



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 12.10.2011
SEC(2011) 1154 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

La Política Agrícola Común en el horizonte de 2020

{COM(2011) 625}
{COM(2011) 626}
{COM(2011) 627}
{COM(2011) 628}
{COM(2011) 629}
{SEC(2011) 1153}

La agricultura está en una encrucijada y en los titulares: la agricultura de la UE y su Política Agrícola Común (PAC) no son una excepción. Los desafíos, incidencias y soluciones a escala global varían, pero también empieza a surgir un tema común: la sostenibilidad está en el núcleo de las soluciones. Por esta razón, el objetivo fundamental de la futura PAC debe ser la competitividad sostenible para alcanzar un sector de producción alimentaria económicamente viable, en paralelo con la gestión sostenible de los recursos naturales terrestres de la UE.

Las anteriores reformas de la PAC estaban principalmente impulsadas por la necesidad de responder a los desafíos esencialmente endógenos a la agricultura, desde los enormes excedentes a los acuerdos comerciales o las crisis de seguridad alimentaria. Estos desafíos fueron muy útiles a la UE, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Pero muchos de los desafíos a los que actualmente se enfrenta la agricultura de la UE están determinados por factores ajenos a su control y requieren respuestas políticas mucho más amplias.

La futura PAC debe dejar de ser una política que aborda la actividad de un segmento pequeño, aunque fundamental, de la economía de la UE, y pasar a ser una política con repercusión en más de la mitad del territorio de la UE y en todos sus consumidores y con una importancia estratégica para la seguridad alimentaria y la salubridad de los alimentos, el medio ambiente, el cambio climático y el equilibrio territorial. Además, esto permitirá a la PAC aumentar su contribución a la estrategia Europa 2020. Las implicaciones de semejante orientación política constituyen el punto central del presente informe.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

A lo largo de las dos últimas décadas, la PAC ha experimentado un proceso de reforma importante, que refleja la evolución de las preocupaciones de la sociedad relacionadas fundamentalmente con el medio ambiente, la calidad y la seguridad de los alimentos, el equilibrio territorial, así como la evolución de las necesidades de la economía de la UE. Como consecuencia de este proceso, la PAC ofrece actualmente el marco general que le permite abordar los desafíos de la competitividad y la sostenibilidad de la agricultura y de las zonas rurales en todo el territorio de la UE. Este marco adopta la forma de dos pilares complementarios¹.

El primer pilar incluye instrumentos relacionados con el funcionamiento de los mercados agrícolas y la cadena de abastecimiento alimentario (Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo) y los pagos directos (Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo) supeditados a los requisitos legales de gestión y a las buenas condiciones agrarias y medioambientales². Combinadas, estas medidas proporcionan una capa fundamental del apoyo a los agricultores de la UE, creando la base para el mantenimiento de una agricultura sostenible en toda la UE. Las medidas del primer pilar son obligatorias para los Estados

¹ Para las características detalladas de los instrumentos de la PAC y su evolución, véase una serie de notas breves sobre política de la DG AGRI http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Tal como se definen en los anexos II y III del Reglamento (CE) n° 73/2009.

miembros y, con muy pocas excepciones, no hay cofinanciación. Este hecho garantiza la aplicación de una política común en el mercado único, supervisada por un sistema integrado de gestión y control (SIGC).

El segundo pilar, la política de desarrollo rural (Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo), incluye medidas encaminadas a mejorar la competitividad del sector agrícola, producir bienes públicos medioambientales específicos y promover la diversificación de la actividad económica y la calidad de vida en las zonas rurales. Estas medidas son en buena parte voluntarias, de carácter contractual, cofinanciadas y ejecutadas dentro de un marco estratégico que vincula la acción política a las necesidades europeas, nacionales, regionales y locales.

El marco mencionado respondió a los desafíos a los que se enfrentó la agricultura de la UE en las dos últimas décadas. Sin embargo, para que la política siga siendo pertinente, el marco en el que funciona ha de probar que también es capaz de abordar los principales desafíos que la agricultura de la UE deberá afrontar en la década actual: presiones económicas, medioambientales y climáticas así como los aspectos territoriales de la política.

En el frente económico, la agricultura se enfrenta actualmente a un deterioro global en términos de intercambios comerciales. Este deterioro ha sido más pronunciado sobre todo en los últimos años. Durante el periodo 2004-2010, el nivel medio de los precios agrícolas mundiales aumentó un 50 % desde su nivel correspondiente en 1986-2003; en comparación, los precios de la energía aumentaron un 220 % y los precios de los fertilizante un 150 %, presentando, al mismo tiempo, el mayor grado de volatilidad de las tres últimas décadas.

Unos precios estables más elevados podrían ofrecer al sector señales de mercado claras. Sin embargo, la alta volatilidad, la ralentización del crecimiento de la productividad de los factores (tierra, energía, abonos, trabajo), la desigual y asimétrica transmisión de las variaciones de precios en la cadena de abastecimiento alimentaria y la decreciente participación de la agricultura en el valor añadido a lo largo de la cadena pueden ejercer una presión adicional sobre la rentabilidad de las explotaciones de la UE y requerir inversiones sustanciales en métodos más productivos con el fin de alcanzar la adaptación sostenible del sector.

En el frente medioambiental, los principales factores que afectan a la sostenibilidad medioambiental de la agricultura se refieren a la intensificación de la producción en algunas zonas con abandono y una gestión de las tierras menor en otras, así como modelos cambiantes de utilización del suelo y de las prácticas agrícolas y silvícolas. La PAC desempeña una importante función en el mantenimiento de una agricultura sostenible en todo el territorio de la UE y en la promoción de prácticas respetuosas con el clima y el medio ambiente.

La sostenibilidad medioambiental de la agricultura está relacionada con las decisiones de los agricultores sobre si deben producir o no, qué producir y cómo, mientras que los precios de mercado no reflejan las externalidades ligadas a la producción agrícola y, en muchos casos, el suministro de bienes públicos medioambientales es insuficiente. Este aspecto es especialmente importante porque la agricultura moderna ejerce muchas presiones sobre el medio ambiente. Por el contrario, algunos sistemas y prácticas

agrícolas, como la ganadería extensiva y los sistemas mixtos, los sistemas de cultivos permanentes tradicionales o la agricultura ecológica, son especialmente favorables para los objetivos medioambientales y climáticos.

La PAC debe responder a estos desafíos mediante una mejor integración de sus objetivos con otras políticas de la UE y adaptando sus medidas en consecuencia. La estrategia de la UE sobre biodiversidad para 2020 exige una mayor integración de la biodiversidad en sectores clave como la agricultura y la silvicultura, con objeto de alcanzar el ambicioso objetivo prioritario de la UE. La estrategia Europa 2020 fija la reducción de los gases de efecto invernadero como uno de los cinco objetivos principales de la UE. En el paquete sobre el clima y la energía, la UE también se comprometió a aumentar la utilización de las energías renovables hasta alcanzar una cuota del 20 % en el consumo total final de energía de la UE en 2020.

Por último, con respecto a los desafíos sociales, el sector primario representa aún el 4,9 % del valor añadido (y más, si se considera la industria (alimentaria) asociada) y el 15,7 % del empleo en las zonas predominantemente rurales. Es aquí donde el papel de la agricultura puede ser especialmente importante, no solo directa sino también indirectamente, a través de la generación de nuevas actividades económicas con fuertes efectos multiplicadores, especialmente en los sectores de la transformación de alimentos, la hostelería y la restauración y el comercio. A su vez, estos sectores tienen vínculos más fuertes con el resto de la economía rural, ayudando de este modo, entre otros, a las zonas rurales remotas, que tienen el acceso más limitado a los servicios generales, como escuelas, asistencia sanitaria primaria y bancos.

1.1. Valor añadido de la PAC a la UE

El valor añadido de la PAC radica en su capacidad para:

- responder eficazmente a los objetivos transnacionales y los desafíos transfronterizos, tales como la mitigación del cambio climático, la mejora de la biodiversidad y la contribución a la cohesión económica y social, el desarrollo del mercado único y de la política comercial de la UE, a través de un conjunto común de normas, principios y objetivos;
- garantizar un uso más eficiente de los recursos presupuestarios de los Estados miembros frente a la coexistencia de las políticas nacionales (por ejemplo, en comparación con una única política común, 27 políticas diferentes hubieran sido más onerosas y ciertamente menos eficaces al requerir diferentes niveles de intervención, con un importante riesgo de falseamiento de la competencia);
- ayudar al desarrollo de una agricultura europea competitiva y equilibrada desde un punto de vista medioambiental y territorial, que contribuya positivamente a la competitividad de la cadena de abastecimiento alimentario de la UE y al comercio, y reforzar la cohesión de las zonas rurales, fomentando iniciativas que favorezcan su crecimiento económico y social.

2. PRINCIPALES OBJETIVOS POLÍTICOS DE LA REFORMA DE LA PAC

Para que la PAC responda a los desafíos económicos, medioambientales, climáticos y territoriales, los objetivos deben adaptar su marco actual a las siguientes líneas:

- (1) Orientación de las medidas de la PAC hacia el aumento de la productividad y la competitividad del sector agrícola mediante:
 - la mejora del funcionamiento del sistema de asesoramiento y la creación de redes (de agricultores, asesores, investigadores, agentes económicos del sector alimentario, consumidores, etc.) para la creación y transferencia de conocimientos y el patrocinio de enfoques innovadores en la concesión de financiación para proyectos de medidas de desarrollo rural;
 - el fomento de acciones comunes favorables a la competencia entre los agricultores para promover la utilización eficiente de los recursos, el desarrollo de productos y la comercialización;
 - la concesión de incentivos para la utilización de instrumentos de gestión de riesgos y estrategias activas de prevención.
- (2) Mejora de los resultados de la PAC en materia de medio ambiente y cambio climático mediante:
 - el aumento del número de zonas agrícolas en las que se aplican prácticas agrícolas que proporcionan beneficios medioambientales y climáticos y el fomento de la adopción de medidas agroambientales más avanzadas por los Estados miembros y los agricultores.
- (3) Mejora de la eficacia y la eficiencia de la política mediante:
 - el reequilibrio de los pagos directos para reflejar mejor el objetivo de apoyo a la renta y el comportamiento medioambiental;
 - la reducción de las disparidades en los niveles de los pagos directos entre los Estados miembros y los agricultores.

3. OPCIONES POLÍTICAS

Después de un amplio debate público y de la adopción de una serie de posiciones propias de las instituciones de la UE y de algunos Estados miembros, se formularon tres hipótesis políticas coherentes (ajuste, integración y reenfoque) para alimentar el proceso de toma de decisiones, a través de la exploración de la gama de evoluciones políticas posibles, en un planteamiento global que también examina las potenciales interacciones y sinergias entre las principales líneas de intervención política, al tiempo que cada elemento es evaluado individualmente en anexos específicos.

- La hipótesis de ajuste se centra en un ajuste limitado de la PAC, incidiendo en aquellos elementos que funcionan bien en la PAC actual y abordando las principales

carencias del marco político vigente, sin introducir cambios fundamentales en la política.

- La hipótesis de integración pretende mejorar la orientación específica de la ayuda de la PAC a la consecución de sus objetivos políticos, especialmente mediante una mejor integración de las contribuciones de los diferentes elementos políticos, lo que incluye la introducción de nuevos elementos en el marco político, así como modificaciones sustanciales de la estructura de la política.
- La hipótesis de reenfoque reduce el ámbito de intervención política de la PAC a los aspectos medioambientales y de cambio climático, al tiempo que se da por sentado que la capacidad de producción puede mantenerse sin ayuda a través del recurso a las señales del mercado, y que el objetivo de contribuir a la vitalidad de las zonas rurales y al equilibrio territorial puede satisfacerse mediante otras políticas comunitarias.

Estas hipótesis son enfoques transversales que abordan los tres grandes objetivos políticos de la futura PAC descritos en la sección anterior. Sin embargo, atribuyen diferentes pesos a los tres objetivos y se basan, hasta cierto punto, en diferentes enfoques con respecto a la necesidad de intervención política.

De este modo, estas hipótesis también abordan de distinta forma los riesgos esenciales derivados de la falta de intervención política, las deficiencias del mercado y el consiguiente riesgo derivado de una intervención política indebidamente canalizada o de un fracaso de la política. Este último riesgo sirvió de base para descartar otras hipótesis políticas presentadas durante la consulta pública.

Con respecto al análisis de los efectos de estas hipótesis, la referencia es el *statu quo*, que no aborda las deficiencias políticas identificadas en la definición del problema ni la hipótesis contrafactual de no contar con ninguna política, que debería originar importantes problemas en materia de ingresos y medioambiente³.

Las hipótesis se presentan sobre la base de cambios implícitos en las tres principales líneas de intervención política, a saber, medidas de mercado (Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo), pagos directos (Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo) y política de desarrollo rural (Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo).

Cuadro 1: Esbozo de las principales opciones políticas por hipótesis e instrumento político

	Instrumentos de mercado (Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo)	Pagos directos (Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo)	Desarrollo rural (Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo)
Ajuste:	Racionalización y simplificación de los	Redistribución; condicionalidad	Aumento moderado del presupuesto; utilizado para

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm

<i>Enfatizar los resultados de la PAC y abordar las principales carencias</i>	instrumentos existentes Mejora de la cooperación de los agricultores en el ámbito de las normas de competencia	reforzada	competitividad/innovación o medio ambiente
Integración: <i>Mejorar la orientación de la PAC hacia sus objetivos</i>	Racionalización y simplificación de los instrumentos existentes Orientación hacia la cadena alimentaria y la mejora de la capacidad de negociación de los agricultores (tres subopciones)	Redistribución; nueva arquitectura de los pagos directos; «ecologización» Condicionalidad reforzada; limitación; régimen para los pequeños agricultores, régimen; régimen para los jóvenes agricultores	Redistribución entre los Estados miembros Innovación, cambio climático y medio ambiente como principios rectores Orientación estratégica reforzada y marco estratégico común con otros fondos
Reenfoque: <i>Limitar el ámbito de aplicación de las intervenciones de la PAC a los aspectos medioambientales</i>	Suprimido	Eliminación progresiva	Aumento sustancial de la financiación; incidencia en el cambio climático y el medio ambiente

4. EVALUACIÓN DE LA REPERCUSIÓN DE LAS OPCIONES POLÍTICAS ALTERNATIVAS

La hipótesis de **ajuste** supone la continuación de los principios del marco político actual basado en la orientación al mercado. Esta hipótesis debería permitir a los agricultores, en función de las señales del mercado, hacer un mejor uso de los instrumentos políticos disponibles para mejorar su competitividad, mientras que los pagos directos redistribuidos entre los Estados miembros permitiría protegerles de las fluctuaciones excesivas de los ingresos de forma más eficaz y equitativa en toda la UE. La redistribución de los pagos directos en los Estados miembros (modelo regional) permitiría un mayor apoyo para las zonas agrícolas más beneficiosas para el medio ambiente y limitaría el abandono de las tierras, pero el aumento de la presión económica podría conducir a la intensificación de la producción en las regiones más fértiles. Las medidas de desarrollo rural seguirían abordando cuestiones rurales más amplias, pero podría disminuir el papel de la agricultura en la economía, el empleo y el crecimiento de las zonas rurales.

La hipótesis de **integración** propone un marco político reforzado orientado hacia el apoyo a la competitividad, el desarrollo sostenible y la innovación en el sector y

encaminado a fomentar condiciones en virtud de las cuales los agricultores, ya sea de forma individual o colectiva, estarían mejor capacitados para enfrentarse a futuros desafíos económicos y medioambientales. Los pagos directos ofrecerían una renta estable, lo que conduciría no solo a una redistribución más equilibrada, eficaz y equitativa, sino también dirigida activamente a determinados beneficiarios (pequeños propietarios, agricultores en regiones con dificultades naturales, sectores en riesgo, nuevos participantes, etc.). Un componente de ecologización también fomentaría determinadas prácticas medioambientales básicas en toda la UE, centrándose principalmente en las explotaciones agrícolas, a menudo más competitivas, que se alejaron de dichas prácticas, así como aquellas que están considerando abandonarlas a la luz de las actuales presiones económicas.

En la hipótesis de **reenfoque**, una eliminación progresiva de los pagos directos conduciría a una fuerte reestructuración en el sector y a explotaciones agrícolas mucho más grandes y más exigentes en términos de capital. La intensificación de la producción en las regiones más fértiles y el abandono de las tierras en zonas menos ventajosas tendrían consecuencias medioambientales negativas. La orientación de la política hacia medidas medioambientales con carácter de desarrollo rural aliviaría estos problemas, pero no contribuiría a mejorar la sostenibilidad de la agricultura en toda la UE. La eliminación progresiva de los pagos directos conduciría a la ruina de muchas explotaciones agrícolas y ejercería una presión adicional sobre la viabilidad de las zonas rurales con mayor desempleo y migración.

4.1. Carga administrativa

Determinados componentes de un nuevo modelo de pagos directos, tales como la limitación, la definición de «agricultores en activo» y la «ecologización» podrían ser potencialmente gravosos al exigir requisitos adicionales de control. Por otra parte, el régimen para los pequeños agricultores reduciría sustancialmente las exigencias administrativas vinculadas a la solicitud y a la concesión de pagos directos correspondientes a tales beneficiarios.

La eliminación de la actual superposición entre las medidas agroambientales disponibles en virtud del apoyo específico del primer pilar y del desarrollo rural y una solución uniforme para la ayuda asociada darían lugar a una simplificación. No obstante, la introducción de un posible proceso de aprobación por la Comisión podría ser más gravosa, principalmente para los servicios de la Comisión.

Mejorar la canalización de los pagos a los agricultores en activo exigiría un cuidadoso ajuste de las definiciones en cooperación con los Estados miembros y la integración, en el registro SIGC, de los criterios de selección a nivel de los Estados miembros. Esto supondría un considerable esfuerzo administrativo para los Estados miembros y, sin duda, para los agricultores a la hora de demostrar la admisibilidad, ya que tendrían que facilitar información detallada suplementaria y, posiblemente, presentar documentos de acompañamiento con su solicitud.

4.2. Dimensión internacional

Las sucesivas reformas de la PAC han disminuido sustancialmente su repercusión distorsionadora en los mercados internacionales. Todas las hipótesis analizadas deben

repercutir mínimamente en los mercados mundiales (incluso en los países en desarrollo). Esto es el resultado combinado de las anteriores reformas de la PAC y de los niveles actuales y previsibles de los precios mundiales, que han convertido a la UE en un agente económico sin influencia en el precio en los mercados agrícolas.

4.3. Comparación de las opciones

Las tres opciones se plantean como objetivo una agricultura más competitiva, sostenible y fuerte en zonas rurales dinámicas y, por tanto, intentan armonizar mejor la PAC con la estrategia Europa 2020, especialmente en términos de eficiencia de los recursos. A tal fin, será esencial mejorar la productividad agrícola a través de la investigación, la transferencia de conocimientos y, en general, la promoción de enfoques de colaboración. De ahí la importancia de la innovación, incluida la futura cooperación de innovación europea para la productividad y sostenibilidad agrícolas, como un requisito básico que trasciende las opciones políticas. Este elemento transversal está presente en las tres opciones y, por lo tanto, no forma parte de la comparación que sigue a continuación.

En términos de presupuesto, la hipótesis de **reenfoque** es claramente la que menos exigiría al presupuesto de la UE, habida cuenta de la eliminación progresiva de los pagos directos. Esta opción da prioridad a la orientación del mercado y, por consiguiente, a la aceleración de la adaptación estructural del sector hacia una mayor rentabilidad de las empresas. Además, esta opción expondría al sector a mayores riesgos en términos de estabilidad del mercado, debido a la ausencia de redes de seguridad e instrumentos de gestión de riesgos adecuados, así como al riesgo de descenso del gasto en innovación debido a la presión sobre los ingresos agrícolas. El ajuste estructural en el ámbito de la opción de reenfoque tendría costes sociales y medioambientales notables. Los ingresos disminuirían un 25 % y la producción se concentraría en las zonas y los sectores más rentables.

Incluso aunque el gasto destinado a medidas medioambientales mejor orientadas en el marco del desarrollo rural se duplicara, este esfuerzo no permitiría lograr una gestión sostenible de las tierras en todo el territorio de la UE, ya que la política perdería el efecto multiplicador de los pagos directos, junto con los requisitos en materia de condicionalidad. Además, las consecuencias sociales negativas, en particular en zonas y sectores que dependen en mayor medida de los pagos directos (por ejemplo, grandes cultivos y explotaciones lecheras, explotaciones extensivas de bovinos, ovinos y caprinos) serían tales que la utilización temporal de las medidas del eje 1 para apoyar la reestructuración no sería capaz de compensar las pérdidas ocasionadas por la eliminación progresiva de los pagos directos. La ausencia de las medidas del eje 3 pondrían en peligro el tejido rural, especialmente en las economías rurales diversificadas, poniendo en riesgo el equilibrio territorial. Estos resultados no son nuevos, pues se alcanzaron resultados similares en los dos estudios prospectivos Scenar 2020.

En el otro extremo del espectro, la **opción de ajuste** sería la mejor forma de permitir la continuidad de la política, con mejoras limitadas pero tangibles tanto en la competitividad agrícola como en el rendimiento medioambiental, mediante la redistribución de los pagos directos, el refuerzo de la ecocondicionalidad, la simplificación y racionalización de los instrumentos de mercado y el apoyo a los planteamientos cooperativos, así como la canalización de recursos adicionales para nuevos desafíos en el ámbito del desarrollo rural. El principal elemento innovador en esta

opción es el reequilibrio de los pagos directos entre los Estados miembros y dentro de ellos, con respecto al cual se han analizado diferentes opciones. Se pretende garantizar una distribución más equitativa y un apoyo mejor dirigido en consonancia con los objetivos políticos, evitando al mismo tiempo graves perturbaciones. La convergencia hacia una tasa más uniforme beneficiaría, en particular, a aquellos Estados miembros que actualmente están muy por debajo de la media de la UE.

La transición hacia un modelo regional (junto con la inclusión de «tierras desnudas», es decir, tierras subvencionables por las que no se han reclamado pagos) reequilibraría la ayuda entre tipos de explotación, especialmente en los Estados miembros que actualmente utilizan un modelo histórico, principalmente hacia sistemas de producción más extensivos. De hecho, el ganado herbívoro, el vino y la horticultura se beneficiarían, mientras que los cultivos herbáceos, las explotaciones mixtas y las explotaciones lecheras perderían con tal redistribución.

No obstante, existen serias dudas sobre la capacidad de la opción de ajuste para abordar adecuadamente los importantes desafíos climáticos y medioambientales en el futuro, lo cual también apunala la sostenibilidad de la propia agricultura a largo plazo.

La **opción de integración** incide aún más en la necesidad de ecologizar la PAC, con el componente «ecologización» de los pagos directos. El desafío reside en cómo diseñar esa ecologización con el fin de recoger los considerables beneficios medioambientales y climáticos y garantizar el uso sostenible de los recursos naturales sin menoscabo del equilibrio territorial en toda la UE, así como la competitividad a largo plazo del sector agrícola, ni complicar indebidamente la gestión de los pagos directos.

El análisis muestra que esto es posible, aunque no puede evitarse una cierta carga administrativa. La consiguiente incidencia negativa sobre la renta sigue siendo moderada por término medio (pero varía considerablemente en función de los Estados miembros, regiones y sistemas de cultivo). Esta incidencia negativa se vería agravada con una medida de diversificación de cultivos más ambiciosa, pero mitigada en caso de disposiciones más ambiciosas en ámbitos de interés ecológico, debido a su impacto en el mercado.

El componente de ecologización también liberaría fondos del desarrollo rural para destinarlos a medidas agroambientales y climáticas más sofisticadas. El efecto combinado de las medidas medioambientales y las medidas en favor de las zonas desfavorecidas en ambos pilares podría, por tanto, aumentar considerablemente la contribución de la PAC al suministro de bienes públicos, aunque a costa de esfuerzos administrativos adicionales para gestionar una estructura más compleja y evitar la duplicación de medidas. Siempre que se consiga el equilibrio adecuado entre la concepción de las medidas y su aplicación por parte de los Estados miembros, esta opción salvaguarda mejor el equilibrio territorial, ya que aborda la sostenibilidad a largo plazo de la agricultura y las zonas rurales.

Un cambio significativo en la política de desarrollo rural también forma parte de la opción de integración. El resultado debe ser una política más eficaz que ofrezca resultados en consonancia con las prioridades de la estrategia Europa 2020 en el ámbito del marco común con otros fondos de la UE, siempre que las posibilidades sean bien utilizadas por los Estados miembros y las regiones en el nivel de programación y que la

coordinación más estrecha con otros fondos no elimine la sinergias con el primer pilar. La distribución de la ayuda al desarrollo rural también debería reflejar mejor los objetivos políticos, teniendo en cuenta al mismo tiempo la distribución actual.

Por último, una mejor orientación de la ayuda por medio de los diferentes componentes de los pagos directos (en particular, la limitación, el régimen para los pequeños agricultores y una definición más precisa de «agricultores en activo») puede ayudar a lograr más eficacia en términos de apoyo a la renta y suministro de bienes públicos medioambientales. En el caso de la cadena de suministro alimentario, debe encontrarse un equilibrio entre la mejora de la capacidad de negociación de los agricultores y la garantía de competitividad y el funcionamiento mejorado del conjunto de la cadena.

La opción de integración permitiría aprovechar al máximo el valor añadido de la UE a través de un mejor mantenimiento de una agricultura sostenible en toda la UE, abordando importantes problemas de carácter transfronterizo, como el cambio climático, y reforzando la solidaridad entre los Estados miembros; esta iría seguida por la opción de ajuste y, después, la de reenfoque.

En términos de coste-eficacia, la opción de integración utilizaría mejor el presupuesto al aprovechar al máximo el valor añadido de la UE. Por otra parte, la opción de ajuste impondría exigencias igualmente importantes al presupuesto de la UE, sin la misma ambición en términos de resultados, mientras que la opción de reenfoque produciría un ahorro presupuestario pero, al mismo tiempo, reduciría notablemente el ámbito de aplicación y el valor añadido de la acción de la UE.

Cuadro 1: Comparación de las opciones por objetivo, valor añadido de la UE y relación coste/eficacia

	Ajuste	Integración	Reenfoque
Producción alimentaria viable	++	+++	+
Gestión sostenible de los recursos naturales y acciones climáticas	+	+++	++
Desarrollo territorial equilibrado	++	+++	+
Valor añadido de la UE	++	+++	+
Rentabilidad	+	++	+

Basándose en la anterior comparación, la opción preferida es la de integración, seguida de la de ajuste y, por último, la de reenfoque. Esta evaluación coincide con las preferencias manifestadas en la consulta pública (véase el anexo 9). Mientras que la opción de ajuste tal vez no esté suficientemente orientada y la de reenfoque sea demasiado arriesgada, la de integración parece encontrar el justo equilibrio en la orientación progresiva de la PAC hacia los objetivos de la estrategia Europa 2020, y este equilibrio también deberá encontrarse en la aplicación de los diferentes elementos.

5. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS COSTES, BENEFICIOS Y LOGRO DE LOS EFECTOS DESEADOS

En el futuro, será importante reforzar el seguimiento y la evaluación de la PAC, incluidos nuevos elementos del diseño de la política introducidos en el primer pilar, tales como la ecologización. El futuro sistema de seguimiento y evaluación para el desarrollo rural también debe reflejar mejor el enfoque estratégico reforzado con indicadores comunes basados en objetivos y prioridades, y facilitar la utilización de la evaluación como instrumento de gestión a lo largo de todo el periodo de programación.

Además, el seguimiento y la evaluación de ambos pilares deberían reunirse en un marco común para medir el rendimiento de la PAC en su conjunto en la estrategia Europa 2020. A tal fin, está en curso un proceso para la formulación de un conjunto común de indicadores vinculados a los objetivos políticos, constituido por:

- indicadores de impacto vinculados a objetivos generales;
- indicadores de resultados vinculados a objetivos específicos;
- indicadores de producción vinculados a los gastos en virtud de diferentes instrumentos.

Además, para remediar las carencias de datos, por ejemplo sobre indicadores de sostenibilidad, también está previsto el lanzamiento de un proyecto piloto que ponga en marcha un proceso que, subsanando las carencias de datos sobre indicadores al nivel de la explotación, permita un mejor seguimiento y evaluación de las reformas aplicadas.