

El paisaje agrario y su contribución al bienestar social

Manuel Arriaza ▶
manuel.arriaza@juntadeandalucia.es
Área de Economía y Sociología Agrarias.
Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera (IFAPA). Junta de Andalucía

En un sentido amplio, y siguiendo la definición adoptada por el Consejo de Europa en la Convención Europea del Paisaje (Florenca, 20 de octubre de 2000), el paisaje representa el territorio percibido por el observador. Esta definición tan amplia lleva implícita una triple visión del paisaje: una *estética*, en donde el paisaje supone una combinación de formas, colores y texturas del territorio; una visión *ecológica* que supone un estudio de los sistemas naturales que lo configuran y sus interrelaciones; y, finalmente, una *cultural*, escenario en donde el hombre desarrolla su actividad vital.

Esta concepción multidimensional del paisaje determina la complejidad inherente de su valoración, así como el diseño de políticas encaminadas a su conservación y mejora como elemento que contribuye positivamente al bienestar social. En efecto, una delimitación no clara del marco conceptual dificulta el análisis de su evolución y aún más la determinación del tipo de paisaje que la sociedad busca.

La evolución del paisaje es constante, produciéndose de manera lenta cuando se trata de una evolución natural y de forma más rápida cuando es el hombre el que actúa. Si bien, como hemos apuntado, no existe un consenso internacional sobre el concepto de paisaje, sí existen numerosas alternativas metodológicas para evaluar su estado y tendencias, las cuales consideran algunos de los siguientes elementos críticos:

- > La componente física del paisaje, esto es, el inventario y la organización de sus elementos, es el aspecto que ha recibido mayor atención desde el punto de vista de su seguimiento, debido, en gran medida, al desarrollo de nuevas tecnologías (por ejemplo la teledetección y su traducción en los Sistemas de Información Geográfica), las cuales permiten un acceso rápido a los datos necesarios para el análisis.
- > El valor escénico y la dimensión cultural del paisaje. En las dos últimas décadas el concepto de paisaje tiende a considerarse más como el producto característico de la interacción de las sociedades humanas y de las culturas con el medio natural que meramente un conjunto de atributos físicos del territorio. Así pues, el paisaje es considerado como un elemento integrador del patrimonio cultural y natural, y como un recurso fundamental en el desarrollo rural de zonas con riesgo de despoblamiento y reducción de actividad económica. En este sentido, la “excelencia paisajística” se está convirtiendo en un “hecho diferencial” cada vez más relevante en la competitividad de las regiones.
- > Las demandas sobre el territorio. Si bien la dimensión física y la escénico-cultural nos permiten evaluar el estado actual del paisaje, será la interacción entre las demandas sobre el



▼
El desacoplamiento de las ayudas ha tenido efectos positivos indudables (entre ellos, la estabilización de las rentas de los productores). No obstante, cuando no es necesario mantener las tierras en producción para percibir la ayuda, se incrementa el riesgo de abandono de las zonas menos productivas

territorio propugnadas por la sociedad y las alternativas de actuación de los agentes implicados (con especial relevancia de los agricultores como gestores de gran parte del territorio europeo) la que determine su evolución.

En las últimas décadas, los paisajes rurales europeos, en general, y los mediterráneos, en particular, han sufrido un proceso de simplificación (debido al crecimiento del tamaño de las explotaciones y la tendencia al monocultivo), de homogeneización (debido a la implantación de sistemas de producción similares) y de empobrecimiento de su calidad visual (por la desaparición de elementos aislados, como árboles, setos, muros, canales..., la reducción de caminos rurales y la proliferación de construcciones que no han contemplado su impacto visual en el territorio).

Si queremos poner en valor los paisajes agrarios como elemento fundamental del paisaje rural, dos son los aspectos claves a considerar en lo que se refiere a la provisión (o cualquier otra externalidad positiva) que la agricultura puede hacer: I) cómo se cuantifica la provisión del bien público, en este caso el paisaje (es decir, ¿cómo se realiza dicha valoración?); y II) qué instrumentos específicos de política se implementan para el aseguramiento de su provisión óptima (es decir, ¿qué compensación recibe el agricultor por este servicio?).

Valoración del paisaje agrario

Al margen de la fórmula que vayan a diseñar las autoridades europeas, nacionales y/o regionales para la provisión adecuada de las diferentes externalidades positivas de la agricultura (es decir, efectos unidos a la producción y que sean deseables para la sociedad, como el cuidado de paisajes culturales, la preservación de la biodiversidad...), en una primera fase sería necesario determinar qué elementos visuales son valorados por la sociedad.

Es obvio que la percepción de la calidad escénica de un paisaje depende de las características sociales, culturales y económicas del observador (por ejemplo, el visitante y la población local suelen tener una visión muy diferente del concepto de calidad del paisaje agrario). Esta percepción puede alterarse por la experiencia asociada a la observación. Es decir, un paisaje agrario que inicialmente puede valorarse en menor medida por ser homogéneo (por ejemplo, el olivar en muchas zonas de Andalucía), puede mejorar su calidad visual percibida tras el conocimiento de la realidad económico-cultural de la zona. No obstante, existen numerosos estudios que analizan qué elementos del paisaje contribuyen a la calidad escénica y, consecuentemente, qué zonas, o explotaciones, serían susceptibles de percibir una compensación específica en forma de subvención por el cumplimiento de esta función no comercial.

A continuación incluimos algunos ejemplos de valoración visual de paisajes agrarios derivados de un estudio reciente en donde queda patente que la agricultura per se tiene un valor añadido por encima de aspectos puramente visuales.

Actividad agraria frente al abandono de la tierra

El desacoplamiento de las ayudas ha tenido efectos positivos indudables (entre ellos, la estabilización de las rentas de los productores). No obstante, cuando no es necesario mantener las tierras en producción para percibir la ayuda se incrementa el riesgo de abandono de las zonas menos productivas. Ello produce efectos negativos (al margen de la propia legitimidad del propio apoyo) sobre el medio ambiente en general (claramente en zonas de montaña, como expondremos más adelante), pero también efectos negativos en la calidad visual del paisaje rural, ya que el ciudadano prefiere los paisajes que responden a su concepción tradicional del mundo rural, es de-



cir, campos cultivados frente a campos abandonados. A continuación se exponen los resultados de una valoración visual de distintas escenas rurales que apoyan este argumento¹:

to, por lo general, aquellas medidas encaminadas a la protección del medio ambiente (por ejemplo, el uso de cubiertas vegetales) inciden en la calidad escénica percibida por el ciudadano, de tal forma

Paisajes rurales de tierras cultivadas

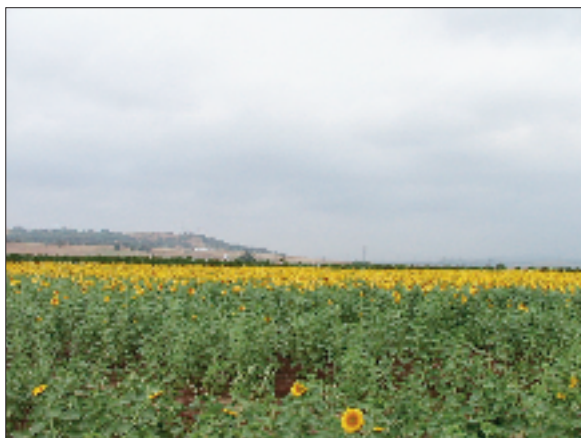


Valoración = 11,2

Paisajes rurales de tierras no cultivadas / barbecho



Valoración = 6,0



Valoración = 15,3



Valoración = 6,7

Las escenas de la izquierda (las que muestran tierras cultivadas) tienen una mejor valoración por parte de los ciudadanos, con puntuaciones que doblan las obtenidas por tierras en barbecho o sin cultivar.

Tipo de gestión del sistema agrario

Las nuevas funciones que la sociedad demanda al sector agrario exceden de las inicialmente desarrolladas de provisión de alimentos y materias primas, ampliándose a otras funciones no comerciales, entre las que se encuentran las de tipo ambiental. Como sugieren numerosos estudios, el cumplimiento de estas funciones tiene un efecto positivo sobre la calidad visual del paisaje agrario. En efec-

que un beneficio ambiental (por ejemplo, el control de la erosión) se traduce en un paisaje de mayor atractivo visual. A continuación se incluyen dos ejemplos de este efecto positivo conjunto.

Función ambiental de protección del suelo

Los cultivos con cubierta vegetal tienen claramente una mayor valoración de calidad visual por parte del observador.

Función ambiental de preservación de la diversidad ecológica

La presencia de especies diferentes cultivadas en una misma explotación (policultivo) tiene un efecto positivo sobre la valoración del observador. En este sentido, si bien la especialización productiva como resultado de las anteriores ayu-

Cultivos con cubierta vegetal



Valoración = 15,9

Cultivos sin cubierta vegetal



Valoración = 8,0

Diversidad de especies cultivadas



Valoración = 20,0

Monocultivo



Valoración = 10,5

das acopladas de la PAC ha tenido un efecto empobrecedor de la calidad visual de los paisajes agrarios en Europa, la nueva orientación de esta política puede tener un efecto positivo corrigiendo dicha especialización excesiva.

La presencia de especies no productivas junto al cultivo (por ejemplo, arboleda o setos en las lindes, caminos, riberas, islas...) es valorada de forma positiva por el observador. De nuevo, una mejora de las funciones ambientales de los sistemas agrarios se traduce en una mejora de la calidad visual de los mismos, como se muestra a continuación.

Integración de elementos antrópicos

La integración de las construcciones e infraestructuras rurales tiene un efecto claro en el valor

paisajístico de la escena rural. Dicho efecto es positivo cuando el elemento antrópico se integra en la escena respondiendo a la imagen tradicional que el observador espera (por ejemplo, en el caso de cortijos blancos, torreones, puentes y muros de piedra, muros...).

Pero ese efecto es negativo cuando el elemento no se encuentra en buen estado o no pertenece a esa imagen preconcebida del observador (por ejemplo, en el caso de tendidos eléctricos, construcciones con materiales no adecuados, etc.).

Instrumentos de compensación al agricultor

La compensación al productor por la provisión de bienes públicos, como son el paisaje y la conservación de la biodiversidad, ya se puso en prác-

Presencia de setos o arboleda en lindes



Valoración = 21,3

Ausencia de setos o lindes



Valoración = 16,7

Efecto positivo de un muro de piedra



Valoración = 21,5

El mismo sistema agrario sin el elemento



Valoración = 18,4

Efecto negativo del tendido eléctrico



Valoración = 10,1

El mismo sistema agrario sin el elemento



Valoración = 14,0

▼
Desde una perspectiva europea comunitaria, el paisaje se considera como un recurso relevante para el desarrollo del mundo rural, resaltando la importancia de los agricultores en su ordenación y gestión

tica en los años 70 en Reino Unido mediante un pago de las autoridades locales a los agricultores por el cuidado de las lindes de piedra y el mantenimiento de parches florales como indicador de biodiversidad. No obstante, los altos costes de monitorización de esta medida limitaron su desarrollo posterior.

En Francia, entre 1993 y 1998 se desarrolló un programa experimental en el que las explotaciones se adherían a un plan de desarrollo sostenible donde el paisaje formaba parte de los servicios que dichas explotaciones proporcionarían al ciudadano. El diagnóstico de la situación de la explotación agraria desde el punto de vista paisajístico incluía: I) el conjunto de elementos construidos (edificios, taludes, muros, etc.); II) el conjunto de elementos vegetales (cultivos, setos, arboleda, etc.); III) la estructura parcelaria y de aprovechamientos, y IV) los recursos hídricos (ríos, arroyos, lagunas, canales, etc.).

Estas y otras experiencias europeas, si bien han optado por instrumentos de apoyo diferentes, resaltan la vinculación entre el bienestar de la sociedad y la provisión de esta función no comercial por parte de la agricultura. En este sentido, el documento del Gobierno suizo “*Paysage 2020*”, dentro de la Estrategia Nacional para el Paisaje de este país de 1997, indica como elemento fundamental en la búsqueda de un desarrollo rural sostenible la gestión sostenible del paisaje agrario, una gestión que implica el mantenimiento de la diversidad de las estructuras paisajísticas y la consideración de aspectos particulares de los paisajes, relacionados con la cultura del medio rural.

Desde una perspectiva europea comunitaria, el paisaje se considera como un recurso relevante para el desarrollo del mundo rural, resaltando la importancia de los agricultores en su ordenación y gestión. Ya en la Agenda 2000 se alude a esta cuestión, relacionándola con la necesidad de otorgar al paisaje el carácter de recurso estratégico del medio rural, tomando forma en la iniciativa Leader II en su medida B.6, la cual mencionaba expresamente la posibilidad de ayudar a la conservación y mejora del paisaje rural.

En España, de acuerdo con el Reglamento (CE) 1698/2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), cada comunidad autónoma ha elaborado un Programa de Desarrollo Rural (PDR) para el periodo 2007-2013, en el que, además de las medidas horizontales y los elementos comunes establecidos en el Marco

Nacional de Desarrollo Rural, podemos encontrar referencias específicas relacionadas con la conservación y mejora de los paisajes rurales. En el caso de Andalucía, dentro del Eje 2 de “Mejora del medio ambiente y del medio rural” se incluyen medidas con efectos sobre el paisaje, destacando las siguientes:

- > Medida 214: Ayudas agroambientales
 - Submedida 08 “Gestión sostenible de dehesas”.
 - Submedida 09 “Mantenimiento del castaño” en zonas de producción tradicional.
 - Submedida 12 “Agricultura de conservación en cultivos herbáceos”.
 - Submedida 14 Agricultura de conservación en viñedos en pendientes pronunciadas
- > Medida 216: Ayuda a las inversiones no productivas:
 - Mediante Orden de 9 de junio de 2009 se establece como proyectos subvencionables la contención de cárcavas, la reconstrucción o nueva instalación de muros de contención, el establecimiento de setos vivos, de bosques isla y de charcas artificiales, entre otras.
 - El objeto de estas actuaciones, según se justifica en el preámbulo de la orden, es “el restablecimiento de la sostenibilidad y el mantenimiento del paisaje de nuestro territorio”.
- > Medida 221: Primera forestación de tierras agrícolas.
- > Medida 222. Primera implantación de sistemas agroforestales en tierras agrícola.

Asimismo, en el eje 4 “Estrategias de desarrollo rural con enfoque Leader”, los Grupos de Desarrollo Rural pueden solicitar apoyo financiero para inversiones no productivas, como las indicadas en la medida 216, así como para actuaciones en materia de conservación y mejora del patrimonio rural, que incluye expresamente el patrimonio paisajístico.

Si bien la implementación de medidas específicas en algunas zonas puede contribuir a la mejora de la calidad visual de determinados paisajes rurales (por ejemplo, con la implantación de setos o arboledas en las lindes, restauración o integración de construcciones e infraestructuras...), será la concepción horizontal del paisaje, como un indicador más del grado de sostenibilidad de una explotación, la que determinará en mayor medida la conformación del mundo rural.

Así pues, la consideración de esta función no comercial de los sistemas agrarios, junto con otras, tales como la prevención de incendios, la

preservación de la diversidad ecológica, el control de la erosión o la fijación de la población rural, se traducirá en nuevos usos del territorio agrícola que responderán en mayor medida a las demandas de la sociedad. A continuación se expone un ejercicio de integración de diferentes funciones, comerciales y no comerciales, el cual pone de manifiesto las diferencias del uso del territorio ante dos escenarios de apoyo público: uno basado en ayudas que priorizan la función comercial del sistema agrario, y otro en donde se integran funciones comerciales y no comerciales del mismo sistema.

Nuevas funciones, nuevos usos del territorio

Ante un escenario previsible de cambio del sistema de apoyo al sector agrario en la UE tras 2013, el análisis territorial del uso de las tierras agrícolas se presenta como una herramienta fundamental para la determinación de futuros pagos a los agricultores por la provisión de bienes y servicios no remunerados por el mercado.

En efecto, las nuevas demandas, y su correspondiente remuneración, variarán en función del tipo de sistema agrario y de su localización (por ejemplo, no puede ser igual la función medioambiental que desempeña un olivar de montaña que la de un olivar en zonas de baja pendiente y altos rendimientos). A modo ilustrativo, los siguientes mapas presentan dos usos alter-

nativos de la zona de olivar del municipio de Montoro (Córdoba).

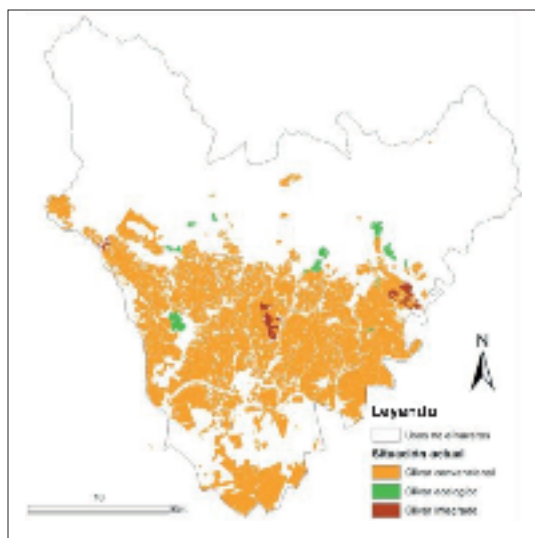
En el mapa 1, el productor responde a una ayuda acoplada a la producción de aceite, por lo que la práctica totalidad de la superficie se encuentra bajo un sistema de gestión convencional, que tiene como principal objetivo la producción de aceite.

El mapa 2 es el resultado de un hipotético sistema de apoyo que contempla los siguientes elementos:

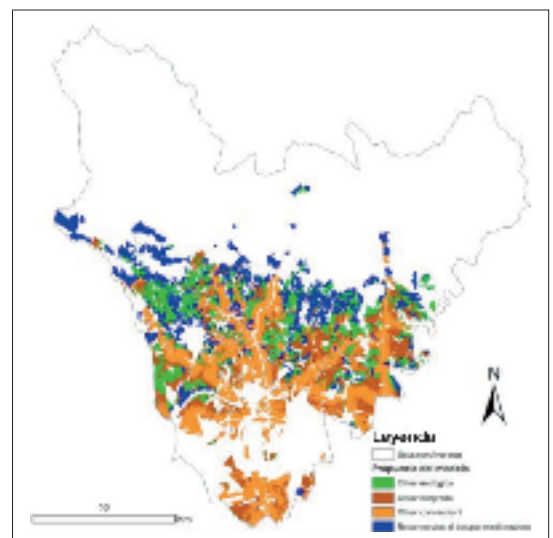
- > La ponderación de las funciones comerciales y no comerciales a partir de una encuesta a la población, que indica que la fijación de la población rural es la función más importante (lo señala el 24%), seguida por la producción de aceite de oliva (18%), la prevención de incendios (17%), la lucha contra la erosión (16%), la provisión de paisajes tradicionales (16%) y la preservación de la diversidad ecológica (9%).
- > La eficacia evaluada por un grupo de expertos de cada alternativa de uso del territorio (sistema de producción de olivar convencional, integrado, ecológico o restauración del olivar hacia bosque mediterráneo) en el cumplimiento de las funciones anteriormente descritas.

Los resultados de este estudio plantean reconvertir parte del olivar gestionado de forma convencional por otros tipos de gestión: integral, ecológica o bosque mediterráneo. Si bien la socie-

Mapa 1. Tipo de gestión del territorio agrícola derivada de un apoyo exclusivo a la función comercial (producción de aceite de oliva)



Mapa 2. Tipo de gestión del territorio agrícola derivada de la integración de funciones comerciales y no comerciales



Nota: Mapas basados en los resultados del proyecto de investigación INIA RTA04-086.

dad en su conjunto se beneficiaría del cambio parcial del sistema de producción convencional al sistema de producción integrada y al de producción ecológica, así como la reconversión al bosque mediterráneo de los olivares más marginales y próximos al Parque Natural de la Sierra de Cárdena y Montoro, el agricultor debería ser remunerado por la provisión de este conjunto de funciones no comerciales y compensado por la reducción de ingresos derivada de una menor (o nula, en el caso de la reconversión) producción.

Conclusiones

La identidad europea está estrechamente vinculada a sus paisajes rurales en general y agrarios en particular. Por ello, tanto en el ámbito europeo comunitario como nacional, regional o local es necesario promover medidas encaminadas a la protección y mejora de nuestros paisajes: en primer lugar, reconociendo el papel fundamental que los agricultores desempeñan en el cuidado de este y otros bienes de naturaleza pública (no debemos olvidar que de su gestión depende el 80% del territorio europeo), y en segundo lugar, articulando los mecanismos apropiados de compensación por dicha labor.

Desde el punto de vista paisajístico, la activi-

dad agraria contribuye a una mejor valoración del mundo rural, ya que, a la componente puramente estética, se le añade la percepción de una actividad que contribuye al cumplimiento de otro tipo de funciones, destacando las de índole social (evitando el éxodo rural) y las de índole ambiental (como la prevención de incendios y la erosión del suelo).

Teniendo en cuenta que el sistema actual del Pago Único no responde a la provisión de las nuevas funciones que la sociedad demanda a la agricultura, será necesario, en aras de una justificación futura del apoyo público al sector agrario, vincular dicho apoyo a la capacidad de respuesta del mundo rural a esas demandas. Este proceso conlleva una fase inicial de definición de las funciones no comerciales que cada sistema agrario cumple, una posterior de cuantificación de las mismas y una final de remuneración cuando se superen los umbrales mínimos de exigencias derivadas de las buenas prácticas agrícolas.

Como apunta la OCDE, el futuro de la PAC contemplará la “reconexión” de las ayudas, permitiendo así la convivencia de un modelo dual de agricultura europea: uno orientado al mercado y otro (en zonas de mayor valor ecológico y cultural) basado en la potenciación de estas funciones no comerciales del mundo rural. ■

▼ Nota

¹ Resultados iniciales del proyecto de investigación INIA RTA2008-00022 sobre indicadores de sostenibilidad de los sistemas agrarios. Valoración basada en una encuesta a 82 ciudadanos en donde, de una serie de 30 escenas rurales, se les pedía que indicaran las 4 escenas de mayor calidad visual y las 4 de menor calidad. Si una escena hubiera sido elegida por todos los entrevistados, hubiera obtenido una valoración de 30 puntos.

▼ Referencias bibliográficas

- AMBROISE, R. (2002), “Paisaje y agricultura, un proyecto nuevo”, en F. Zoido y C. Venegas (coord.), *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 230-236.
- ARRIAZA, M.; J.A. CAÑAS; J.F. CAÑAS, y P. RUIZ, P. (2002), *Metodología para la puesta en valor del paisaje agrario. Aplicación a varias zonas de la provincia de Córdoba*. Málaga, Analistas Económicos de Andalucía.
- COMPÉS, R. (2010), “De la deconstrucción a la refundación: elementos para un cambio de modelo de la Reforma de la PAC 2013”, en J.M. García Álvarez-Coque y J.A. Gómez-Limón (coords.), *Chequeo médico de la PAC y perspectivas de la Política Agraria Común tras 2013*, Madrid, Eumedia y Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, pp. 129-154.
- CONSEJO DE EUROPA (2000), *Convención Europea del Paisaje*, Florencia, Italia.
- GARCÍA AZCÁRATE, T. (2009), “Apuntes sobre la Política Agraria Común de la próxima década”, *Colección Mediterráneo Económico*, nº 15, pp. 353-374.
- GÓMEZ-LIMÓN, J.A.; Z. KALLAS, y M. ARRIAZA (2007), “De-

- manda social de bienes y servicios no comerciales procedentes de sistemas agrarios marginales”, en J.A. Gómez-Limón y J. Barreiro (coords.), *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Madrid, Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 189-206.
- MASSOT MARTÍ, A. (2009), *España ante la refundación de la Política Agraria Común de 2013*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 35/2009.
- MOYANO, E. y F. GARRIDO (2007), “A propósito de la multifuncionalidad. Discursos y políticas sobre agricultura y desarrollo rural”, en J.A. Gómez-Limón y J. Barreiro. (coords.), *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*, Madrid, Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 59-75.
- NEKHAY, O. y M. ARRIAZA (2009), *Metodología multicriterio para la integración de las preferencias de la sociedad en la gestión del territorio agrícola. Aplicación al olivar de baja producción*, Málaga, Analistas Económicos de Andalucía.
- REIG, E. (2002), “La multifuncionalidad del mundo rural”, *ICE Globalización y Mundo Rural*, nº 803, pp. 33-44.