

V COLÓQUIO HISPANO-PORTUGUÊS DE ESTUDOS RURAIS
Bragança (Portugal), 23 e 24 de Outubro de 2003

**FUNDAMENTACIÓN DE NUEVAS POLÍTICAS SILVOAMBIENTALES EN ZONAS
RURALES CON VOCACIÓN FORESTAL DEL NOROESTE DE LA PENÍNSULA
IBÉRICA¹**

ÁREA TEMÁTICA B:
As Políticas de Desenvolvimento Rural e os novos modelos de utilização do espaço
23 de Outubro de 2003

SOLIÑO MILLÁN, MARIO
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Vigo

FAC. CC. EE. EE, Lagoas Marcosende s/n, 36310 Vigo (Pontevedra), Spain
Teléfono: +34 986 814 005 Fax: +34 986 812 401 E-mail: mario@uvigo.es

RESUMEN

El sector forestal, por su carácter integrador en el desarrollo rural, ocupa una posición de primera línea en la reforma de la PAC existiendo, por tanto, una necesidad de mantener una silvicultura sostenible en las regiones rurales. En este trabajo se fundamenta un nuevo programa silvoambiental de conservación de paisajes forestales autóctonos, basado en remunerar a los propietarios o gestores de los montes por los beneficios sociales de la ampliación y conservación de bosques actualmente incluidos en la Red Natura 2000 en el noroeste de la Península Ibérica. Para ello realizamos un análisis delphi que nos ayuda a identificar cuál es la mejor ordenación y diseño de instrumentos de intervención por parte del regulador público y la compensación mínima que demandarían los agentes afectados por llevar a cabo medidas agroambientales con el objetivo fundamental de conservación y, por tanto, excluyendo el fin de producción maderera para la obtención de un beneficio comercial.

¹ Este trabajo ha contado con financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Proyecto referencia AGL2002-04753 del Plan Nacional de I+D+I 2000-2003) y de la Fundación Caixa Galicia (I+D CO-104-2002 / Feuga 110/0115).

INTRODUCCIÓN

El diseño de políticas ambientales suele implicar una serie de modificaciones legislativas que repercuten en parte de la población de una región. Para que estas nuevas políticas alcancen eficientemente los objetivos marcados se hace necesaria la colaboración de la población afectada, tarea no fácil de conseguir pues a veces no se proporciona información adecuada sobre las consecuencias de las modificaciones planteadas, otras se toman decisiones sin negociación o consulta de ningún tipo, etc. Una vez llegado el momento de ejecutar las políticas, podría producirse un rotundo fracaso por el rechazo de la población. Por lo tanto, la participación en la elaboración y diagnósticos precisos de decisiones políticas por parte de la presumible población afectada y de los agentes que habrían de aplicarlas podría constituir un factor clave para el cumplimiento eficaz de los objetivos políticos (Juntti y Potter, 2002; Parviainen y Frank, 2003). Pero tal participación tiene unos costes muy importantes (*transaction costs*). Así, por ejemplo, Bonnieux et al. (1999) discuten los costes de transacción asociados a las políticas agroambientales aplicadas en ocho países europeos, constatando que los costes administrativos son superiores que aquellos asociados a las políticas tradicionales de compensación de rentas. Por tanto, es preciso un correcto diseño de las consultas a realizar, recopilar diferentes valoraciones acerca de los cambios propuestos, etc. tanto la opinión del público en general como de los expertos, agentes de desarrollo y técnicos en la materia en cuestión (Kaplan et al., 1998).

Este enfoque puede asimilarse a los “presupuestos participativos” (Gomà y Rebollo, 2001), en el que los ciudadanos establecen las prioridades de las políticas públicas (presupuestarias, fiscales, de gasto, etc.). Se trata, por tanto, de un nuevo mecanismo de innovación

democrática² que conlleva la implicación ciudadana en la toma de decisiones públicas locales. La puesta en práctica de los presupuestos participativos está estrechamente relacionada con la problemática del distanciamiento existente entre el ciudadano y la vida política, debido en gran medida a que los canales de representación dificultan la participación real³. Estamos entonces en una situación de distanciamiento de los ciudadanos frente a la política que debería ser solucionada, por ejemplo, experimentando con nuevas vías de participación ciudadana (Subirats, 2001) aceptando una práctica de democracia ampliada o deliberativa mediante la cual se permita discutir los problemas no sólo en el interior del gobierno sino también entre ciudadanos y, finalmente, entre gobierno y ciudadanos (Stewart, 2001). Existen diferentes formas de llevar a cabo esa deliberación⁴: jurados ciudadanos, grupos temáticos, encuestas deliberativas, asambleas ciudadanas, etc.

En este marco, las *encuestas delphi* permiten realizar un diagnóstico del problema a tratar recurriendo a la participación de los agentes implicados y otros conocedores del tema abordado (Gomà y Font, 2001), ayudando de esta forma a establecer prioridades de actuación pública que conforman una fracción importante de la primera etapa de los presupuestos participativos en la que, por ejemplo en el caso de Porto Alegre, las diferentes comunidades deciden los campos de actuación que consideran prioritarios y establecen una jerarquización de los mismos (Gomà y Rebollo, 2001).

En nuestro caso y en las últimas décadas, a raíz de una administración inapropiada del hábitat y de la intensificación de los recursos, se ha producido un cambio paisajístico considerable. El

² Las primeras experiencias destacables en cuanto a presupuestos participativos se han llevado en las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte, que han sido tomadas como referencia mundial a la hora de aplicarse en otras muchas ciudades.

³ Se ven incapacitados para opinar en el período interelectoral ante la ausencia de mecanismos que permitan al gobernante –legitimado democráticamente por los votantes en base a programas de objetivos generales- rendir cuentas de sus acciones en muchas ocasiones calificadas como monopolísticas.

⁴ Véase Stewart (2001) para una explicación detallada.

cambio ha sido asimétrico pues no afecta de igual forma a las zonas de montaña que a los pastos o las tierras de labranza. Para la puesta en práctica de un programa agroambiental, donde la provisión de un bien público será realizada de forma voluntaria por agentes privados (Juntti y Potter, 2002), se hace necesario delimitar el ámbito de actuación territorial y temporal. Dependiendo del tipo de paisaje que nos encontremos habrá un mayor o menor interés a la hora de protegerlo pues tendrá asociado un mayor o menor “stock ambiental” (Potter et al., 1996) y, además, la predisposición por parte de la población a participar será diferente. Crabtree y Bayfield (1998) señalan que a la hora de preparar un plan para un área determinada hay que tener en cuenta el valor de herencia, el valor recreativo y asegurar la continuidad de beneficios (sociales y económicos) a los propietarios de la tierra.

Uno de los puntos clave a la hora de plantear un nuevo programa agroambiental es conocer cómo va a responder la población a la que va dirigido. Lobley y Potter (1998) constatan que el 67% de la población consultada estaría dispuesta a participar si la compensación monetaria fuese adecuada (*compliers*) y el 33% restante lo haría por un interés ambiental y para la conservación (*stewards*). Bonnieux et al. (1998), al examinar la evidencia empírica sobre el comportamiento de los agricultores franceses respecto a un programa agroambiental tanto *ex-post* –analizando el comportamiento actual- como *ex-ante* –haciendo un ejercicio de previsión sobre la puesta en funcionamiento de un nuevo plan-, llegan a la conclusión de que la cuestión crucial que deben afrontar las autoridades políticas será determinar el nivel óptimo de subvención que hay que ofrecer a los propietarios para que participen en el programa propuesto. De hecho, la escasa cuantía de las compensaciones es uno de los factores principales que provocan la no participación en este tipo de programas (Drake et al., 1999).

FUNDAMENTACIÓN DE UN NUEVO PROGRAMA AGRO-SILVO-AMBIENTAL

En el Reglamento (CE) 1257/99 de desarrollo rural⁵ (consideraciones 29 y 31) se dice que “los instrumentos agroambientales deben desempeñar en los próximos años un papel fundamental para apoyar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda en la sociedad de servicios medioambientales” y que “el régimen de ayuda agroambiental debe seguir impulsando a los agricultores para que, en el interés de la sociedad en su conjunto, introduzcan o mantengan el uso de prácticas agrícolas que sean compatibles con la creciente necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente, los recursos naturales, la diversidad genética y del suelo y de conservar el paisaje y el campo”. En esta reforma el sector forestal, por su carácter integrador en el desarrollo rural, ocupa una posición de primera línea existiendo, por tanto, una necesidad de mantener una silvicultura sostenible en determinadas regiones.

En este trabajo, partiendo de una valoración y evaluación de políticas forestales ya existentes sobre espacios rurales de montaña de singular valor ambiental e incluidos en la Red Natura 2000 (RN2000) del noroeste de la Península Ibérica (Soliño, 2003a; Soliño 2003b), buscamos fundamentar un nuevo programa agroambiental de conservación de paisajes autóctonos, basado en remunerar a los propietarios o gestores de las tierras por los beneficios sociales de la ampliación y conservación de los bosques actualmente incluidos en la Red Natura 2000.

El método delphi (Epígrafe 3) aplicado a una muestra de la población relevante sería así una herramienta útil para que decisores colectivos nos permitan adaptar las políticas existentes a

⁵ Reglamento (CE) N° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* N° L-160: 80-102.

los objetivos ambientales y de desarrollo rural de la RN2000 (Soliño, 2003a y b). En tal caso, la aplicación de esta metodología nos servirá para conocer cuál es la mejor ordenación y diseño de instrumentos de intervención por parte del regulador público y la compensación mínima que demandarían los agentes afectados para llevar a cabo medidas agroambientales con el objetivo fundamental de conservación y, por tanto, excluyendo el objetivo de producción de bienes con mercado para la obtención de un beneficio comercial.

Una vez efectuada tal evaluación las autoridades públicas deberán analizar en qué medida la modificación de ciertas políticas (incluyendo el gasto público destinada a las mismas) conformará la mejor vía para alcanzar el objetivo marcado. Harley et al. (1999), mediante un análisis coste-efectividad que indaga sobre cómo modificar el actual sistema de subvenciones para conseguir mejorar la conservación aumentando la superficie arbolada de una región con pinos nativos, demuestran (con la ayuda de un panel de expertos) que debería realizarse una reforma de la estructura de subvenciones dando mayor importancia a aquellas destinadas a acciones silvícolas que favorezcan la regeneración natural, alternativa más eficaz que las tradicionales subvenciones a repoblaciones iniciales.

EL MÉTODO DELPHI

El método delphi (Dalkey y Helmer, 1963 y 1969; Sackman, 1974, Linstone y Turoff, 1975, Gordon, 1994; Ziglio, 1996; Landeta, 1999; Rowe y Wright, 1999) se enmarca dentro de las técnicas cualitativas de previsión pues permite analizar las consecuencias inciertas que va a originar una modificación -social, económica, política, etc.- a través de la recogida de información subjetiva (opiniones) de un grupo de referencia (expertos). La difusión del

método se produjo sobre todo en Estados Unidos, siendo en Europa mucho menor. En el ámbito académico que aquí más nos interesa, o sea, en el marco de la economía ambiental, existen pocos trabajos en España que utilicen esta metodología (destacamos tres recientes: Mariscal y Campos, 2000; Colino et al., 1999; Soliño, 2003a y b).

Un análisis delphi se lleva a cabo a través de un proceso iterativo consistente en la realización de encuestas a un grupo de expertos o de decisores relevantes que manifiestan preferencias colectivas. En este proceso se garantiza el anonimato de todos los participantes, evitando de esta forma la influencia sesgada de la opinión de cualquier experto. Es decir, se impide que ninguna opinión pueda ser atribuida a uno en particular. La forma habitual de llevar a la práctica el anonimato es a través de la utilización de cuestionarios escritos, entrevistas personales, por teléfono, fax o, últimamente, internet. Así, sólo el equipo coordinador conocerá a qué experto en cuestión corresponde cada una de las opiniones recogidas.

Otra de las características del método es el *feedback* controlado. En el proceso, a medida que avanzan las rondas de encuestas, se hace necesaria la difusión, por parte del equipo coordinador, de las opiniones del grupo a cada uno de los expertos. El feedback controlado permite transmitir la información libre de interferencias, es decir, eliminando aquella información que se considere no relevante, repetida, confusa, etc. con el objetivo de poder enviar un mensaje claro -tanto en contenido como en forma y lenguaje- que agrupe la opinión de todo el grupo acerca de un tema. Uno de los fundamentos del método se resume con el dicho “dos cabezas piensan mejor que una” (Dewar y Friel, 1996). Esto es particularmente aplicable a temas en los que existe incertidumbre y donde el trasvase de información relevante entre individuos conocedores de la materia en análisis puede mejorar las decisiones del

regulador pues, combinando pronósticos, se pueden obtener mejores resultados que utilizando sólo la opinión de un individuo (Gordon, 1994).

La manera de transmitir información que se corresponda con la conjunta es utilizando la respuesta estadística del grupo, que garantiza que todas las opiniones expresadas por los expertos sean reflejadas y transmitidas. La forma recomendada para dar una respuesta estadística es a través de porcentajes o de la mediana para el caso en el que sea necesaria una estimación numérica. También se podría utilizar la media pero este valor central da un peso excesivo a las observaciones extremas, aspecto no deseable en este análisis pues, aunque el consenso no sea un objetivo en sí mismo, se busca su promoción⁶. Esta información, de gran utilidad para el investigador, suele presentarse a los expertos permitiendo que conozcan el grado de dispersión de sus respuestas en relación a la mediana.

ESPACIOS RURALES DE MONTAÑA DE LA RED NATURA 2000 EN EL NOROESTE DE LA PENÍNSULA IBÉRICA

En la Galicia meridional, sobre todo debido a particularidades históricas (Prada, 1991: 28-29), se ha conservado una relación de propiedad con las superficies de actuación de las parroquias y municipios, cuya población ha establecido una serie de vínculos (agrarios, forestales, sociales, etc.) que se recogen en la Ley de montes vecinales en mano común⁷ (Presidencia, 1989). En el artículo 1 de la citada ley se dice que los montes vecinales en mano común pertenecen a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como

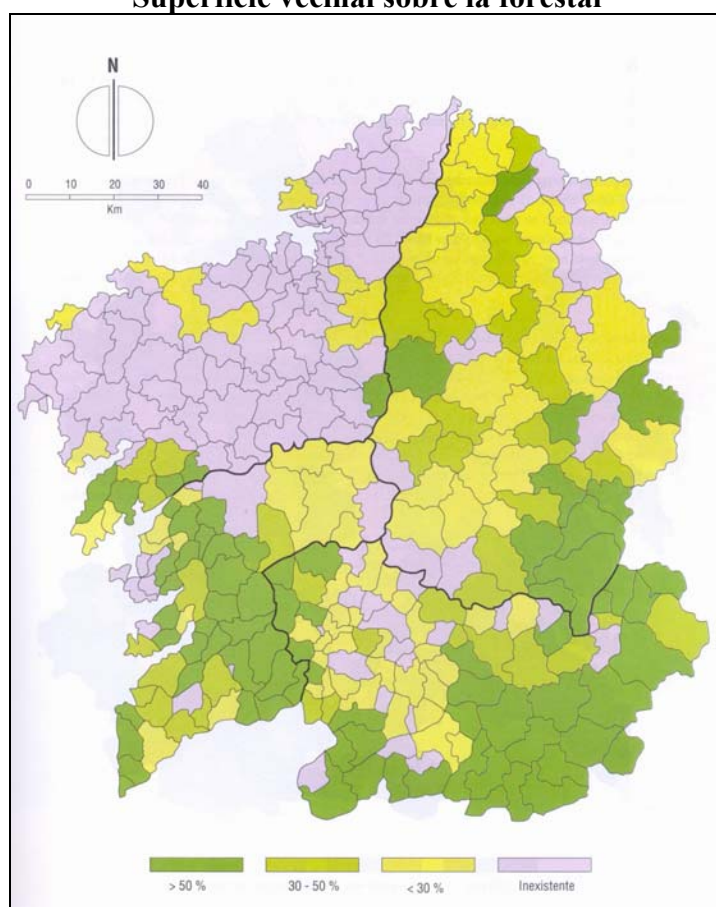
⁶ Díaz-Maroto (2002) realza la importancia de alcanzar el consenso entre todos los afectados por las modificaciones territoriales y ecológicas establecidas en un plan. Parviainen y Frank (2003) argumentan que la búsqueda del consenso es una solución novedosa para lograr que los propietarios forestales se impliquen en la protección de redes naturales. De hecho, ha funcionado satisfactoriamente en el Plan de Reservas Forestales Naturales de Austria (Frank y Koch, 1999).

⁷ Posteriormente a la aprobación de esta ley se establecerá el marco de regulación para su ejecución a través del Decreto 260/1992 (Consellería de Agricultura, Gandeiría e Montes, 1992).

entidades administrativas, independientemente de su origen, posibilidades productivas y aprovechamiento actual. Además, se vienen aprovechando consuetudinariamente en régimen de comunidad sin asignación de cuotas por los miembros de tales grupos en su condición de vecinos⁸.

En Galicia existen cerca de 3.000 comunidades de montes vecinales en mano común y su superficie representa algo más de un tercio⁹ de la superficie a monte existente en Galicia (aproximadamente 670.000 hectáreas). Es en la Galicia meridional donde los montes vecinales tienen mayor importancia respecto a la superficie forestal (Figura 1).

Figura 1.
Superficie vecinal sobre la forestal



Fuente: Prada (1991).

⁸ Para una revisión jurídica de los montes vecinales en mano común véase Díaz (1999).

⁹ Cifras obtenidas de IDEGA (2001).

Los MVMC en bastantes casos se encuentran en una situación de abandono productivo y son terrenos idóneos para la reforestación ya que son explotaciones normalmente de gran dimensión¹⁰ y de alta vocación forestal, lo que nos llevaría a una explotación silvícola viable. En la provincia de Pontevedra la propiedad vecinal ocupa la mitad de tierras a monte de grandes explotaciones. En Ourense la propiedad comunal se puede definir como hegemónica (Prada, 1991) pues 360 montes comunales representan un total de 236.000 hectáreas¹¹. En Lugo también hay un peso importante de explotaciones de gran tamaño debido, una vez más, a la presencia de MVMC aunque ya en menor grado que en las provincias meridionales. En Coruña la presencia de propiedad vecinal en los montes es escasa, predominando en esta provincia los montes particulares de tamaño medio. Los MVMC se pueden considerar como espacios clave en el programa forestal gallego y fuente de renta para el mundo rural.

En este estudio hemos seleccionado exclusivamente espacios interiores de montaña (Figura 2), lo que añade un punto extra a todo el planteamiento expuesto pues en el Plan Forestal Español 2002 se dice que las regiones por encima de los 500 metros de altitud presentan características adecuadas para la producción de madera de calidad de especies con turnos medios y largos que permitirían reducir las importaciones por lo que puede ser interesante fomentar la repoblación de especies como el roble, cerezo y nogal americano, al tiempo que frondosas autóctonas (MMA, 2002: 74).

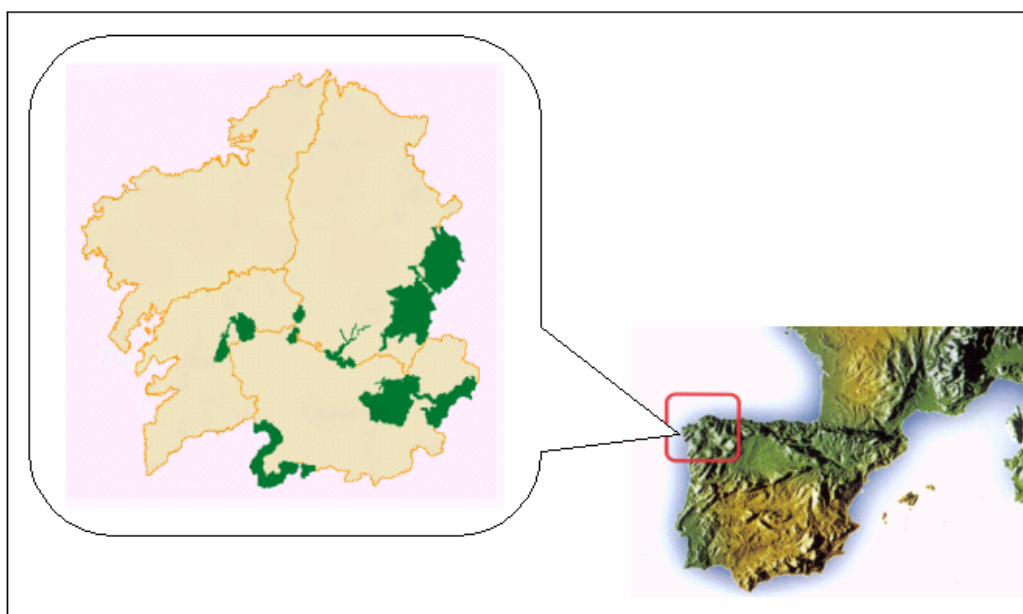
Las CMVMC constituyen nuestra población de referencia o, en otras palabras, los expertos – que serán los presidentes electos de las CMVMC- a los que se debe preguntar su opinión acerca de los cambios que se pretenden adoptar. Seleccionamos a las CMVMC porque, entre

¹⁰ 233 has. de media frente a una media de 1,4-2 has. en los montes particulares (Xunta de Galicia, 2001) y, además, no tan parceladas.

¹¹ En Ourense hay 81.507 explotaciones que representan 593.151 has. de las cuales el 63% (370.948) son montes (Prada, 1991).

otros argumentos como su tamaño o su gestión colectiva, en la valoración de la aplicación del Reglamento 2082/92 se concluye¹² que las ayudas para mejoras de superficies forestadas mejorarían si se gestionasen colectivamente y que la forestación de tierras agrarias sólo generará un bosque correctamente equipado en explotaciones de gran dimensión.

Figura 2
Zona de estudio



Fuente: elaboración propia sobre Xunta de Galicia (2001).

A la hora de abordar esta consulta sería muy costoso preguntar a todos los expertos que hay en un territorio por lo que se han de escoger una muestra representativa. Dentro del mismo grupo existirán visiones diferentes por lo que es necesario llevar a cabo una selección de expertos para poder recoger una percepción que represente a la totalidad del grupo. De esta forma, en un análisis delphi se recogerá fielmente información que reflejará diferentes puntos de vista de la población afectada, garantizando que las expresiones acerca de sus preferencias y demandas serán fundamentadas.

¹² Comisión Europea (1997), pp. 20 y 14 respectivamente.

VIABILIDAD DE UN NUEVO PROGRAMA DE CONSERVACIÓN

En esta investigación fundamentaremos un programa de conservación de paisajes autóctonos basado en remunerar a los comuneros por los beneficios sociales de la ampliación y conservación de bosques que los MVMC tienen actualmente incluidos en la propuesta de RN2000. Para ello indagamos sobre la subvención mínima que demandarían por realizar una plantación inicial y la prima compensatoria (cuantía y duración) que exigirían las CMVMC, teniendo en cuenta que el objetivo final sería conservar y mejorar los montes y no la obtención de madera.

Dado que nuestra muestra está conformada por MVMC de montaña, la pendiente del terreno pudiera ser una variable relevante para la fundamentación del programa de conservación. Si nos limitásemos a preguntar sobre la subvención mínima demandada por realizar diversas actividades silvícolas en un terreno de baja pendiente, nos aproximaríamos a la cantidad que fomentaría la participación solamente en ese tipo de superficies, dejando una parte importante de los montes exenta de subvenciones¹³, lo que nos llevaría a una mala gestión silvícola y paisajística. Por todo ello, en el diseño del programa de conservación hemos caracterizado las subvenciones atendiendo a la pendiente del terreno.

En el Cuadro 1 se reflejan las subvenciones mínimas que demandarían las CMVMC por realizar una repoblación inicial y la cuantía y duración de la prima compensatoria. En cuanto al primer punto, se demandarían 2.524€ y 3.500€ por realizar una repoblación inicial en terrenos de baja pendiente de coníferas y frondosas respectivamente. Estas cifras se incrementan a 3.005€ y 4.207€ cuando la repoblación fuera a realizarse en terrenos de elevada

¹³ Los costes de ciertas actividades silvícolas, como por ejemplo la forestación, pudieran ser muy superiores en terrenos de alta pendiente debido a las dificultades para introducir maquinaria, la necesidad de utilizar más mano de obra, más tiempo, etc.

pendiente. La prima compensatoria mínima demandada para terrenos de baja pendiente es de 180€ para coníferas, con una duración de 35 años, y 225€ para frondosas durante 45 años. En terrenos con alta pendiente la duración es prácticamente la misma y las cantidades demandadas se incrementan a 240€ y 300€ para coníferas y frondosas respectivamente.

Cuadro 1
DISPOSICIÓN A ACEPTAR PARTICIPAR EN UN NUEVO PROGRAMA DE CONSERVACIÓN

	Concepto de ayuda	Especie	Subvención mínima demandada (€) por hectárea de actuación			Duración demandada (años)		Ayuda europea (máximo Ecus)
			Percentil 25	Mediana	Percentil 75	μ	σ	
TERRENO CON PENDIENTE NULA O BAJA	Gastos de repoblación forestal inicial	Coníferas	2.524,25	2.524,25	3.005,06			3.623
		Frondosas	3.455,82	3.500,90	4.056,83			4.830
	Prima compensatoria	Coníferas	165,28	180,3	285,48	34,7	8,26	185 (20 años)
		Frondosas	195,33	225,38	323,04	44,7	10,00	185 (20 años)
TERRENO CON PENDIENTE ELEVADA	Gastos de repoblación forestal inicial	Coníferas	3.005,06	3.005,06	3.606,07			3.623
		Frondosas	3.906,58	4.207,08	4.207,08			4.830
	Prima compensatoria	Coníferas	180,30	240,40	300,51	35,54	11,83	185 (20 años)
		Frondosas	240,40	300,51	420,71	44,54	11,60	185 (20 años)

Fuente: elaboración propia.

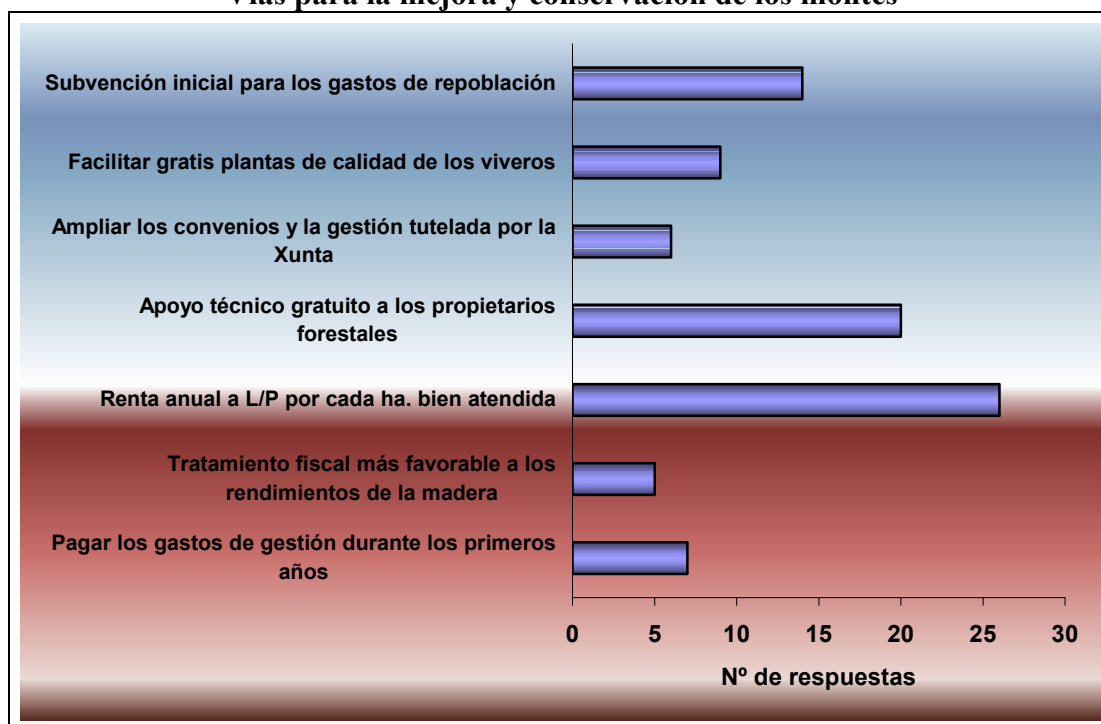
Al realizar una comparación entre las demandas de las CMVMC y las ayudas existentes a nivel comunitario¹⁴ nos encontramos con una situación paradójica pues, con ciertos ajustes en la prima compensatoria, el plan de conservación tendría fácil acomodo en el actual marco institucional de la PAC. Podemos apreciar como las demandas en concepto de repoblación inicial están por debajo de los topes máximos establecidos por la Unión Europea, para todas las especies e indiferentemente de la pendiente del terreno. En términos temporales se hace necesaria una modificación pues los 20 años de prima compensatoria contemplados en la

¹⁴ Reglamento (CEE) No. 2080/92 del Consejo de 30 de junio de 1992 por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura. Los importes monetarios establecidos en este Reglamento son actualizados en el año 1996 (Reglamento (CE) 231/96 de la Comisión de 7 de febrero de 1996).

actualidad se muestran insuficientes siendo necesario, para garantizar la participación, en términos medios prácticamente duplicarlos.

Además del análisis cuantitativo, indagamos sobre las vías más importantes para mejorar la conservación y la cubierta arbolada de los montes (Gráfico 1), cuestión que nos ayuda a recoger información complementaria a las subvenciones demandadas por los gestores, avanzando de esta forma en la fundamentación del nuevo programa agroambiental. El 30% se decanta por el pago de una renta anual a largo plazo por cada hectárea bien atendida por la CMVMC. El apoyo técnico (administrativo y silvícola) gratuito a las CMVMC es la segunda vía (23%) que se debería emprender para lograr el objetivo establecido. Además, la subvención para los gastos de repoblación es otra de las medidas relevantes, con un 16% de las respuestas.

Gráfico 1
Vías para la mejora y conservación de los montes



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, preguntamos sobre la posibilidad de participación en el caso hipotético de que la Administración Pública diseñase un programa de conservación como el planteado, pagando entonces las cantidades medias demandadas. Un 88,5% de las CMVMC estarían dispuestas a participar en tal programa. Hemos de hacer una matización pues la decisión final sobre la participación corresponde a los comuneros, por lo que el presidente no puede estar completamente seguro de que éstos votasen a favor de tal participación. Lo que sí garantizaron es que promoverían la participación en este nuevo programa de conservación. El 11,5% restante manifestó que las CMVMC no participaría por 3 razones: utilización de los MVMC para ganadería extensiva, más que presumible negativa de los comuneros y desconfianza sobre la futura propiedad de los MVMC.

CONCLUSIONES

Para lograr cumplir los objetivos establecidos en un programa agroambiental, la participación de la población destinada a ejecutar las acciones recogidas en el mismo puede conformar uno de los puntos clave del mismo. Es por ello recomendable realizar las consultas oportunas en el proceso de diseño del programa agroambiental para, de esta forma, realizar los cambios oportunos *ex-ante* que puedan conllevar un incremento de la probabilidad de éxito de las políticas planteadas.

En esta línea, hemos planteado un programa hipotético de conservación de paisajes autóctonos basado en remunerar a los comuneros por los beneficios sociales de la ampliación y conservación en bosques que los MVMC tienen actualmente incluidos en la Red Natura 2000. Constatamos la necesidad de incrementar las subvenciones destinadas a fomentar la repoblación de los montes para que tal programa sea asumido por la población a la que va

dirigida. Las CMVMC participantes en el análisis delphi realizado demandan la duplicación de las ayudas actuales para la repoblación de coníferas y frondosas, cuyo objetivo fundamental no pasa por la conservación en sí misma. Asimismo, las CMVMC creen necesaria una prima compensatoria 10 veces superior en su cuantía en el caso de las coníferas y 12 en las frondosas. La demanda sobre la duración de esta prima sería algo más del doble para las coníferas y el triple para las frondosas.

Para un correcto diseño del programa planteado es necesario atender a las particularidades de la población destinataria de las ayudas. La pendiente del terreno se presenta como una variable de especial relevancia y por ello, además de analizar las demandas en terrenos de baja o nula pendiente, hemos indagado sobre las cantidades que demandarían las CMVMC por participar en este programa cuando las acciones deben realizarse en terrenos de alta pendiente. En este segundo caso, las demandas son superiores a las estimadas en terrenos de baja o nula pendiente. Así, para gastos de repoblación inicial se incrementan las anteriores demandas en una media del 119,6%. Esto es debido a que las labores a realizar suponen unos mayores costes, tanto en mano de obra y maquinaria como en tiempo.

En cuanto a la prima compensatoria, se podría suponer que los terrenos con elevada pendiente son los más infrautilizados y, por lo tanto, la prima compensatoria debería ser inferior. Sin embargo, nuestro análisis rechaza esta conjetura pues se demanda un 133,3% más que en terrenos de baja o nula pendiente. Esta paradoja se podría explicar por las características de la zona de estudio. Nos hemos centrado en espacios rurales de montaña, por lo que es común que los montes presenten una alta pendiente. Muchos de estos terrenos con alta pendiente son de alta calidad y, por lo tanto, la prima compensatoria puede ser superior incluso a terrenos llanos, a priori susceptibles de un mayor número de usos.

Con todo, el programa de conservación planteado podría tener acomodo en la PAC si se ajustasen las ayudas actuales, pues las cantidades demandadas se ciñen al marco institucional europeo –a priori aplicable en Galicia- con lo que la población afectada (encargada de implementar las acciones propuestas) estaría dispuesta a realizarlas, sobre todo dado el carácter decisivo que tiene el montante de las subvenciones a la hora de decidir participar o no en un programa agroambiental de este tipo. Complementariamente se deberían diseñar acciones específicas en favor de la conservación, como por ejemplo establecer una renta anual a largo plazo para valores de existencia, que se muestra como la vía más relevante.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonnieux, F., Rainelli, P. y Vermersch, D. (1998). Estimating the Supply of Environmental Benefits by Agriculture: A French Case Study. *Environmental and Resource Economics* **11**: 135-153.
- Bonnieux, F., Dupraz, P., Falconer, K., Whitby, M., Van Huylenbroeck, G. y Coppens, A. (1999). Typology and Transaction Costs of Agri-Environmental Policies. Proceedings of the *Ixth European Congress of Agricultural Economists*, European Association of Agricultural Economists, Warsaw: 382-394.
- Campos, P. y Mariscal, P.J. (2000). Demandas de Compensaciones de Propietarios de Dehesas para la Realización de Prácticas Agroforestales de Interés Ambiental. En Paniagua, A. (Ed.). *Naturaleza, Agricultura y Política Agroambiental en España*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- Colino, J., Noguera, P., Riquelme, P.J., Carreño, F. y Martínez-Carrasco, F. (1999). *Informe sobre La Reforma de la PAC y el Sector Agrario de la Región de Murcia*. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

- Crabtree, B. y Bayfield, N. (1998). Developing Sustainability Indicators for Mountain Ecosystems: A Study of the Cairngorms, Scotland. *Journal of Environmental Management* **52**: 1-14.
- Dalkey, N.C. y Helmer, O. (1963). An Experimental Application of The Delphi Method to the Use of Experts. *Management Science* **9**: 295-310.
- Dalkey, N.C. (1969). *The Delphi Method: An Experimental Study of Group Opinion*. The Rand Corporation, Santa Monica.
- Díaz, A. (1999). *Montes Vecinales en Mano Común*. Ed. Bosch, S.A., Barcelona.
- Díaz-Maroto, I.J. (2002). Marco General del Panorama Planificador Español: Caso Particular de Galicia. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales* **14**: 119-123.
- Drake, L., Bergström, P. y Svedsäter, H. (1999). Farmers Attitudes to and Uptake of Countryside Stewardship Policies. Proceedings of the *Ixth European Congress of Agricultural Economists*, European Association of Agricultural Economists, Warsaw: 395-408.
- Gomà, R. y Font, J. (2001). La Democracia Local: Un Mapa de Experiencias Participativas. En Font, J. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ed. Ariel, S.A., Barcelona.
- Gomà, R. y Rebollo, O. (2001). Democracia Local y Ciudadanía Activa: Reflexiones en Torno a los Presupuestos Participativos. En Font, J. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ed. Ariel, S.A., Barcelona.
- Gordon, T.J. (1994). The Delphi Method. En *AC/UNU Millenium Project*. Futures Research Methodology.
- Harley, D., Macmillan, D. y Morrison, R. (1999). Cost-effectiveness Analysis of New Native Pinewoods for Nature Conservation. En Roper, C.S. y Park, A. *The Living Forest. Non-Market Benefits of Forestry*. The Stationery Office, London.

- IDEGA (2001). La Política Forestal Gallega en los Montes Vecinales en Mano Común. Comunicación presentada en el *IV Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria*. Pamplona, 19-21 de septiembre de 2001.
- Juntti, M. y Potter, C. (2002). Interpreting and Reinterpreting Agri-Environmental Policy: Communication, Trust and Knowledge in the Implementation Process. *Sociologia Ruralis* **42**(3): 215-232.
- Kaplan, R., Kaplan, S. y Ryan, R.L. (1998). *With People in Mind: Design and Management of Everyday Nature*. Island Press, Washington, D.C.
- Landeta, J. (1999). *El Método Delphi. Una Técnica de Previsión para la Incertidumbre*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- Linstone, H. and Turoff, M. (Edit.) (1975). *The Delphi Method. Techniques and Applications*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Massachusetts.
- Lobley, M. y Potter, C. (1998). Environmental Stewardship in UK Agriculture: A Comparison of the Environmentally Sensitive Area Programme and the Countryside Stewardship Scheme in South England. *Geoforum*, 29(4): 413-432.
- Mariscal, P.J. y Campos, P. (2000). Aplicación del Método Delphi a un Grupo de Propietarios de Dehesas de la Comarca de Monfragüe (Cáceres). *Informe final CSIC*, Madrid.
- Ministerio de Medio Ambiente (2002). *Plan Forestal Español*. MMA, Madrid.
- Parviainen, G. y Frank, G. (2003). Protected forests in Europe approaches-harmonising the definitions for international comparison and forest policy making. *Journal of Environmental Management* **67**: 27-36.
- Potter, C., Bart, C. y Lobley, M. (1996). Environmental Change in Britain's Countryside: An Analysis of Recent Patterns and Socio-Economic Processes Based on the Countryside Survey 1990. *Journal of Environmental Management* **48**: 169-186.

- Prada, A. (1991). *Montes e Industria. O Circuito da Madeira en Galicia*. Fundación Caixa Galicia. Vigo.
- Rowe, G. y Wright, G. (1999). The Delphi Technique as a Forecasting Tool: Issues and Analysis. *International Journal of Forecasting* **15**: 353-375.
- Soliño, M. (2003a). Programas Forestales en las Comunidades de Montes Vecinales en Mano Común de la Red Natura 2000: Un Análisis Delphi. *Revista Galega de Economía* **12**(1): en prensa.
- Soliño, M. (2003b). Nuevas Políticas Silvo-Ambientales en Espacios Rurales de la Red Natura 2000: Una Aplicación a la Región Atlántica de la Península Ibérica. *Revista Investigación Agraria Serie Sistemas y Recursos Forestales* **12**(3): en prensa.
- Sackman, H. (1974). *Delphi Assessment: Expert Opinion, Forecasting and Group Process*. The Rand Corporation, Santa Monica, California.
- Stewart, J. (2001). De la Innovación Democrática a la Democracia Deliberativa. En Font, J. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ed. Ariel, S.A., Barcelona.
- Subirats, J. (2001). Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia: Promesas y Amenazas. En Font, J. *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Ed. Ariel, S.A., Barcelona.
- Xunta de Galicia (2001). *O Monte Galego en Cifras*. Consellería de Medio Ambiente: Dirección Xeral de Montes e Medio Ambiente Natural. Santiago de Compostela.
- Ziglio, E. (1996). The Delphi Method and its Contribution to Decision-Making. En Adler, M. y Ziglio, E. (Eds.). *Gazing into the Oracle: The Delphi Method and its Applications to Social Policy and Public Health*. Jessica Kingsley, London.