en cuenta los resultados anteriores (en particular los correspondientes a las preguntas de valoración en formato dicotómico de la primera ronda), podemos afirmar que existe margen para que las ayudas CP y PT en su configuración actual se sitúen por debajo del nivel de referencia fijado en 60 euros/ha sin que ello afecte de manera significativa a su

capacidad para estimular la participación en los programas de ayudas agroambientales. El hecho de que el 73,33% de los expertos CP consultados y el 83,33% de los expertos PT se hayan mostrado dispuestos a participar en el programa actual aceptando compensaciones comprendidas entre los 10 y los 40 euros/ha, junto con el dato de que las disposiciones a aceptar compensación estimadas en los modelos de valoración contingente dicotómica no hayan resultado ser estadísticamente significativas, suponen dos importantes argumentos que apuntan en la dirección anteriormente mencionada. No obstante, este resultado puede verse matizado por el hecho de que los resultados correspondientes a las demandas de compensación para el programa actual obtenidos en la segunda ronda han resultado ser superiores a los valores comparables registrados en la primera ronda. Así mismo, la disparidad observada entre las demandas de compensación estimadas para las ayudas CP y PT en los diversos escenarios y supuestos planteados en el caso de estudio analizado (i.e., situación actual y situaciones hipotéticas alternativas más restrictivas) parece sugerir que, en el caso de plantearse una hipotética revisión de la cuantía ayudas, sería aconsejable abandonar el criterio actual de homogeneidad en el importe base concedido por hectárea (60 euros/ha) para ambas líneas de ayudas.

5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

En el presente estudio se ha utilizado el método Delphi para analizar el diseño, la aplicación y el impacto de dos líneas fundamentales de intervención en materia de ayudas agroambientales incluidas en el Programa de Desarrollo Rural de Cantabria 2007-2013, como son las ayudas de Conservación de Praderas (CP) y Pastoreo Tradicional (PT).

A tenor de los resultados obtenidos, la situación actual del sector productivo hacia el que van dirigidas las ayudas CP y PT se caracteriza por las dudas acerca de la continuidad de las explotaciones y del relevo generacional al frente de las mismas. Bajo esta coyuntura, las ayudas agroambientales son muchas veces percibidas como una más de las posibles vías que pueden contribuir al sostenimiento de la renta de las explotaciones. Esta situación contribuye a alejar cada vez más a las ayudas agroambien-

tales de su concepción y cometido original: convertirse en instrumentos capaces de incentivar, estimular y premiar unas determinadas formas de gestión de la actividad agraria y del territorio, las cuales sean capaces a su vez de trasladar al conjunto de la sociedad los diversos beneficios sociales y ambientales integrados dentro de la oferta multifuncional del medio rural.

En todo caso, tal y como hemos podido comprobar, la simplificación de algunos de los requisitos de las ayudas actuales, la inclusión de nuevos compromisos y el rediseño de las obligaciones y exigencias en busca de una mayor eficacia de los recursos invertidos en la financiación de los programas, tendrían un impacto positivo sobre la percepción de las posibilidades de éxito de propuestas alternativas de ayudas CP y PT en términos de protección del paisaje y la biodiversidad de las zonas rurales de Cantabria. En este sentido, cabe señalar que el éxito de los programas agroambientales dependerá no sólo del acierto en la definición y selección de los requisitos y restricciones de las ayudas, sino también de la mayor o menor capacidad de la cuantía de las compensaciones monetarias para actuar como un estímulo efectivo para los productores, así como de la presencia de otras líneas de ayudas definidas específicamente con el objetivo de contribuir al sostenimiento de las rentas agrarias.

En la evaluación de las demandas de compensación y la cuantía de los importes de las ayudas agroambientales se han utilizado dos posibles formatos de pregunta de valoración: uno “abierto”, en el que se preguntaba al panel de expertos cuál consideraban que sería la compensación mínima necesaria para incentivar la participación en el programa de ayudas, y otro “cerrado” con el que se les preguntaba directamente sobre la disposición a participar a cambio de recibir compensaciones de una determinada cuantía. Los resultados obtenidos en la primera ronda indican que el formato de la pregunta planteada influirá sobre el resultado de la evaluación de las demandas de compensación, siendo inferior la cuantía de las magnitudes medias estimadas en el caso de las respuestas procedentes del contexto más restrictivo de preguntas de valoración en formato cerrado. Por lo que respecta a la comparación entre los resultados de primera y segunda ronda relativos a la pregunta de valoración en formato abierto, las compensaciones demandadas durante la segunda ronda han mostrado

una tendencia al incremento en comparación con los valores obtenidos en la primera ronda de consultas.

Por otro lado, la disparidad observada entre las demandas de compensación estimadas por participar en los programas CP y PT (con independencia del formato de la pregunta de valoración y de las características del programa planteado) hace aconsejable abandonar el criterio actual consistente en establecer un pago anual por hectárea homogéneo para ambas líneas de ayudas. Así mismo, los resultados obtenidos (en particular los correspondientes a los modelos *Logit* empleados en el análisis de las preguntas de valoración en formato cerrado dicotómico), parecen apuntar en la dirección de una posible reducción en el pago básico por hectárea asignado a los programas CP y PT en su configuración actual.

Por último, de cara a la concepción y diseño futuro de las ayudas analizadas en este estudio, existen también otras posibles vías todavía inexploradas, las cuales incluirían tanto el establecimiento de criterios diferenciados para la concesión y aplicación de ayudas CP en función de la tipología de las explotaciones beneficiarias (e.g., aptitud cárnica vs. explotaciones lecheras), como el reconocimiento e incorporación a la definición e implementación de las ayudas PT de las especificidades derivadas del carácter comunal de las superficies de pastos hacia las que se dirigen estas ayudas (e.g., presentación de una solicitud de ayudas única por comunal y gestión colectiva de los fondos asignados al mismo).

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha contado con el apoyo financiero del Ministerio de Educación y Ciencia, a través del Proyecto INIA RTA2008-00100-00. Los autores quieren expresar su agradecimiento a los expertos que han colaborado en el estudio, así como al personal de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria que ha prestado su apoyo a la realización del mismo. Agradecemos igualmente la aportación de los técnicos del CIFA Juan Busqué, Raúl Castañeda, Benito Fernández, Begoña Sahelices y Manuel J. Mora, así como la de los doctores David Hoyos y Petr Mariel de la Universidad del País Vasco. Gema Maes-

tro ha colaborado en la realización de los gráficos. Los comentarios y sugerencias de un ponente y dos revisores han supuesto igualmente una aportación valiosa para la redacción de la versión definitiva del manuscrito. Finalmente, debemos señalar que todo posible error y todas las opiniones presentes en este trabajo son atribuibles única y exclusivamente a los autores, no pudiendo considerarse estas últimas en ningún caso representativas de la postura oficial de la entidad para la que trabajan.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, A. y PÉREZ, J.A. (2010). *Acciones de futuro para el sector lechero en la Cornisa Cantábrica*. Oviedo: Universidad de Oviedo-Centro Nacional de Competencia Tecnológica de la Leche-Gobierno de Asturias: p. 81.
- BATEMAN, I.J.; CARSON, R.T.; DAY, B.; HANEMANN, M.; HANLEY, N.; HETT, T.; JONES-LEE, M.; LOOMES, G.; MOURATO, S.; ÖZDEMIROGLU, E.; PEARCE, D.W.; SUGDEN, R. y SWANSON, J. (2002). *Economic valuation with stated preference techniques: a manual*. Cheltenham: Edward Elgar: p. 458.
- BROMLEY, D.W. y HODGE, I (1990). Private property rights and presumptive policy entitlements: reconsidering the premises of rural policy. *European Review of Agricultural Economics* 17: p. 197-214.
- CALCEDO, V. (2013). Cantabria en el sector lácteo español: un radical cambio estructural. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 234: p. 13-48.
- CAMPOS, P. y MARISCAL, P. (2003). Preferencia de los propietarios e intervención pública: el caso de la dehesa de la comarca de Monfragüe. *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales* 12 (3): p. 87-102.
- CHAMP, P.A.; BOYLE, K.J. y BROWN T.C. (eds.) (2003). *A primer on nonmarket valuation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: p. 576.
- DALKEY, N. Y HELMER, O. (1963). An experimental application of the Delphi method to the use of experts. *Management Science* 9: p. 458-467.
- DOMÍNGUEZ, M. (2011). Política Agraria Común y desarrollo rural: un análisis institucional. *Principios: Estudios de Economía Política* 19: p. 37-65.
- GÓMEZ-LIMÓN, J.A.; GÓMEZ-RAMOS, A. y SÁNCHEZ, G. (2009). Foresight analysis of agricultural sector at regional level. *Futures* 41(5): p. 313-324.
- GORDON, T.J. (1994). *The Delphi method*. Washington DC: American Council for the United Nations University: p. 30.
- GREENE, W.H. (2003). *Econometric Analysis (5th edition)*. Upper Saddle (NJ): Pearson Education: p. 1026.

- HANEMANN, W. (1984). Welfare evaluations in contingent valuation experiment with discrete responses. *American Journal of Agricultural Economics* 66: p. 332-341.
- HANEMANN, W. (1989). Welfare evaluations in contingent valuation experiment with discrete response data: Reply. *American Journal of Agricultural Economics* 71: p. 1057-1061.
- LANDETA, J. (1999). *El método Delphi. Una técnica de previsión para la incertidumbre*. Barcelona: Ariel: p. 223.
- LATACZ-LOHMAN, U. y HODGE, I. (2003). European agri-environmental policy for the 21st century. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 47 (1): p. 123-139.
- LOUVIERE, J.J.; HENSHER, D.A. y SWAIT J.D. (2000). *Stated choice methods: Analysis and applications*. Cambridge: Cambridge University Press: p. 402.
- MILL, S. y RODRÍGUEZ, M. (2001). Exploring future developments in international olive oil trade and marketing: a Spanish perspective. *Agribusiness* 17 (3): p. 397-415.
- MITCHELL R.C. y CARSON R.T. (1989). *Using surveys to value public goods: The Contingent Valuation Method*. Washington DC: Resources for the Future: p. 463.
- NAVRUD, S. (2000). Valuation techniques and benefit transfer methods: strengths, weaknesses and policy utility. En: OECD. *Valuing Rural Amenities*. Bruselas: Organisation for Economic Co-Operation and Development: p. 15-40.
- OLAIZOLA, A.; BERNUÉS, A.; BLASCO, I. y SANZ, A. (2012). Perspectivas de una carne de calidad diferenciada: análisis exploratorio para la carne de vacuno Serrana de Teruel. *ITEA-Información Técnica Económica Agraria* 108 (4): p. 546-562.
- ORTIZ, D. (2001). La política agroambiental como determinante de los derechos de propiedad: algunas reflexiones. IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales, Santiago de Compostela. Disponible en <http://www.sper.pt/IVCHER/CD%20COLOQUIO/dionisioo.doc> (22 de abril de 2013).
- ORTIZ, D. y HODGE I. (2012). Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 231: p. 31-62.
- POLMAN, N.B.P. y SLANGEN, L.H.G. (2008). Institutional design of agri-environmental contracts in the European Union: the role of trust and social capital. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences* 56 (3): p. 413-430.
- PRADA, A.; VÁZQUEZ, M.X. y SOLIÑO M. (2005). Beneficios y costes sociales en la conservación de la Red Natura 2000. A Coruña: Fundación Caixagalicia: p. 266.

- SALAZAR, M. y SAYADI, S. (2006). El Delphi como método de análisis de la coherencia de la PAC desde la perspectiva social. Comunicación presentada en el IX Encuentro de Economía Aplicada, Jaén, 8-10 junio. Disponible en <http://www.alde.es/encuentros/anteriores/ixeea/trabajos/s/pdf/salazar.pdf> (22 de abril de 2013).
- SALAZAR-ORDOÑEZ, M.; RODRÍGUEZ-ENTRENA, M. y SAYADI, S. (2012). Conocimiento y opiniones sobre la Política Agraria Común: un análisis desde la óptica de los ciudadanos. *ITEA-Información Técnica Económica Agraria* 108 (2): p. 148-164.
- SCHMID, O.; DE FONTGUYON, G. y SANS, P. (2007). Desarrollo del mercado de productos de la agricultura ecológica en Europa: un análisis de sus condiciones y del papel de las iniciativas comerciales. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 214: p. 15-45.
- SACKMAN, H. (1974): Delphi Assessment: Expert Opinion, Forecasting and Group Process. Santa Monica: The Rand Corporation: p. 118.
- SOLIÑO, M. (2003a). Forestry Programs in Communal Ownership Woodlands at Natural Network 2000: A Delphi Analysis. *Revista Galega de Economía*, 12 (1): p. 225-246.
- SOLIÑO, M. (2003b). Nuevas políticas silvo-ambientales en espacios naturales de la Red Natura 2000: una aplicación a la región atlántica de la Península Ibérica. *Investigación Agraria. Sistemas y recursos forestales* 12(3): p. 57-72.
- SOLIÑO, M. (2004). La necesidad de participación en el diseño de nuevas políticas silvoambientales. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 203: p. 161-186.
- ZIGLIO, E. (1996). The Delphi Method and its contribution to decision-making. En: Adler, M; Ziglio, E. (eds.). *Gazing into the Oracle: The Delphi Method and its applications to social policy and public health*. London: Jessica Kingsley: p. 252.

RESUMEN

Pagos agroambientales y productores agrarios: un análisis Delphi de las percepciones y demandas de los ganaderos beneficiarios de los programas de ayudas

Resumen: En este trabajo se ha analizado la situación actual y las perspectivas futuras de diferentes líneas de ayudas agroambientales incluidas dentro del “segundo pilar” de la Política Agraria Común. Por medio de las ayudas agroambientales se persigue influir de manera significativa sobre la conservación del patrimonio natural y paisajístico de las zonas rurales de la Unión Europea. La conservación de dichos hábitats y paisajes precisa de la presencia y actividad humana en las zonas rurales, y muy especialmente de la continuidad de una actividad ganadera extensiva que aproveche los recursos forrajeros (praderas de propiedad privada y pastos comunales) disponibles. Para la elaboración de este estudio se han utilizado datos procedentes de encuestas personales realizadas a ganaderos beneficiarios de las líneas de ayudas agroambientales más relevantes para Cantabria durante el periodo 2007-2013. En la fase de diseño de los cuestionarios y en la de análisis de los resultados obtenidos se ha combinado el método Delphi con la Valoración Contingente. En base a los resultados obtenidos, podemos afirmar que existe margen todavía para plantear modificaciones en los requisitos, cuantías y formas de implementación de las ayudas actuales que contribuyan a incrementar su eficacia y eficiencia potenciales.

PALABRAS CLAVE: Método Delphi, contratos agroambientales, valoración contingente, preferencias de productores.

CÓDIGOS JEL: Q10, Q18, R52.

ABSTRACT

Agri-environment schemes and agricultural producers: a Delphi analysis of the perceptions and compensation demands of the farmers benefiting from the payments

In this paper we analyse the current situation and the future perspectives of alternative agri-environmental schemes included in the “second pillar” of the Common Agricultural Policy. Agri-environmental schemes aim at fostering the preservation of natural heritage and traditional landscapes in the rural areas of the European Union. Conservation of such habitats and landscapes is directly dependent on the presence of human activity in the rural areas and, more precisely, on the continuity of extensive farming practices on grasslands and common-pool grazing spots in the rural territory. In this study, in-person interviews with cattle breeders who benefit from the two main agri-environmental schemes for the period 2007-2013 in Cantabria were undertaken. Throughout the design and implementation stages of the study, Delphi and Contingent Valuation methods have been combined. According to the results, there is still margin to undertake modifications on the requisites, payments and design of the current schemes so as to improve their potential efficacy and efficiency.

KEYWORDS: Delphi method, agri-environment schemes, contingent valuation, farmers' preferences

JEL CODES: Q10, Q18, R52.