

# Hacia una PAC sensible con el enfoque territorial



**Aurelio García Bermúdez**  
Presidente de Red Española de Desarrollo Rural (REDR)

**D**esde que en abril de 2010 el comisario de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, Dacian Cioloș, lanzara en el Parlamento Europeo el debate público sobre el futuro de la Política Agraria Común (PAC) en el horizonte de 2013, los posicionamientos y los documentos de trabajo han surgido en todos los rincones de la UE. Y no es para menos, habida cuenta de que la PAC consume la mitad del presupuesto de la Europa de los 27.

En el punto de partida de estos debates, la sociedad en su conjunto parece estar de acuerdo: la UE precisa de una política común para el medio rural con un determinado nivel de subsidiaridad que permita a través de programas nacionales y regionales tener en cuenta la diversidad de los Estados miembros.

Muchos de los retos a los que debe enfrentarse la Europa rural son también de naturaleza transnacional. Para responder a ellos es necesario un marco común que permita asegurar la soberanía, seguridad y calidad de productos alimentarios básicos, la gestión de los recursos naturales y culturales, la lucha contra el cambio climático y la conservación de la biodiversidad, el desarrollo de estrategias encaminadas, en de-

finitiva, a la mejora de la calidad de vida de los territorios rurales y la fijación de población.

La PAC, a través de la solidaridad, debe contribuir al refuerzo de la cohesión económica y social de la UE, y debe ser una política de normas comunes encaminadas a evitar la distorsión de competencia en el mercado único, sin perder de vista la diversidad de la agricultura europea. Esta realidad sugiere la conveniencia de un marco de política global y un presupuesto centralizado que pueda asignarse de manera eficiente en función de las necesidades del medio ambiente y del desarrollo rural.

Asimismo, este marco debe garantizar la conservación medioambiental, el respeto paisajístico y la biodiversidad, a través de una gestión sostenible de los recursos naturales, del agua, del suelo... El mantenimiento de la PAC es necesario para la sostenibilidad de la actividad agraria en Europa, pero tiene que comenzar por una explotación racional de los recursos.

El apoyo de la UE a la PAC no debe poner, sin embargo, en riesgo la seguridad alimentaria de los países en vías de desarrollo, debiéndose garantizar su capacidad de alimentación, junto con la lucha contra la pobreza.

▼  
Los ciudadanos europeos abogan por una dignificación del trabajo agrario sustanciada en una cadena de valor justa que retribuya suficientemente la producción con el fin de mantener la renta agraria al tiempo que se satisface a los consumidores con precios razonables



Las políticas de desarrollo rural constituirán una contribución importante a la realización de los objetivos de la UE establecidos en la Estrategia Europa 2020: crecimiento inteligente, desarrollando una economía basada en el conocimiento y la innovación; crecimiento sostenible, fomentando una economía de bajo nivel de carbono, eficiente en términos de recursos y competitiva; crecimiento integrador, estimulando una economía con alto nivel de empleo creado y consolidado que fomente la cohesión social y territorial, con especial atención a las mujeres y la juventud.

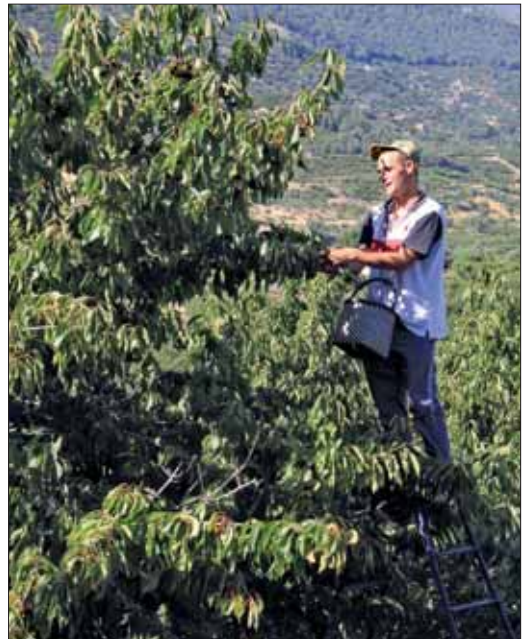
### Propuesta para el sector primario

Entendemos desde la REDR que la agricultura y la ganadería deben estar, obviamente, en un lugar muy central del debate. A partir de esta reflexión, proponemos una serie de elementos que creemos importantes poner sobre la mesa a la hora de analizar cuál debe ser el papel del sector primario en el escenario de futuro 2013-2020.

> *Suministro fiable y estable de alimentos seguros.* La agricultura debe proporcionar métodos de producción más seguros, capaces de suministrar productos de calidad adaptados a las demandas de los consumidores. El suministro de materias primas debe ser un elemento básico dentro de cualquier debate sobre reformas de la PAC, más si cabe en el contexto de crisis económica y financiera generalizada en el que estamos.

- > *Un sector agrícola competitivo,* capaz de explotar las oportunidades que existen en los mercados mundiales sin ayudas excesivas, garantizando al mismo tiempo un nivel de vida adecuado a la comunidad agraria.
- > *Diversidad e innovación alimentaria.* La agricultura debe proporcionar alimentos que representen la rica diversidad y tradición de la producción agrícola europea, además de alimentos innovadores y productos de valor añadido.
- > *Dignificación del trabajo agrario.* Los ciudadanos europeos abogan por una dignificación del trabajo agrario sustanciada en una cadena de valor justa que retribuya suficientemente la producción con el fin de mantener la renta agraria al tiempo que se satisface a los consumidores con precios razonables. La futura PAC tendrá que garantizar el justo nivel de rentas y perspectivas a largo plazo asegurando el relevo generacional (apoyo a los jóvenes) en las explotaciones agrícolas y ganaderas.
- > *Impulso de la agricultura familiar.* La actividad agraria a escala familiar representa un gran valor simbólico y estratégico por sus funciones económicas, sociales, culturales, territoriales y medioambientales. Como base de la producción sostenible de alimentos deberían impulsarse medidas para el sostenimiento y la eficacia de este tipo de explotaciones.
- > *Servicios no agrarios.* Sin lugar a dudas, la actividad agraria (entendida en el sentido más amplio del término) debe garantizar en Europa el suministro no sólo de alimentos, sino tam-

- bién de otro tipo de servicios no agrarios (energías renovables) y de bienes públicos de naturaleza social, medioambiental y paisajística.
- > *Comunidades rurales vivas.* La agricultura debe responsabilizarse de contribuir a mantener una economía rural dinámica, capaz de generar empleo a la población.
  - > *Enfoque de género y empoderamiento de las mujeres.* La integración de la perspectiva de género en todas las acciones debe suponer una oportunidad de sumo interés, máxime si tenemos en cuenta la importancia de las mujeres a la hora de fijar población en el medio rural. Asimismo, deberían arbitrarse medidas encaminadas al empoderamiento de las mujeres rurales, mediante la creación de espacios de reflexión y su incorporación a los ámbitos de toma de decisiones.
  - > *Sostenibilidad.* Los ciudadanos europeos otorgan gran valor al mantenimiento de elevados estándares de sostenibilidad. Es por ello imprescindible concebir un sector primario que garantice que toda la producción se lleve a cabo de forma que respete los recursos naturales y cumpla con las normas de bienestar animal.
  - > *Cambio climático.* Los agricultores deben esforzarse aún más en reducir en sus explotaciones las emisiones de gases que provocan efecto invernadero, a través de la utilización de energías renovables, la investigación en nuevas tecnologías no contaminantes y la profundización en actividades que sirvan como sumidero de CO<sub>2</sub>. Deberá garantizarse que la producción de biocombustibles responde a estándares de sostenibilidad.
  - > *Recursos naturales.* Otro de los retos de la agricultura europea en las próximas décadas pasará necesariamente por contribuir con eficacia al mantenimiento en cantidad y calidad de los recursos naturales, suelo, hábitats, agua y bosques. Debería ser uno de sus objetivos combatir el cambio climático y fomentar la conservación de la biodiversidad y del paisaje.
  - > *Conexión rural-urbana.* La agricultura no debe entenderse como disociada del medio rural, así como el medio rural y el medio urbano no pueden entenderse como elementos aislados. Los vínculos entre ambos son fuente de nuevas oportunidades que han de valorarse en el nuevo marco legal.
  - > *Información.* Las Administraciones, organizaciones y sectores implicados deberían impulsar acciones de comunicación encaminadas a explicar los objetivos de la actividad gana-



dera, agrícola y forestal, con el fin de que los ciudadanos europeos comprendan su importancia en la sostenibilidad de los territorios.

### Razones para reformar la PAC

El medio rural es cada vez menos dependiente de la agricultura. La crisis económica y financiera ha evidenciado las debilidades estructurales de la economía europea.

El sector agrario no ha escapado de este bache. Prueba de ello es el hecho de que entre 2008 y 2009 la renta agraria ha descendido un promedio del 12%. Además, la crisis también ha impactado negativamente en el consumo, cuyo descenso ha rondado el 10%. A ello se le han unido las dificultades de los agricultores y ganaderos para encontrar financiación en las entidades de crédito.

Asimismo, el envejecimiento y masculinización de la población agraria son todavía más acusados que en otros sectores económicos, existiendo además aún problemas de sustitución de titularidad de las explotaciones.

La transferencia de los resultados de procesos de I+D+i en el medio rural es también más compleja, lo que ralentiza la necesaria modernización y mejora de la competitividad.

Otro elemento de gran importancia es la volatilidad de los mercados y la necesidad de encontrar un equilibrio entre la liberalización comercial y la garantía de abastecimiento local y regional.



▼  
**Una economía diversificada depende de lazos íntimos entre la ciudad y el campo; por ejemplo entre agricultores y empresarios que añaden valor a los productos agroalimentarios**

Paralelamente a este descenso en la actividad agraria se ha producido un incremento significativo en otras actividades relacionadas con la industria y los servicios. En muchos casos, estas actividades son ya mayoritarias, por delante del sector primario. Las áreas rurales europeas presentan, por tanto, unas economías cada vez más diversificadas, siendo su dinámica cada vez más independiente de los avatares del sector primario.

La actual PAC no mejora la fijación de la población, no incide en el desarrollo de infraestructuras (sanitarias, de servicios sociales, tecnológicas, de transporte...), no mejora sustancialmente la calidad de vida de los pobladores del medio rural.

La creación endógena de empleo está directamente asociada al desarrollo de infraestructuras y servicios de calidad: transporte, sanidad, educación, ocio, servicios sociales, etc. Es imprescindible, por tanto, acometer una reforma en profundidad encaminada a solventar estas carencias; una política que debe pasar por la incorporación de conceptos relacionados con el desarrollo rural territorial.

Tenemos la oportunidad de construir y fortalecer las relaciones de trabajo entre las áreas rurales y las ciudades con las cuales tienen lazos históricos y funcionales. Una economía diversificada depende de lazos íntimos entre la ciudad y el campo; por ejemplo entre agricultores y empresarios que añaden valor a los productos agroalimentarios.

En este sentido, el documento “Del desarrollo rural al desarrollo territorial”, elaborado con un amplio consenso en el marco del Foro IESA, señala que “no es el crecimiento económico de las áreas reducidas lo que hay que favorecer con políticas sectoriales de corto alcance, sino el desarrollo de zonas más amplias e interconectadas, aplicando políticas que estén guiadas por una lógica integral que busquen alcanzar sostenibilidad (económica, social y medioambiental) de los territorios”.

En definitiva, son necesarios la reforma y el diseño de una nueva política agraria con objeto de garantizar un sector agrícola europeo más innovador y sostenible, en un entorno rural más dinámico.

### Una PAC con enfoque territorial

Como hemos señalado, la PAC apunta hacia objetivos relacionados con la seguridad, calidad y soberanía alimentaria, pero no aborda decisivamente aspectos como la creación de empleo, el desarrollo de infraestructuras y el aumento en la calidad de vida de los habitantes del medio rural.

Estos aspectos marginales dentro de la actual PAC deben garantizarse a través de políticas territoriales. La propia Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural español, puede ser un ejemplo, ya que señala la necesidad de arbitrar acciones y medidas multisectoriales, en coherencia con “la nueva realidad de un medio rural económicamente cada vez más diversificado y al que se le reconoce una importante multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto”.

Es necesario reforzar el segundo pilar de la PAC a partir de un marco de funciones orgánico y coherente, que esté a su vez comprometido con los grandes retos que la agricultura y el mundo rural deben afrontar en su futuro. Este segundo pilar debería constituir una herramienta de inversión plurianual y flexible, adaptada a las realidades locales de cada Estado miembro, para fomentar la competitividad, la innovación, la lucha contra el cambio climático y el carácter sostenible de la agricultura.

Para ello es necesario reasignar los objetivos y funciones de la política de desarrollo rural, la necesidad de reformar el sistema de pagos directos, rediseñar las modalidades de ayudas a la renta para los agricultores en su totalidad, eliminando duplicaciones entre los dos pilares y una red de seguridad frente a riesgos de volati-



bilidad del mercado y posible crisis, que precisará nuevos recursos y marcos jurídicos.

Este reforzamiento debe implicar una coordinación óptima de funciones e instrumentos de intervención, tanto en la PAC como en el resto de políticas europeas (en primer lugar, en la política de cohesión). El segundo pilar debe mejorar la función de estimular cambios estructurales, mientras que en la sociedad y las economías rurales, el primer pilar debe centrarse en el abastecimiento de bienes públicos. Dos pilares distintos, pero no distantes.

En este punto hay que recordar que de todo el presupuesto que la UE destina para el medio rural (PAC + FEADER), tan sólo alrededor del 2% va destinado a los Ejes 3 y 4 (diversificación económica y mejora de la calidad de vida, enfoque Leader).

Desde esta perspectiva, el Eje 3 (diversificación y calidad de vida) y el Eje 4 (Leader) del segundo pilar de la PAC necesitan nuevas competencias de carácter territorial que les permita hacer frente a las demandas de la población rural.

En este punto, nos parece necesario apuntar que el enfoque Leader contribuye a la introducción de procesos de desarrollo innovador fuertemente anclados en los temas de la Estrategia 2020 en las zonas rurales. Los grupos de acción local desempeñan un papel motor en estos procesos.

Puede ocurrir que existan solapamientos y coincidencias entre las políticas de desarrollo

rural y de cohesión territorial, por lo que se hace necesario establecer una mayor integración en cuanto a planificación estratégica, nuevos marcos y formas de gobernanza flexibles que resalten el papel de los actores locales en el desarrollo territorial.

Desde la Red Española de Desarrollo Rural (REDR) entendemos que esta gobernanza debe pasar por el reforzamiento del Eje 4, metodología Leader, suficientemente contrastada en Europa. El Leader es demostrativo en cuanto a la conformación de partenariados entre el sector público y privado, con un alto valor a la hora de focalizar el esfuerzo en desarrollo de las necesidades de la población local, y un enfoque territorial y ascendente.

Los grupos de desarrollo rural (grupos de acción local), gestores del enfoque Leader en el territorio, están capacitados para ejecutar los fondos del desarrollo rural, y otros fondos que complementen las necesidades del desarrollo territorial del medio rural.

Por su parte, estos grupos, en consonancia con su origen e identidad, deben proseguir con la innovación en sus procesos, lo que va a requerir una mayor capacidad y calidad en la gestión, una configuración territorial ajustada a objetivos más amplios y mayor profundización en la participación de todos los sectores del medio rural.

La nueva PAC debería tener en cuenta todas las políticas y fondos públicos que impactan en el medio rural. Éstos incluyen no sólo los que pro-



▼  
**La PAC del futuro debe prever intervenciones para la mejora de la gobernanza de los territorios rurales. Leader debe ser un punto de referencia**

ceden del desarrollo rural, sino los que pudieran provenir de políticas de educación, sanidad, servicios sociales, creación de empresas y empleo, desarrollo de capacidades, telecomunicaciones, infraestructuras, etc.

Es preciso que todos los recursos que impactan sobre el territorio lo hagan en base a la identificación de integraciones y sinergias, coordinación y estrategias conjuntas. En este contexto, sería necesario construir un nuevo sistema de gobernanza (flexible y multinivel) capaz de garantizar la cooperación y sinergia entre los diferentes actores que existen hoy en los territorios rurales al amparo de la gran variedad de programas que se aplican en estas áreas.

### Conclusiones

La Red Española de Desarrollo Rural (REDR) entiende necesario acometer de cara a la reforma de la PAC el reforzamiento de instrumentos y objetivos:

- > *Competitividad*. Debe entenderse más dentro de una lógica territorial que de una lógica sectorial agraria; con criterios medioambientales, de innovación, formación, cualificación de recursos humanos, crecimiento sostenible e incorporación de las “tecnologías verdes”.
- > *Medio ambiente*. Debe ser un objetivo transversal. Las medidas encaminadas a la con-

servación medioambiental deben ampliarse a todo el conjunto de medidas, no sólo a las específicas (pagos ambientales, Red Natura 2000...).

- > *Diversificación, calidad de vida e inclusión social*. Es preciso introducir nuevas herramientas que promuevan la iniciativa empresarial relacionada con sectores diversos, objetivo implementado gracias también a fondos distintos de los recogidos en el Eje 3. Por otro lado, es imprescindible trazar una estrategia integrada del medio rural en sus dimensiones social, económica y medioambiental, favoreciendo los sectores más débiles de la población rural.
- > *Gobernanza*. La PAC del futuro debe prever intervenciones para la mejora de la gobernanza de los territorios rurales. Leader debe ser un punto de referencia. Promover asociaciones con el sector público, para mejorar la coordinación horizontal y vertical, la innovación en la organización y el intercambio de experiencias entre territorios fomentando la cooperación. Los grupos de acción local están llamados a desempeñar una nueva y más amplia función vertebradora del medio rural, aprovechando la importante labor que han desarrollado en el marco de la Iniciativa Leader y aprovechando también su dilatada experiencia en el impulso de la estrategia ascendente y participativa a escala local.

▼  
**La nueva PAC debería tener una visión global, encaminada a la gestión sostenible de los territorios, a la producción de bienes públicos para el conjunto de la sociedad y no dirigida al interés económico de los miembros más fuertes de un único sector**

- > *Simplificación.* Sería necesario un mayor esfuerzo de simplificación en todas las fases de elaboración de los programas. Esto permitiría la eliminación de diferencias funcionales no justificadas entre fondos europeos –lo que dificulta su utilización integrada a nivel nacional– y aumentar la flexibilidad del sistema.
- > *Sinergias con las políticas de cohesión.* Proponemos una mayor coordinación entre el FEADER y otros fondos estructurales de la UE (FEADER, FSE y Fondos de Cohesión), que tienda a la integración de aquellos cuyos objetivos sean iguales. La mejora en la integración de políticas supone la optimización de la gobernanza. Esta coordinación evitaría la dispersión y haría más eficiente su aplicación. En este marco de convergencia se propone el mantenimiento y el refuerzo de los Ejes 3 y 4.
- > *Seguimiento y evaluación.* Deben ser herramientas que sigan demostrando la capacidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, mediante el desarrollo de metodologías comunes y la consolidación de un sistema de redes y el intercambio de experiencias entre las Administraciones implicadas en los procesos de evaluación y los evaluadores.
- > *Diversidad territorial y prioridad temática.* La futura Política Agraria Común debería ajustar las prioridades temáticas a la diversidad de los territorios de la UE, incorporando estrategias específicas en relación con las diferentes zonas rurales identificadas.
- > *Innovación social y tecnológica.* Es necesario que el futuro marco introduzca mecanismos de innovación en el sector de la inclusión social, la seguridad y la calidad en el trabajo agrícola, así como en la transferencia de conocimiento científico y tecnológico e I+D+i. Las políticas de cohesión territorial y de desarrollo deben apostar por la innovación en el ámbito de la gestión de los territorios rurales, procurando que todos los actores implicados (públicos y privados) tomen conciencia de la importancia de la participación y la cooperación para asegurar la viabilidad social y económica de los territorios rurales y garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas. En este sentido parece imprescindible el papel de las organizaciones con presencia en el territorio, entre ellas, los grupos de acción local.  
En resumen, la nueva PAC debería tener una visión global, encaminada a la gestión sostenible de los territorios, a la producción de bienes públicos para el conjunto de la sociedad y no dirigida al interés económico de los miembros más fuertes de un único sector.  
Creemos necesaria una política rural que establezca un vínculo claro entre el apoyo público y la gama de servicios que la sociedad en su conjunto recibe de la comunidad rural.  
Apostamos por mejorar la calidad y competitividad de las zonas rurales, fijar población y preservar y valorizar su patrimonio natural y cultural, con el fin de contribuir a un medio rural vivo. ■