



Desarrollo territorial y reforma de la PAC

**Javier Esparcia Pérez
y Jaime Escribano
Pizarro**

javier.esparcia@uv.es
jaime.escribano@uv.es
Instituto de Desarrollo
Local.

Departamento
Geografía.

Universidad de Valencia

La incorporación de la perspectiva territorial en las políticas públicas es un fenómeno reciente. En la escala europea comunitaria y con relación a las zonas rurales tenemos como primer antecedente la Directiva 268/75, sobre zonas desfavorecidas, pero fue con la reforma de los Fondos Estructurales en 1998 y el surgimiento de la Iniciativa 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 globalmente positivo, y hoy pocos dudan de que el enfoque territorial del desarrollo rural es necesario y de que ha de continuar manteniéndose, e incluso reforzándose. La estructura de la programación comunitaria de desarrollo rural durante el periodo 2007-2013 incluía en el Reglamento 1698/2005 y el fondo FEADER un cuarto eje (horizontal), susceptible de impregnar los tres restantes ejes (especialmente el primero, con marcado acento agrarista, y el segundo, con una orientación más ambientalista). Era una apuesta clara por avanzar en esa línea, pero a estas alturas tam-

poco hay muchas dudas de que los avances en el Eje 1 (competitividad de la agricultura) y en el Eje 2 (programa agroambiental y Red Natura 2000) del FEADER han sido muy limitados, habiendo quedado la implementación práctica de la perspectiva territorial relegada a su ámbito natural, es decir, al Eje 3 (diversidad de actividades).

Más allá de los avances en las zonas rurales, es cierto que 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 en 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. Pero sin duda lo que en el futuro 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 (PAC) en el que nos hallamos 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.

▼
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



El debate público sobre la PAC del futuro

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.

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 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: 1) 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.); 2) 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); 3) sobre la gestión de la tierra en las zonas rurales y la oferta de bienes públicos (con especial referencia a la prestación de servicios ambientales en la perspectiva del desarrollo sostenible); 4) 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 desde la perspectiva de la cohesión territorial y de la contribución del desarrollo de las áreas rurales a la cohesión económica y social); y 5) sobre la gestión del desarrollo rural, la mejora de los instrumentos de gobernanza y la cooperación en red.

Pero más recientemente, en abril de 2010, el debate sobre el futuro de la PAC ha sido trasladado por el comisario Dacian Ciolos a todos los agentes del mundo rural, iniciativa 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, en los objetivos que tiene la sociedad europea respecto de la agricultura (y los espacios rurales), en el porqué de la reforma de 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 política agraria europea.

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):

➤ 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).

- 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 actores más vinculados al desarrollo rural defienden una consideración amplia y más profunda de este tema en el conjunto de la PAC, manteniendo y reforzando los elementos sociales, ambientales y territoriales. Otros, más vinculados al mundo ecologista, 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.
- Apenas se cuestiona la actual estructura de la PAC en 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) reclaman un nuevo tercer pilar para referirse al desarrollo rural “no agrario”. Así, mientras los

dos primeros pilares 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.

- Esa visión amplia señala la necesidad 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. Esta nueva visión iría consecuentemente mucho más allá del actual segundo pilar, y precisaría, además del FEADER, de la participación de otros instrumentos de financiación, tales como el FEDER, los fondos de cohesión y 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 (como ha sido el caso del Foro IESA). Ello hubiese supuesto un replanteamiento de la política del desarrollo rural, más alejada de la vertiente agraria de la PAC (y de la DG de Agricultura de la Comisión Europea) y más concebida como desarrollo integral (con la posibilidad de ser gestionada desde la DG de Política Regional). De hecho, cuando se ha hablado de ese posible tercer



▼ **El debate público propiciado por el comisario Ciolos no ha dado lugar, salvo excepciones, a posturas rupturistas, sino a lo que podríamos calificar como posturas de reformismo moderado, en la medida en que todos los actores coinciden en la necesidad de introducir mejoras en la estructura de la PAC, pero sin cuestionar el modelo actual**

pilar, las miradas también se han dirigido a la DG de Política Regional como potencial responsable.

- 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 del Reglamento FEADER.
- En ese reforzamiento que se plantea del modelo Leader, se insiste en la importancia que para el desarrollo de las comunidades rurales tienen aspectos tales como los siguientes: 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.
- Tampoco se cuestiona la aproximación integrada y la participación local como método,

aunque bien es verdad que diferentes sectores se hacen eco de la debilidad de muchas estructuras de gobernanza, 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.

- Y por último, en línea con los necesarios avances desde una perspectiva más integrada entre los diferentes fondos, ya señalada, se indica que, paralelamente, han de tomarse en consideración estrategias territoriales más amplias, sean éstas de carácter local o supralocal 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.

El debate público propiciado por el comisario Ciolos no ha dado lugar, salvo excepciones, a posturas rupturistas, sino a lo que podríamos calificar como posturas de reformismo moderado, en la medida en que todos los actores coinciden en la necesidad de introducir mejoras en la estructura de la PAC, pero sin cuestionar el modelo actual.

Como hemos señalado, las posturas más avanzadas plantean la posibilidad de un tercer pilar en el que, sin perder los vínculos con la PAC, pudieran tener cabida todos los fondos estructurales, aplicados con el objetivo común del desarrollo rural. Un paso más atrevido, 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* (como ha sido el caso del citado Foro IESA).

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

▼
El desarrollo rural se sigue concibiendo, en gran parte, como un elemento cuya proyección operativa está en contribuir a la sostenibilidad del sector agrario, y se continúa apostando por la integración de las cuestiones ambientales en la PAC

del método, señalando la necesidad de ampliar su ámbito de aplicación en cuanto a actividades.

La propuesta de la Comisión sobre la reforma de la PAC

Utilizando buena parte de estas contribuciones, la Comisión elaboró su comunicación sobre la PAC en el horizonte 2020 (COM (2010) 672, de 18 de noviembre), en la que se plantean tres grandes objetivos estratégicos: centrar esfuerzos en torno a una producción alimentaria viable (abordando aspectos tales como la renta agrícola, la competitividad, la cadena alimentaria...); la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de acciones de mitigación del cambio climático (como, por ejemplo, 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 aspectos clave: 1) el apoyo al empleo rural y el mantenimiento del tejido social en las zonas rurales; 2) la mejora de la economía rural y la diversificación, contando para ello con los agentes locales y la utilización de otros recursos locales, y 3) 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 agrario, y se continúa apostando por la integración de las cuestiones ambientales en la PAC (y posiblemente un mayor énfasis en medidas contra los efectos del cambio climático). En líneas generales cabe decir que estamos ante unos planteamientos continuistas respecto de la orientación que viene teniendo el desarrollo rural en el periodo 2007-2013.

Efectivamente, según se indica en la COM (2010), el desarrollo rural para el periodo 2013-2020 estaría llamado a continuar jugando un papel clave en tres grandes ámbitos: 1) 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 Reglamento FEADER vigente en el periodo 2007-2013); 2) 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, y el fomento de ecosistemas más adaptados al cambio climático (que se correspondería con el Eje 2); y 3) 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, y 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 del actual Reglamento FEADER).

Como podemos ver, hasta aquí no hay grandes cambios en la COM (2010) respecto a lo que es hoy la política de desarrollo rural en el marco del segundo pilar, a falta de que estos planteamientos generales se trasladen a instrumentos operativos más concretos. No obstante, pueden destacarse varias aportaciones novedosas:

- a) El énfasis en la innovación, que, pese a estar presente en los actuales periodos de programación, está ahora muy en línea con uno de los objetivos centrales de la Estrategia 2020, el denominado “crecimiento inteligente”. La innovación, como ya ocurriera en el marco de la Iniciativa Leader, tiene la doble dimensión, por un lado, de innovación tecnológica, asociada a las habilidades y a las tecnologías verdes, entre otros aspectos, y por otro, en tanto que innovación social, que sin duda es un ámbito en el que resulta más complejo definir e instrumentalizar actuaciones específicas.
- b) La mayor insistencia ahora en el apoyo a estrategias de desarrollo local que contemplen el valor añadido generado por la producción y comercialización, o estén centradas en la exploración de canales de comercialización alternativos (ventas directas y desarrollo de los mercados locales) (recordemos que éstos eran aspectos recogidos en la consulta pública que planteó el comisario Ciolos en 2010).
- c) La consideración de las relaciones entre áreas urbanas y rurales como una vía para avanzar en el desarrollo territorial equilibrado. Tal aportación es aún más novedosa que las anteriores, ya que, efectivamente, este (tímido)

enunciado abriría la puerta a la posibilidad de plantear mecanismos de cooperación territorial que vayan 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 cuales están vinculadas.

- d) La vinculación de los mecanismos de ejecución a criterios de eficacia (al margen de que obviamente se persiga la eficiencia, más aún en un contexto de crisis y limitación de recursos como el 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 cada programa. Y lo que parece más importante, se está estudiando que estos objetivos estén acompañados de un sistema de incentivos, bautizado ya como “reserva de eficacia”, que implicaría que una parte de las ayudas estaría 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 COM (2010) de la Comisión Europea 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 se pudiese gestionar, ni siquiera parcialmente, desde otra Dirección General diferente de 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 serían similares a las actuales, 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 en la COM (2010) de la Comisión Europea.

Efectivamente, la opción por uno de los tres escenarios está debatiéndose en estos momentos, y obviamente es una decisión fundamental para la orientación que finalmente vaya a tomar la PAC en el periodo 2014-2020 y el papel que ahí pueda tener el desarrollo rural territorial. En



cada uno de los tres escenarios el peso entre los dos pilares es obviamente diferente.

El escenario que a priori resultaría más “beneficioso” para el desarrollo rural es el escenario tres, que 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, en este escenario, la 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 Reglamento 1698/2005 y del Feader), y no tanto con el desarrollo local territorial (Ejes 3 y 4). Frente a este escenario se posicionan los grandes *lobbies* de productores agrarios, que abogan por un escenario diferente (el escenario uno), que es mucho más continuista e implicaría sólo adaptaciones parciales, pero con el objetivo claro de asegurar la continuidad y estabilidad de la PAC tal como está concebida en la actualidad; en este primer escenario, el segundo pilar tendría cabida sólo 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 del FEADER), posiblemente ninguno de esos escena-

rios sea muy favorable. Habría que ir a lo que la propia COM (2010) considera como escenario de tipo intermedio y 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 segundo escenario se contemplarían actuaciones dirigidas a dos grandes ámbitos: la reestructuración productiva y apoyo a la innovación, por un lado, y la promoción de iniciativas regionales y locales, por otro.

Conclusiones

En España (y en la mayor parte de países europeos), la perspectiva territorial del desarrollo está especialmente asociada al desarrollo rural. El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), a través de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, es el responsable de todo lo referido a la perspectiva territorial del desarrollo rural, pero también es el que está directamente implicado en el diseño y adaptación de instrumentos con un gran potencial, como la Agenda Territorial 2020, por citar sólo un ejemplo.

Es de esperar que este y otros instrumentos específicos, y la dimensión territorial en general, impregnen de manera directa y más intensa en nuestro país a todas aquellas políticas sectoriales con mayor impacto sobre el territorio, y sobre las que el MARM tiene, desgraciadamente, una reducida “ascendencia”.

Mientras tanto, los avances de esta perspectiva territorial se circunscriben al ámbito de las áreas rurales, en donde el método Leader supuso 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 sobre la necesidad de avanzar de manera decidida en dos sentidos: 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 lado, en la adopción de métodos de go-

bernanza que permitan crear y desarrollar partenariados urbano-rurales de carácter público-privado.

Los limitados avances durante el periodo de programación que está finalizando, incluso con posturas contrarias a la perspectiva territorial por parte de algunos actores vinculados a posiciones agraristas o ambientalistas, no son en todo caso el mejor punto de partida para continuar en esa vía. Sin embargo, y pese a que la COM (2010) de la Comisión sobre la PAC en el horizonte 2020 incluye los “retos territoriales” incluso en su mismo título, no percibimos una apuesta suficientemente decidida y valiente en la línea del desarrollo territorial con carácter integrado (pese a que éstas 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).

En este contexto no es una buena noticia el que se haya cerrado, o no se haya contemplado, la opción a una instrumentalización del desarrollo rural territorial desde la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, o al menos con una fuerte participación de esta DG, que hubiese permitido implementar una visión (territorial) más transversal en las políticas públicas.

Por tanto, lo que tenemos en estos momentos es una comunicación sobre la PAC en el horizonte 2020 que, si bien en líneas generales apunta hacia una línea continuista, también es cierto que, en su redacción actual, permitiría un amplio margen de maniobra. Pero para que ese margen de maniobra se concrete en avances claros desde una perspectiva territorial de ámbito regional (o al menos contemplando una mayor integración y articulación de áreas rurales y urbanas), sería necesario un compromiso serio y decidido por parte de los agentes del desarrollo rural y regional.

En este sentido contamos con la voluntad de una parte de nuestras Administraciones Públicas, comprometidas con el desarrollo territorial (especialmente de las áreas rurales). Si a ello se consigue añadir en los próximos meses y años una actitud más decidida y valiente por parte del resto de agentes que intervienen en el desarrollo territorial, podríamos seguramente avanzar en los objetivos de la cohesión territorial y, con ello, también contribuir más y mejor a la cohesión social y económica del territorio europeo en general, y de nuestras zonas rurales en particular. ■