

Multifuncionalidad

ELABORACIÓN DE UN MARCO ANALÍTICO



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1 de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo promover las políticas destinadas:

- a lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida en los países miembros manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas son las del depósito de los instrumentos de adhesión): Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1994), la República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de las Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Also available in English under the title:
MULTIFUNCTIONALITY: Towards an analytical framework

Publié en français sous le titre :
MULTIFONCTIONNALITÉ: Élaboration d'un cadre analytique

© OCDE 2001

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación deben dirigirse al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Online: www.copyright.com. Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe ser dirigida a Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Francia.

PREFACIO

El presente folleto contiene el resumen y las conclusiones del estudio *Multifuncionalidad: elaboración de un marco analítico* llevado a cabo dentro del programa de trabajo del Comité de Agricultura de la OCDE. El referido estudio pretende ofrecer una base conceptual de discusión de las políticas posibles centrándose en los aspectos de producción, externalidad y bien público de la multifuncionalidad. El índice del estudio completo se halla al final de este folleto.

Los principales autores del estudio son Leo Maier y Mikitaro Shobayasi. El estudio completo estará disponible en abril de 2001. Si desean adquirirlo, les rogamos se pongan en contacto con la librería de la OCDE, sita en 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16 -Francia- (www.electrade.gfi.fr/cgi-bin/OECDBookShop.storefront).

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Parte I - SÍNTESIS Y CONCLUSIONES | 4 |
| Antecedentes | 4 |
| Estructura del informe | 6 |
| Una “definición práctica” de la multifuncionalidad | 6 |
| Contexto político | 9 |
| Síntesis de los aspectos productivos | 10 |
| Síntesis de los aspectos de externalidad y bien público | 15 |
| Pasar de un marco analítico a las implicaciones políticas | 19 |
| Bibliografía | 25 |

Parte II - **LAS RELACIONES DE PRODUCCIÓN SUBYACENTES EN LA MULTIFUNCIONALIDAD**

Introducción

Cuestiones clave

Producción conjunta y su aplicación en caso de multifuncionalidad

La naturaleza de la producción conjunta en agricultura

Paisaje agrícola y valores culturales heredados

Productos medio ambientales

Viabilidad rural y contribución del empleo agrícola

Seguridad del abastecimiento alimentario

Bienestar de los animales

Cuestiones espaciales y de escala

Diferencias espaciales en las relaciones de producción

La extensión espacial de los productos no básicos

Provisión agrícola de productos no básicos *versus* provisión no agrícola

Bibliografía

Parte III - **ASPECTOS DE EXTERNALIDAD Y BIEN PÚBLICO DE LA MULTIFUNCIONALIDAD**

Introducción

Aspectos relativos a la externalidad

Definiciones y clasificaciones

Fallos de mercado imputables a externalidades: base de análisis

Revisión de ciertas presunciones

Consideración de algunas externalidades negativas

Repaso de los principales productos no básicos

Aspectos relativos a los bienes públicos

Definiciones y clasificaciones

Características y provisión óptima de los bienes públicos puros e impuros

Clasificación de las externalidades de la agricultura en un contexto multifuncional según el criterio de bien público

La importancia de analizar las relaciones de consumo

Otras cuestiones relacionadas con la multifuncionalidad: la estabilidad y la equidad

Disponibilidad de información y multiplicidad de productos no básicos

Bibliografía

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

Antecedentes

La OCDE ha analizado, durante un largo periodo de tiempo, los productos no básicos¹ de la agricultura, incluidos su impacto medio ambiental y su contribución al desarrollo rural, y ha emprendido un trabajo sustantivo en esas áreas. La introducción del concepto de multifuncionalidad por los ministros de agricultura, en su reunión de los días 5 y 6 de marzo de 1998, añadió una nueva perspectiva a la discusión. El Comunicado Ministerial (OECD, 1998a) reconoce que, además de su función primera, consistente en proporcionar alimento y fibras, la actividad agrícola también puede configurar el paisaje, producir beneficios medio ambientales - como la conservación de la tierra, la gestión sostenible de recursos naturales renovables o la preservación de la biodiversidad- y contribuir a la viabilidad socioeconómica de numerosas áreas rurales.

Los objetivos comunes establecidos por los ministros tienen en cuenta el carácter multifuncional de la agricultura, pero también pretenden que el sector responda a las indicaciones del mercado y se integre más ampliamente en el sistema comercial multilateral. Las políticas agropecuarias deberían reforzar las complementariedades intrínsecas entre los objetivos comunes y garantizar que se responda a las crecientes preocupaciones sobre inocuidad de los alimentos, seguridad del abastecimiento alimentario, protección medio ambiental y viabilidad mediante medios que maximicen los beneficios, sean rentables y eviten cualquier distorsión de la producción y del comercio.

La discusión sobre la multifuncionalidad, en la OCDE y en otras instancias, se ha visto obstaculizada por la falta de una definición clara del concepto mismo de multifuncionalidad, que se presta a varias interpretaciones. En consecuencia, en su trabajo inicial, la Secretaría se centró en elaborar una terminología común, definiendo las cuestiones políticas clave y desarrollando un marco analítico que pudiese ser aceptado por todos los países miembros y permitiese aclarar, por último, el significado del término "multifuncionalidad" y la forma en que se usa en los países miembros. Las reacciones ante este primer trabajo reforzaron la impresión de que los países miembros tenían opiniones y posiciones fundamentalmente diferentes en cuanto a la definición de la multifuncionalidad, su utilidad en el debate sobre la política agrícola y sus implicaciones para la reforma de las políticas.

Sin embargo, las discusiones convergieron en tres ámbitos, diferentes pero interrelacionados, que conformaron el núcleo de un futuro plan de trabajo sobre la multifuncionalidad. El primer ámbito atañe a las relaciones de producción que subyacen tras los productos múltiples de la agricultura y los aspectos de externalidad y bien público que revisten dichos productos. El segundo ámbito incluye cuestiones metodológicas y empíricas relacionadas con la evaluación de la demanda de productos no básicos, los criterios y procedimientos para especificar los objetivos de las políticas internas, y los mecanismos para valorar el progreso. Por último, el tercer ámbito hace referencia a los aspectos políticos de la multifuncionalidad, incluidas sus implicaciones para la reforma de las políticas y para la liberalización del comercio.

Se decidió empezar analizando los aspectos de producción, externalidad y bien público de los diversos productos no básicos de la agricultura. Este trabajo debería arrojar luz sobre las características de la oferta y la demanda de los productos, tanto positivos como negativos, de la agricultura, y explorar las vías, agrícolas o no, de proporcionar los productos no básicos que pide la sociedad. Los resultados finales deberían brindar una base analítica, que permitiese, en un segundo momento, discutir las implicaciones de la multifuncionalidad en la reforma de la política agrícola y en la liberalización del comercio.

Existe gran complementariedad entre el trabajo sobre la multifuncionalidad y otros trabajos realizados en la Dirección de Agricultura (sobre agricultura sostenible –véase el cuadro I-1-, política agrícola y medio ambiente, indicadores agrícolas y medio ambientales, ajuste estructural, ingreso de las explotaciones agrícolas, gestión del riesgo en los ingresos, Matriz de Evaluación de Políticas, desvinculación de ayudas y comercio) y en otras unidades de la Organización, en especial, en el seno del Servicio de Desarrollo Territorial (trabajos sobre instalaciones recreativas rurales e indicadores rurales) y de la Dirección de Medio Ambiente (trabajos sobre biodiversidad). Asimismo, este trabajo enlaza con la actividad horizontal de la OCDE sobre desarrollo sostenible. El trabajo sobre la multifuncionalidad se asienta en esos esfuerzos a la vez que trata de abordar los productos básicos y no básicos de la agricultura dentro de un marco integrador que refleje la forma en que son generados y cómo repercuten en los productores, consumidores y contribuyentes.

Cuadro I-1. Multifuncionalidad y sostenibilidad

Una de las cuestiones que se han planteado en las discusiones que han desembocado en el presente estudio es el vínculo existente entre multifuncionalidad y sostenibilidad. Los conceptos de desarrollo sostenible en general y de agricultura sostenible en particular han sido objeto de numerosos debates y diversas conferencias durante los últimos diez años y han sido elevados a la categoría de principios rectores en varios acuerdos y planes de acción internacionales. La misma OCDE ha llevado a cabo un considerable número de estudios sobre la agricultura sostenible (por ejemplo, OECD, 1995a).

Se entiende por **sostenibilidad** la particular utilización de los recursos, humanos, naturales o producidos por el hombre, que permite que las generaciones actuales satisfagan sus necesidades sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas. En ese sentido, el concepto de sostenibilidad se centra en los recursos y tiene una dimensión a largo plazo y global. Se centra en los recursos porque ignoramos cómo usarán éstos las generaciones venideras y qué actividades económicas emprenderán a su respecto; es, por definición, un concepto a largo plazo porque atañe a los intereses de las generaciones futuras; y es global por naturaleza, ya que la utilización sostenible a largo plazo de un recurso en un sector, un país o una región difícilmente puede alcanzarse si el uso de ese recurso en otros sectores, otros países u otras regiones no es sostenible.

La **multifuncionalidad** se aplica al hecho de que una actividad económica pueda generar productos múltiples y, en su virtud, pueda contribuir a cumplir varios objetivos sociales a la vez. Por lo tanto, la multifuncionalidad es un concepto que se centra en la actividad y remite a características específicas del proceso de producción y sus productos múltiples.

El concepto de sostenibilidad se orienta, esencialmente, hacia **un objetivo**, a saber, el que se utilicen los recursos de tal forma que el valor de la totalidad del *stock* de capital (incluido su valor potencial) no disminuya y pueda obtenerse, así, un flujo indefinido de beneficios. Puede que el elemento objetivo no siempre resulte evidente, como, por ejemplo, cuando la intención de un trabajo es explorar si un tipo de agricultura determinado es sostenible o no en un momento concreto. Sin embargo, siempre subyace la presunción de que el objetivo último es conseguir la sostenibilidad. Si una actividad económica no es compatible con el uso sostenible de los recursos, hay un problema que resolver. Por el contrario, si una actividad no es multifuncional, no es imperativo hacer que lo sea. En concordancia con la definición práctica adoptada en este informe, la multifuncionalidad es una **característica** del proceso de producción que puede tener implicaciones en la consecución de múltiples objetivos sociales.

Podría aducirse que esta distinción es, en cierto modo, artificial. La sostenibilidad no es un concepto exclusivamente orientado hacia un objetivo, sino que también puede usarse en un contexto “positivo”. De la misma forma, la multifuncionalidad puede revestir un aspecto “normativo”, como en el artículo 15 del Comunicado Ministerial de la OCDE de 1998, que incluye en la lista de los principios políticos adoptados el “... preservar y reforzar el carácter multifuncional de la agricultura...”, o como en el artículo 13 de ese mismo texto que estipula que “... las políticas agropecuarias deberían... [posibilitar] que la agricultura se manifestase en toda su dimensión multifuncional...” (OECD, 1998a).

El plan de trabajo sobre la multifuncionalidad y el trabajo sobre la sostenibilidad de la agricultura realizados por la OCDE reflejan esas diferencias de perspectiva. El trabajo sobre la sostenibilidad analiza las razones por las que algunas prácticas agrícolas actuales no pueden considerarse como sostenibles y tantea las posibilidades de aplicar acciones correctoras. Por su parte, el trabajo sobre la multifuncionalidad hace hincapié en la producción conjunta y en los aspectos de externalidad (tanto positiva como negativa) y de bien público de los productos múltiples de la agricultura y sus repercusiones en la configuración de políticas.

Estructura del informe

Este informe presenta los resultados del trabajo de análisis sobre la multifuncionalidad llevado a cabo en la OCDE, cuya finalidad es sentar las bases para futuros análisis de políticas. La parte II trata de la multifuncionalidad desde la perspectiva de la producción. En particular, explora los rasgos productivos que distinguen a las actividades multifuncionales de otras actividades económicas; evalúa la medida en que las características multifuncionales se hallan presentes en la agricultura y examina la influencia de dichas características en la provisión, agrícola o no, de productos básicos y no básicos. Se ha prestado especial atención a la posibilidad de reducir los costes mediante una producción conjunta (“economías de alcance”) y a los problemas que pueden surgir si los productos conjuntos se generan mediante una composición o en una proporción equivocadas, si difieren en su dimensión geográfica o si a los efectos benéficos se suman efectos perjudiciales que no pueden dissociarse de la actividad.

La parte III estudia la naturaleza concreta de las externalidades, positivas y negativas, y los bienes públicos generados por las actividades agrícolas, y considera los enfoques posibles para que las políticas puedan hacer frente a una infraprovisión o sobreprovisión debida a un fallo de mercado. Dado que las características de externalidad y de bien público de los productos no básicos se determinan por la forma en que los beneficios y los costes se distribuyen en la sociedad, este trabajo incide en el análisis de la demanda. En dicho análisis, se examina un amplio elenco de alternativas de mercado y de políticas, y se evalúa su utilidad para corregir los fallos de mercado en función de los aspectos de externalidad y bien público de los productos no básicos. Asimismo, se han estudiado las relaciones de consumo entre los productos (complementarios y sustitutivos), haciéndose hincapié sobre algunas de las cuestiones que suscita, en cuanto a las políticas que adoptar, el consumo conjunto de varios productos. La importancia de integrar tanto las externalidades positivas como las negativas se ha subrayado a lo largo de todo el informe.

Los anexos 1 y 2 ofrecen un planteamiento pormenorizado del concepto de producción conjunta y su aplicabilidad a la multifuncionalidad. El anexo 3 examina cómo se tratan en otros sectores económicos las cuestiones similares a la multifuncionalidad; este examen forma parte del esfuerzo por garantizar que las cuestiones clave se aborden de manera coherente en todos los sectores. No se presume que la agricultura sea la única actividad económica en la que existen características multifuncionales (véase el cuadro I-2). Los anexos 4 a 7 incluyen material técnico que completa el análisis de las externalidades y de los bienes públicos.

Puede considerarse que la división de la obra en aspectos productivos, por un lado, y externalidad y bienes públicos, por el otro, es, en cierto modo, arbitraria, puesto que ambas cuestiones se hallan estrechamente imbricadas desde el punto de vista de las políticas que adoptar y ninguna puede ser investigada independientemente de la otra. En consecuencia, la parte I intenta salvar esa separación sintetizando las enseñanzas que pueden extraerse del análisis de ambos temas, presentados respectivamente en las partes II y III.

Aunque resulten importantes con vistas a elaborar un tipo de política determinado, las cuestiones relativas a la evaluación de los productos no básicos y la estimación de la demanda no se han expuesto explícitamente en este informe, dado que forman parte de la segunda fase del trabajo.² Sin embargo, la parte III, al tratar de las externalidades y los bienes públicos, reconoce implícitamente las dificultades de valoración al proponer políticas alternativas que no exigen realizar una estimación de la demanda. Además, el anexo I menciona la incidencia de los problemas de evaluación a la hora de analizar la determinación de las políticas.

Una “definición práctica” de la multifuncionalidad

En el debate sobre la agricultura, el término “multifuncionalidad” se ha utilizado con varias acepciones, según el país y el contexto en el que se haya hecho referencia a él. Pese a que el objetivo principal de este informe no es establecer una definición precisa de la multifuncionalidad (aunque dicha definición pueda inferirse posteriormente de este análisis),

Cuadro I-2. La multifuncionalidad como especificidad de la agricultura

Si la multifuncionalidad es principalmente, y ante todo, una característica de una actividad económica, se plantea averiguar por qué esta cuestión ha adquirido tanta relevancia en la agricultura y no en otros sectores económicos. Es poco probable que la generación conjunta de productos alcance tal grado de concentración en la agricultura que le confiera un estatuto especial a este sector. Sea cual sea la definición de "producto" que se adopte, muchas actividades económicas dan lugar, además del producto deseado (que representa su razón de ser), a otros productos o efectos (a menudo, inesperados). En consecuencia, la mera existencia de multitud de productos interrelacionados no diferencia, en sí, las actividades agrícolas de las no agrícolas.

De la misma forma, el hecho de que algunos productos constituyan externalidades o bienes públicos no explica por qué el debate en torno a la multifuncionalidad no ha traspasado las fronteras de la agricultura. Existen numerosos casos en los que actividades no agrícolas producen efectos colaterales no excluibles y no rivales (bienes públicos). Por lo tanto, el hecho de que existan productos conjuntos, parte de los cuales son bienes públicos, no es, en sí, una razón que pueda hacer pensar que la multifuncionalidad es un fenómeno específico de la agricultura. De hecho, en otros sectores económicos, se han discutido, aunque bajo diferentes nombres y en diversos contextos políticos, numerosas cuestiones que son conceptualmente similares a las englobadas en agricultura bajo la denominación de multifuncionalidad.

Los ejemplos de producción conjunta más relevantes, hallados en el estudio de la literatura en la materia (véase el anexo 3), se encuentran en el sector forestal, con algunos casos adicionales en la pesca y en la producción familiar. Los ejemplos del **sector forestal** son particularmente interesantes y notables, ya que existen numerosas similitudes entre la agricultura y el sector forestal en lo referente a la provisión de bienes privados y públicos, la importancia de la tierra como factor de producción, el papel de los procesos biológicos en la producción, la estrecha relación con el medio ambiente y el impacto en la economía rural. Es curioso observar que la producción conjunta se ha incluido en el debate de las políticas específicamente en los ámbitos agrícola y forestal, las dos actividades más dependientes de la tierra en los países de la OCDE.

Una de las preguntas que se plantea con mayor frecuencia es si la provisión conjunta de bienes y servicios es menos onerosa (o más costosa) o si se refleja en una mayor (o menor) calidad del producto que en el caso de una provisión separada. La provisión conjunta suele resultar favorable cuando existe gran complementariedad entre los productos y cuando los efectos de la sinergia pueden incrementarse, a la vez que se reducen los conflictos, mediante decisiones de gestión adecuadas. Evaluar e interpretar la experiencia en otros ámbitos económicos podría resultar beneficioso para el trabajo sobre la multifuncionalidad en la agricultura y podría garantizar que los aspectos principales de la cuestión se enfoquen de manera coherente en los diferentes sectores de la economía.

No obstante, existen varios factores que deben tratarse específicamente dentro del marco de la agricultura y que pueden no revestir la misma importancia en otros sectores. Quizá esos factores pudieran explicar la razón por la cual la multifuncionalidad ha adquirido especial relevancia en la agricultura; algunos de esos factores, como la dispersión geográfica de las empresas agrícolas, pueden tener que ver con las características de la agricultura como industria, y otros con el proceso de adopción de decisiones políticas y los elevados niveles de apoyo y protección que sigue proporcionándose al sector.

cabe adoptar una "definición práctica" que sirva de base para la discusión y defina la forma de enfocar el análisis.

Una definición práctica de este tipo debe abarcar los elementos esenciales de la multifuncionalidad reconocidos por los Estados miembros, esto es: 1) la existencia de productos básicos y no básicos múltiples generados conjuntamente por la agricultura; 2) el hecho de que algunos de los productos no básicos presentan características de externalidad o de bien público y que, por lo tanto, no existen mercados para esos bienes o, si los hay, funcionan deficientemente. Antes de poder intentar esbozar conclusiones relevantes para el ámbito de las políticas, habrá que examinar, a la luz de esta definición práctica, los diferentes elementos que destacan como parte integrante de la multifuncionalidad de la agricultura.

El presente estudio remite a productos no básicos específicos de la agricultura con vistas a ilustrar los puntos clave de la discusión.³ Con estos ejemplos, no se pretende constituir una lista implícita de productos no básicos pertenecientes a la multifuncionalidad, sino, más bien, explorar cómo responden, en el marco de análisis propuesto, varios productos

no básicos que han sido citados en discusiones previas de la OCDE. Los ejemplos son sintéticos y están acompañados, a menudo, por referencias a otros trabajos realizados en la OCDE. Lo anterior es sobre todo aplicable a los productos medio ambientales, que han sido objeto de un trabajo de envergadura del Grupo de Trabajo Conjunto del Comité de Agricultura y el Comité de Política Medio Ambiental.⁴

La introducción del empleo rural y de la seguridad del abastecimiento alimentario en el debate sobre la multifuncionalidad ha resultado controvertida. Obviamente, en el sector agrícola, el empleo rural es un factor de producción, ya de la producción básica, ya de las industrias agroalimentarias en sentido más amplio, y no puede, por lo tanto, ser considerado como un producto no básico o una externalidad de la agricultura. Con todo, puede producir impactos en la sociedad que podrían considerarse como externalidades (por ejemplo, el frenar el éxodo de áreas rurales a urbanas). La naturaleza de la relación entre la producción básica y el empleo rural se examina en la parte II. En este sentido, la relevancia del análisis sobre la existencia de posibles aspectos de externalidad y de bien público en el empleo rural, llevado a cabo en la parte III, dependerá, por tanto, del resultado del examen realizado en la parte II, en particular, en cuanto al grado de producción conjunta y de posibilidad de provisión no agrícola. Las principales cuestiones debatidas en torno a la seguridad del abastecimiento alimentario remiten a su conexión con la producción interna en oposición a las fuentes de oferta alternativas, tal y como se expone en la parte II. El impacto de la producción interna sobre la seguridad del abastecimiento alimentario podría constituir una externalidad tanto positiva como negativa de la producción interna, como se explica en la parte III.

Cuadro 1-3. La multifuncionalidad como característica o como objetivo

Existen esencialmente dos formas de enfocar el análisis de la multifuncionalidad. La primera consiste en interpretar la multifuncionalidad como una característica de la actividad económica. La característica particular que hace que una actividad económica sea multifuncional es el hecho de dar lugar a una multitud de productos o efectos interrelacionados, pudiendo esos productos o efectos ser positivos o negativos, intencionados o inesperados, complementarios o contrapuestos, reforzadores o compensatorios. Algunos de esos productos tendrán un valor en el mercado, mientras que otros escaparán al mecanismo de mercado.

En ese sentido, la multifuncionalidad no es específica de la agricultura, sino que constituye una propiedad de muchas actividades económicas. Además, las actividades económicas pueden ser multifuncionales de numerosas maneras. Por otra parte, cierta actividad puede ser multifuncional o no, pero no hay ninguna noción implícita que diga que deba serlo. Esta visión podría definirse como concepto "positivo" de la multifuncionalidad.

La segunda interpretación de la multifuncionalidad se basa en las diferentes funciones atribuidas a la agricultura. Según esta óptica, la agricultura, como actividad, tiene por misión el desempeñar determinadas funciones en la sociedad y, en consecuencia, la multifuncionalidad no es una mera característica del proceso de producción, sino que adquiere un valor propio. Mantener la multifuncionalidad de una actividad o hacer que una actividad sea "más" multifuncional puede convertirse en objetivo de una política. Este punto de vista sería el concepto "normativo" de la multifuncionalidad.

El análisis de este informe se funda en el concepto "positivo" de la multifuncionalidad. La orientación "positiva" adoptada por la Secretaría no sólo no excluye que las políticas "... deban posibilitar que la agricultura se manifieste en toda su dimensión multifuncional..." (Comunicado Ministerial, 1998; OECD, 1998a), sino que, además, al incluir la multifuncionalidad como característica económica del proceso productivo agrícola y de sus productos, brinda un marco de discusión que permite abarcar una amplia variedad de temas relativos a los productores, consumidores y contribuyentes.

Hacer hincapié en la concepción "positiva" de la multifuncionalidad no impide el poder tratar la concepción "normativa", dado que el Comunicado Ministerial de 1998 reconoce ambos enfoques. Al situar la funcionalidad en un contexto "normativo", el centro de discusión se desplazaría hacia los objetivos sociales atribuidos a la agricultura en diferentes países, incluidas la equidad y la estabilidad; en ese sentido, los aspectos normativos de la multifuncionalidad podrían ser tratados más pertinentemente en el marco de un estudio empírico sobre la multifuncionalidad y las implicaciones para las políticas.

Esta definición práctica relaciona la multifuncionalidad con características particulares del proceso productivo agrícola y de sus productos. Las interpretaciones alternativas que se encuentran, a veces, en el debate público equiparan la multifuncionalidad más a un objetivo que a una característica (véase el cuadro 1-3). Este otro enfoque no será considerado en el análisis presentado aquí.

El hecho de que una actividad dé lugar a una multiplicidad de productos interrelacionados puede llegar a adquirir relevancia económica si esta característica influye en la forma en la que se usan, en la economía, los recursos limitados para responder a la demanda de la sociedad. Además, la multifuncionalidad puede revestir importancia a la hora de elaborar una política si, entre la multitud de productos generados, algunos de ellos conducen a una mejora o a un empeoramiento del bienestar, pero no existe mercado privado para ellos. Si, en un caso así, se considera necesaria una intervención política para internalizar una externalidad, habrá que tener en cuenta las características de la actividad en cuestión para elaborar y aplicar la correspondiente medida correctora.

Contexto político

El contexto político del presente trabajo sobre la multifuncionalidad viene determinado por los compromisos contraídos por los países miembros para seguir reduciendo, progresivamente, las ayudas a la agricultura interna de cada país y la protección aduanera, y por el abandono paulatino de las medidas políticas que fomentan mayores niveles de producción alimentaria y de uso de factores de producción en favor de la adopción de medidas que distorsionen en menor medida el mercado y el comercio. Al mismo tiempo, se está observando una creciente concienciación, tanto de los habitantes de las ciudades como de los de las zonas rurales, sobre los productos no básicos positivos y negativos de la agricultura, y los Gobiernos están intentando garantizar que dichos productos correspondan, en cantidad, composición y calidad, a los que pide la sociedad.

A algunos países miembros les preocupa que la reducción de las ayudas vinculadas a la producción y la liberalización del comercio puedan provocar, mediante un declive de la producción alimentaria, una disminución de algunos de los productos no básicos positivos de la agricultura generados conjuntamente con los alimentos y para los cuales no existe mercado, por debajo de los niveles que desea la sociedad. Por otra parte, los socios comerciales de los países miembros temen que éstos intenten salvaguardar sus productos no básicos protegiendo de forma continuada sus mercados alimentarios internos o, incluso, incrementen dichos productos mediante medidas que aboquen a un aumento de la producción alimentaria. En el debate sobre la multifuncionalidad, subyacen algunas de las preocupaciones presentes en la discusión que ha tenido lugar en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales sobre las “consideraciones no comerciales”, que pueden tener importantes efectos sobre el comercio y los productores en otros países.

La recomendación general sobre la política que adoptar en situaciones en que se da una producción combinada de bienes públicos y privados tiende a dejar que las fuerzas del mercado determinen libremente el nivel de producción, consumo y comercio de los bienes privados, a la vez que se adoptan medidas políticas específicas y desvinculadas para paliar toda infraprovisión de bienes públicos o abordar cualquier externalidad, positiva o negativa. Además, se aboga por que todo objetivo de bien público o toda externalidad sean tratados mediante un instrumento político separado que influya directamente en la variable que se pretende controlar. Esta recomendación general corresponde al conocido resultado de la teoría de política económica que preconiza que, a fin de lograr un conjunto de objetivos simultáneamente, el número de herramientas políticas utilizadas tiene que ser igual o superior al número de objetivos que se pretende alcanzar (Tinbergen, 1952).

El envite de este trabajo sobre la multifuncionalidad es poner a prueba la validez de la recomendación general confrontándola a los aspectos adicionales introducidos por la multifuncionalidad: la consideración simultánea de los diferentes efectos positivos y negativos de la agricultura y su generación conjunta, las externalidades y los bienes públicos. **La finalidad última es establecer buenas prácticas políticas que permitan alcanzar una multiplicidad de objetivos alimentarios y no alimentarios de la forma más rentable,**

teniendo en cuenta los costes directos e indirectos de los efectos de desbordamiento internacional (“spillovers”). A mayor escala, el trabajo sobre la multifuncionalidad forma parte del esfuerzo actual de la Secretaría por abordar las consideraciones no comerciales internas, incluidas las cuestiones relativas a la equidad y la estabilidad, y la liberalización del comercio, mediante enfoques que resulten coherentes entre ambas áreas.

Síntesis de los aspectos productivos

Conceptos y preguntas clave

En relación con la multifuncionalidad desde el punto de vista de la producción, la primera cuestión que se plantea atañe a la naturaleza y el grado de generación conjunta de productos básicos y no básicos. Si dicha generación no fuese conjunta, los productos no básicos podrían proveerse independientemente de los productos básicos agrícolas, y las consideraciones no comerciales internas podrían perseguirse sin atender a consideraciones comerciales.

La producción conjunta añade dos nuevos elementos. En primer lugar, cualquier cambio en la generación de productos básicos, ya sea éste inducido por el mercado o por las políticas adoptadas, acarrea una transformación en los niveles de los productos no básicos generados conjuntamente con los básicos. En segundo lugar, la producción conjunta puede crear posibilidades de **economías de alcance**, esto es, la disminución de los costes que produce la provisión conjunta de varios productos en comparación con la provisión separada de esos mismos productos.

Gran parte del trabajo de análisis sobre la multifuncionalidad desde el punto de vista de la producción se ha centrado en esos dos elementos. El primer elemento implica que, al existir vínculos entre los productos básicos y los no básicos, las reformas de las políticas en el sector de los productos básicos afectará a los no básicos. De la misma forma, las medidas orientadas a responder a objetivos no alimentarios tendrán consecuencias sobre la generación de productos básicos y el comercio. **Una de las principales ambiciones de esta obra ha sido delimitar hasta qué punto los productos no básicos de la agricultura están vinculados o pueden disociarse de la producción de productos básicos, aspecto de importantes consecuencias en la definición de políticas y la desvinculación de ayudas.**

El segundo elemento remite a la posibilidad de disminuir los costes mediante la producción conjunta. Las economías de alcance surgen cuando algo, inherente al proceso de producción, hace menos oneroso el generar dos o más productos de forma conjunta que separada. Por ende, la segunda gran línea de investigación se ha orientado a identificar los factores que determinan si existen economías de alcance en la provisión conjunta de productos básicos y no básicos por la agricultura.

Otra cuestión hace referencia al modo en que los vínculos en la producción se ven condicionados por características específicas de un emplazamiento o un área. Por eso, también se han incluido en el análisis los aspectos territoriales, incluyendo las diferencias en las dimensiones espaciales de los productos no básicos.

Por último, una consideración importante sobre la multifuncionalidad desde el punto de vista de la oferta es averiguar si los proveedores no agrícolas son capaces de proporcionar ciertos productos no básicos a un coste menor. En este contexto, es necesario saber si los productos no básicos pueden separarse de la producción agrícola y de la utilización de los recursos, y si existen economías de alcance que confieran una ventaja en los costes a los proveedores agrícolas o a los no agrícolas. El trabajo de análisis ha tratado esos y otros factores que influyen en el coste de la provisión agrícola y no agrícola.

Los resultados del trabajo de análisis sobre los aspectos productivos relativos a la multifuncionalidad no permiten sacar conclusiones que puedan traducirse en actuaciones políticas o medidas específicas. Éste será el tema de futuros trabajos, en los que se considerarán los factores adicionales que influyen en los méritos relativos de un mercado alternativo y los enfoques políticos.

Cuadro I-4. Precisiones terminológicas

En el borrador de este informe, hubo que adoptar ciertas decisiones relativas a la terminología. La multifuncionalidad ha sido objeto de escasos análisis económicos, y no existe una terminología consagrada para definir sus elementos clave. En ciertos casos, se barajan varios términos para describir un determinado aspecto, pero ninguno de ellos se adecua totalmente al aspecto en cuestión.

Un ejemplo es el uso de las expresiones productos *básicos* y *no básicos*. En anteriores informes sobre la multifuncionalidad, se recurrió a la terminología productos *alimentarios* y *no alimentarios* porque la producción alimentaria es, por lo general, la función primordial de la agricultura, y se consideró que los productos generados junto con los alimentos, tales como el paisaje agrícola, eran productos no alimentarios. Sin embargo, se apuntó que, en gran parte de las parcelas agrícolas, los productos esenciales no eran alimentarios, sino flores, fibras, energía renovable o materia primas para la producción industrial. En esos casos, el paisaje agrícola no sería un producto anexo a los productos alimentarios, sino un producto no alimentario.

Como alternativa, se propuso la terminología que distinguía entre *bienes comerciales* y *no comerciales*. Esto permitía englobar en un solo término las materias primas alimentarias y no alimentarias, pero creaba un nuevo problema. Uno de los principales objetivos de este trabajo es evaluar el grado de comercialización o de imposibilidad de comercialización de los productos no alimentarios de la agricultura. Hacer una distinción apriorística entre bienes comerciales y no comerciales equivaldría a prejuzgar el resultado del análisis.

En última instancia, se optó por la denominación productos básicos y no básicos, que no plantea ninguno de los problemas anteriormente mencionados.

Los términos *productos anexos*, *efectos colaterales* o *productos múltiples* son equiparables en ciertos sentidos, pero no resultan igualmente apropiados en un contexto dado. Por ejemplo, se acepta generalmente que los efectos negativos de la agricultura sobre el medio ambiente son efectos colaterales o productos anexos inesperados. Un paisaje atractivo también puede constituir un efecto colateral si constituye un resultado accidental de la producción alimentaria; pero, si el agricultor es consciente de su valor e integra consideraciones paisajísticas en sus decisiones productivas, ya no es adecuado llamarlo producto anexo o efecto colateral.

El análisis de la multifuncionalidad favorece una perspectiva que reconoce la naturaleza integrada de los productos (aunque cabe admitir que el grado de integración de cada uno difiere notablemente). Por esta razón, suele preferirse hablar de productos múltiples, ya que esta denominación permite incluir los productos deseados y no sólo los efectos colaterales no deseados. Con todo, la expresión productos múltiples tiene una connotación ligeramente positiva y refleja menos adecuadamente los efectos negativos de la agricultura, como la contaminación del agua. Para solventar este problema, la expresión productos múltiples se sustituye por *efectos múltiples* cuando se habla de impactos negativos.

Es necesario establecer otra distinción: entre *productos múltiples* y *productos conjuntos*. Una finalidad esencial de esta obra es examinar hasta qué punto los productos múltiples de la agricultura son productos conjuntos. El término productos conjuntos implica cierta conexión entre los productos, conexión derivada del proceso productivo agrícola. Los *productos conjuntos*, tal y como se utiliza aquí su concepto, engloban los bienes públicos y privados.

La intención al preparar este informe era manejar una terminología sencilla y hacer que el texto fuese fácilmente legible, para poder centrarse en lo verdaderamente importante: una descripción clara de las cuestiones analíticas. Puede que la terminología adoptada no sea perfecta, pero evolucionará a medida que progrese la discusión y se introduzcan nuevas perspectivas.

La naturaleza de la producción conjunta en la agricultura

Las relaciones que caracterizan a los productos no básicos de la agricultura, en su cualidad como productos conjuntos, son extremadamente variadas e incluyen diferentes tipos de interdependencias técnicas y de recursos compartidos o comunes y vínculos que desafían toda clasificación fácil en el contexto de una producción conjunta (véase el cuadro I-5).

Cuadro I-5. Las fuentes de producción conjunta

La producción conjunta refleja la situación en la que una empresa fabrica dos o más productos que están relacionados de forma que un incremento o un descenso en la oferta de uno de los productos afectará al nivel de oferta de los otros. Con frecuencia, se distinguen tres factores de producción conjunta: 1) existencia de interdependencias técnicas en el proceso de producción; 2) factores de producción indivisibles o 3) factores de producción divisibles que son fijos para la empresa.

Las interdependencias técnicas constituyen el origen de muchos de los productos no básicos negativos de la agricultura, como la erosión del suelo, los residuos químicos o la lixiviación de nutrientes. El efecto invernadero por la emisión de gases y los problemas en animales se asocian también a las características técnicas o biológicas del proceso de producción. Entre los efectos positivos de las interdependencias técnicas, cabe señalar los efectos que provocan, en el control de plagas, ciertos modelos de cultivos, utilizados en la gestión integral de plagas, y el impacto de la rotación de cultivos en el equilibrio de nutrientes y la productividad del suelo.

El segundo tipo de producción conjunta se da cuando se realizan productos múltiples a partir de un mismo factor de producción (factor de producción indivisible). El ejemplo clásico es la producción de carne de cordero y lana, productos que se obtienen conjuntamente criando ovejas. La producción de carne y estiércol, o la asociación del paisaje con determinados sistemas de producción (arrozales en terraza, pastos alpinos con vacas o campos de girasoles) son otros ejemplos de producción conjunta originada por factores de producción indivisibles. Sin embargo, pese a la unión de esos productos, éstos rara vez son producidos en la misma proporción, que puede ser modificada utilizando diferentes métodos de producción. Muchos vínculos entre productos, incluyendo los existentes entre la caza y la madera o entre los alimentos y el paisaje, pueden atribuirse tanto a factores de producción indivisibles (se producen en la misma tierra) como a interdependencias técnicas.

Por último, la producción conjunta también puede venir determinada por factores de producción que, aunque divisibles, son fijos para la empresa. Dichos factores son suministrados a la empresa en cantidades fijas y son asignados a los diferentes productos creados durante el proceso de producción. Un incremento o disminución en la fabricación de uno de esos productos influye en la cantidad de factores disponibles para la producción de los otros, estableciendo, así, un nexo entre los productos. A pesar de que esta fuente de producción conjunta ha retenido considerablemente la atención de los economistas agrícolas, dado que la tierra agrícola y el trabajo autónomo son factores divisibles fijos, para el análisis de la multifuncionalidad, resulta menos relevante que las dos primeras fuentes.

La producción conjunta es debida, a menudo, a la combinación de diferentes fuentes, cuya importancia relativa resulta difícil de evaluar. Además, existen productos incluidos en el debate sobre la multifuncionalidad que no corresponden netamente a ninguna de las tres fuentes de producción conjunta citadas, como sería el caso de la contribución de la agricultura al empleo rural, que se halla en relación con la utilización de la mano de obra en la agricultura, o la contribución de la agricultura a la seguridad del abastecimiento alimentario, donde el vínculo se produce con los alimentos mismos, que son productos básicos y bienes comercializables, mientras que muchos otros productos multifuncionales no son comercializables.

La generación de productos básicos y no básicos en una proporción fija se da raras veces en la práctica. Normalmente, suele haber un gran campo de acción para realizar ajustes en el conjunto de productos básicos y no básicos en respuesta a cambios en los precios relativos o a incentivos políticos. En el caso de los productos medio ambientales, las mejoras pueden conseguirse, a menudo, introduciendo transformaciones en la tecnología o en las prácticas de explotación agrícola. Algunos productos medio ambientales y elementos del paisaje pueden separarse, en lo que a la utilización de la tierra se refiere, de la generación de productos básicos, y algunos valores culturales heredados pueden disociarse completamente de las actividades de explotación agrícola.⁵ El empleo en el ámbito agrícola se asocia a la producción básica, pero el surgimiento de explotaciones a tiempo parcial y de empleo no agrícola en las explotaciones agrícolas han transformado las relaciones entre la agricultura y la viabilidad rural. La seguridad del abastecimiento alimentario se asocia esencialmente al consumo, pero el comercio puede posibilitar que el lugar de producción no sea el de consumo, al menos, en cierta medida.

Los productos básicos y no básicos pueden ser producidos complementaria o sustitutivamente en función de la relación productiva subyacente. Reducir una externalidad negativa causada por una interdependencia técnica puede reducir la oferta de productos básicos, mientras que potenciar una externalidad positiva puede incrementarla. Cuando los productos no básicos compiten con los productos básicos por la tierra, un incremento del producto no básico desembocará, generalmente, en una reducción de la generación de productos básicos.

Apoyar la generación de productos básicos con la finalidad de lograr ciertos productos no básicos puede causar efectos indeseables en otros productos no básicos. Tratar de obtener directamente resultados no básicos en lugar de centrarse en la producción básica dirigirá la actividad agrícola hacia la obtención de mayores beneficios no básicos y menores intercambios en concordancia con las preferencias de la sociedad. Incentivar directamente la provisión de productos no básicos desembocará en la mayor disociación que es posible obtener entre productos no básicos y producción básica y en las menores distorsiones comerciales, dentro de los límites impuestos por las relaciones productivas subyacentes. Una política adecuada incrementará la precisión y reducirá las distorsiones en los mercados de productos básicos, pero las ganancias deberán contraponerse a los eventuales incrementos en los costes de transacción.

Habida cuenta de que los productos no básicos de la agricultura están vinculados, de una forma u otra, con las actividades agrícolas o el uso de los recursos, imponerse objetivos internos en relación con dichos productos repercutirá, positiva o negativamente, en la producción básica. Cuando se consideren los costes y beneficios que puede suponer el perseguir objetivos internos relativos a productos no básicos, habrá que tener en cuenta los efectos comerciales inevitables y sus implicaciones para el bienestar en otros países. Los efectos de desbordamiento internacional deberían tomarse, asimismo, en consideración al analizar las ventajas de los enfoques políticos alternativos.

Los vínculos entre los productos básicos y los no básicos deben enmarcarse en un contexto dinámico. Puede cambiarse la intensidad de la producción agrícola para modificar la relación entre los productos básicos y los no básicos. Los nuevos medios de información, la tecnología y la experiencia de los agricultores crean nuevas maneras de utilizar los recursos de una explotación y pueden influenciar el conjunto de productos no básicos generados en el proceso productivo. La investigación y el desarrollo agrícolas, en combinación con la formación de los agricultores, son maneras potencialmente eficaces de modificar los vínculos que vienen a determinar a los productos no básicos de la agricultura. El grado de generación conjunta de productos puede cambiar en el futuro.⁶

Las dimensiones espaciales, de escala y temporales de los productos no básicos

El coste de la provisión de productos no básicos y la calidad de dichos productos pueden diferir sustancialmente en el interior de un mismo país y entre países. Además, cada producto no básico tiene su escala territorial particular. Las diferencias de productividad de

cada emplazamiento y las dimensiones de escala, a las que se suman las variaciones espaciales en la demanda de productos no básicos, dejan suponer que no habrá una respuesta única a las múltiples consideraciones no comerciales que sea óptima para todas las áreas. Al contrario, las diferencias espaciales y de escala reducen la utilidad de los enfoques de mercado y de las políticas que no puedan aplicarse recurriendo a criterios específicos para un área o a criterios locales. Ignorar las diferencias de productividad según el emplazamiento y las dimensiones de escala de los productos no básicos puede conducir a una sobreprovisión o una infraprovisión local de esos productos.

Si las diferentes funciones de la agricultura fuesen completamente separables, cada producto no básico podría tratarse en el nivel geográfico apropiado. Sin embargo, la generación conjunta de productos exige que se considere simultáneamente una multiplicidad de productos, lo que puede dificultar que se desarrolle un enfoque que proteja las ventajas de las soluciones específicamente adaptadas a una escala y que permita que se tomen en cuenta las diferencias de productividad por emplazamiento en la generación de productos no básicos. Una manera posible de actuar sería identificar los usos dominantes de la tierra en varias áreas, basándose en los productos no básicos más solicitados en dichas áreas o que puedan conseguirse de la forma más eficaz según las condiciones locales, y examinar si las similitudes de escala permiten que se traten en la misma escala varias consideraciones no alimentarias. En este contexto, también resulta importante determinar el nivel administrativo adecuado al que organizar las respuestas de mercado o referentes a las políticas.

Además de la dimensión espacial, los productos no básicos encierran, asimismo, una importante dimensión temporal. Pese a que no se ha podido abordar en detalle esta dimensión en el marco del análisis, han surgido cuestiones relativas al periodo de tiempo que se necesita para generar un producto no básico, al modelo de desarrollo que sigue durante ese periodo, a la velocidad con que pueden ajustarse las prácticas y los sistemas de explotación, o si una consideración no alimentaria es permanente o temporal. Conviene que las diferentes dimensiones temporales de los productos no básicos sean incluidas en los análisis políticos.

La provisión no agrícola

La oposición entre provisión agrícola y no agrícola de los productos no básicos gira en torno a tres cuestiones: ¿puede disociarse la oferta de los productos no básicos de la producción agrícola?; ¿en qué medida los productos no básicos ofrecidos por actividades no agrícolas son sustitutivos de los suministrados por la agricultura? y ¿cómo puede satisfacerse la demanda de productos no básicos con el mínimo coste en recursos para la economía interna e internacional?

En cuanto a las posibilidades de provisión no agrícola de productos no básicos, la imagen que se desprende del análisis resulta más bien compleja. En relación con los productos no básicos ligados a la tierra agrícola, incluidos algunos servicios ecológicos y recreativos, su provisión por grupos o empresas no agrícolas sólo es posible si éstos tienen garantizado el acceso a la tierra y si las funciones que desempeñan no entran en conflicto con la actividad agrícola. Estas condiciones se verifican con mayor facilidad en aquellos casos en los que los productos básicos y no básicos pueden separarse en lo que al uso de la tierra se refiere; si dicha separación no es factible, existirán escasas posibilidades de que los agricultores y los proveedores no agrícolas desempeñen diferentes funciones paralelamente.

En lo referente a los servicios que no dependen de la tierra agrícola, hay pocos límites técnicos, o ninguno, para la provisión no agrícola. Es el caso, por ejemplo, de la viabilidad de las comunidades rurales o el mantenimiento de edificaciones históricas en áreas rurales. Pese a que ya no puede seguir considerándose a la agricultura como sólida fuente de empleo, en las áreas en las que no existan alternativas económicas viables, una ralentización de la desaparición del empleo en el sector agrícola puede paliar los problemas de despoblación. En las zonas donde el empleo no agrícola sea una opción realista, cabe preguntarse si la sustitución del empleo agrícola por actividades no agrícolas acarreará una pérdida del estilo de vida, las costumbres y los valores tradicionales, pero un cierto grado de cambio siempre es aceptable, mientras las tradiciones más valiosas puedan perpetuarse por otras vías.

En lo que a la seguridad del abastecimiento alimentario se refiere, las cuestiones que se plantean atañen, ante todo, a la polarización entre suministro alimentario por la producción actual interna y suministro por fuentes extranjeras, suministro con recurso a las reservas alimentarias y suministro por la activación del potencial de producción en tiempos de crisis. Las contribuciones no agrícolas a la seguridad del abastecimiento alimentario incluyen políticas macroeconómicas, que elevan el nivel general de ingresos y mejoran la accesibilidad a los alimentos, y medidas que incrementan el acceso a los alimentos, entre otras cosas, mediante el desarrollo de un sistema de transporte y de distribución estable. Mantener la producción alimentaria interna por encima de los niveles del mercado por razones de seguridad del abastecimiento alimentario interno genera costes para los contribuyentes, los consumidores y los proveedores extranjeros y puede repercutir negativamente en la seguridad global del abastecimiento alimentario. El que la seguridad del abastecimiento alimentario pueda ser garantizada totalmente por fuentes alternativas a la producción alimentaria interna depende de los casos de contingencia. La seguridad del abastecimiento alimentario no es un simple producto conjunto de la producción alimentaria interna ni un mero producto conjunto del comercio agrícola.

Una situación especial se da en aquellas áreas en las que la explotación agrícola se convierte en improductiva, pero en las que la provisión continuada de algunos de los productos no básicos proporcionados hasta entonces por la agricultura se considera esencial. En ese caso, surge la pregunta de si los agricultores están mejor situados que otros proveedores para proporcionar dichos productos. Si los ingresos agrícolas son bajos y decrecientes, puede que no permitan a los agricultores aceptar, por el suministro de productos no básicos, una remuneración inferior a la de sus competidores no agrícolas. En consecuencia, ciertos competidores externos eficaces pueden empezar a competir por la tierra con los agricultores, basándose en el incentivo directo otorgado a la oferta de productos no básicos. Las diferencias potenciales de calidad entre los productos no básicos proporcionados por los agricultores y los ofertados por fuentes no agrícolas, y sus efectos sobre la valoración de los consumidores son cuestiones que deben tenerse en cuenta.

En resumen, el análisis de la multifuncionalidad desde el punto de vista de la producción indica que los diversos productos no básicos de la agricultura, tanto positivos como negativos, difieren sustancialmente en la manera en que se relacionan con la actividad agrícola y entre sí; en el grado en que se les puede desvincular de los productos básicos; en su dependencia de factores específicos de un emplazamiento; en su área de influencia y en las posibilidades que encierran para que exista una provisión no agrícola. Debido a las anteriores diferencias, es improbable que pueda cumplirse un conjunto de objetivos no alimentarios centrándose en una acción correctora en la producción básica y dejando que los productos no básicos se adapten; semejante forma de actuar conduciría, invariablemente, a una situación de sobreprovisión o infraprovisión de algunos productos no básicos e ignoraría las posibilidades de cumplir los ajustes deseados mediante el incentivo directo, con una menor incidencia en los mercados y el comercio de productos básicos.

Síntesis de los aspectos de externalidad y bien público

Si todos los productos no básicos fuesen bienes privados para los que existiesen mercados en funcionamiento, las transacciones privadas se encargarían de que los recursos se usasen eficazmente y de que la oferta y la demanda se hallasen en equilibrio en todos los mercados. Además, como se explica en la parte II, si la producción no es conjunta, incluyendo el caso en el que existan sustitutos rentables para productos no básicos, el producto no básico puede ser sustituido independientemente de la producción básica. Por lo tanto, para cualquier discusión de implicaciones políticas, es necesario que falte un mercado y que exista cierta conexión entre la producción y la externalidad.

La parte III, que versa sobre los aspectos de externalidad y bien público de la multifuncionalidad, no examina si ciertos productos no básicos cumplen los criterios mencionados anteriormente porque esa parte es conceptual por naturaleza. Así, para poder realizar un análisis conceptual general sin esperar al análisis empírico de las relaciones de producción individuales, se ha supuesto un cierto grado de producción conjunta entre los productos básicos y los no básicos.

La parte III examina exactamente cuándo y cómo fallan los mercados debido a las externalidades y muestra que los productos no básicos que constituyen externalidades positivas no causan, necesariamente, un fallo de mercado. En teoría, una externalidad positiva provoca un fallo de mercado porque los productores no toman en cuenta los beneficios de la externalidad para la sociedad y, en consecuencia, infrasuministran el bien que la genera. En la realidad, el fallo de mercado es más complicado, ya que depende de la distribución de la demanda de esa externalidad. Supongamos, por ejemplo, que un producto básico genera una determinada externalidad en una proporción fija, independientemente del lugar o el coste de producción de ese producto, pero que se responde completamente a la demanda con la cantidad generada conjuntamente por los productores que trabajan a costes más bajos. En ese caso, no hay fallo de mercado porque la cantidad que la sociedad pide de esa externalidad se satisface completamente sin tener que incrementar la oferta del producto básico.

Si existe comercio y los precios internos disminuyen, el fallo de mercado provocado por el cambio de la externalidad positiva será diferente del que se derive de un caso en el que no exista comercio. El que el resultado se traduzca en una pérdida o una ganancia neta de bienestar depende de muchos parámetros. Las ganancias provienen de la reducción de los costes privados, derivada de la eliminación de las empresas agrícolas de alto coste y de una mayor satisfacción del consumidor debida al incremento del consumo. La posible pérdida se concreta en una caída de la producción de la externalidad positiva motivada por una producción interna más baja.

Tomar en cuenta las externalidades negativas reduce la posibilidad de que se produzca un fallo de mercado porque la reducción de la oferta de una externalidad positiva puede compensarse con la reducción de la externalidad negativa. Las posibles relaciones de consumo entre externalidades también podrían afectar al resultado. De hecho, la existencia de algunas externalidades negativas puede hacer disminuir la demanda de externalidades positivas, reduciendo, por lo tanto, el riesgo de fallo de mercado.

La presunción de que la disminución de los precios de los productos causa una reducción en la producción debería examinarse también cuidadosamente en un marco más dinámico. Los agricultores eficaces pueden mantener los niveles de producción incrementando la productividad o pueden pasar a generar un producto básico más lucrativo, que también produzca la externalidad positiva deseada. Por supuesto, estas posibilidades limitan el riesgo de fallo de mercado derivado de la caída de la oferta de una externalidad positiva motivada por la disminución del precio de un producto.

Resulta importante entender que la forma en que los beneficios de las externalidades estén asociados a la producción puede ser uno de los factores que afecte al grado de fallo de mercado, aunque la mayoría de los ejemplos teóricos presuponen beneficios marginales constantes. Es menos verosímil que las externalidades específicas de un emplazamiento (beneficios marginales discontinuos) o aquéllas para las que el valor de las unidades adicionales desciende a medida que aumenta la oferta total (beneficios marginales decrecientes) provoquen un fallo de mercado que las externalidades con beneficios marginales constantes (suponiendo que los beneficios totales sean los mismos). Es probable que algunas de las externalidades que se abordan en el contexto de la multifuncionalidad pertenezcan a alguna de las anteriores categorías. Convendría determinar empíricamente si se produce realmente el fallo de mercado o no.

Existe cierta controversia en relación con la idoneidad de incluir la seguridad del abastecimiento alimentario y el empleo rural entre los aspectos de la multifuncionalidad de la agricultura. Ante todo, hay que examinar, de forma extremadamente cuidadosa, las relaciones de producción para determinar los vínculos con la producción agrícola interna y explorar el potencial de provisión no agrícola más rentable. Sólo si la producción básica (interna) resulta la forma de provisión más eficaz, se plantea la cuestión relativa a las externalidades y los bienes públicos. El empleo rural en relación con la agricultura es tan sólo un factor de producción y no puede ser considerado nunca como una externalidad de la producción básica. Sin embargo, el empleo rural puede tener impactos en la sociedad, como el evitar el éxodo rural de las poblaciones (del mismo modo, los fertilizantes pueden ocasionar externalidades, pero no son una externalidad en sí mismos). Si esos impactos, que pueden ser positivos o

negativos, no se reflejan en los precios de mercado de los productos básicos, entonces, pueden definirse como externalidades. En relación con la seguridad del abastecimiento alimentario, la producción interna podría afectar (positiva o negativamente) al riesgo de déficit en la oferta alimentaria, aspecto que no suele reflejarse en los precios de mercado de los productos básicos. Esos impactos en la seguridad del abastecimiento alimentario pueden, por lo tanto, ser externalidades (positivas o negativas) de la producción de productos básicos. El determinar si los impactos positivos son mayores que los negativos (por ejemplo, la producción interna puede hacer que un país sea particularmente vulnerable a una deficiencia en la producción causada por el clima porque no ha logrado diversificar las fuentes de oferta mediante las importaciones) es una cuestión que pertenece al orden empírico.

Bienes públicos

Incluso si algunos productos no básicos constituyen externalidades positivas que provocan fallos de mercado, la intervención estatal no es, necesariamente, la mejor opción. Existen varias formas de acortar la diferencia entre los costes sociales y privados, según las características específicas de bien público que revistan esos productos no básicos. Muchos casos no exigirán ninguna, o muy limitada, intervención estatal para facilitar la creación de mercado. Por lo tanto, se necesita una clasificación detallada de los bienes públicos, so pena de que bienes tan dispares como los peajes en carretera, la defensa nacional, la apropiación de los recursos naturales por parte de la comunidad, los servicios municipales de protección contra incendios o la pesca se traten conjuntamente sin considerar hasta qué punto sus diferentes características como bienes públicos deberían abocar a diferentes conclusiones políticas.

Los posibles fallos de políticas derivados de una estimación incorrecta de la demanda de bienes públicos refuerzan, a su vez, la necesidad de contar con una clasificación detallada de los bienes públicos. En caso de que dichos errores sean probables, los ajustes en la provisión que no requieran una estimación de la demanda, incluyendo la provisión del mercado, podrían ser preferibles a la provisión estatal, incluso si esos ajustes alternativos también pueden causar ineficacia (esto es, infraprovisión). También es conveniente incluir los costes de transacción y administrativos inducidos por los diferentes mecanismos de provisión.

Se han establecido seis categorías de externalidades positivas basadas en sus características como bienes públicos puros o impuros. Cada categoría exigirá una intervención política totalmente diferente (aunque no siempre).

Se ha propuesto, para que sea debatido, un esbozo de clasificación de las principales externalidades, desde el punto de vista de su cualidad como bien público (véase el cuadro 1-6). Aunque aún tiene que demostrarse empíricamente, prestando suficiente atención a factores como los aspectos técnicos e institucionales de los mecanismos de exclusión (por ejemplo, los derechos de propiedad), dicha clasificación revela la posibilidad de que muchas externalidades pertenezcan a categorías que no necesitan, o necesitan muy poco, de la intervención estatal. Sólo unas pocas se integran en las categorías de bienes públicos puros o recursos de acceso libre, es decir, entre los bienes que son difíciles de proveer de forma óptima sin la intervención estatal. Por otra parte, se han incluido muchas externalidades en las categorías de recursos de propiedad común o bienes de club, más gestionables sin intervención estatal (o mediante funciones estatales restringidas a fomentar los clubes, proporcionar información, etc.) que los bienes públicos puros o los recursos de acceso libre. La posibilidad de que muchas externalidades puedan ser clasificadas como bienes públicos locales amplía asimismo el elenco de opciones políticas posibles.

También debería hacerse hincapié en la naturaleza dinámica de esos productos no básicos como bienes públicos puros o impuros. La naturaleza de bien público de ciertas externalidades puede cambiar con el tiempo y algunas pueden, incluso, convertirse en bienes privados. Analizar las opciones políticas sin tener en cuenta esos aspectos dinámicos podría forzar una intervención estatal innecesaria o perjudicial.

Las relaciones de consumo entre externalidades también podrían hacer más probable la protección de dichas externalidades sin intervención estatal. Por ejemplo, el riesgo de

infraprovisión de un bien público puro podría ser reducido mediante una provisión voluntaria o mediante el mercado si ese bien tuviese una relación de consumo con un bien público impuro o un bien privado.

Las relaciones de consumo entre externalidades también deben examinarse para determinar si las externalidades están causando fallos de mercado, dado que la demanda podría variar en función de que las externalidades en cuestión fuesen sustitutivas o complementarias en el consumo. La probabilidades de vínculos de consumo entre externalidades positivas y negativas también repercutirán en el análisis general.

Un club que proporcionase una multitud de bienes públicos impuros con características comunes (club con multiplicidad de productos) podría constituir una opción para intentar evitar tener que estimar la demanda de múltiples externalidades. Los miembros del club decidirían si unirse o no al club en base al coste (p. ej. la cuota de miembro) y según el beneficio que se desgajase de su incorporación a éste. Este beneficio traduce la predisposición de los futuros miembros a pagar con el fin de utilizar las diferentes externalidades simultáneamente, lo que refleja las relaciones de sustitución o complementariedad entre ellas.

Cuadro 1-6. Clasificación ilustrativa de los bienes públicos

Bienes públicos puros (p. ej.: defensa nacional). Habida cuenta de su carácter no excluible y no rival, los Gobiernos suelen proporcionar estos bienes. Es probable que esto acarree una sobreprovisión debida a la dificultad de evaluar la demanda real. La provisión voluntaria, que es la única opción privada, puede, por su parte, generar una infraprovisión. El saber si la ineficacia asociada a la sobreprovisión provocada por el Gobierno es inferior a la derivada de la infraprovisión por provisión voluntaria es una cuestión de orden empírico. Algunos ejemplos podrían ser: valores de no uso del paisaje, hábitat natural o biodiversidad.

Bienes públicos puros locales (p. ej.: servicio municipal de protección contra incendios). Los beneficios se limitan a pequeñas jurisdicciones. La sobreprovisión por parte del sector público o la infraprovisión por provisión voluntaria serán probablemente menos serios que en el caso de los bienes públicos puros. Algunos ejemplos podrían ser: control de inundaciones, impactos positivos del empleo rural y valores de uso del paisaje.

Recursos de acceso libre (p. ej.: pesca en el océano). Estos bienes, no excluibles pero rivales, tienden a ser sobreexplotados. Una opción para lograr una mayor eficacia es convertirlos en recursos de propiedad de la comunidad; si no, se precisará de la intervención estatal. Algunos ejemplos podrían ser: seguridad del abastecimiento alimentario y utilización del valor del paisaje por parte de los visitantes.

Recursos de propiedad común (p. ej.: irrigación comunitaria). Estos bienes, excluibles y rivales para los externos a la comunidad, podrían ser gestionados de forma eficaz por una comunidad siempre que ésta estableciese normas para el uso de los recursos. Algunos ejemplos podrían ser: recarga de las aguas subterráneas y valores de uso del hábitat natural y la biodiversidad.

Bienes excluibles y no rivales (p. ej.: autopistas descongestionadas). El sector privado podría proveer estos bienes repercutiendo parte del coste a los usuarios, pero esto resultaría ineficaz porque hay que excluir que haya usuarios potencialmente dispuestos a pagar. Sin embargo, la provisión privada podría ser mejor que la estatal si se tiene en cuenta la posibilidad de sobreprovisión que puede provocar el Estado. Estos bienes se convierten en bienes de club cuando existe congestión. Algunos ejemplos podrían ser: valores de no uso del hábitat natural y de la biodiversidad si pudieran establecerse algunos ajustes institucionales, como *trusts* medio ambientales.

Bienes de club (p. ej.: club de golf). Por su naturaleza excluible y congestionable, estos bienes pueden ser proporcionados por el sector privado o por el sector público financiado por tasas sobre los usuarios. Algunos ejemplos podrían ser: valores de no uso del hábitat natural y la biodiversidad si pudieran establecerse algunos ajustes institucionales, como *trusts* medio ambientales.

Las cuestiones de estabilidad y equidad que lleva aparejadas la provisión de diferentes bienes públicos impuros resultan asimismo potencialmente importantes en el contexto de las futuras discusiones políticas, ya que las medidas más eficaces para proporcionar ciertos bienes públicos impuros pueden no ser óptimas desde el punto de vista de la estabilidad y la equidad.

Las diversas medidas institucionales para proveer bienes públicos (p. ej.: provisión voluntaria, provisión del Gobierno central, provisión del Gobierno local, provisión por aprovechamiento de la producción conjunta, provisión por club, provisión comunitaria, etc.) pueden ofrecer diferentes grados de estabilidad. Cuando finaliza la provisión de un determinado bien público, esto no sólo causa su infraprovisión (o la desaparición de ésta), sino que podría generar una pérdida de eficacia general mayor que en el caso en que fuese la provisión de otro bien público la que llegase a su fin.

La multifuncionalidad podría tener repercusiones en la equidad interna o internacional o en la distribución de ingresos. En la esfera nacional, las cuestiones relativas a la equidad son mucho más complicadas en un contexto de multifuncionalidad que en el caso de productos simples porque, además de la interrelación entre los diferentes bienes, cada bien (externalidad) tiene diversas implicaciones en cuanto a la equidad. Por ejemplo, la seguridad del abastecimiento alimentario (siempre que no se consiga mediante un apoyo a los precios) podría favorecer a los pobres más que a los ricos dado que los ricos pueden adquirir alimentos aun en el caso de un incremento de precios debido a una restricción. Por otra parte, las instalaciones recreativas rurales podrían favorecer a los ricos más que a los pobres porque la demanda de dichas instalaciones suele crecer a medida que aumentan los ingresos. En el contexto de la multifuncionalidad, surgen las dos cuestiones principales siguientes relativas a la equidad: 1) cómo la multifuncionalidad afecta a los beneficiarios (implicación en cuanto al beneficio) y 2) cómo los costes generados por la preservación de la multifuncionalidad pueden afectar o no a los modelos de distribución de los ingresos (implicación en cuanto a los costes).

El comercio puede mejorar el bienestar de todos los países por la existencia de ventajas comparativas. La presencia de externalidades positivas y negativas que lleva aparejada la comercialización de ciertos bienes, junto con las políticas adoptadas para internalizarlas, podrían afectar a la distribución de ingresos entre los países que comercian con esos bienes. Así, podrían darse casos en los que el comercio no haga aumentar el bienestar de todos los países. El saber cómo cambian realmente los modelos de distribución de recursos como respuesta al comercio y a las externalidades es una cuestión empírica, que depende, en gran medida, del número y de la naturaleza de las externalidades en cada país, y del efecto, en términos comerciales en relación con un producto básico dado, de las políticas nacionales para internalizar esas externalidades.

La multifuncionalidad puede surtir efectos diferentes en los países en vías de desarrollo y en los países desarrollados, aunque el marco analítico elaborado en el presente estudio pueda aplicarse, en principio, a ambos grupos. La mayoría de las diferencias entre los países en desarrollo y los países desarrollados en relación con la multifuncionalidad es de gradación, no de naturaleza. Las diferencias de gradación pueden afectar a los niveles y modelos de demanda de productos no básicos, al marco institucional necesario para crear mercado y para la provisión voluntaria, a los costes de transacción y a la capacidad de las administraciones públicas. Sin embargo, estas diferencias podrían tener repercusiones políticas, en particular, en lo relativo a las cuestiones sobre distribución nacional o internacional de ingresos.

Pasar de un marco analítico a las implicaciones políticas

Los análisis de la multifuncionalidad desde el punto de vista de la producción y desde la perspectiva de los aspectos de externalidad y bien público realizados, respectivamente, en las partes II y III son complementarios por cuanto tratan, respectivamente, los aspectos de la oferta y la demanda. Las conclusiones que se desprenden de cada elemento tienen que combinarse de forma a proceder a debatir las implicaciones políticas de la multifuncionalidad. Por ejemplo, a fin de examinar las características como bienes públicos de los productos no básicos, es necesario disponer de información sobre su producción y su consumo; para

determinar los beneficios y costes marginales de una externalidad, es preciso entender tanto la oferta (cómo se produce junto a un producto básico) como la demanda (cómo es valorada por la sociedad).

El trabajo sobre las relaciones de producción y el estudio de los aspectos de externalidad y bien público también pueden interpretarse como bases de un marco analítico que define una serie de preguntas que cabría plantearse sucesivamente a fin de llegar a implicaciones políticas. De modo más específico, las respuestas a esas preguntas servirán de guía para alcanzar, en su caso, las soluciones políticas adecuadas. Habida cuenta de la complejidad de las interrelaciones, puede que no todas las preguntas den lugar a respuestas inequívocas, pero proporcionan un marco que ayuda a mantener el debate claramente centrado en las cuestiones clave que han sido identificadas; permiten descartar los casos en los que el éxito de las intervenciones políticas no esté garantizado e identificar aquellos casos en los que una intervención pueda resultar beneficiosa; y pueden convertirse en una referencia en cuanto a la naturaleza de las intervenciones políticas susceptibles de ser más eficaces. De forma esencial, este marco analítico asegura una visión rigurosa, objetiva y homogénea de los intereses y productos no básicos identificados.

El marco conceptual que se propone sugiere empezar por examinar si un producto no básico es generado conjuntamente con uno básico y, en caso afirmativo, si puede desgajarse de esa generación conjunta. Si la producción no es conjunta, los productos no básicos pueden proporcionarse de forma independiente. Del mismo modo, si la producción de un producto no básico puede escindirse de la de un producto básico sin ningún coste, el producto no básico puede ofrecerse independientemente; en ese caso, puede no existir vínculo político entre el objetivo de liberalización comercial agrícola y el de alcanzar consideraciones no básicas internas. Así, podrán establecerse políticas que sólo atiendan a la generación de productos no básicos, independientemente de la producción agrícola. Sin embargo, será necesario establecer políticas que permitan sostener eficazmente los productos no básicos sin afectar al comercio.

Existen muchas maneras de distender o atenuar los vínculos entre los productos básicos y los no básicos. Por ejemplo, los cambios en la tecnología o las prácticas de explotación agrícola pueden reducir el grado de vinculación de los productos medio ambientales con la producción básica. Asimismo, existen varias posibilidades para reducir los costes de la provisión no agrícola de productos no básicos.

Pese a todo, puede haber numerosos productos no básicos que no puedan ser desvinculados totalmente de la producción básica. Los productos no básicos generados junto a los productos básicos son, por definición, externalidades, pero no siempre provocan fallos de mercado. En ese caso, es preciso examinar si los productos no básicos en cuestión están generando fallos de mercado y, en caso negativo, no surge necesidad de intervención alguna desde el punto de vista comercial o de política interna.

De hecho, se han identificado algunos ejemplos de situaciones en las que las externalidades positivas no causan fallos de mercado. Por ejemplo, la oferta, por parte de los agricultores, de un producto no básico, cuyo coste de producción sea inferior al precio de mercado, puede bastar para responder a la demanda. En ese supuesto, no hay ineficacia aunque el beneficio de la externalidad no haya sido internalizado en las decisiones de los productores. Por otra parte, tomar en cuenta las externalidades negativas podría ayudar, también, a rebajar los riesgos de fallo de mercado que conllevan las externalidades positivas.

Pero hay productos no básicos generados conjuntamente que provocan fallos de mercado. En esa situación, conviene determinar si existen opciones no estatales para minimizar esos fallos. Cuando aumentan los fallos de mercado inducidos por las externalidades, es preciso adoptar medidas que incentiven la inclusión de los efectos sociales en las decisiones relativas al proceso productivo. Los estudios efectuados hasta la fecha sugieren que existen varios métodos para incentivar, en función de las características de bien público de que gocen esas externalidades. Para algunos tipos de bienes públicos, las opciones no estatales pueden constituir la estrategia apropiada.

La aplicación del marco analítico propuesto permite identificar las cuestiones políticas potenciales que podrían entrar en conflicto con el objetivo de liberalización del comercio. En resumen, las preguntas que conviene abordar son:

- ¿Existe un fuerte grado de generación conjunta entre productos básicos y no básicos que no puede ser alterado ni siquiera, por ejemplo, mediante cambios en la tecnología o las prácticas de explotación agrícola o reduciendo los costes de la provisión no agrícola de productos no básicos?
- En caso afirmativo, ¿existen fallos de mercado directamente imputables a los productos no básicos?
- En caso afirmativo, ¿se han explorado las opciones no estatales (como la creación de mercado o la provisión voluntaria) como estrategia más eficaz?

Por último, y siempre que la respuesta a todas esas preguntas sea afirmativa, las intervenciones más eficaces deberán definirse en base a la naturaleza de la generación conjunta en el ámbito de la oferta, y a las diferentes características de bien público de los productos no básicos en el ámbito de la demanda. Habrá que examinar cuidadosamente las diferentes opciones, como la provisión del Gobierno central, provisión del Gobierno local, provisión por aprovechamiento de las relaciones de consumo, provisión por club o provisión comunitaria. También habrá que tener en cuenta los costes de transacción, incluidos los costes administrativos derivados de las diversas opciones. Algunas de esas opciones podrían requerir, como mucho, el que el Estado desempeñase una función limitada. Las consideraciones relativas a la estabilidad, la equidad o los efectos de desbordamiento internacional también pueden influir en las elecciones políticas.

Se reconoce que para contestar a las anteriores preguntas es necesario contar con una información cuanto menos voluminosa y que no siempre se logrará llegar a respuestas totalmente inequívocas. Por ende, la disponibilidad de la información también puede afectar a las alternativas políticas.

Cabe recalcar asimismo que quizá no siempre sea posible contestar a las preguntas sucesivamente. La respuesta a la tercera pregunta sólo se obtendrá una vez se hayan comparado todos los costes y beneficios derivados de las posibles opciones. En consecuencia, podría ser necesario volver a la primera pregunta si, por ejemplo, al final, la provisión agrícola de productos no básicos resulta más onerosa que la provisión no agrícola.

A pesar de estas dificultades de orden práctico, el marco (esto es, el examen en profundidad basado en las tres preguntas) puede servir como instrumento que ayude a los responsables políticos a entender las principales cuestiones planteadas en este trabajo de análisis. Es importante aplicar el marco a fin de evitar medidas que resulten ineficaces y costosas y que corran el riesgo de entrar en conflicto con imperativos internacionales. Una consideración completa de los costes de los efectos de desbordamiento internacional de las políticas internas orientadas a alcanzar objetivos no básicos tiene que incluir, además de los impactos que dichas políticas causen en el mercado, las externalidades positivas y negativas creadas en otros países como resultado de los efectos comerciales.

NOTAS

¹ Véase el cuadro I-4 para tener una referencia sobre la terminología utilizada en el estudio.

² La valoración de la demanda en un contexto donde existen productos múltiples fue uno de los temas del taller de la OCDE sobre cuestiones de evaluación, organizado por el Servicio de Desarrollo Territorial, la Dirección de Agricultura y la Dirección de Medio Ambiente, en Washington DC, los días 5 y 6 de junio de 2000 (OECD, 2001a).

³ La mayor parte de los ejemplos se han extraído de la agricultura o de actividades no agrícolas que compiten con la agricultura en el abastecimiento de productos no alimentarios. La parte que se centra en la agricultura refleja el papel atribuido a la Secretaría por los ministros de agricultura en cuanto al cumplimiento de los objetivos compartidos del sector agroalimentario y el programa de trabajo del Comité de Agricultura.

⁴ El trabajo general sobre el medio ambiente se halla ya muy avanzado y ha cubierto temas como: las políticas para asegurar una agricultura sostenible (OECD, 1995a); el vínculo entre la explotación forestal y el medio ambiente (OECD, 1995b); los beneficios medio ambientales de la agricultura (OECD, 1997a); los efectos medio ambientales de los esquemas de diversificación territorial (OECD, 1997b); los lazos entre el comercio agrícola, la liberalización del comercio y el medio ambiente (por ejemplo, OECD, 1997c, 2000a y 2001d); un resumen de las cuestiones sobre políticas agrícolas y medio ambientales (OECD, 1998b); los efectos sobre el medio ambiente de la reforma de las políticas agrarias (OECD, 1998c); enfoques cooperativos para una agricultura sostenible (OECD, 1998d); políticas para una ordenación del agua sostenible en la agricultura (OECD, 1998e); el papel de los niveles de referencia para la remuneración de los servicios medio ambientales prestados por los agricultores; criterios para la elaboración de políticas medio ambientales que produzcan menos distorsión; y clasificación de las medidas agrícolas y medio ambientales. En julio de 2000 (OECD, 2001b), se celebró un taller sobre tecnologías para una explotación agrícola sostenible. En el ámbito empírico, se está preparando una serie de indicadores agrícolas y medio ambientales (OECD, 1997d, 1999a y 2001c).

⁵ Estas conclusiones hacen referencia a la separación “técnica”. La separación de un servicio de la producción alimentaria no implica que los agricultores no puedan ser los proveedores que ofrezcan ese servicio al coste más bajo.

⁶ Algunas de estas cuestiones fueron tratadas en el taller de la OCDE sobre *Sistemas de Explotación Agrícola Sostenible y Tecnología*, organizado por el Grupo de Trabajo Conjunto del Comité de Agricultura y del Comité de Política Medio Ambiental y celebrado en los Países Bajos, en julio de 2000 (OECD, 2001b). La Conferencia de la OCDE sobre sistemas de información agrícola sobre seguridad del abastecimiento alimentario y cuestiones medio ambientales, celebrado en enero de 2000, también abordó algunas de esas cuestiones (OECD, 2000b).

BIBLIOGRAFÍA

- OECD (2001a),
Valuing Rural Amenities, Paris.
- OECD (2001b),
Adoption of Technologies for Sustainable Farming Systems, the Wageningen Workshop, Paris.
- OECD (2001c),
Environmental Indicators for Agriculture - Volume 3: Methods and Results (The Stocktaking Report), Paris.
- OECD (2001d),
"Production effects of agri-environmental policy measures: reconciling trade and environmental objectives" , COM/AGR/ENV(2000)133/FINAL, Paris.
- OECD (2000a),
"Domestic and international environmental impacts of agricultural trade liberalisation" , COM/AGR/ CA/ENV(2000)75/FINAL, Paris.
- OECD (2000b),
"Agricultural knowledge systems addressing food safety and environmental issues - conference proceedings" , AGR/CA(2000)1/FINAL, Paris.
- OECD (1999a),
Environmental Indicators for Agriculture - Volume 2: Issues and Design (The York Workshop), Paris.
- OECD (1999b),
Cultivating Rural Amenities: an Economic Development Perspective, Paris.
- OECD (1998a),
Agriculture in a Changing World: which Policies for Tomorrow?, Meeting of the Committee for Agriculture at the Ministerial level, Press Communiqué, Paris, 5-6 March.
- OECD (1998b),
Agriculture and the Environment: Issues and Policies, Paris.
- OECD (1998c),
The Environmental Effects of Reforming Agricultural Policies, Paris.
- OECD (1998d),
Co-operative Approaches to Sustainable Agriculture, Paris.
- OECD (1998e),
Sustainable Management of Water in Agriculture: Issues and Policies (The Athens Workshop), Paris.
- OECD (1998f),
Agricultural Policy Reform and the Rural Economy in OECD Countries, Paris.
- OECD (1997a),
Environmental Benefits from Agriculture: Issues and Policies (The Helsinki Seminar), Paris.
- OECD (1997b),
The Environmental Effects of Agricultural Land Diversion Schemes, Paris.
- OECD (1997c),
Agriculture, Trade and the Environment: Anticipating the Policy Challenges, Paris.
- OECD (1997d),
Environmental Indicators for Agriculture - Volume I: Concepts and Framework, Paris.
- OECD (1996),
Amenities for Rural Development: Policy Examples, Paris.
- OECD (1995a),
Sustainable Agriculture: Concepts, Issues and Policies in OECD Countries, Paris.
- OECD (1995b),
Forestry, Agriculture and the Environment, Paris.
- OECD (1994),
The Contribution of Amenities to Rural Development, Paris.
- Tinbergen, J. (1952),
On the Theory of Economic Policy, North-Holland.