

# La dimensión territorial en la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas: desarrollo rural territorial, reforma de la PAC y nuevo LEADER

Javier ESPARCIA PÉREZ

Instituto de Desarrollo Local, Dpto. de Geografía  
Universidad de Valencia  
javier.esparcia@uv.es

Jaime ESCRIBANO PIZARRO

Instituto de Desarrollo Local, Dpto. de Geografía  
Universidad de Valencia  
jaime.escribano@uv.es

Recibido: 15 de octubre de 2011

Enviado a evaluar: 11 de febrero de 2012

Aceptado: 9 de julio de 2012

## RESUMEN

Lo que venimos denominando como perspectiva territorial del desarrollo es un fenómeno bastante reciente en el contexto de la Unión Europea, de apenas dos décadas. En esencia esta perspectiva territorial del desarrollo se ha centrado en un enfoque local de los procesos de desarrollo en las áreas rurales, de la mano, principalmente, de instrumentos como LEADER.

La necesidad de incorporar la dimensión territorial a los procesos de desarrollo proviene no solo del éxito global de estos instrumentos, sino también por el convencimiento de que puede constituir un elemento fundamental de cara a la cohesión económica y social en el seno de la UE. Avances recientes, como el Libro Verde de la Cohesión Territorial, la aprobación de la Agenda Territorial 2020, y lo que va a ser la política de Cohesión durante el periodo 2014-2020, ponen de manifiesto la voluntad de las autoridades de profundizar en la dimensión territorial de las políticas sectoriales y de avanzar en la necesaria mayor coordinación de estas políticas manteniendo criterios territoriales. Por su parte, la reforma de la PAC que se discute en estos meses y años, y que resultará en el diseño de los instrumentos a aplicar en el periodo 2014-2020, supone también una gran oportunidad para consolidar este enfoque territorial en las áreas rurales.

En este artículo se analiza, en primer lugar, el marco de políticas públicas en cuanto a la dimensión territorial, en el contexto de la Unión Europea, profundizando en el significado de los avances recientes en esta materia. En segundo lugar, se analizan los elementos principales que están guiando, hasta la fecha, la reforma de la PAC y en qué medida los planeamientos provisionales sobre esta reforma contemplan un elemento tan importante como es esa perspectiva territorial para el desarrollo de las áreas rurales. Las conclusiones apuntan hacia el continuismo, e incluso profundización, en lo que es la orientación productivista de la PAC, si bien con un cierto giro ambientalista.

En tercer lugar se analiza lo que va a ser la política de desarrollo rural territorial en sentido estricto, es decir, la continuidad del enfoque LEADER. En este sentido se destaca que el abandono en el próximo periodo de programación 2014-2020 de la estructura por ejes del periodo 2007-2013, y su sustitución por una estructura más simple y aparentemente más flexible y potente, permitirá (aunque siempre dependiendo de las dotaciones presupuestarias finales) profundizar y consolidar LEADER como el principal

instrumento para la aplicación de estrategias de desarrollo local en áreas rurales. En este contexto, en los próximos años se abren posibilidades de cooperación entre zonas rurales y urbanas, en ambos casos bajo el enfoque de partenariados público-privados y que apliquen estrategias de desarrollo local. Estas posibilidades de cooperación territorial exigen amplitud de miras en los actores regionales y una elevada capacidad de compromiso de cara a la puesta en marcha de esas fórmulas eficaces de cooperación y desarrollo territorial.

**Palabras clave:** desarrollo rural territorial, programación comunitaria 2014-2020, reforma de la Política Agraria Común, LEADER.

## The Territorial Dimension in the EU Programming and the New Framework for Public Policies: Territorial Rural Development, CAP Reform and new LEADER

### ABSTRACT

What we've been calling as territorial development perspective is a rather recent phenomenon in the context of the European Union, just two decades. In essence this perspective has focused on the local approach to development processes in rural areas, guided mainly of instruments such as LEADER.

The need to integrate the territorial dimension of development processes comes not only from the overall success of these instruments, but also by the belief that they can be a key factor in the economic and social cohesion within the EU. Recent advances, such as the Green Paper on Territorial Cohesion, the approval of the Territorial Agenda 2020 and what will be the policy of cohesion for the period 2014-2020, show the willingness of the authorities to deepen the territorial dimension of sectoral policies and to advance in the necessary greater coordination of policies maintaining territorial criteria. On the other hand, the reform of the CAP which is discussed in these months, which will result in the design of the instruments to be applied during the period 2014-2020, is also a great opportunity to consolidate this territorial approach in rural areas.

This article examines, first, the public framework policy in terms of the territorial dimension in the context of the European Union, deepening on the meaning of the recent advances in this field. Second, we analyze the main elements that are leading, to date, the reform of the CAP and to what extent this reform includes a component as important as the territorial perspective for the development of rural areas. The findings point to the continuity and even deepening in the productivist and environmentalist orientation of the CAP.

Third, we analyze what is going to be the territorial rural development policy in the strict sense, ie the continuation of the LEADER approach. In this regard we emphasize that the drop in the next programming period 2014-2020 of the structure by the four axis of the 2007-2013 period, and its replacement by a more simple, and apparently more flexible and powerful structure, will (always depending on the final budget allocations) deepen and consolidate LEADER as the main instrument for implementing local development strategies in rural areas. In this context, in the coming years they would be open possibilities for cooperation between rural and urban areas, in both cases under the focus of public-private partnerships and implementing local development strategies. These possibilities of territorial cooperation require vision by the regional stakeholders and a high capacity for commitment towards the implementation of these effective ways of cooperation and regional development.

**Key words:** Territorial Rural Development, 2014-2020 EU Programming, CAP Reform, LEADER.

## La dimensión territorial de la programación comunitaria y el nuevo marco de políticas públicas : el desarrollo rural territorial, la reforma de la PAC y el nuevo LEADER

### RÉSUMÉ

Ce qui nous appelons la perspective territoriale du développement est un phénomène assez nouveau au contexte de l'Union Européenne; en fait, il aura à peine deux décades. D'habitude, cette perspective territoriale du développement s'est centrée sur une approche locale des processus de développement dans les zones rurales, surtout grâce aux outils comme le LEADER. Mais, la nécessité d'incorporer la dimension territoriale aux actions de développement ne résulte pas simplement du succès global de ces outils, mais aussi dérive de la conviction de son utilité pour devenir un élément fondamental de cohésion économique et social au sein de l'UE. Des exemples récents, comme le Livre Vert sur la Cohésion Territoriale, l'approbation de l'Agenda Territorial 2020, et la prochaine politique de Cohésion pour la période 2014-2020, manifestent la volonté des autorités d'approfondir à la dimension territoriale des politiques sectorielles et d'avancer dans la nécessaire plus grande coordination de ces politiques en incorporant au même temps des critères territoriaux. D'ailleurs la actuelle réforme de la PAC, qui dirigera les outils à appliquer pendant le période 2014-2020, offre aussi une grande opportunité pour consolider cette approche territoriale dans les zones rurales. Dans cet article nous analysons, au début, le cadre des politiques publiques par rapport à la dimension territoriale, au contexte de l'Union Européenne, en approfondissant aux significations des pas données dans cette matière. Deuxièmement, nous cherchons étudier les éléments principaux qui guident l'actuelle réforme de la PAC, et comment les exposés provisionnelles sur cette réforme intègrent un élément clé comme il est la perspective territoriale pour le développement des zones rurales. Troisièmement, nous examinons ce qui sera la politique de développement rurale territoriale au sens stricte, c'est-à-dire, la continuité de l'approche LEADER. Ici on peut voir que l'abandonne au prochaine période de programmation 2014-2020 de la structure par axes de travail de la période 2007-2013, et sa remplacement par une autre plus simple et a priori plus facile et puissante, permettra approfondir et consolider LEADER comme le principal outil pour l'application des stratégies de développement local dans les zones rurales (en dépendant, sans nous oublier, des enveloppes budgétaires finales). Dans ce contexte, les prochaines années montrent des possibilités de coopération entre les zones rurales et urbaines, surtout grâce aux partenariats publics-privés qui appliquent des stratégies de développement local. Néanmoins, ces possibilités de coopération territoriale demandent d'agrandir la vision des acteurs régionaux, et d'avoir un élevé capacité de compromis pour mettre en place ces formules de coopération et de développement territorial.

**Mots-clés:** développement rural territorial, programmation comunitaria 2014-2020, réforme de la Politique Agricole Commune, LEADER.

### 1. INTRODUCCIÓN

La importancia de los aspectos territoriales en las políticas públicas ha estado presente en la literatura académica desde hace muchos años, e incluso en diferentes documentos emanados de las administraciones públicas. Pero a la hora de trasladar esa dimensión territorial al diseño de políticas e intervenciones específicas han surgido no pocas incoherencias y un buen número de dificultades. Tales dificultades han surgido unas veces por falta de voluntad política real, pero en la mayor parte de las ocasiones porque las políticas públicas han estado dominadas por perspectivas sectoriales, con frecuencia ajenas y alejadas de la necesaria integración y/o complementariedad con una perspectiva territorial.

Por esta razón, la incorporación de esa perspectiva territorial en las políticas públicas es un fenómeno bastante reciente (Rubio, 2010; Esparcia y Escribano, 2011). En la escala comunitaria y con relación a las zonas rurales habían algunos antecedentes, allá por los años 70 (Directiva 268/75, sobre zonas desfavorecidas), pero fue con la reforma de los Fondos Estructurales en 1998 y el surgimiento de la Iniciativa Comunitaria LEADER cuando se empieza a hablar con mayor propiedad del enfoque territorial del desarrollo rural, y por tanto de la incorporación de la dimensión territorial en las estrategias de desarrollo. Aunque no sin dificultades, la experiencia de estas últimas dos décadas ha dejado un saldo positivo, y hoy pocos dudan que el enfoque territorial del desarrollo rural es necesario y ha de continuar manteniéndose.

Pero más allá de los avances en las zonas rurales, la cohesión territorial como objetivo, y el enfoque territorial como método, han ido ganando terreno en ámbitos clave de las políticas públicas, y todo apunta a que los próximos años vamos a experimentar avances muy significativos y, posiblemente y al menos a medio plazo, cambios en la concepción tradicional de las políticas públicas con la incorporación efectiva de esta dimensión territorial. Gran parte de este significativo reconocimiento de la importancia de la dimensión territorial se debe a avances concretos recientes, empezando por la Estrategia Territorial Europea, el Libro Verde de la Cohesión Territorial, o la Agenda Territorial Europea, que constituyen la base a partir de la cual se han empezado a diseñar políticas y estrategias que no sólo responden al objetivo de la cohesión territorial sino también con una clara componente territorial. La misma Estrategia Europa 2020, que constituye un marco amplio para la acción pública en los próximos años en el ámbito de la Unión Europea, tiene también una dimensión territorial innegable. Con el análisis de la componente territorial en todos estos instrumentos, pasaremos a abordar el marco de intervención más específico en las zonas rurales, que precisamente se está construyendo en estos meses, con los debates sobre la reforma de la Política Agraria Común.

## **2. LA ESTRATEGIA 2020 COMO MARCO PARA LA COHESIÓN TERRITORIAL**

La crisis económica mundial de los últimos años ha obligado a las autoridades y responsables públicos a reflexionar sobre cómo encarar sus efectos, manteniendo objetivos y elementos que se consideran prioritarios y que forman parte del acervo en el seno de la Unión Europea. La Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010a) es una respuesta al nuevo contexto y a los retos que se derivan de las convulsiones sociales y económicas recientes y de sus efectos negativos, pero también al mantenimiento de unos objetivos globales para el conjunto de la Unión Europea, como son el de un desarrollo sostenible y equilibrado desde el punto de vista social, económico y territorial. La dimensión territorial ha estado y está cada vez más presente, si bien no siempre de manera explícita. En este trabajo hacemos un análisis de esta dimensión territorial en la estructura de políticas públicas que mayor incidencia o relación tiene con el desarrollo de los territorios rurales, no sin antes

revisar brevemente qué aporta el nuevo marco de la Estrategia 2020 desde el punto de vista territorial.

Efectivamente, la Estrategia 2020 constituye un marco para la acción de las administraciones públicas en el horizonte de 2020, con el crecimiento económico como eje central, basado en tres prioridades, que éste se base en el conocimiento y la innovación, que sea más sostenible, y que sea integrador. Esta última prioridad implica una economía con elevado nivel de empleo, con el objetivo último de la cohesión económica, social y territorial. El que la cohesión territorial esté en la base misma de la Estrategia pone de manifiesto el firme convencimiento de que la articulación territorial constituye un factor estratégico en la senda de ese crecimiento integrador.

La Estrategia 2020 se ha proyectado en diez Directrices Integradas, pero curiosamente ninguna recoge de manera explícita la cohesión territorial. Es cierto no obstante que varias de tales directrices pueden y deben contribuir a la cohesión territorial, de manera más o menos directa según los casos. Es el caso de la directriz número 6, centrada en la mejora del entorno de las empresas y consumidores para la modernización de la base industrial; la número 7, sobre el aumento de la participación en el mercado laboral y la reducción del desempleo estructural; las directrices número 8 y 9, sobre cualificación de los trabajadores en función de las necesidades del mercado laboral, el aprendizaje permanente y la mayor formación superior; o la directriz número 10 sobre la inclusión social (European Commission, 2010b, 2010c).

La dimensión territorial de la Estrategia 2020 parece evidente, aunque tiene sin duda un recorrido más amplio del que aparece explícito, y de ahí que desde diferentes ámbitos se haya insistido no sólo en la necesidad de mantener la atención sobre esta cuestión, sino que se ha planteado cómo avanzar de manera más eficaz dimensión territorial. Y aquí podemos hacernos eco de los planteamientos del Comité de las Regiones, que en su primer informe de seguimiento indica que *“la UE entrará en la senda del crecimiento inteligente, sostenible e integrador únicamente si da a Europa 2020 una dimensión territorial, es decir, ha de tener en cuenta las diferencias existentes entre los puntos de partida de cada territorio como condición necesaria para alcanzar la cohesión territorial”* (Comité de las Regiones, 2010). Además de un llamamiento para una simplificación administrativa y dotación suficiente de recursos financieros para que las acciones de cohesión territorial se concentren en las áreas menos desarrolladas, el Comité se hace eco de un aspecto fundamental, la hasta ahora nula o insuficiente evaluación –que ha de ser en cualquier caso más sistemática– del impacto territorial de las políticas relacionadas con Europa 2020 (y podríamos añadir, también de otras muchas políticas europeas y nacionales). Pero lo que nos parece más importante en las aportaciones del Comité de las Regiones es el papel que han de tener los pactos territoriales.

Efectivamente, se propone la generalización de la fórmula de pactos territoriales como instrumento para formalizar y hacer operativa la cooperación multinivel –no sólo en el ámbito de la cohesión territorial–, adaptándose a las condiciones de cada estado, pero siempre con el objetivo central de establecer acuerdos vinculantes

de coordinación entre las diferentes autoridades, teniendo en cuenta igualmente la necesidad de armonizar instrumentos políticos y recursos financieros entre las diferentes administraciones, nacionales, regionales, locales y de la propia UE. Las siete iniciativas emblemáticas tienen precisamente como objetivo coordinar todos esos instrumentos puestos a disposición de la Estrategia 2020. Por tanto, los pactos territoriales no constituyen tanto instrumentos específicos de intervención con una orientación territorial, sino más bien una metodología para la coordinación de las actuaciones que tienen lugar en un determinado ámbito territorial y que provienen de diferentes administraciones.

### **3. LA COHESIÓN TERRITORIAL EN LA AGENDA POLÍTICA EUROPEA: EL LIBRO VERDE DE LA COHESIÓN TERRITORIAL Y LA AGENDA TERRITORIAL 2020**

El Libro Verde de la Comisión Europea sobre Cohesión Territorial (Comisión Europea, 2008a) ha supuesto una toma de conciencia sobre la importancia de la perspectiva territorial en las políticas públicas, y en particular en la perspectiva de la cohesión económica y social. De ahí que plantee una serie de reflexiones para orientar a las políticas públicas hacia un desarrollo más equilibrado, como la necesidad de evitar los desequilibrios que se derivan de la excesiva concentración, conectar más y mejor los territorios, y poner en marcha y/o mejorar la eficacia de los mecanismos de cooperación territorial a diferentes escalas (que como veremos, se traduce en instrumentos como los pactos territoriales). Todos estos aspectos están muy presentes en las zonas rurales y son fundamentales para mejorar la cohesión territorial, máxime si, además, tenemos en cuenta que los tres tipos de áreas con problemáticas específicas que pone de relieve el Libro Verde son también o en su mayor parte zonas rurales (regiones montañosas, regiones escasamente pobladas y regiones insulares).

Pero si los objetivos para avanzar en una mayor cohesión territorial están claros, no lo está tanto que se estén teniendo suficientemente en cuenta y se estén realizando los necesarios esfuerzos desde las políticas sectoriales. Las políticas de transportes, energética, de comunicaciones, de empleo, de competencia, de investigación y desarrollo, o las mismas políticas ambientales y la PAC (también desde el primer pilar), tienen efectos innegables sobre la cohesión territorial, pero sin duda son necesarios avances mucho más decididos para incorporar las consideraciones territoriales, y esta es una senda compleja porque los responsables de estas políticas no han interiorizado aún, o de manera suficiente, que la cohesión territorial nos exige cambios profundos que van desde el diseño hasta la manera de aplicar las políticas en el día a día.

Mientras se avanza en esa territorialización de las políticas sectoriales, es evidente que hay también que prestar una especial atención a las políticas territoriales propiamente dichas, es decir, al diseño de políticas y estrategias de desarrollo “desde” el territorio. El Libro Verde se hacía eco de algunos avances, como la pro-

pia Estrategia Territorial Europea (que lentamente va impregnando los diferentes sistemas de ordenación del territorio y a diferentes escalas), o los programas de cooperación transfronteriza en el marco de INTERREG.

De manera paralela al proceso que dio lugar al Libro Verde de la Cohesión Territorial, y a partir de la Estrategia Territorial Europea, los ministros responsables de ordenación del territorio aprobaron en 2007 la Agenda Territorial de Leipzig (Comisión Europea, 2007). Esta ha sido una importante iniciativa en la medida en la que, además de recoger una serie de prioridades clave, supone el compromiso de las autoridades responsables de trasladar tales prioridades a sus sistemas nacionales (recordemos que las competencias en materia de ordenación del territorio están en manos de las autoridades nacionales y regionales). Entre esas prioridades podemos destacar la promoción de agrupaciones regionales de innovación o *clusters* –basadas en la cooperación y el establecimiento y desarrollo de redes–; el fortalecimiento de estructuras ecológicas y los recursos culturales como recursos para el desarrollo; el desarrollo policéntrico –de especial interés para las áreas rurales y su mayor y mejor articulación con el resto del territorio–; o, entre otras y muy importantes desde la perspectiva del desarrollo de áreas rurales, las nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas. En particular, aquí se insta a que las autoridades identifiquen los ámbitos de cooperación basados en potencialidades y en la interdependencia entre unas áreas y otras (problemas comunes, estrategias conjuntas de desarrollo, dotación y/o prestación compartida de servicios, etc.), y para ello deben establecerse y fortalecerse partenariados urbano-rurales compuesto por agentes públicos y privados. El objetivo último es ir incorporando la dimensión territorial en los procesos estratégicos relacionados con la política de cohesión.

La Agenda Territorial de la UE de 2007 se ha venido revisando en el último año y medio, y bajo la presidencia húngara se ha aprobado la nueva Agenda Territorial 2020 (adoptada por los ministros responsables en su reunión de mayo de 2011). Se plantea trabajar en dos direcciones complementarias generales y básicas, por un lado, el fortalecimiento de la dimensión territorial de las políticas de cohesión (constituyéndose así como la tercera dimensión de la cohesión, junto a la componente social y económica); y por otro lado, la coordinación de las políticas sectoriales cada uno de los diferentes territorios.

Se han incorporado los nuevos retos en el territorio europeo, como los efectos territoriales de la crisis económica o la necesidad de una mayor atención al cambio climático, y se han tenido en cuenta aportaciones como las del Libro Verde de la Cohesión Territorial, las valoraciones sobre la política de cohesión (Informe Barca, Informe Espon de 2010, etc.), o los planteamientos de futuro que se derivan de la Estrategia 2020 de la UE. A grandes rasgos las prioridades definidas en 2007 siguen siendo válidas, reforzándose algunos aspectos e incorporándose otros algunos de manera explícita (Tabla 1). Así por ejemplo tenemos el apoyo a un desarrollo policéntrico (que desde la perspectiva de las áreas rurales implica una mayor integración rural-urbana pero también el apoyo a centros rurales de servicios, entre otras medidas, como por ejemplo las destinadas a minimizar los efectos negativos de la

expansión urbana no planificada); al desarrollo integrado entre ciudades y la diversidad de áreas rurales (atendiendo a los vínculos funcionales entre unas y otras); la mejora de la conectividad entre individuos y empresas y, por tanto, entre territorios; la integración transfronteriza y la constitución de regiones funcionales transnacionales (recordemos que hasta ahora se hablaba básicamente de cooperación, pero no de integración); o el fortalecimiento de los sistemas locales –respuestas locales, innovación, etc.– a partir de su potencial endógeno (aunque ahora se utiliza el concepto de “*place-based approach*”, es decir, las características propias de cada lugar). Este potencial endógeno es considerado como la base a partir de la cual se deben impulsar procesos de cohesión territorial en la escala local, pero también regional e incluso nacional. También hay que considerar como avance significativo el que la Agenda Territorial 2020 pretenda fomentar un enfoque estratégico para la cohesión territorial.

Pero tiene otra novedad destacada como es la incorporación de aspectos que en los últimos años vienen considerándose como cada más estratégicos, como la necesidad de hacer frente a la diversidad de impactos geográficos y de los paisajes y, en particular, del cambio global. Precisamente los responsables españoles han insistido en que la Agenda Territorial ha de adoptar una perspectiva más ecológica, incorporando ahí la atención a las políticas del agua en el caso de los países mediterráneos.

En lo que respecta a las áreas rurales se constata la necesidad de atender de manera prioritaria los desequilibrios territoriales (crecientes con las incorporaciones de los países del centro y este de Europa); y en el ámbito de la gobernanza se insiste en la importancia de fomentar los procesos de cohesión territorial en las tres escalas, local, regional y nacional. Pero también aquí se plantea la necesidad de profundizar en el desarrollo de mecanismos específicos de gobernanza que sean susceptibles de constituir la base para procesos de colaboración en la cuenca mediterránea (incluido el Norte de África).

En definitiva se persigue incorporar, desde una perspectiva integral, la dimensión territorial a las políticas sectoriales, superando el tradicional –y por desgracia aún presente en muchos ámbitos– divorcio entre éstas. Y en este sentido en España se ha hecho una apuesta destacada a través de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, al pretender sentar las bases que permitan avanzar hacia una aplicación transversal e integral del enfoque territorial en las políticas con incidencia en el medio rural. La crisis económica de estos años, con las importantes dificultades financieras por parte de muchas Comunidades Autónomas, así como la falta de la necesaria actitud y un convencimiento claro sobre el potencial y objetivos de esta Ley, está limitando, en algunos casos de manera significativa, los logros esperables. En todo caso y pese a las dificultades de aplicación, el medio rural dispone de cada vez más instrumentos operativos, pero aún queda una aplicación extensa de ellos, para lo cual hace falta sin duda un cierto cambio, como mínimo de actitud, y a ser posible de mentalidad, respecto de la importancia estratégica que la articulación e integración territorial (y, por tanto, de la cooperación en la escala local y supra-local) tiene para el desarrollo de nuestras zonas rurales.

Tabla 1. Estructura de la Agenda Territorial 2020.

Cohesión Territorial: objetivo común	Retos y potencialidades del desarrollo territorial	Prioridades territoriales para la UE	Gobernanza y mecanismos para la cohesión territorial
AT2020: marco político orientado a la acción para la cohesión territorial europea	Más exposición a la globalización: cambios estructurales tras la crisis económica global	Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado	Coordinación territorial de las políticas
AT2020: ofrecer orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial (integración de la dimensión territorial en las políticas sectoriales)	Retos de la integración y creciente interdependencia de las regiones	Desarrollo integrado de ciudades, regiones y rurales y regiones específicas	Mecanismos de aplicación de la cohesión territorial
La cohesión territorial como dimensión básica en la política de cohesión	Retos demográficos y sociales y segregación de grupos vulnerables	Integración territorial en las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales	1) Reforzar la cohesión territorial a nivel de la UE
Optimizar el impacto territorial a través de la coordinación de políticas sectoriales. Diseño de políticas pensando en territorios, en áreas funcionales, conocimiento local y regional, competitividad de los territorios, etc.	Cambio climático y riesgos ambientales: consecuencias diferenciadas en el territorio	Competitividad global de las regiones sobre la base de economías locales sólidas	2) Contribuir a la cohesión territorial a nivel transfronterizo, transnacional e interregional
Desarrollo territorial integrado: sostenibilidad, competitividad y cohesión social	Retos energéticos y su amenaza sobre la competitividad regional	Conectividad territorial de población, comunidades y empresas	3) Reforzar la contribución de los Estados miembros a la cohesión territorial
La diversidad territorial como potencial para la identidad local y regional. Aprovechamiento de potencialidades compartidas o complementarias entre territorios.	Pérdida de biodiversidad y vulnerabilidad del patrimonio natural, paisajístico y cultural	Valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones	Orientaciones para futuras acciones: Definir método y acciones para la aplicación de la AT2020; Red de Puntos de Contacto para la Cohesión Territorial; Compartir buenas prácticas y metodologías comunes; Indicadores territoriales; Cooperación interinstitucional (Comisión Europea, programa ORATE, Agencia Europea del Medio Ambiente, etc.).

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2011a): *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*. Reunión ministerial de ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial. Gödöllő (Hungría), 19-05-2011.

Pero sin duda lo que en el futuro más inmediato de las áreas rurales europeas va a tener más influencia, incluida la mayor o menor aplicación de la perspectiva territorial, es todo el proceso de reforma de la Política Agraria Común en el que nos hayamos inmersos, y que va a cristalizar muy pronto con la aprobación definitiva de lo que será la estructura de la programación comunitaria para el periodo 2014-2020.

#### 4. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL Y LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

La reforma de la PAC suscita debates amplios y, algunos de ellos, profundos. Tres elementos interrelacionados han estado en la base de estos debates. En primer lugar, los análisis que desde instancias oficiales se vienen haciendo sobre sus resultados y, en ocasiones, también sobre su impacto. En segundo lugar, muy estrechamente ligado a lo anterior, el proceso de redefinición estratégica y operativa de que es objeto la PAC a medida que se avanza en su aplicación. Y en tercer lugar, el hecho de que

estamos ante la fase de diseño definitivo del próximo periodo de programación comunitaria 2014-2020, que ha actuado a modo de catalizador de todos estos análisis, a fin de informar y aportar más elementos de juicio para el rediseño o reforma de las diferentes políticas, y especialmente de la PAC (Esparcia y Escribano, 2011).

Efectivamente, la PAC en general, y el desarrollo rural en particular, no han sido ajenos a este marco de debates amplios y profundos. Es más, podría decirse que es uno de los ámbitos en los que los debates vienen estando más presentes, muestra de lo cual han sido la Conferencia de Limasol sobre desarrollo rural en 2008 (Comisión Europea, 2008b) y el más reciente debate lanzado por el Comisario Dacian Ciolos en 2010. En la Conferencia de Limasol se plantearon reflexiones en cinco grandes ámbitos. En primer lugar, sobre la necesidad de adecuar la agricultura europea al marco de competencia global (con la vista puesta en la innovación y la creación de empresas, las energías renovables, etc.). En segundo lugar, sobre la adaptación de la agricultura y las actividades forestales al cambio climático (y la necesidad de valorar los impactos regionales así como el análisis de potenciales respuestas). En tercer lugar, sobre la gestión de la tierra en las zonas rurales y la oferta de bienes públicos (con especial referencia a servicios ambientales en la perspectiva del desarrollo sostenible). En cuarto lugar, sobre la diversidad de las áreas rurales y las estrategias para su desarrollo socioeconómico, con especial atención a los vínculos entre áreas rurales y urbanas y siempre en la perspectiva de la cohesión territorial y de la contribución del desarrollo de las áreas rurales a la cohesión económica y social. Y por último, sobre la gestión del desarrollo rural, la mejora de los instrumentos de gobernanza y de la cooperación en red.

Pero más recientemente, en abril de 2010, el debate ha sido trasladado por el comisario Dacian Ciolos a todos los agentes del mundo rural, sobre el futuro de la PAC, aspecto que en todo caso no puede desligarse del también importante debate de los objetivos comunitarios en el marco de la Estrategia 2020. Se pretendía que este debate público se centrara en las razones que justifican la PAC, los objetivos que tiene la sociedad europea respecto de la agricultura –y los espacios rurales–, el por qué reformar la PAC, y en qué medida ésta puede dar respuesta más adecuada a las expectativas que tiene la sociedad y qué instrumentos necesitamos para la futura PAC (European Commission, 2011b).

En lo que respecta al desarrollo rural se han realizado una serie de aportaciones desde sectores que van desde los consumidores hasta las organizaciones de productores, pasando por las redes de desarrollo rural y un buen número de científicos y expertos. Aunque obviamente las posiciones no siempre han sido coincidentes, hay unas orientaciones generales bastante claras (algunas de las cuales han sido recogidas en los planteamientos para la PAC del periodo 2014-2020):

1. No se cuestiona sino que, por el contrario, se reafirma la importancia que la agricultura tiene en la sostenibilidad de las comunidades rurales, tanto vía ingresos como empleo; desde este punto de vista, se señala que la PAC debe contribuir de manera clara a la cohesión territorial y al mantenimiento de la vitalidad de las áreas rurales. Para ello se señala que los mecanismos de financiación han de mejorar tanto en eficacia como en dotación presupuestaria (particularmente en lo que respecta al actual Segundo Pilar).

2. Prácticamente todos los grupos de actores coinciden en la necesidad de reformar la PAC, contemplando una mejor coordinación con otras políticas que se aplican en las áreas rurales. En este contexto, aquellos más vinculados al desarrollo rural defienden una consideración amplia y más profunda de éste en el conjunto de la PAC, manteniendo y reforzando los elementos sociales, ambientales y territoriales. Otros plantean que la clave de futuro está en esa dimensión ambiental, y que por tanto es preciso que las estrategias de desarrollo fomenten producciones agrarias y alimentarias más sensibles ambientalmente.
3. Apenas se cuestiona la actual estructura basada en los dos pilares, pero sí se aboga por una clarificación de las relaciones entre ambos, así como una mejor financiación, especialmente la correspondiente al Segundo Pilar. No obstante lo anterior, muchas voces (sobre todo desde el mundo académico e institutos de investigación, así como expertos en el ámbito de las políticas públicas), sí reclaman un nuevo tercer pilar para referirse al desarrollo rural “no agrario”. Así, mientras los dos primeros mantendrían su naturaleza (agraria el primero, y más centrado en la agricultura familiar el segundo), el tercero abordaría una visión amplia del desarrollo rural. Como veremos más adelante, esta idea no ha sido tenida en cuenta.
4. Esa visión amplia habría de superar la orientación tradicional y predominante de la PAC –agrícola y productivista–, implicando de manera decidida aspectos como la educación, la sanidad, los servicios sociales, el transporte, etc., siendo por tanto la sostenibilidad de las comunidades rurales el objetivo estratégico clave.
5. Esta nueva visión iría consecuentemente mucho más allá del actual Segundo Pilar, y precisaría de la participación de instrumentos tales como el FEDER, el Fondo de Cohesión o el Fondo Social Europeo. Aunque apenas ha aparecido de manera explícita en el debate público, recordemos que esta posibilidad ha tenido bastante eco en los últimos meses en otros foros. Ello hubiese supuesto un replanteamiento de la política del desarrollo rural, más alejada de la vertiente agraria de la PAC (y de la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea) y más concebida como desarrollo integral, con la posibilidad de ser gestionada desde la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea. De hecho cuando se ha hablado de ese posible tercer pilar las miradas también se han dirigido a la DG de Política Regional como potencial responsable.
6. El modelo LEADER es valorado muy positivamente y como parte fundamental de la PAC, y en lo que podríamos considerar casi como postura conservadora, muchos actores apuestan por su reforzamiento en la línea actual, sin cuestionar –desde nuestro punto de vista, desgraciadamente– la limitada proyección que ha tenido el método sobre los Ejes 1 y 2 en los programas de desarrollo rural.
7. En ese reforzamiento que se plantea de LEADER se insiste en la importancia que para el desarrollo de las comunidades rurales tienen aspectos como un apoyo más decidido a la producción de productos orgánicos de calidad; una más eficaz promoción de la competitividad de las producciones locales en los circuitos comerciales minoristas; una mayor insistencia en la necesidad de crear oportunidades para la diversificación de actividades económicas basadas en los recursos locales (con especial atención a las conectadas con el patrimonio natural); o, entre otros, avanzar hacia actuaciones más integradas y amplias como la promoción y desarrollo de sistemas de producción local.
8. Tampoco se cuestiona la aproximación integrada y la participación local como método. Diferentes sectores se hacen eco de la debilidad de muchas estructuras de gober-

nanza, lo cual se traduce en una insuficiente transparencia y ausencia de implicación y/o participación real de los ciudadanos. Por tanto concluyen que el método LEADER en cuanto modelo de participación habría de reforzarse.

9. Y por último, en línea con los necesarios avances en una perspectiva más integrada entre los diferentes fondos, ya señalada, se indica que paralelamente han de tomarse en consideración estrategias territoriales más amplias, sean estas de carácter local o supra-local y, sobre todo, de ámbito regional. Y es en este contexto en el que se señala la necesidad de abordar las diferencias rurales-urbanas (y por tanto, podemos añadir, la integración rural-urbana) como un importante reto territorial.

Como puede observarse no estamos ante posturas rupturistas sino más bien de lo que podríamos calificar como reformista moderado, en la medida en la que todos los actores coinciden en la necesidad de introducir mejoras, pero sin cuestionar el modelo actual. Las posturas más avanzadas plantean la posibilidad de un tercer pilar en el que, sin perder los vínculos con la PAC, pudieran tener cabida los fondos estructurales, aplicados con el objetivo común del desarrollo rural. Un paso más, aunque planteado de manera tímida y por un reducido número de actores, sería el cambio de perspectiva a la hora de diseñar estrategias de desarrollo, que deberían ir más allá de la escala local o del estricto ámbito rural, para pasar a considerar estrategias de carácter regional. Pero no hay un planteamiento claro que defienda la vinculación del desarrollo rural a estrategias de desarrollo regional y ordenación territorial, con una mayor conexión entre áreas rurales y urbanas, y éste es precisamente un aspecto que en nuestro país sí ha tenido un cierto eco, al menos en el marco de los planteamientos del Libro Verde sobre la Cohesión Territorial.

Por su parte, los actores más vinculados al modelo LEADER, en una actitud que podríamos calificar también como conservadora (a la vez que, probablemente, realista), no plantean grandes cambios sino principalmente algunos ajustes, en lo que se considera una profundización del método, señalando la necesidad de ampliar su ámbito de aplicación en cuanto a actividades.

Utilizando buena parte de estas contribuciones, la Comisión elaboró su Comunicación sobre la PAC en el Horizonte 2020 (Comisión Europea, 2010d). En la misma se plantean tres grandes objetivos estratégicos: centrar esfuerzos en torno a una producción alimentaria viable (abordando aspectos como la renta agrícola, competitividad, cadena alimentaria, etc.); la gestión sostenible de los recursos naturales y acciones de mitigación del cambio climático (prácticas de producción sostenible, bienes públicos medioambientales, crecimiento verde con una elevada componente de innovación); y el desarrollo territorial equilibrado de las zonas rurales. Este último objetivo es el que está más vinculado al desarrollo rural, con tres subobjetivos o aspectos clave: en primer lugar, el apoyo al empleo rural y el mantenimiento del tejido social en las zonas rurales; en segundo lugar, la mejora de la economía rural y la diversificación, contando para ello con los agentes locales y la utilización de otros recursos locales. Y en tercer lugar, el apoyo a la diversidad estructural de los sistemas agrícolas (lo que en gran parte puede interpretarse como apoyo a la agricultura familiar), con mejoras en las condiciones de las pequeñas explotaciones y el desarrollo de los mercados locales.

Como se observa, el desarrollo rural se sigue concibiendo en gran parte como un elemento cuya proyección operativa está en contribuir a la sostenibilidad del sector agrícola, continuando con la integración de las cuestiones ambientales (y posiblemente un mayor énfasis en medidas contra los efectos del cambio climático). Pero en líneas generales estamos ante unos planteamientos continuistas respecto de la orientación que está teniendo el desarrollo rural en el periodo 2007-2012.

Efectivamente, en el periodo 2013-2020 el desarrollo rural está llamado a continuar jugando un papel clave en tres grandes ámbitos:

- a) La competitividad de la agricultura, a través de la innovación y los esfuerzos de reestructuración en el sector (que se correspondería con el Eje 1 del periodo 2007-2012);
- b) La gestión sostenible de los recursos naturales, con medidas para la protección del medio ambiente y de los espacios naturales, el mantenimiento de la capacidad productiva de la tierra, fomento de ecosistemas más adaptados al cambio climático, etc. (que se correspondería con el Eje 2);
- c) Y el desarrollo territorial equilibrado, potenciando las capacidades locales y mejorando sus condiciones (aspecto que se correspondería con los Ejes 3 y 4).

Se reconoce igualmente la importancia estratégica que han de tener la innovación (presente en la programación previa), que en el caso de las zonas rurales tiene una proyección preferente en las actividades empresariales, y la gobernanza local (que no en vano constituía uno de los elementos básicos en los Ejes 3 y 4). Como podemos ver, hasta aquí no hay grandes cambios, a falta de que estos planteamientos generales se trasladen a instrumentos operativos más concretos. Tal vez podemos destacar como pequeñas novedades, por un lado, ese énfasis en la innovación, que pese a estar presente en los periodos de programación precedentes, está ahora muy en línea con uno de los objetivos centrales de la Estrategia 2020. Y por otro lado tenemos otro aspecto en el que ahora se insiste más, el apoyo a estrategias de desarrollo local que contemplen o centradas en el valor añadido a la producción y comercialización, o la exploración de canales de comercialización alternativos, ventas directas y desarrollo de los mercados locales (recordemos que estos eran aspectos recogidos en la consulta pública que planteó el Comisario Ciolos en 2010).

Pero en este contexto marcadamente continuista, podemos destacar no obstante dos novedades. En primer lugar, la consideración de las relaciones entre áreas urbanas y rurales como una vía para avanzar en el desarrollo territorial equilibrado. Efectivamente, este –tímido– enunciado abriría la puerta a la posibilidad de plantear mecanismos de cooperación territorial que vaya más allá de los límites geográficos de las zonas rurales. Siendo optimistas, cabría pensar que en el momento en el que se desarrollen los instrumentos operativos los estados y/o regiones van a tener incluso la posibilidad de integrar estrategias de ordenación territorial que contemplen las relaciones funcionales entre las áreas rurales y las zonas o centros urbanos a los cuáles están vinculadas.

La segunda novedad hace referencia a los mecanismos de ejecución, que estarían más basados en criterios de eficacia (al margen de que obviamente se persiga la efi-

ciencia, más aún en un contexto de crisis y limitación de recursos como la que estamos viviendo). Es decir, se va a insistir mucho más en los resultados, y para ello se prevén objetivos cuantificados tanto a nivel de UE como, sobre todo, de programa. Y lo que parece más importante, se está estudiando que estos objetivos estén acompañados por un sistema de incentivos, bautizado ya como “reserva de eficacia”, que implicaría que una parte de las ayudas estarían en función de los resultados obtenidos, es decir, de la eficacia en la consecución de los objetivos previstos.

En cuanto a la estructura prevista la Comunicación plantea que se debería continuar con los dos pilares, pese a que en la consulta pública fueron muchas las voces que planteaban la posibilidad de tres pilares (obviamente no se ha querido abrir la posibilidad de un tercer pilar, ni tampoco que el desarrollo rural pudiese gestionarse, ni siquiera parcialmente, desde otra Dirección General diferente a la de Agricultura). En esta estructura continuista han coincidido no obstante el Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones. Las funciones de cada uno de los dos pilares sería similar a la actual, con un carácter plurianual, programado y contractual en el caso del segundo pilar. Esta estructura en dos pilares previsiblemente no va a sufrir cambios significativos, porque está también presente en los tres escenarios posibles que se contemplan desde la Comisión, si bien el equilibrio entre los dos pilares varía en cada uno de los tres escenarios (que son los que se han planteado para su debate en estos meses y por tanto sobre los que aún no hay decisiones definitivas) (Tabla 2). El escenario que a priori resultaría más “beneficioso” para el desarrollo rural es también el más ambicioso y el que implicaría una reforma más en profundidad de la PAC, con recortes importantes en el apoyo a la renta (aunque graduales) y muy importantes en el caso de las medidas de mercado. Pero hay que tener claro que esta inclinación de la balanza hacia el segundo pilar estaría centrada más en los objetivos ambientales y los relacionados con el cambio climático (para entendernos, básicamente el Eje 2 del periodo 2007-2012), y no tanto con el desarrollo local territorial (Ejes 3 y 4).

Este escenario tiene enfrente a los grandes *lobbies* de productores agrarios, que abogan por un escenario diferente, que sea mucho más continuista y que implique solo adaptaciones parciales pero con el objetivo claro de asegurar la continuidad y estabilidad de la PAC tal como está concebida en la actualidad; el segundo pilar tendría aquí cabida para albergar todas las ayudas de tipo ambiental, y posiblemente con menor énfasis las referidas a la innovación.

Pero para los agentes vinculados al desarrollo rural territorial (actuales Ejes 3 y 4), posiblemente ninguno de esos escenarios sea el más favorable. Habría que ir a lo que la propia Comunicación considera como escenario de tipo intermedio, que implicaría reajustes importantes en el primer pilar a través de medidas específicas, pero también un planteamiento más claro de cómo las zonas rurales pueden contribuir a los objetivos de la Estrategia 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. En particular, y además de la importancia que tendrían las ayudas al medio ambiente y las destinadas a paliar los efectos del cambio climático, en este escenario se contemplarían actuaciones decididas en dos grandes ámbitos, la reestructuración productiva y apoyo a la innovación, por un lado, y la promoción de iniciativas regionales y locales, por otro.

Tabla 2. Opciones de actuación en cada uno de los escenarios y ámbitos.

	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 3
PAGOS DIRECTOS	Distribución más equitativa entre los Estados miembros y entre los agricultores	Reparto más equitativo entre países y agricultores Orientación medioambiental de los pagos directos Limitación de los pagos Apoyo a los pequeños agricultores	Eliminación progresiva de los pagos directos
MEDIDAS DE MERCADO	Racionalización y simplificación de medidas existentes	Racionalización y simplificación de medidas existentes	Eliminación progresiva de la mayor parte de las medidas Mantenimiento de la cláusula de perturbación del mercado para crisis graves
DESARROLLO RURAL	Mantener el énfasis en el cambio climático, la biodiversidad, la bioenergía y la innovación	Mayor enfoque hacia el medio ambiente, la reestructuración e innovación, iniciativas locales Herramientas de gestión del riesgo e instrumento de estabilización de la renta Nuevos criterios de distribución	Centrarse ante todo en las medidas ligadas al medio ambiente y al suministro de bienes públicos

Fuente: (Comisión Europea, 2010d, 2011b).

## 5. LA REFORMA DE LA PAC EN EL CONTEXTO PRESUPUESTARIO DE LA EUROPA 2020

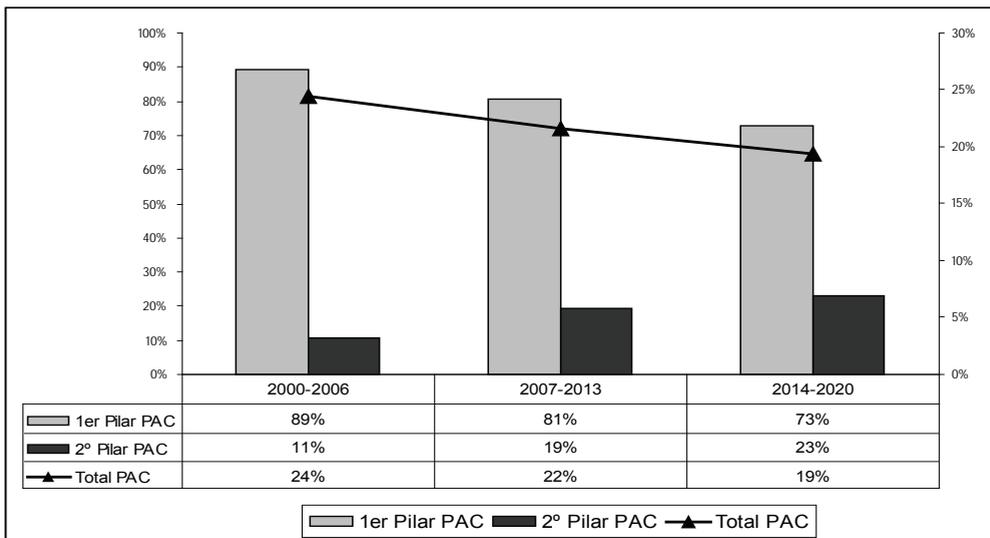
Con posterioridad a la definición de las líneas estratégicas que habrían de guiar la reforma de la PAC, a finales de junio de 2011 la Comisión ha publicado los primeros diseños del marco financiero para 2013-2020. Obviamente, los escenarios alternativos que se han comentado dependen en gran parte de las decisiones políticas de la UE, pero también están condicionadas por las disponibilidades presupuestarias, y de hecho cada uno de los escenarios tiene unas exigencias diferentes en cuanto a ayudas directas o la movilización de otras fuentes de financiación al margen del presupuesto de la Comisión Europea.

Tal como se deduce del marco financiero y de los documentos que lo acompañan (European Commission, 2011c, 2011d), la futura PAC parece estar orientada a un primer Pilar con una mayor componente ambiental, con una distribución más equilibrada de los pagos, y un segundo Pilar más orientado a la mejora de la competitividad, las innovaciones, el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. El objetivo básico que se persigue con el presupuesto para la PAC en el periodo 2014-2020 es contribuir a la eficiencia, como base para un sector agrícola sostenible y competitivo, y que permita asegurar una producción de alimentos de calidad.

Con estas premisas, globalmente, la Comisión plantea un muy ligero crecimiento de las disponibilidades financieras en el periodo 2013-2020 respecto del marco financiero precedente, pasando del 1 % al 1,05 % de la Renta Nacional Bruta comunitaria (1,11% si se consideran los gastos fuera del marco presupuestario y el fondo para crisis y emergencias). En total estaríamos ante un marco financiero que para el periodo 2014-2020 sumaría los 1,99 billones de Euros (frente a los algo menos de

1,69 billones del periodo 2007-2013). En ese presupuesto se deja claro que la PAC tendrá una estructura muy similar a la actual, con dos pilares, que suman el 96 % del presupuesto, quedando una cantidad adicional para aspectos como seguridad alimentaria, reserva para crisis agrarias, Fondo de Globalización, etc. (Tabla 2 y Fig. 1). Respecto del periodo anterior, lo más destacable de la propuesta presupuestaria de la Comisión (que obviamente puede diferir, incluso de manera significativa, de la que finalmente adopte el Consejo), es el crecimiento en el Segundo Pilar, que continúa ganando peso en el conjunto de la PAC, en detrimento del Primer Pilar. Las funciones de ambos pilares no sufren variaciones de importancia, con un primer Pilar centrado en el apoyo directo a los agricultores y a las medidas de mercado, y un segundo Pilar muy centrado en la dimensión ambiental por un lado, la mejora de la competitividad de los sectores agrícola y forestal, y la promoción de la diversificación de la actividad económica y la calidad de vida en las áreas rurales. Manteniendo las prioridades comunitarias, los Estados miembros tendrán flexibilidad en el diseño de las medidas de este segundo Pilar (para adaptarlas a las necesidades regionales y nacionales), habiendo de cofinanciar el coste de las mismas (si bien la tasa de co-financiación comunitaria será mayor en las regiones más pobres de la UE, contribuyendo así a los objetivos de cohesión).

Figura 1. Evolución y distribución del presupuesto de la Política Agraria Común y su peso sobre el presupuesto comunitario (1).



(1): Los % del 1er y 2º Pilar están en relación al total de la PAC, y el total de la PAC es el % sobre el presupuesto comunitario. En el presupuesto de 2014-2020 hay un 4% del presupuesto de la PAC que está fuera del 1er y 2º Pilar.

Fuente: 1) 2000-2006: Diario Oficial de la Unión Europea (2003); 2) 2007-2013: Diario Oficial de la Unión Europea (2006); 3) 2014-2020: European Commission (2011c, 2011d).

Además del mantenimiento de la estructura en dos pilares (y los dos instrumentos de gestión, el FEOGA y el FEADER, con sus funciones tradicionales), a raíz de la propuesta de presupuesto se introducen y desarrollan algunos elementos que van a estar en el centro de la reforma (al menos, tal como se deduce de la propuesta de presupuestos de la Comisión Europea).

En primer lugar, el citado giro hacia la dimensión ambiental de la PAC, con la ambientalización de los pagos directos (el 30 % de estos pagos dependerán del cumplimiento de una serie de prácticas ambientalmente respetuosas, más allá incluso de la condicionalidad).

En segundo lugar, el apoyo a los agricultores activos, que serán los beneficiarios de esas ayudas directas (sin embargo, sigue sin definirse, y es donde está la clave de esta cuestión, qué se entiende por “agricultores activos”). Además, se habla de centrar las ayudas directas en los pequeños agricultores, sobre cuyo control se reducirá de manera significativa la carga administrativa para los Estados miembros (pero tampoco se adelanta a través de qué tipo de mecanismos).

En tercer lugar, se establecerán de manera progresiva y moderada límites para los pagos directos que pueden recibir las grandes explotaciones, de manera que estos ahorros permitan incrementar el presupuesto de las medidas de desarrollo rural (pero de los países en los que se generan tales ahorros).

En cuarto lugar, se plantea un sistema de convergencia en dos grandes ámbitos. Por un lado las ayudas directas, cuya distribución más equilibrada se alcanzará teniendo en cuenta las diferencias en los niveles salariales y el coste de los *inputs* (para ello se introducirán mecanismos que permitan financiar especialmente a aquellos países cuyos pagos directos estén por debajo del 90 % de la media comunitaria). Y por otro esa convergencia tendrá lugar también en el ámbito del desarrollo rural, con la introducción de criterios más objetivos de carácter territorial y económico (aunque no se indica cuáles) a la hora de distribuir los fondos para el desarrollo rural (a lo que se añade una mayor flexibilidad entre los dos pilares).

En quinto lugar, la política de desarrollo rural pretende profundizar en la dimensión territorial del desarrollo socioeconómico, con un instrumento basado en un contrato único y centrada principalmente en los resultados (a partir de una serie de indicadores previamente establecidos). Ello formará parte de una estrategia integrada de desarrollo territorial en la que participarán los diferentes fondos estructurales, incluido el de desarrollo rural.

En sexto y último lugar, y debido a las incertidumbres que acechan y afectan a los ingresos agrícolas, las medidas de mercado del actual primer Pilar se reestructurarán en dos instrumentos fuera del marco financiero plurianual: un mecanismo de emergencia para situaciones de crisis (seguridad alimentaria, cambios drásticos en los mercados, etc.), y el Fondo Europeo de Globalización (ayuda transitoria a agricultores para facilitar su adaptación a nuevas situaciones de mercado, como consecuencia de efectos adversos de la globalización). Estos instrumentos permitirán igualmente combatir situaciones de pobreza y exclusión.

Por tanto, si volvemos sobre los tres escenarios, parece evidente que la Comisión Europea opta en esencia por el segundo de los escenarios, aunque sin expresarlo de

manera ni clara ni explícita (ver Tabla 2). Desde el punto de vista del desarrollo rural, sigue siendo no obstante preocupante que, a diferencia de los pagos directos y de las medidas de mercado, los documentos que acompañan y justifican a la propuesta de presupuesto no entren ni siquiera en los detalles que se recogen en el documento sobre reforma de la PAC (Comisión de las Comunidades Europeas, 2010). Así por ejemplo, no se habla de aspectos tan importantes como las iniciativas locales (que forman parte de ese segundo escenario), ni por supuesto de otros aspectos como la diversificación y la calidad de vida, que aparecían ya muy diluidos en la comunicación sobre reforma de la PAC (por no citar otros como la articulación funcional de áreas rurales y urbanas, aspecto estratégico sobre el que desde otros ámbitos, como el de la cohesión, se había generado un cierto acuerdo).

Por tanto, a fecha de hoy, mientras ya se van despejando algunas dudas de cómo será la PAC del periodo 2014-2020 en lo que respecta a los pagos directos y las medidas de mercado, siguen las incertidumbres sobre cómo se va a plantear el desarrollo rural, y seguramente será en el segundo semestre de 2011 y principios de 2012 cuando se defina con cierta precisión este ámbito tan fundamental de la reforma de la PAC. Y en este sentido, fijarnos en ese 23% del presupuesto disponible (si se aprueba la propuesta de la Comisión, con casi 90.000 millones de Euros), tampoco ofrece demasiadas pistas, porque pese a ser una cantidad significativa la clave está en qué medidas concretas se establecen, cómo se articulan y, por supuesto, con qué enfoque se aplican. Parece lógico pensar que parte de este crecimiento en el presupuesto se justifica por el hecho de que pasan al ámbito del desarrollo rural algunas de las medidas que tradicionalmente han estado en el primer Pilar. En todo caso, para los actores rurales es también preocupante que el tan difundido enfoque territorial del desarrollo rural no se haya recogido de manera más clara en esos documentos.

Y aquí es donde hay que hacerse eco del único documento que permite albergar esperanzas sobre, al menos la continuidad, del enfoque territorial, el borrador de propuesta que ha elaborado en estos últimos meses la Comisión Europea, sobre el Reglamento de Apoyo al Desarrollo Rural del FEADER (European Commission, 2011e).

## **6. EL DESARROLLO RURAL EN EL PERIODO 2014-2020: HACIA LA SOSTENIBILIDAD DEL ENFOQUE LEADER**

Aunque los diferentes documentos sobre la reforma de la PAC dan la sensación de que estamos ante un giro agrarista-productivista-ambientalista, durante el año 2011 la Comisión Europea ha estado también trabajando en la propuesta para el nuevo Reglamento del FEADER, sobre la Ayuda al Desarrollo Rural. El borrador de este Reglamento (Comisión Europea, 2011) pone de manifiesto la importancia de la aproximación LEADER y la necesidad de continuidad de este enfoque. Hay varios aspectos que conviene destacar en lo que será, previsiblemente con muy pocas modificaciones, el Reglamento del FEADER para el periodo 2014-2020 (Esparcia, 2012).

El primero de ellos es obviamente la desaparición de la aproximación por ejes, que fue una apuesta de integración entre aproximaciones y actores muy diversos en

el medio rural, pero que puede decirse que en gran parte ha constituido un fracaso, al menos en tanto que aproximación entre sectores y actores (ejes). También puede considerarse prácticamente como fracaso el intento de que los Ejes 1 y 2 se impregnasen parcialmente de la filosofía LEADER. En algunos casos, como es sabido, esa posibilidad y reto que la Comisión Europea puso sobre la mesa de los actores rurales no solo no fue aprovechada, sino que ha generado más de un enfrentamiento y tensiones latentes entre diferentes colectivos. Por tanto, parece lógico que en este nuevo Reglamento se vuelva a una estructura más simple (sectorial-territorial) y en todo caso menos ambicioso y a la vez posiblemente más eficaz en su aplicación.

Las directrices estratégicas se sustituyen ahora por un marco estratégico común, que tendrá su continuidad en los marcos nacionales, con los Contratos de Inversión y Cooperación<sup>1</sup>. Como complemento tendríamos los programas operativos, que constituyen las principales herramientas de gestión en la medida en la que transforman los documentos estratégicos en prioridades concretas de cara a la inversión, con objetivos claros y cuantificables.

Una novedad importante es la reserva de eficacia, también planteada en el marco de la política de cohesión pero adoptada en la política de desarrollo rural (entre otras), como estímulo para avanzar en los objetivos establecidos (tanto los más generales de Europa 2020 como, en su caso, los de carácter nacional relacionados con ellos). A falta de una definición más precisa, la reserva de eficacia consistirá en un pequeño porcentaje del presupuesto que se asignaría en función de la consecución de los objetivos previstos (y por tanto a partir principalmente de las revisiones intermedias). Esta asignación se realizaría a los estados y/o regiones que hubiesen contribuido en mayor medida a tales objetivos, en función a su punto de partida. La reserva de eficacia es una idea novedosa y sobre todo aparentemente muy interesante, pero obviamente su importancia real radicará, por un lado, en el porcentaje del presupuesto que se reserve y el montante total que suponga, y por otro en el rigor de los mecanismos de valoración y distribución, en su caso, de los logros alcanzados por los diferentes programas, y estos son aspectos que a fecha de hoy no están aún suficientemente claros.

El nuevo Reglamento sustituye los ejes por el énfasis en las medidas. Contempla dos grandes tipos de medidas, las de carácter específico y LEADER. Bajo el epígrafe de “medidas específicas” el nuevo Reglamento reúne prácticamente todo lo que hasta ahora teníamos en los ejes 1, 2 y parte del eje 3 (sobre todo las medidas más orientadas a los actores públicos): transferencia de conocimiento e información; asesoramiento y servicios a las explotaciones; productos agrícolas de calidad; inversiones físicas; recuperación del potencial agrícola o forestal afectado por desastres naturales y medidas de prevención; desarrollo de explotaciones –jóvenes agricultores, pequeñas explotaciones, etc.- y apoyo a actividades no agrarias –empresas- en áreas rurales; servicios básicos y renovación de pueblos en áreas rurales; viabilidad de áreas forestales y forestación de tierras, establecimiento de sistemas agroforestales

---

<sup>1</sup> Recordemos que estas novedades en la programación se sugerían ya en el Quinto Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial (European Commission, 2010) y que serán incorporados a la nueva Política de Cohesión, pero también se sugerían como adecuados para incorporarse a otras políticas, para responder así a los objetivos de cohesión de manera coherente e integrada.

y valorización ambiental de ecosistemas forestales; inversiones en tecnologías forestales y comercialización de productos forestales; servicios ambientales forestales y conservación forestal; puesta en marcha de agrupaciones de productores; medidas agro-ambientales; agricultura ecológica; Natura 2000 y Directiva Marco del Agua; medidas en áreas con *handicaps* naturales o específicos; bienestar animal. Y destacan también un conjunto de medidas novedosas orientadas por un lado a la cooperación (por ejemplo entre agentes de la cadena agroalimentaria y el sector forestal por un lado, y las organizaciones interprofesionales por otro, con la creación de redes de innovación o la realización de proyectos piloto. Y por otro lado, destacan las medidas orientadas a la gestión más eficaz de los riesgos, caso de los sistemas de seguro en cultivos y animales, infecciones o incidentes ambientales; y aquí merece especial mención, por su novedad y adecuación, el instrumento dedicado a la estabilización de los ingresos, es decir, orientado a la prevención de los efectos de la elevada volatilidad de los precios y mercados.

Por su parte, el segundo gran tipo de medidas está constituido por LEADER. Se reconoce la utilidad de esta aproximación, y se insiste en la importancia que tienen las estrategias de desarrollo local. Los dos aspectos centrales en LEADER son las estrategias –integradas– de desarrollo local y los Grupos de Acción Local. Por esta razón las estrategias han de estar definidas y seleccionadas de acuerdo con criterios adecuados, atendiendo a las necesidades locales del territorio en cuestión. No hay variaciones significativas en lo que se refiere a los territorios rurales susceptibles de ser considerados como LEADER (cuya definición queda en manos de los estados) y la escala de trabajo, ni tampoco en la concepción de los GAL.

El enfoque LEADER se mantiene en los mismos términos, con atención a las estrategias de desarrollo local, los partenariados público-privados, la aproximación bottom-up y capacidad de decisión en manos de los GAL en lo que respecta a la elaboración e implementación de las estrategias, el diseño multisectorial y la interacción entre actores y proyectos de los diferentes sectores de la economía local, la incorporación de aspectos innovadores en el contexto local, el trabajo en red entre los partenariados, y la cooperación con otros territorios rurales. Es decir, estamos ante el mantenimiento en todos sus términos de la concepción que se había ido planteando en periodos precedentes, pero ahora sin las referencias a la posibilidad de estrategias de desarrollo local orientadas a los objetivos de los Ejes 1 y 2 del periodo 2007-2013 (puesto que obviamente el Eje 3 tenía un carácter territorial y estaba prevista su gestión a través del método LEADER).

En una primera redacción del Reglamento, y a diferencia del de 2005 y de la redacción última disponible (Octubre de 2011), se especificaban los elementos mínimos que ha de contener la estrategia de desarrollo local. Los mencionamos aquí por su interés y porque en todo caso son aspectos implícitos, pese a que finalmente no se incorporen de manera explícita en el Reglamento que pueda aprobarse en un futuro próximo. Se trata de aspectos básicos, como la definición del área y población; las fortalezas y debilidades; objetivos claros y medibles y jerarquía de prioridades; la contribución de la innovación y, en su caso, la cooperación, a los objetivos de la estrategia; el carácter integrado de la misma; el plan de acción que incluya la traslación

de prioridades en acciones; y la estructura del GAL, su organización y reglas internas y procedimientos, así como los principios para la selección de proyectos y el sistema y mecanismos de seguimiento y evaluación. Sin embargo, no se establece el tipo de estrategias de desarrollo, pero sí se incluyen un listado indicativo de medidas que pueden estar presente en subprogramas temáticos (una novedad que incorporarán los programas de desarrollo rural). Así por ejemplo, la medida “LEADER” (entre otras) aparece contemplada en subprogramas temáticos sobre pequeñas explotaciones, zonas de montaña y cadenas de distribución cortas. En todo caso la medida “LEADER” es considerada como de especial relevancia para diferentes prioridades de la Unión Europea, y entre ellas para la referida al fomento de la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Al margen de las indicaciones anteriores, parece que van a ser los propios Grupos de Acción Local los que han de definir, en un marco de gran flexibilidad, los contenidos específicos de sus estrategias en cuanto a objetivos, acciones y la priorización entre éstas (por tanto, ya no se habla de turismo rural, pymes, calidad de vida, patrimonio cultural, patrimonio natural y medio ambiente, etc., sino que cada territorio ha de definir su propia estrategia atendiendo a los objetivos y acciones que considere más adecuadas para su consecución). Ello supone un margen de maniobra muy importante en manos de los actores locales (GAL) a la hora de diseñar y poner en marcha tales estrategias.

De la misma manera, en la primera redacción del borrador del Reglamento (European Commission, 2011d) se insistía en las tareas mínimas que ha de desarrollar el GAL (que previsiblemente van a plantearse en algún documento oficial), que en líneas generales son las relacionadas con el diseño y aplicación de la estrategia de desarrollo local. Se hacía mención especialmente de todo el sistema de selección de proyectos (criterios, convocatoria, evaluación y priorización y propuesta a la autoridad de gestión de los proyectos y cantidades a financiar), su seguimiento y la evaluación del conjunto de la estrategia, así como la selección de los proyectos de cooperación.

Además de lo anterior, y esto es una novedad importante, se indica que los GAL podrán asumir aquellas tareas delegadas que la autoridad de gestión considere oportunas, siempre asegurando la coherencia entre proyectos y necesidades plasmadas en la estrategia y la transparencia en el proceso de selección. Como es bien sabido, la transparencia en los procesos de selección no siempre ha sido la deseable, y por ello era acertado insistir (como se hacía en la primera redacción del borrador) en que el procedimiento ha de permitir y asegurar que al menos la mitad de los miembros en los comités de decisión y selección provienen de sectores no públicos, y todo ello por escrito.

La cooperación es otro ámbito que ofrece alguna novedad interesante. Se mantienen los dos tipos de cooperación, inter-territorial y transnacional, además de la posibilidad de cooperar con otros territorios rurales de fuera de la UE que trabajen con aproximaciones similares a LEADER y con partenariados público-privados. Pero adicionalmente, ahora se contempla también la posibilidad de que los territorios LEADER cooperen con territorios no rurales dentro de la UE pero que apliquen

estrategias de desarrollo local con la presencia de partenariados público-privados. Esto último abre la puerta a la tan reclamada cooperación territorial rural-urbana, siempre que las áreas no rurales sean capaces de diseñar un sistema de gobernanza al estilo LEADER, con la participación de actores públicos y privados, y que apliquen estrategias de desarrollo local. Sin duda aquí los actores territoriales tienen un reto importante, porque lo que parece evidente es que esta posibilidad está abierta, y ahora será el momento de establecer los mecanismos para diseñar esa cooperación rural-urbana tan necesaria, tal vez incluso en el marco de estrategias de desarrollo local parcialmente compartidas. Y esto es especialmente importante e interesante para áreas rurales desfavorecidas próximas a zonas rurales intermedias más desarrolladas e incluso a zonas urbanas. Y pensando en los GAL españoles, este nuevo marco abre dos grandes vías de cooperación que pueden resultar muy fructíferas y que los diferentes GAL deberán explorar, la cooperación con las zonas urbanas próximas, a fin de establecer alianzas estratégicas con su entorno territorial y socioeconómico inmediato; y la cooperación con otras zonas rurales, por ejemplo de nuestros vecinos del Norte de África, porque también aquí empiezan a ponerse en marcha experiencias interesantes de desarrollo rural.

Por tanto, estamos ante un nuevo Reglamento que, además de algunas novedades en cuanto a su estructura, simplifica la aplicación de LEADER, abandonando también experimentos fallidos como el de su concepción como eje transversal en toda la política de desarrollo rural durante el periodo 2007-2013. Con este nuevo Reglamento, LEADER parece un instrumento más independiente, más flexible y a la vez más ágil, más centrado en las estrategias –integradas– de desarrollo local, y también hay una clara preocupación, en primer lugar, porque los GAL sean instrumentos que respondan claramente a la filosofía de partenariados público-privados, sin la mediación a que en algunos casos han estado sometidos por parte de las autoridades; y en segundo lugar hay una preocupación porque prime la transparencia en todos los procesos y procedimientos relacionados con la selección de los proyectos.

Las perspectivas que se abren para el próximo periodo de programación son en gran parte prometedoras. En las áreas rurales los GAL van a tener una mayor flexibilidad a la hora de diseñar y aplicar estrategias amplias de desarrollo local en el marco de LEADER, que podrá consolidarse aún más como un potente instrumento para el desarrollo territorial. Ello dependerá no obstante, en gran parte, del compromiso de las autoridades a la hora de financiar estas estrategias y de poner en manos de los GAL los recursos necesarios para que, con la autonomía propia del método LEADER, sean los verdaderos protagonistas de su propio desarrollo. Pero a su vez, las áreas rurales van a tener la posibilidad de colaborar con su entorno territorial inmediato, es decir, áreas no LEADER que trabajen con partenariados público-privados en la puesta en marcha e implementación de estrategias de desarrollo local. En este sentido hay que recordar que la reforma de la política de cohesión también contempla estrategias de desarrollo local bajo fórmulas de nueva gobernanza con partenariados público-privados, y ello abre posibilidades de cooperación territorial muy importantes. La materialización eficaz de tales posibilidades dependerá en parte de las disponibilidades presupuestarias finales, pero también del interés real y capacidad de las

autoridades regionales para, con los recursos disponibles, diseñar y poner en marcha este desarrollo territorial inteligente.

## 7. REFLEXIONES FINALES

La dimensión territorial está cada vez más presente en documentos fundamentales para las políticas públicas que emanan de las instituciones comunitarias, y que de manera paulatina va impregnando las políticas nacionales y regionales. Es el caso de Europa 2020, el Libro Verde de la Cohesión Territorial, o la Agenda Territorial 2020. Sin embargo, ese proceso de filtrado (*filtering down*) en las políticas públicas es, en España al menos, bastante lento, y en el día a día las políticas sectoriales incorporan de manera aún muy limitada esa perspectiva territorial, y de igual forma la coordinación de las políticas sectoriales con base local o regional sigue siendo insuficiente. Todo el armazón que se está construyendo a partir de esas y otras iniciativas constituye no obstante una base sólida sobre la que se ha de continuar avanzando.

En España (y en la mayor parte de países europeos) esta perspectiva territorial está especialmente asociada con el desarrollo rural. No es extraño por tanto que sea el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, a través de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural el que esté directamente implicado en el diseño y adaptación de la Agenda Territorial 2020. Sin que obviamente desmerezca en absoluto la utilidad e interés de esta implicación, es de esperar que la Agenda Territorial en particular, y la dimensión territorial en general, impregne de manera directa y más intensa en nuestro país a todas aquellas políticas sectoriales con mayor impacto sobre el territorio.

Mientras tanto, los avances de esta perspectiva territorial se circunscriben al ámbito de las áreas rurales, en donde el método LEADER ha supuesto una verdadera innovación, también con relación a la gestión de los procesos de desarrollo (nueva gobernanza). Hay un consenso amplio sobre la eficacia de este enfoque, y también de la necesidad de avanzar de manera decidida, por un lado, en la integración territorial (considerando las áreas rurales en su contexto regional, y por tanto las relaciones socioeconómicas con las áreas urbanas a la vez que una mejor articulación territorial en el marco de estrategias de ordenación del territorio); y por otro, en métodos de gobernanza que permitan crear y desarrollar partenariados urbano-rurales de carácter público-privado. El nuevo Reglamento del FEADER abre puertas en esta vía, y los diferentes actores territoriales tendrán la responsabilidad de aprovechar esas posibilidades durante el periodo 2014-2020.

Sin embargo, y al margen de lo que dice el borrador del nuevo Reglamento del FEADER, y pese a que la Comunicación de la Comisión sobre la PAC en el Horizonte 2020 incluye los “retos territoriales” incluso en su mismo título, en la reforma de la PAC no percibimos una apuesta suficientemente decidida y valiente en la línea del desarrollo territorial con carácter integrado (pese a que estas eran orientaciones claras surgidas de la Conferencia de Desarrollo Rural de Limasol de 2008 y en buena medida también del debate público sobre la reforma de la PAC de 2010).

Aunque en principio la Comunicación, en su redacción actual, permitiría un amplio margen de maniobra que tendría que precisarse y acordarse en los próximos meses, no está claro hasta qué punto la reforma de la PAC va a contemplar suficientemente esa perspectiva territorial (insistimos, más allá de LEADER). Efectivamente, si nos atenemos a lo que señalan los documentos que contienen las primeras previsiones presupuestarias, el desarrollo territorial aparece contemplado de manera muy difusa, a diferencia de otros aspectos clave de la reforma, como los pagos directos y las medidas de mercado, en torno a las cuales sí hay unas orientaciones bastante más claras. Ese planteamiento aún “difuso” de en qué medida va a haber un desarrollo territorial en áreas rurales más allá de LEADER y, en su caso, como se va a plantear, podría suponer un cierto margen de maniobra y de negociación en el futuro inmediato, y requeriría del compromiso serio y decidido por parte de los agentes del desarrollo rural y regional. Sin embargo, a tenor de las pistas que dejan entrever los primeros documentos de la Comisión Europea, el desarrollo rural podría plantearse básicamente como una serie de instrumentos de apoyo a las medidas de mercado y a la modernización de la agricultura, teniendo en cuenta también el giro ambientalista que se quiere introducir (recordemos que los documentos sobre las perspectivas financieras apuntan, sin indicarlo de manera explícita, hacia el segundo de los escenarios señalados en la Comunicación sobre la reforma). En este sentido, todas las denominadas “medidas individuales” en el borrador del Reglamento FEADER van encaminadas en esa dirección.

Obviamente es necesario que la atención a las transformaciones que precisa el sector agrario, especialmente los pequeños agricultores, cuente con instrumentos de apoyo eficaces desde el desarrollo rural, y así parece que va a seguir siendo, en una programación con una estructura aparentemente más flexible, potente y eficaz. Por su parte, la información disponible sobre LEADER permite pensar que se va a poder profundizar también en esta vía paralela del desarrollo rural territorial, con una concepción igualmente más flexible y posiblemente más eficaz, aunque la dotación presupuestaria va a ser un elemento clave y fundamental a la hora de determinar sus verdaderas potencialidades y en última instancia, su eficacia. Pero el desarrollo territorial puede y debe ir más allá, y estamos justamente en un momento estratégico en el que se hacía necesaria la profundización y desarrollo de esa perspectiva del desarrollo en áreas rurales y no rurales. El actual contexto de crisis económica y de restricciones presupuestarias implica la necesidad de priorizar, y podríamos estar ante un escenario en el que no constituya una prioridad suficiente la necesidad de profundizar de manera clara en el desarrollo territorial, teniendo en cuenta también los avances en este sentido tanto en el Libro Verde de la Cohesión Territorial, en la Agenda Territorial 2020 y en los planteamientos que ya contemplan la propia reforma de la política de cohesión para el periodo 2014-2020 y el Reglamento del FEADER para ese mismo periodo.

En el caso español probablemente condicionantes como las restricciones presupuestarias son incluso mayores que en otros países. Sin embargo, también se cuenta con una base muy sólida derivada de la experiencia en desarrollo rural territorial. Con ello, si a la voluntad de esa parte –aún limitada– de nuestras administraciones públi-

cas comprometidas con el desarrollo territorial (especialmente de las áreas rurales) se añade una actitud un poco más decidida y valiente por parte del resto de agentes que intervienen en el desarrollo territorial, podremos seguramente avanzar en los objetivos de cohesión territorial en general, y en las zonas rurales, en particular y, con ello, también contribuir más y mejor a la cohesión social y económica.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*, Leipzig, 24-25 de mayo, 2007, 8 p.
- COMISIÓN EUROPEA (2008a): *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. SEC(2008)2550, Bruselas, 14 p.
- COMISIÓN EUROPEA (2010a): *Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM(2010) 2020, Bruselas, 42 p.
- COMISIÓN EUROPEA (2010d): *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Brussels, COM (2010) 672/5. 17 p.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a): *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*. Reunión ministerial de ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial. Gödöllő (Hungria), 19-05-2011.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2010): *Primer Informe de Seguimiento del CDR sobre la Estrategia Europa 2020*, 126ª Reunión de la Mesa del Comité de las Regiones. 28 p.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): *Perspectivas Financieras (EU-25) ajustadas para la ampliación a precios de 2004*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 147, 14.6.2003.
- DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (2006): *Acuerdo Interinstitucional sobre Marco Financiero 2007-2013*. 14.6.2006, C 139.
- ESPARCIA, J., ESCRIBANO, J. (2011): *Desarrollo territorial y reforma de la PAC. En Agricultura Familiar en España 2011*. Fundación de Estudios Rurales. Anuario 2011, pp. 142-149.
- ESPARCIA, J. (2012): "Evolución reciente, situación actual y perspectivas futuras en el desarrollo rural en España y la UE", *Revue Marocaine De Droit et d'Economie du Developpement*, Univ. Cadi Ayyad, Marrakesh (en prensa), 26 p.
- [http://www.upa.es/anuario\\_2011/index\\_anuario\\_2011.php](http://www.upa.es/anuario_2011/index_anuario_2011.php)
- EUROPEAN COMMISSION (2008b): *Europe's rural areas in action. Facing the challenges of tomorrow*. Limasol, Chipre, 16-17 Octubre, 2008.

- EUROPEAN COMMISSION (2010b): *Recommendation for a Council Recommendation of 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union. Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines*. COM (2010) 193 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2010c): *Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States. Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines*. SEC(2010) 488 final.
- EUROPEAN COMMISSION (2011b) (Agriculture and Rural Development): *The Common Agricultural Policy after 2013. Public Debate*. Summary Report. 37 p.
- EUROPEAN COMMISSION (2011b): *Commission Communication on the CAP towards 2020. The Common Agricultural Policy after 2013*.  
[http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm) (09-03-2011)
- EUROPEAN COMMISSION (2011c): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 – Part I*. Com (2011) 500 final, Brussels, 29.6.2011, 26 p.
- EUROPEAN COMMISSION (2011d): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020 – Part II: Policy fiches*. Com (2011) 500 final, Brussels, 29.6.2011, 89 p.  
[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk0713/fin\\_fwk0713\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk0713/fin_fwk0713_en.cfm)
- EUROPEAN COMMISSION (2011e): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. Non official draft document. 100 p.
- RUBIO, P., (2010): “Modelización de los cambios y evolución reciente del sistema rural español”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 54, pp. 203-235.