

Boletín de las Comunidades Europeas Suplemento 4/88

El futuro del mundo rural

**Comunicación de la Comisión
al Parlamento Europeo
y al Consejo**



Suplementos 1988

1/88 Programa de trabajo de la Comisión para 1988

2/88 La Europa de los ciudadanos

3/88 Estatuto de la sociedad europea

4/88 *El futuro del mundo rural*

Boletín de las
Comunidades Europeas

Suplemento 4/88

El futuro del mundo rural

**Comunicación de la Comisión
transmitida al Consejo y al Parlamento Europeo
el 29 de julio de 1988 [COM(88) 501 final]**

COMUNIDADES EUROPEAS

Comisión

Esta publicación se edita también en las lenguas siguientes:

DA ISBN 92-825-9070-4

DE ISBN 92-825-9071-2

GR ISBN 92-825-9072-0

EN ISBN 92-825-9073-9

FR ISBN 92-825-9074-7

IT ISBN 92-825-9075-5

NL ISBN 92-825-9076-3

PT ISBN 92-825-9077-1

Una ficha bibliográfica figura al final de la obra.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988

ISBN 92-825-9069-0

No. catálogo: CB-NF-88-004-ES-C

Se autoriza la reproducción, citando la procedencia.

Printed in Belgium

Índice

<i>Resumen</i>	5
Introducción: <i>La Comunidad ante el desafío rural</i>	15
Primera parte: <i>Presente y futuro de un mundo rural en movimiento</i>	17
Reestructuración de la agricultura	17
Diversificación de la economía rural	21
Sociedad rural en movimiento	23
Previsiones para el futuro	26
A modo de conclusión: problemas del mundo rural	29
Segunda parte: <i>Hacia un enfoque comunitario de los problemas del mundo rural</i>	32
Consideraciones preliminares	32
Tres problemas característicos y tres estrategias básicas	33
Tercera parte: <i>Principales ámbitos de acción comunitaria. Orientaciones y sugerencias en pro del mundo rural</i>	44
Política agraria común	44
Medidas forestales	47
Protección del medio ambiente rural	47
Energía y mundo rural	48
Política regional	49
Medidas de apoyo a las PYME	50
Investigación, desarrollo e innovación al servicio del futuro del mundo rural	55
Difusión de nuevas tecnologías de información y telecomunicación	56
Educación, formación y política social	58
Campañas de información y sensibilización	60
Cuarta parte: <i>Reforma de los fondos estructurales e intervención financiera en favor del mundo rural</i>	62
Futuro del mundo rural y reforma de los fondos estructurales	62
Intervención financiera comunitaria en favor del mundo rural	66
<i>Conclusión</i>	71

Resumen

Introducción

La Comunidad ante el desafío rural

Las nociones de espacio o de mundo rural se refieren no sólo a una delimitación geográfica, sino a todo un tejido socioeconómico que abarca un conjunto de actividades muy diversas.

Además de marco de vida y actividad económica, el espacio rural cumple una serie de *funciones vitales* para el conjunto de la sociedad. Su carácter de zona amortiguadora de regeneración lo hace indispensable para la conservación del equilibrio ecológico. Además de que cada vez se está convirtiendo más en un lugar privilegiado para el recreo y el esparcimiento.

Desde hace algunos decenios el mundo rural europeo está sufriendo *profundos cambios* y cada vez es más frágil el equilibrio entre las diferentes funciones. Se ha convertido en una necesidad de la sociedad europea el hacer frente a esa evolución mediante el fomento de un desarrollo rural que mantenga, y en algunos casos restaure, el equilibrio indispensable.

El enfoque de la Comisión en materia de desarrollo rural se basa en tres puntos fundamentales:

- *cohesión económica y social* frente a una Comunidad ampliada y con una gran diversidad regional;
- *ajuste inevitable de la agricultura europea* a la realidad de los mercados y subsiguientes consecuencias para el sector agrario y la economía rural en general;
- *protección del medio ambiente* y conservación del patrimonio natural de la Comunidad.

Todos estos problemas se enmarcan en un *contexto general difícil*: alto nivel de desempleo, importante déficit presupuestario. Pero también se sitúa en la óptica de la progresiva consecución del gran mercado único que permitirá una mejor asignación de

recursos y una mayor especialización del trabajo.

Primera parte

Presente y futuro de un mundo rural en movimiento

El mundo rural de la Comunidad, al igual que ocurre con el de otros países industrializados, está sufriendo grandes cambios. El análisis de la evolución de los treinta últimos años permite poner de relieve una serie de fuertes tendencias que, con toda probabilidad, determinarán su evolución en el futuro:

— Profunda *reestructuración* del sector agrario: disminución de la superficie de uso agrario (sobre todo entre 1960 y 1975), fuerte reducción de la mano de obra, modernización e intensificación de los procesos de producción y cierta tendencia a la polarización estructural; aumenta la parte de superficie agraria y producción correspondiente a explotaciones de más de 50 hectáreas, pero subsisten un gran número de pequeñas explotaciones, bien a tiempo parcial (con otras actividades lucrativas), o bien como explotaciones en situación de bloqueo estructural con un importante subempleo (desempleo latente, desempleo encubierto); cada una de estas dos últimas categorías representa aproximadamente un tercio de las explotaciones comunitarias (EUR 10, 1985).

— Fuerte *diversificación* económica: aparición de nuevas actividades, bien en las diversas fases de la producción agraria, o, con frecuencia, sin conexión alguna con ésta.

A raíz de esas mutaciones, la importancia relativa de la agricultura está menguando a pasos acelerados en las regiones rurales tanto desde el punto de vista del empleo como de contribución al producto regional. De las 166 regiones de la Comunidad, sólo quedan diez (situadas en Grecia, Italia y España) en las que la parte del empleo agrario alcance el 30% del empleo total. Por el contrario, en 118 regiones, es decir, más del 71% de las regiones de la Comunidad, el empleo agrario abarca menos del 10% del total. Pero, además, sólo en 17 regiones (es decir, aproximadamente el 10% del número total) la contribución de la agricultura al producto nacional es superior al 10%.

Los cambios económicos corresponden a *cambios en las poblaciones rurales*:

— Tras un período de éxodo rural generalizado durante los años sesenta, vinculado a migraciones interregionales e internacionales hacia las grandes aglomeraciones y zonas industriales, asistimos actualmente a una *progresiva inversión de la tendencia a la despoblación* de las regiones rurales. Son excepción a esa nueva tendencia general únicamente Grecia y algunas regiones del Mezzogiorno, de España, Portugal y del Macizo Central francés, en donde sigue perdurando el modelo del éxodo rural de los años sesenta. En las demás regiones se observa más bien un aumento de la población rural, así como su rejuvenecimiento y una marcada diversificación social.

— En numerosas regiones rurales situadas, sobre todo, en la periferia de la Comunidad, si bien se ha detenido la emigración al exterior, se han creado movimientos migratorios intrarregionales hacia *centros urbanos menores* que constituyen subpolos de actividad económica, mientras que lo que es propiamente el campo se continúa vaciando.

Del análisis de las *previsibles evoluciones futuras* se desprenden las tesis siguientes:

— Por lo que se refiere al *sector agrario*, las perspectivas de expansión de la agricultura tradicional son bastante limitadas; hay que contar con que continúe la reestructuración de dicho sector. A raíz del aumento del rendimiento agrario que se espera en los próximos años, van a disminuir las superficies necesarias para las principales producciones agrarias. Según estimaciones, la Comunidad dispondrá a final de siglo de un excedente de tierras de uso agrario que puede oscilar entre los 6 y los 16 millones de hectáreas. La evolución de la mano de obra agraria va a sufrir las consecuencias del envejecimiento de la población. Actualmente la mitad de los agricultores tienen como mínimo 55 años y casi la mitad de ellos sin sucesor. La mayoría de estos agricultores trabajan en pequeñas explotaciones, sobre todo, en las regiones meridionales de la Comunidad.

— Desde un punto de vista *económico general*, hay que contar con que disminuyan y se hagan cada vez más selectivas las inversiones procedentes de fuera de las regiones rurales

que comporten la implantación de nuevas unidades de producción. Por esa razón, la diversificación de las economías rurales deberá basarse, mucho más que antaño, en la *revalorización del propio potencial de desarrollo* y en la creación de pequeñas y medianas empresas. Ahora bien, la experiencia demuestra que la creación de PYME tropieza con dificultades debidas a su (muy) pequeño tamaño y escaso soporte financiero, pero también en parte al contexto económico rural. Podemos señalar al respecto el alejamiento (geográfico y sociocultural) de los centros de decisión, la escasez de capital de riesgo, las dificultades de acceso a la información y a las innovaciones tecnológicas, la falta de servicios apropiados y la ausencia de un tejido económico integrado (vínculo entre empresas, aislamiento económico). Por lo tanto, no será de extrañar que en el futuro se desarrollen actividades secundarias y terciarias en las zonas rurales, concentradas, sobre todo, en los subpolos de desarrollo formados por pequeños núcleos urbanos y regionales (intermedios).

El análisis de las tendencias de fondo su *previsible evolución* revela la existencia de *tres problemas característicos* cuya solución o no determinará en gran medida el futuro del mundo rural.

— El primer problema característico es el de la *presión del mundo moderno*. Problemas de este tipo los hallamos en las regiones rurales cercanas a grandes aglomeraciones o con fácil acceso a ellas, especialmente en el centro y norte de la Comunidad y en numerosas regiones costeras. Se trata sobre todo de un problema de utilización del suelo en un contexto de intereses opuestos, transformación del paisaje, debilitamiento del equilibrio ecológico, parcelación del espacio rural debido a la construcción indiscriminada («Zersiedlung») y sobrecarga estacional de población debido al turismo.

— El segundo problema característico es el de la *decadencia rural*, que sigue modificando de manera más o menos pronunciada la fisonomía de muchas regiones rurales, especialmente en la periferia mediterránea de la Comunidad. En este caso se trata sobre todo de un problema de desarrollo y diversificación económica.

— El tercer problema característico lo constituyen zonas muy marginadas y de difícil acceso, como algunas zonas de montaña y ciertas islas. En ellas la decadencia rural, el *despoblamiento* y el *abandono de tierras* están muy acentuados y las posibilidades de diversificación económica son a menudo extremadamente limitadas. El problema es, pues, cómo mantener un mínimo de población y actividad humana con el fin de proteger el frágil entorno (riesgo de erosión y desertificación) y mantener el espacio rural.

A estos problemas característicos conocidos hay que añadir un elemento de incertidumbre por lo que se refiere al impacto que tenga la *progresiva adaptación de la agricultura comunitaria* a la realidad del mercado. Las reformas adoptadas o propuestas al respecto están encaminadas a sanear los mercados, diversificar y dar un enfoque más apropiado al apoyo a los agricultores y facilitar la adaptación estructural.

Es difícil prever en estos momentos con precisión el impacto de todas esas medidas. La experiencia demuestra más bien que se tiende a subestimar la capacidad de adaptación del sector agrario. De todas maneras, tanto las medidas de saneamiento como las socioestructurales (jubilación anticipada) tenderán más bien a acelerar el proceso de reestructuración de la agricultura. Sin embargo, hay otras medidas (ayudas a la renta, medidas en favor de zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas) que tenderán más bien a frenarlo. En conjunto, habrá que contar al principio con una ligera *aceleración del proceso de reestructuración* que podría acarrear algunos problemas. Por eso es importantísimo que se adapten lo más rápidamente posible las medidas de carácter social tales como las ayudas directas a la renta para evitar cualquier tipo de desequilibrio en el proceso de reajuste agrario. Asimismo, es crucial que se pongan en práctica lo más rápidamente posible los programas de desarrollo rural o regional decididos en virtud de la reforma de los fondos estructurales¹ con el fin de fomentar la creación de empleos alternativos y complementarios en las regiones rurales.

Segunda parte

Hacia un enfoque comunitario de los problemas del mundo rural

La Comunidad ya dispone de un gran número de posibilidades de intervención reglamentarias y financieras en favor del mundo rural. Por lo tanto, parece lógico y oportuno examinar los dispositivos existentes y adaptarlos y completarlos desde un punto de vista global y coherente. Ese es el enfoque preconizado por la Comisión: no sólo implica medidas especialmente encaminadas al desarrollo rural, sino también mayor preocupación al respecto e incluso la *modificación de todas las políticas* o programas que tengan un impacto real o potencial en el futuro del mundo rural. No obstante, la Comunidad, a pesar de disponer de un gran número de posibilidades de acción, no puede dar respuesta a todos los problemas de desarrollo de todas las zonas rurales, razón por la cual sus intervenciones deben ser necesariamente selectivas, notorias y coherentes, y ajustarse a objetivos de interés comunitario. Deben aportar un valor añadido a las medidas públicas nacionales, regionales y locales vinculándose estrechamente con éstas en la medida de lo posible (coordinación y coherencia).

El análisis de los tres problemas característicos con los que se enfrenta el mundo rural permite establecer *tres estrategias básicas* para dar respuesta a dichos problemas. Sin embargo, la diversificación de las economías rurales a partir de sus potencialidades propias implica que se conciban las medidas de desarrollo rural a partir de realidades locales. Así pues, las estrategias básicas deben adaptarse en cada caso a las realidades económicas y sociales de las regiones.

Frente a las previsiones del mundo moderno sobre el mundo rural (primer problema característico), el objetivo que hay que alcanzar no es tanto la aceleración del desarrollo económico de las zonas rurales como el in-

¹ DO C 245 de 12.9.1987 y Bol. CE 11-1987, punto 1.1.8; DO C 151 de 9.6.1988 y Bol. CE 3-1988, punto 2.1.108; DO L 185 de 15.7.1988 y Bol. CE 6-1988, punto 2.1.159; DO C 256 de 3.10.1988 y Bol. CE 7/8-1988, puntos 1.1.1, ss.; el Consejo adoptó los cuatro reglamentos de aplicación el 19 de diciembre de 1988.

crecimiento de la protección del medio rural; es también una cuestión de ordenación progresiva del territorio que permita a las regiones rurales satisfacer lo más posible la demanda de espacios verdes, en plena expansión hoy en día.

La ordenación integrada del territorio es una tarea que incumbe en primer lugar a las autoridades nacionales y/o regionales. Sin embargo, la Comunidad puede dar su apoyo en tres puntos concretos: ejecución de estudios complementarios y formulación de recomendaciones; adopción en toda la Comunidad de límites máximos de tolerancia y explotación del medio ambiente (reglamentación horizontal); fomento de prácticas agrarias y forestales que favorezcan la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

Frente a la decadencia rural (segundo problema característico), la revitalización e integración del tejido socioeconómico supone, además de las medidas propiamente agrarias, una política de creación de empleos duraderos y económicamente viables fuera del sector agrario (diversificación económica). Esta política de desarrollo rural debe reflejar ampliamente las necesidades e iniciativas locales, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas, y privilegiar el propio potencial.

En este contexto hay tres aspectos que revisten una especial importancia:

— estímulo y *diversificación de la oferta de servicios* destinados a las empresas (estudios de viabilidad, estudios de mercado, asesoramiento sobre gestión, acceso al capital de riesgo, difusión de innovaciones tecnológicas, etc.);

— *revitalización social y económica* que dinamice la gestión de las ayudas públicas para la prospección de potenciales beneficiarios y refuerzo de los vínculos establecidos entre los agentes económicos y su entorno socioeconómico;

— aceptación de un cierto *reagrupamiento de actividades* que mantenga el equilibrio de distribución territorial de la actividad económica; una posible pauta de acción podría consistir en favorecer la aparición de una serie de subpolos regionales de desarrollo y reforzar al mismo tiempo los vínculos entre

esos centros intermedios y las zonas rurales circundantes.

Esa política de diversificación económica puede necesitar y justificar, por lo tanto, la creación de nuevas *infraestructuras* o la mejora de las existentes. En muchos casos, serán indispensables una serie de medidas complementarias en los ámbitos de la *educación y formación profesional*.

Todas esas medidas deberán inscribirse en un proyecto global de desarrollo. Precisamente por esta razón son necesarios los *programas integrados de desarrollo rural*, iniciados con la reforma de los fondos, para garantizar la coherencia de las intervenciones. Esos programas deben elaborarse en estrecha *colaboración* con las autoridades nacionales, regionales y locales basándose en una preparación, seguimiento y evaluación en común que creen una auténtica *asociación*.

Frente a los problemas de las zonas marginadas (tercer problema característico), cualquier proceso de desarrollo será inevitablemente lento y exigirá un esfuerzo continuo. Sin embargo, para no comprometer las perspectivas de desarrollo a más largo plazo, los siguientes puntos son primordiales:

— mantenimiento de la población rural, esencialmente agraria, sacando el mayor partido de una agricultura extensiva de calidad e incitando a los agricultores a caminar por esa vía;

— apoyo en la medida de lo posible a la artesanía y pequeñas industrias existentes; progresivo desarrollo de actividades de carácter forestal;

— indispensable asistencia a la población local;

— conservación del entorno natural y del patrimonio cultural como bazas indispensables para el progresivo desarrollo del turismo.

Tercera parte

Principales ámbitos de acción comunitaria. Orientaciones y sugerencias en pro del mundo rural

El enfoque preconizado por la Comisión en favor del mundo rural, que se refleja en las

tres estrategias básicas, no sólo implica medidas orientadas especialmente al desarrollo, sino también *una mayor conciencia de los problemas rurales en el conjunto de la política y programas comunitarios* que tengan un impacto real o potencial en el futuro del mundo rural. En la tercera parte de la comunicación se exponen de manera más concreta orientaciones y sugerencias al respecto.

Política agraria común (PAC)

Desde 1984, la reforma de la PAC¹ ha ido acompañada de medidas de diversificación del apoyo a los agricultores (el apoyo mediante la política de precios y la intervención en los mercados ha sido sustituido en parte por otras medidas mejor enfocadas) y de una mejor adecuación del apoyo a las pequeñas explotaciones familiares económicamente débiles y a zonas con desventajas naturales y estructurales.

La Comisión propone seguir por esa vía y pretende examinar la posibilidad de adaptar más aún a las condiciones regionales y locales los mecanismos y medidas de carácter horizontal de la PAC. Asimismo, desea afianzar su apoyo a una mayor integración económica del sector. A tal efecto, habría que mejorar los servicios de apoyo a las explotaciones agrarias y concienciar a los agricultores de la necesidad de una buena gestión y de una eficaz política de mercados. Uno de los elementos de sus medidas será la creación de una política de mejora de la calidad de los productos: en este orden de cosas, la Comisión presentará próximamente una serie de propuestas que, respetando el acervo comunitario, permitan la creación de una política comunitaria coherente de etiquetado, designación y denominaciones de origen.

Medidas forestales

Sin que sean la panacea, la silvicultura y la industria de la transformación de la madera, con sus servicios adyacentes, constituyen una actividad prometedora para el desarrollo rural. La Comisión acaba de proponer un programa de medidas forestales² [doc.

COM(88) 255] destinado a reforzar el papel de la Comunidad y otorgarle la necesaria coherencia tanto desde el punto de vista sectorial como desde el de desarrollo rural. En cuanto a este último aspecto, los principales ejes del programa son: identificación de zonas propicias para el desarrollo forestal; concienciación de la población rural; estímulo de la cooperación entre las diferentes partes involucradas; búsqueda de soluciones financieras apropiadas para resolver los problemas que plantean las inversiones iniciales y la falta de ingresos durante el período de crecimiento de los árboles.

Protección del medio ambiente rural

No hace falta recalcar el estrecho vínculo existente entre agricultura y silvicultura como principales factores de utilización del suelo en las zonas rurales, así como la importancia de la protección del medio ambiente. Hay que adoptar una serie de normas que limiten determinadas prácticas perjudiciales y favorezcan a la vez otras que tengan un impacto positivo en el medio ambiente. Recientemente la Comisión ha presentado al Consejo y al Parlamento³ una comunicación pormenorizada al respecto [doc. COM(88) 338], que próximamente se concretará en una serie de propuestas.

Conviene señalar el papel constructivo que la agricultura y silvicultura pueden tener en la protección del medio ambiente, a la vez que favorecen el desarrollo rural. En la medida en que se conviertan en un bien público necesario y apreciado, se pueden justificar medidas de fomento o compensatorias, incluso de carácter permanente, con finalidades medioambientales.

Energía y mundo rural

El mundo rural es un consumidor de energía nada despreciable (del 15 al 20% del consumo final de la Comunidad). Pero al mismo

¹ Bol. CE 7/8-1983, puntos 1.1.1, ss., y Suplemento 4-83 del Bol. CE; Bol. CE 7/8-1985, puntos 1.2.1, ss., COM(85) 333 final.

² DO C 312 de 7.12.1988 y Bol. CE 9-1988, puntos 1.2.1, ss.

³ COM(88) 338 final, Bol. CE 6-1988, punto 2.1.219.

tiempo, la agricultura y la silvicultura producen materias primas renovables que pueden utilizarse con fines energéticos. Además, la explotación de fuentes de energía alternativas (solar, eólica) puede revestir especial interés para algunas zonas rurales. Actualmente, ya está concediendo la Comisión apoyo financiero a la puesta a punto de tecnologías adaptadas a las condiciones específicas del mundo rural y destinadas a fomentar la utilización racional de la energía y a desarrollar la utilización de energías renovables.

La Comisión propone aumentar los esfuerzos, de acuerdo, en concreto, con los futuros programas de demostración que deberían iniciarse en 1990. Se trataría de realizar un significativo esfuerzo de divulgación de las tecnologías mejor adaptadas a las necesidades del mundo rural, incrementar el número de proyectos que afecten directamente al mundo rural y aumentar la participación de las PYME rurales en el programa.

Política regional

Hoy en día, el desarrollo rural dentro de la política regional implica principalmente:

— que no se concentre todo el esfuerzo de desarrollo en los grandes polos centrales de actividad económica, sino que se favorezca la creación de un mayor número de centros intermedios («subpolos») bien distribuidos por el territorio;

— que se estimulen al máximo las iniciativas locales, en concreto las de las PYME, y se privilegie el propio potencial sin por ello excluir las aportaciones exteriores; se trata de reactivar la vida económica y social y diversificar la oferta de servicios a las empresas.

En materia de inversiones, es importante que se fomenten mucho más que en el pasado las inversiones productivas en función de las necesidades del mercado. En los casos en que dichas inversiones productivas deban acompañarse o incluso ir precedidas de inversiones en infraestructuras técnicas (carreteras, red de telecomunicaciones, etc.), estas últimas debieran ser racionalmente económicas. Habida cuenta del alto coste de las in-

fraestructuras, se necesitarán análisis de la relación entre costes y beneficios que permitan evaluar el impacto económico de la inversión.

Medidas de apoyo a las PYME

El rasgo más característico de las PYME rurales es todavía la poca competitividad, debida en parte a su relativo aislamiento económico y al envejecimiento de sus modos de producción.

Para hacer frente a esos problemas, parece importante el fomentar la difusión de nuevas tecnologías en las industrias manufactureras y artesanales rurales y la creación de una oferta competitiva de bienes de equipo modernos, así como orientar el ahorro regional hacia la financiación de la modernización de las actividades productivas.

La revitalización de las infraestructuras financieras del medio rural es crucial: mayor descentralización de las instituciones bancarias; mejor acceso de los sectores no agrarios a los recursos financieros; apoyo a la creación de sociedades regionales de inversión, sociedades de capital de riesgo y sociedades de garantía recíproca.

La revitalización de las infraestructuras financieras debería ir a la par, en numerosos casos, de una mejora de las infraestructuras de servicios: rehabilitación de las zonas industriales y artesanales existentes asociando centros que ofrezcan una amplia gama de servicios y apoyo a la creación de nuevas zonas; mejora del acceso a las redes de telecomunicación y transportes.

Con frecuencia se ha resaltado la importancia del estímulo y diversificación de la oferta de servicios, en concreto servicios a empresas, como elemento clave del desarrollo de las economías rurales. Se podrían llevar a cabo al respecto una serie de intervenciones que girarán en torno a cuatro grandes ejes: creación de infraestructuras técnicas para los servicios; desarrollo de una serie de medidas contextuales favorables (medidas de carácter jurídico, arancelario y de organización); estímulo de la demanda de servicios, y actividades de formación en profesiones del sector terciario.

Entre los servicios que se deben crear en el medio rural, el turismo rural ocupa un lugar muy especial y, *a priori*, las perspectivas parecen muy favorables. Para sacarle el mayor partido, se deberían organizar las intervenciones en torno a tres ejes principales: mejora de las prestaciones turísticas mediante una ayuda a la organización del sector turístico y a la comercialización de productos; creación de una oferta turística más elaborada (productos mejor acabados); creación de infraestructuras apropiadas (piscinas, campos de deporte, etc.) y mejor formación de quienes se dediquen a la prestación de servicios turísticos; progresiva incorporación del turismo a la diversificación de la actividad agraria principal (formación de los agricultores y sus esposas, creación de las indispensables infraestructuras de asistencia).

Investigación y desarrollo

La Comunidad no puede admitir que el mundo rural se convierta cada vez más en un tercer mundo tecnológico condenándolo al subdesarrollo permanente. Las opciones realizadas en el campo de la investigación y desarrollo tecnológico y en el de la difusión y aplicación de nuevas tecnologías son cruciales para el futuro del mundo rural. Ahora bien, como las regiones rurales padecen múltiples desventajas, es esencial que al principio se mejore el contexto económico y socio-profesional para poder vencer esas dificultades, incidiendo de manera hábil e ingeniosa en el desarrollo de la competencia profesional, ofreciendo un mejor acceso a la información económica y tecnológica y afianzando la política de investigación y desarrollo de las PYME rurales.

En la actualidad la Comisión está realizando muchos proyectos de investigación y desarrollo que pueden resultar interesantes para el mundo rural. La Comisión propone adaptarlos hasta cubrir las necesidades de las economías rurales y fomentar el compromiso entre empresas y unidades de investigación situadas en el medio rural de cara a programas de intercambio y empresas conjuntas entre laboratorios e industrias. Además, la Comisión también examinará las posibilidades, por una parte, de incorporar aún más

la preocupación por el desarrollo rural en los programas de investigación comunitarios *Esprit*¹ o *BRITE*,² por otra, de aumentar la participación de las PYME rurales en dichos programas. Si esta solución no diera frutos, se podría contemplar la posibilidad de un programa centrado más específicamente en el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías en el mundo rural.

Nuevas tecnologías de información y telecomunicación

Numerosas experiencias en el mundo entero demuestran que las telecomunicaciones pueden constituir un vínculo privilegiado entre el mundo rural y los grandes centros de actividad económica y cultural. En las regiones más desarrolladas de la Comunidad, muchas empresas rurales, incluidas las explotaciones agrarias, utilizan ya con éxito nuevas tecnologías de información, así como los muchos servicios que se les ofrecen de gestión interna e intercambio con el exterior. Sin embargo, todavía son necesarios importantes esfuerzos de difusión más sistemática y sensibilización de los potenciales usuarios de las zonas rurales menos desarrolladas.

Un aspecto esencial para el futuro de dichas zonas es la posibilidad de ofrecer, gracias a la telecomunicación, una enseñanza y formación profesional de alta calidad. Entre las numerosas experiencias que ya existen en Europa en este campo, la de los centros rurales de telecomunicación («tele-cottages») de Escandinavia es con toda probabilidad la más amplia, completa e interesante.

En cuanto a las zonas rurales y, en concreto, periféricas o de difícil acceso de la Comunidad, la Comisión propone que se incrementen las inversiones en infraestructuras de telecomunicación, que se amplíe el programa STAR, enfocado sobre todo al ámbito de los servicios avanzados de telecomunicación, y que se ponga en práctica un programa de

¹ DO L 67 de 9.3.1984 y Bol. CE 2-1984, puntos 1.3.1, ss.; DO L 118 de 6.5.1988 y Bol. CE 4-1988, punto 2.1.54.

² DO L 83 de 25.3.1985 y Bol. CE 12-1984, puntos 1.7.1, 1.7.2; DO L de 4.3.1988 y Bol. CE 2-1988, punto 2.1.135.

apoyo a la utilización de nuevas tecnologías en el mundo rural (sensibilización, formación, estímulo de la demanda). Además, la Comisión estudiará las posibilidades de utilizar la idea de los centros rurales de telecomunicación («tele-cottages»).

Educación, formación y política social

Es ampliamente conocida la importancia de la educación y formación profesional como preliminares y complementos de cualquier desarrollo rural. Ahora bien, las zonas rurales presentan con frecuencia importantes déficit en su tejido educativo: la infraestructura educativa o de formación escasea o está en vías de desaparición y los planes de formación existentes están, con algunas excepciones, enfocados sobre todo a las poblaciones urbanas e industriales.

Por consiguiente, es esencial el apoyar y estimular a los estados miembros y regiones en sus esfuerzos por mantener un tejido educativo válido en el medio rural. En la medida de lo posible, se debería reforzar la infraestructura que representan las escuelas rurales transformando algunas de ellas en pequeños centros multiuso de educación, formación profesional básica, formación continua, iniciación y fomento del desarrollo rural y actividades culturales.

Además, se propone crear, en estrecha colaboración con los Estados miembros y regiones, planes educativos y programas de formación profesional adaptados a las necesidades del mundo rural. Este dispositivo debería completarse con la constitución a escala nacional y/o regional de equipos polivalentes de enseñantes con posibilidades de desplazamiento.

La labor de estos equipos sería la de ofrecer el apoyo socioprofesional necesario para el desarrollo de actividades alternativas y complementarias de la agricultura y para un mejor conocimiento de las técnicas modernas de producción, gestión y comercialización por parte del propio sector agrario. Al mismo tiempo, podrían ofrecer posibilidades de formación de más alto nivel (técnica, económica, etc.).

Campañas de información y sensibilización

La falta de información sistemática y rápida en prácticamente todos los ámbitos constituye también una importante desventaja para las zonas rurales. El problema del intercambio de información con el exterior está a menudo agudizado por la deficiente comunicación existente incluso en el interior de una región determinada.

Así, pues, la Comisión tiene la intención de acelerar y dar su apoyo a las iniciativas sobre información y sensibilización: organización de seminarios de sensibilización, edición de prospectos informativos sobre la iniciativas comunitarias en medio rural, fomento de intercambios de información y difusión de experiencias en el campo del desarrollo rural, etc.

Además de esos proyectos concretos de información, la Comisión examinará la posibilidad de crear estructuras patentes y notorias de información e incentivación, puntos de encuentro para la discusión y reflexión en común de todos aquellos que estén interesados en el desarrollo rural, experiencia que podría recibir el nombre de encuentros sobre información e incentivación rural. A partir de 1988 se podrían iniciar ya experiencias piloto.

Cuarta parte

Reforma de los fondos estructurales e intervención financiera en favor del mundo rural

Futuro del mundo rural y reforma de los fondos estructurales

El conjunto de posibilidades de intervención en favor del mundo rural de que dispone la Comunidad no sólo se limita a las políticas estructurales. Las demás políticas y programas pueden y deben contribuir al desarrollo del mundo rural, con reorientaciones en algunos casos. A veces esas otras políticas y medidas se revelan incluso mucho más importantes que algunas medidas de carácter estructural, frente al primer problema característico, por ejemplo.

Por consiguiente, parece evidente que, sobre todo en los casos en los que el mundo rural

se enfrenta con un problema de reestructuración agraria y diversificación económica, las políticas estructurales constituyen el tema fundamental del debate.

La gran dispersión de los recursos de los fondos estructurales en un gran número de proyectos, a menudo sin vínculo coherente alguno entre ellos, así como una coordinación y colaboración deficiente entre las intervenciones de los diversos fondos, dificultaron en el pasado la eficacia de las políticas estructurales de la Comunidad. Por esa razón, la Comisión ha iniciado una reforma de los fondos estructurales¹ que implica un cambio de método, una mejor coordinación y una mayor concentración geográfica y funcional de los recursos presupuestarios disponibles, que, incluso, experimentarán un sensible aumento. La exigencia de una intervención comunitaria de índole complementario con respecto a las medidas nacionales, regionales o incluso locales, la aspiración a la colaboración real entre todos los niveles interesados de la administración pública y la programación coherente del conjunto de medidas enmarcadas en un espíritu comunitario favorable, caracterizan el nuevo enfoque metodológico preconizado por la Comisión² y adoptado por el Consejo a propuesta de aquélla.

El objetivo del desarrollo rural es explícita e implícitamente uno de los objetivos prioritarios de la futura intervención de los fondos estructurales que formará parte de los siguientes programas:

— *Programas globales de desarrollo regional* en regiones que presenten un retraso estructural por su carácter extremadamente rural. El Consejo ha adoptado una lista de las regiones susceptibles de beneficiarse de dichos programas de acuerdo con las prescripciones del Reglamento de base sobre la reforma de los fondos.

— *Programas de desarrollo rural* destinados a otras regiones o zonas rurales. Esas regiones o zonas se especificarán en el Reglamento horizontal sobre los fondos en función de su grado de ruralismo y teniendo en cuenta el número de personas que se dediquen a la agricultura, el nivel de desarrollo económico y agrario, el carácter periférico y su sensibilidad ante la evolución del sector

agrario y, en particular, ante la reforma de la política agraria común.

En cuanto a estas últimas regiones en concreto, no se excluyen medidas que favorezcan el desarrollo rural y se incluyan en programas nacionales o regionales. No obstante, los regímenes de ayudas públicas deberán inscribirse en un marco comunitario de ayudas estatales al desarrollo regional, notificarse a la Comisión y ser aprobadas por ésta.

Intervención financiera comunitaria en favor del mundo rural

Los fondos estructurales aunarán su intervención en favor del desarrollo rural con arreglo a programas operativos de desarrollo regional o rural. Además, la sección «Orientación» del FEOGA llevará a cabo una labor del carácter horizontal que facilite la adaptación de las estructuras agrarias y el Fondo Social Europeo podrá intervenir en zonas rurales para combatir el desempleo de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

A las intervenciones de los fondos se podrían añadir los *instrumentos de préstamo*. Efectivamente, entre los instrumentos de préstamo tradicionales a disposición de la Comunidad se pueden poner al servicio de las medidas comunitarias en favor del mundo rural tanto el Banco Europeo de Inversión (BEI) —principal instrumento de préstamo de la Comunidad, muy activo en el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas—, como el nuevo instrumento comunitario (NIC), que (NIC IV)³ sirve para financiar las inversiones productivas de las PYME.

Actualmente esos instrumentos de préstamo más tradicionales se están completando progresivamente con medidas de carácter más específico y concreto en favor de la financia-

¹ DO C 245 de 12.9.1987 y Bol. CE 7/8-1987, punto 1.1.8; DO C 151 de 9.6.1988 y Bol. CE 3-1988, punto 2.1.108; DO L 185 de 15.7.1988 y Bol. CE 6-1988, punto 2.1.159; DO C 256 de 3.10.1988 y Bol. CE 7/8-1988, puntos 1.1.1, ss.; el Consejo adoptó los cuatro reglamentos de aplicación el 19 de diciembre de 1988.

² DO C 151 de 9.6.1988, Bol CE 3-1988, punto 2.1.108.

³ DO L 71 de 14.3.1987, Bol CE 3-1987, punto 2.1.3.

ción de las PYME y, en particular, de aquellas PYME más innovadoras cuyos cimientos financieros son demasiado exigüos como para ofrecer garantías a los bancos. Con sus *medidas de ingeniería financiera* la Comunidad fomenta el desarrollo de un conjunto de instrumentos o mecanismos que ofrezcan a las empresas los productos y servicios financieros que necesiten (fomento de sociedades de inversión, de garantía recíproca, de capital de riesgo, de participación en empresas, de creación de fondos de garantía, etc.). Toda esa panoplia de recursos financieros de que se dispondrá debería permitir que se adoptaran soluciones a medida para los diferentes problemas financieros del mundo rural.

Además de la mejora y diversificación de la infraestructura financiera de las zonas rurales, se podría proyectar una medida de carácter temporal (que abarcara, por ejemplo, un período de 10 a 15 años) para constituir un paquete de préstamos específicamente destinados a inversiones «paraagrarias» o no agrarias en regiones rurales. Esos préstamos los podría ofrecer el BEI con sus recursos propios, o bien con empréstitos comunitarios (una especie de «NIC rural»). Puesto que servirían para financiar inver-

siones de carácter modesto, se podrían distribuir según el método ya experimentado de préstamos globales.

Basándose en esas orientaciones la Comisión formulará antes de que acabe 1988 las propuestas pertinentes sobre esos nuevos métodos de financiación para la diversificación de las economías rurales.

Además, la Comisión tiene la intención de hallar una solución al problema de la deuda de los agricultores y, muy particularmente, de aquellos jóvenes agricultores que aceptasen ceñir sus actividades o reconversión a programas regionales de desarrollo rural.

Conclusión

El espacio rural, que cubre cerca del 80% del territorio comunitario, las personas que habitan y/o ejercen sus actividades en él, que representan más del 50% de la población comunitaria, y la necesidad de espacios naturales exigen que toda la Comunidad se movilice hacia el desarrollo del mundo rural. Ése es el objetivo de las propuestas, sugerencias y pautas expuestas por la Comisión en esta comunicación.

La Comunidad ante el desafío rural

Si se acepta el significado que generalmente tiene en Europa,¹ el mundo rural abarcaría aquellas zonas y regiones donde se llevan a cabo actividades diversas e incluiría los espacios naturales y cultivados, los pueblos, villas, ciudades pequeñas y centros regionales, así como las zonas rurales «industrializadas» de dichas regiones. Ello representa la mitad de la población y algo más del 80% del territorio comunitario.

Pero la noción de mundo rural no implica únicamente la simple delimitación geográfica. Evoca todo un tejido económico y social, con un conjunto de actividades de lo más diverso: agricultura, artesanía, pequeñas y medianas industrias, comercio y servicios. Sirve de amortiguador y de espacio regenerador, por lo que resulta indispensable para el equilibrio ecológico al tiempo que se ha convertido en un lugar privilegiado de reposo y de ocio.

Ahora bien, desde hace unos cuantos decenios, el mundo rural europeo se ve sometido a profundos cambios que ponen en peligro el equilibrio entre sus diversas funciones. A raíz de la reforma de la PAC, que sólo tiene una parte de responsabilidad en estos cambios, nos hemos hecho más conscientes de ellos. Por otra parte, el fomento de un desarrollo rural que mantenga, e incluso en algunos casos restablezca, el equilibrio indispensable se ha convertido en una necesidad para la sociedad europea.

Los planes de desarrollo rural de la Comisión se basan en tres preocupaciones fundamentales:

Aumento del número de zonas poco desarrolladas

Con la entrada de Irlanda, Grecia, España y Portugal en la Comunidad aumentó claramente la proporción de zonas con retraso estructural en su desarrollo socioeconómico. La mayor parte de estos países siguen siendo

muy rurales, con una población activa de entre el 20 y 30% que continúa trabajando en la agricultura. Mejorar las condiciones de vida y aumentar las posibilidades de empleo resulta indispensable si se quiere mantener a una población que, de lo contrario, se vería obligada a emigrar a las grandes aglomeraciones y que, de permanecer en el medio rural, quedaría marginalizada y reducida a la pobreza. Así pues, el desarrollo rural —en el sentido amplio del término— constituye un elemento clave de la cohesión económica y social de la Comunidad.

Adaptación de la agricultura europea

La agricultura, que ocupa cerca del 60% de las tierras comunitarias (más del 80% si se incluyen los bosques), se encuentra ante un reto de adaptación sin precedentes. Efectivamente, la producción agraria aumenta de forma estructural más deprisa que la demanda solvente. En estos momentos la Comunidad tiene excedentes estructurales de la mayor parte de sus productos tradicionales. La PAC, la política de precios, mercados y estructuras agrarias ya no puede fijarse como objetivo el aumento indiscriminado de la producción sino el ajuste de la oferta a la demanda.

El efecto estructural, económico y social de tal ajuste varía de una región a otra según los distintos tipos de zona rural y modo de producción. De todos modos, en general, lo probable es que haya cada vez más explotaciones que no puedan obtener una renta económica y socialmente aceptable sólo con su producción agraria.

Por otro lado, parte de las tierras —con frecuencia marginales— que actualmente se dedica a la producción agraria dejará de utilizarse para este fin y quedará probablemente abandonada, con todos los problemas

¹ Véanse *Problemas urbanos y política regional de la Comunidad*, Reading University, 1986, y *Tercer informe periódico sobre la situación de la evolución socioeconómica de las regiones comunitarias* (doc. COM(87) 230 final y Bol. CE 5-1987, punto 2.1.127). Véase igualmente, OCDE: *Gestión rural pública*, París, 1986, y trabajos del Consejo de Europa en conexión con su campaña en pro del mundo rural.

que ello supone de medio ambiente y desertificación en algunas regiones.

Además, una parte de la población rural activa que actualmente trabaja en la agricultura ya no encontrará empleo en este sector, al menos en dedicación exclusiva. Por tanto, resultará indispensable fomentar nuevas actividades y encontrar nuevas fuentes de ingresos. En algunos casos las ayudas a la renta serán necesarias, ya sea durante un período transitorio de adaptación o, en casos más extremos, de forma permanente para evitar rupturas económicas y sociales graves y mantener una actividad humana en las zonas especialmente sensibles. De ahí la insistencia de la Comisión en que la propuesta de ayuda a la renta que le presentó al Consejo se apruebe sin tardanza.¹

Esta preocupación por evitar rupturas económicas y sociales graves, sobre todo si son consecuencia del reajuste de la PAC, y por conservar un modelo de desarrollo rural europeo basado en el fomento de la empresa familiar y en una ordenación equilibrada del espacio constituye la línea maestra de la actuación de la Comisión. En las regiones menos favorecidas viene a sumarse a la preocupación por estimular el desarrollo económico regional.

Modificaciones del entorno económico y social

La urbanización, la industrialización, el desarrollo de la infraestructura de transportes,

el exceso de turismo en algunos lugares, la proliferación de construcciones dispersas con la consiguiente parcelación del espacio y la utilización a veces indiscriminada de nuevas técnicas en todos los órdenes de la vida, incluida la agricultura, constituyen factores que han dejado y dejarán profunda huella en el agro de gran parte de la Comunidad. En otras zonas son más bien el éxodo rural, el abandono y la erosión de las tierras o la desertificación de regiones enteras arrasadas por los incendios los que conforman la imagen de progresiva degradación del campo.

Estos problemas estructurales agrarios y ecológicos se plantean hoy en día dentro de un contexto general especialmente difícil: nivel de desempleo elevado, crecimiento económico limitado e importantes déficit presupuestarios. A la gestión pública rural se le plantea continuamente el problema de encontrar un compromiso entre las obligaciones ecológicas, las necesidades sociales y la racionalidad económica. Tal compromiso no puede llevarse a cabo con eficacia de forma improvisada, sino trazando estrategias coherentes.

La progresiva realización del gran mercado único de 1992 constituye el último elemento del cuadro. En efecto, la eliminación de las barreras físicas, técnicas y fiscales que siguen existiendo traerá importantes consecuencias para la asignación de recursos y la especialización del trabajo.

¹ DO C 236 de 2.3.1987; Bol. CE 4-1987, punto 1.2.1.

Presente y futuro de un mundo rural en movimiento

Durante mucho tiempo, el sector agrario ha sido la principal fuente de empleo e ingresos del mundo rural, pero esta situación ha cambiado enormemente, sobre todo a partir de 1950. Si bien sigue constituyendo un elemento esencial del mundo rural, la agricultura ya no ocupa hoy en día un lugar dominante en la economía de las regiones comunitarias. En términos de empleo, la agricultura pasó del 11,2 al 8,4% entre 1975 y 1985 en la Comunidad de los Doce. De las 166 regiones que tiene la Comunidad, únicamente en diez —situadas en Grecia, Italia y España— supone el empleo agrario el 30% del empleo total. Frente a esto, 118 regiones, es decir, más del 71% de las regiones comunitarias, tienen menos del 10% de empleos agrarios.

La contribución de la agricultura al PIB comunitario es hoy de un 3,4%, frente al 5,4% de 1970, y no hay ninguna región donde la agricultura contribuya con más de un 4% al valor añadido bruto total de la región. Sólo en 17 regiones (es decir, en el 10% del total) la agricultura contribuye al producto regional con más del 10%.

La pérdida de importancia relativa de la agricultura que reflejan estas cifras es el resultado de los importantes cambios que han tenido lugar desde 1950 en las economías rurales de la Comunidad. Se trata de una reestructuración profunda del sector agrario y, al mismo tiempo, del desarrollo de otras actividades económicas, ya sea durante las diversas etapas de la actividad agraria o sin vínculo directo con ella. Se trata asimismo de una interdependencia cada vez mayor entre el medio rural y el urbano. Sin embargo, estos cambios no se han producido de igual manera en todas partes ni se han operado con la misma intensidad y velocidad en todas las regiones comunitarias.

Reestructuración de la agricultura

Progreso tecnológico, mejora de la productividad y aumento de la producción

La mecanización, las nuevas técnicas de selección, los piensos compuestos, los abonos minerales y los productos ciclosanitarios constituyen avances tecnológicos admirables que, en el transcurso de los últimos decenios, permitieron aumentar la productividad técnica de la agricultura (rendimientos por hectárea o por unidad de ganado) a veces de forma espectacular. La rápida divulgación de las nuevas técnicas, las facilidades de financiación que en muchos países tenían los agricultores y unas perspectivas de mercado prometedoras, al menos hasta mediados de los años setenta, trajeron consigo la rápida modernización de las explotaciones y una racionalización e intensificación de la producción agraria comunitaria sin precedentes.

Esta evolución plantea nuevas exigencias a los agricultores en cuanto a cualificación agronómica y conocimientos de gestión de empresa. Al mismo tiempo, la aplicación de nuevas técnicas y el consiguiente aumento de los rendimientos han contribuido, junto con la reestructuración del sector, al aumento rápido e importante de la productividad del trabajo y la mejora de las rentas de los agricultores que han logrado seguir el ritmo del desarrollo.

Paralelamente, la producción agraria ha aumentado de forma constante a un ritmo de aproximadamente el 2% anual en volumen durante los 10 últimos años. Frente al lento crecimiento de la demanda interior (+0,5% anual), el aumento de la producción ha hecho que se alcance progresivamente la autosuficiencia en numerosos productos agrarios y que posteriormente se hayan creado excedentes estructurales que resultarán tanto más costosos cuanto que su salida al mercado será cada vez más difícil debido a la constante degradación del mercado mundial.

La creciente producción excedentaria ha sido posible gracias a un sistema de apoyo que ha servido para proteger a la agricultura de las presiones del mercado. Sin embargo, como la situación era cada vez más insostenible, desde hace algunos años se han hecho grandes esfuerzos por controlar el crecimiento de la producción. Pero esta política de

control, por muy necesaria que sea, no impedirá que sean necesarias nuevas adaptaciones estructurales de la agricultura europea.

Disminución de la superficie agraria utilizada e intensificación de la producción

La producción agraria ha aumentado constantemente al mismo tiempo que menguaba ligeramente la superficie agraria utilizada y disminuía considerablemente la mano de obra agraria.

Entre 1961-1965 y 1983, se redujo la superficie agraria utilizada en un 8% (11 millones de hectáreas) (figura 1). Sin embargo, parece ser que la superficie dedicada al cultivo a precios de intervención o similares se ha mantenido (cereales) o incluso ha aumentado (trigo blando, remolacha azucarera). Al mismo tiempo, se ha registrado un significativo aumento, aproximadamente del 15% de la superficie forestal. Sin embargo, según muchos expertos, este aumento de la superficie forestal, que, por otra parte, se concentró en el período comprendido entre 1961-1965 y 1977, es el resultado no de planes de repoblación forestal sistemática, con objetivos de producción determinados, sino más bien del aumento de las tierras abandonadas.

Si la disminución de la superficie agraria utilizada fue significativa entre 1961-1965 y 1977, desde entonces ha sido menor y la registrada hoy en día parece debida más a la extensión de las expropiaciones de infraestructura que al abandono de tierras. Efectivamente, en la actualidad se abandona o se convierte en zona forestal una muy pequeña parte de la superficie agraria (el aumento de la superficie forestal es de 0,1% por año, frente al 1% registrado durante el período comprendido entre 1961-1965 y 1977).

La disminución de la superficie agraria ha tenido lugar a la par que se intensificaba la producción en un grado que puede apreciarse por el aumento del consumo medio de abono por hectárea (medias de Europa occidental); entre 1969-1971 y 1983 el aumento del consumo de abonos nitrogenados fue del 67%, del 15% en el caso de los fosfatados y del 19% en el caso de los potásicos. El recurso masivo a los abonos nitrogenados generalmente está ligado con los sistemas agrícola-

las predominantes en el norte y noroeste de la Comunidad. La gran utilización de este tipo de abonos asociado a los problemas de contaminación debidos a la concentración de ganadería industrial ha llegado en algunas regiones a sentar al agricultor en el banquillo de los acusados por contaminación.

Reducción del empleo agrario

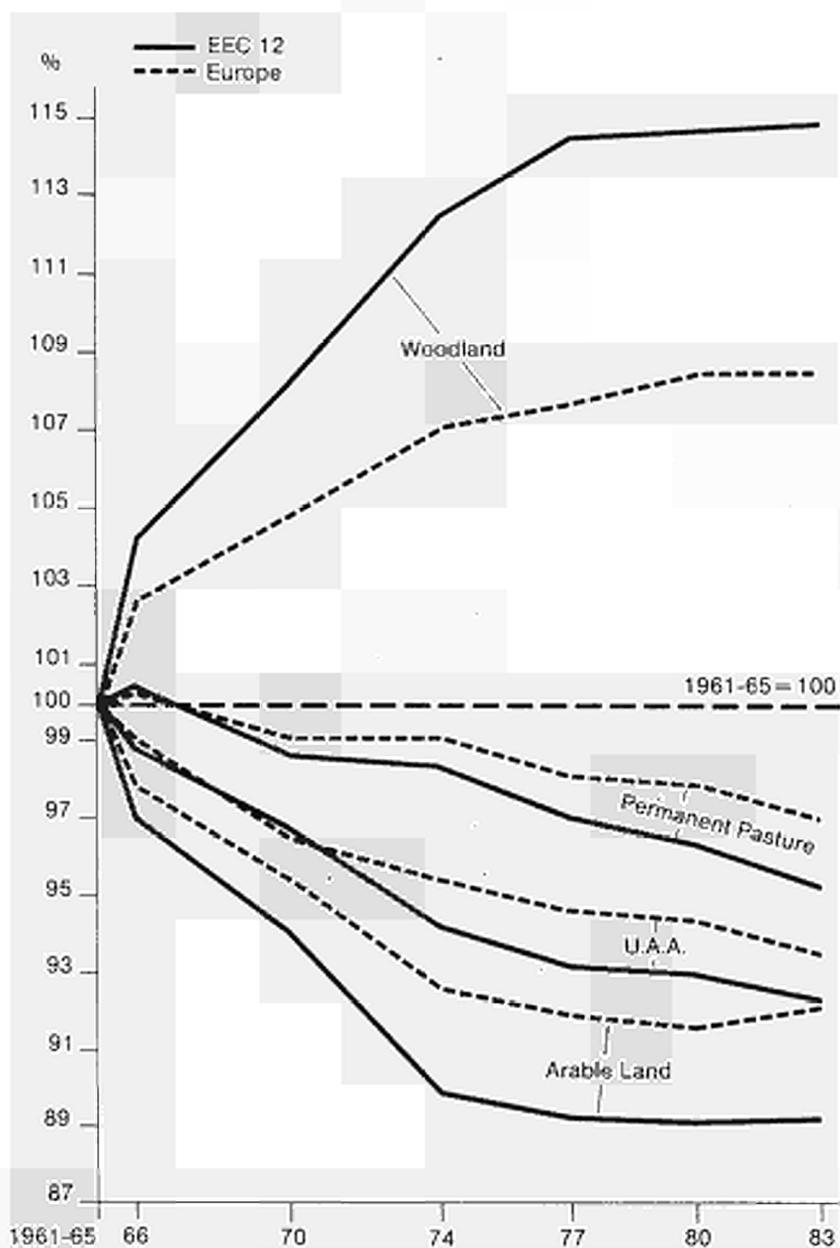
La reestructuración se ha dejado sentir sobre todo en el empleo agrario. La racionalización de la producción ha provocado una fuerte disminución de la demanda de mano de obra. Además, la evolución de la renta, poco satisfactoria para los agricultores que no han podido adaptarse a los cambios, ha incitado a muchos de ellos (o a sus hijos) a abandonar la agricultura (o a no optar por esa profesión) y a irse a la ciudad, donde tradicionalmente tenían más oportunidades de encontrar otro empleo. Este fenómeno no se limita a la Comunidad; en otros países, que siguen incluso otras políticas agrarias, se puede observar una evolución semejante.

En el lapso de veinte años (1965-1985), la mano de obra agraria de la Comunidad se ha reducido prácticamente a la mitad. Se ha afirmado que en la Europa de los Seis durante el período comprendido entre 1958 y 1973 había un agricultor por minuto que abandonaba su actividad (figura 2). Sin embargo, hay que señalar que, a pesar del fuerte descenso del número de efectivos agrarios, la disponibilidad de tierras cultivadas por trabajador agrario se ha mantenido relativamente baja.

Hasta principios de los años setenta, la reestructuración del empleo agrario era facilitada, incluso favorecida, por un clima general de fuerte expansión económica que atraía a la población agraria hacia otros sectores económicos en pleno crecimiento o que absorbía la mano de obra poco cualificada.

Por el contrario, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, disminuyó la demanda de mano obra y el ritmo de despoblación del campo se redujo casi en la mitad (disminución anual media del empleo agrario del 4,5% entre 1960 y 1970 al 2,4% entre 1980 y 1985). La estabilización es especialmente evidente en los países pioneros de la

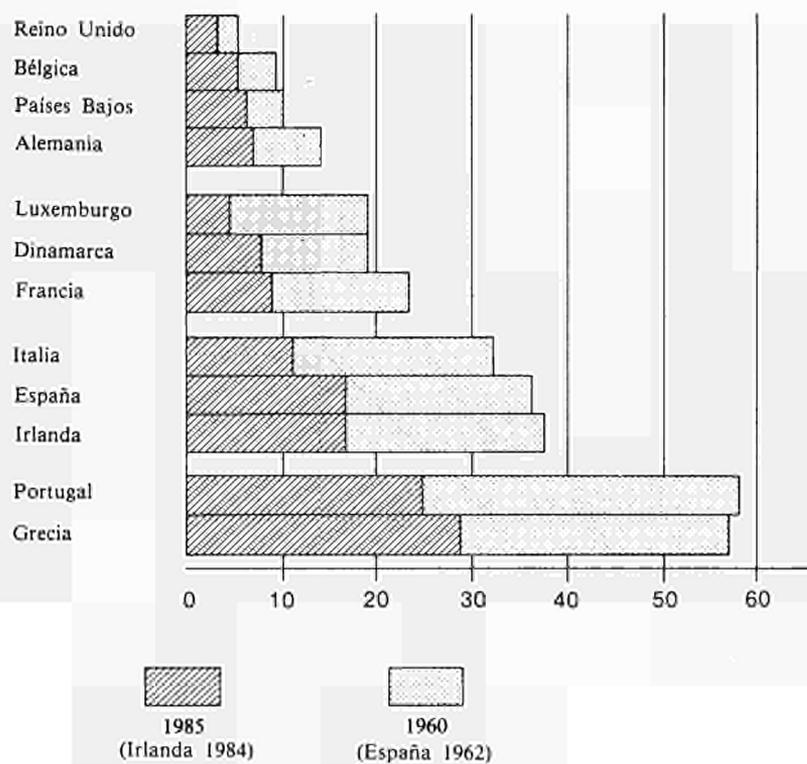
Figura 1: Principales tendencias de la utilización de tierras entre 1961-1965 y 1983.



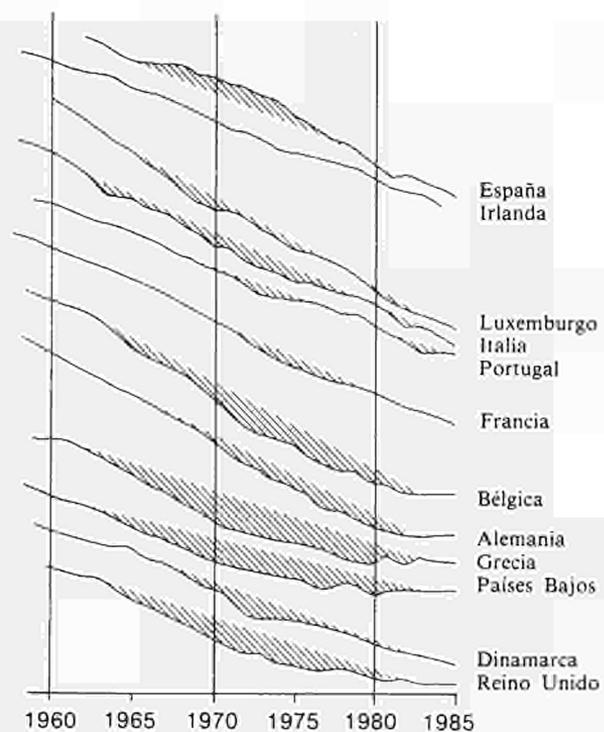
Fuente: J. Lee: *European Land Use and Resources - an Analysis of Future EEC Demands* En: *Land Use Policy*, IV, n° 3, julio 1983.

Figura 2

Parte correspondiente a la agricultura en el total del empleo civil



Fluctuaciones de la evolución del empleo agrario



Fuente: Series anuales de empleo publicadas por la OECE y la OCDE.

reestructuración agraria; en aquellos países o regiones en los que ésta se inició más tarde, el empleo agrario continúa decreciendo pero a un ritmo menos pronunciado que durante el período anterior. En total, la parte de la población activa correspondiente al empleo agrario ha disminuido durante los veinticinco últimos años del 17 al 6% en la Comunidad de los Nueve y del 46 al 20% en los tres nuevos Estados miembros.

Dedicación parcial y subempleo en la agricultura

El fuerte descenso de la población agraria se ha visto acompañado de una disminución también notable del número de explotaciones, así como de una concentración parcelaria y de producción en favor de explotaciones de 50 hectáreas o más. Sin embargo, no hay que sobreestimar estos cambios estructurales.

Efectivamente, no han modificado el carácter familiar de las explotaciones europeas. Al contrario, gracias a los progresos técnicos de estos últimos decenios, hoy en día un agricultor y su familia, incluso un agricultor solo, puede cultivar superficies mucho mayores que hace veinte o treinta años. La superficie media por explotación sigue siendo muy pequeña en la Comunidad (13,9 hectáreas en 1985 frente a 12,0 hectáreas en 1970 en la Comunidad de los Diez).

Además, las encuestas comunitarias sobre estructuras agrarias demuestran que en la Comunidad existen muchas explotaciones que no ofrecen ya ni un empleo de jornada completa. Únicamente en el 32% de las explotaciones de la Comunidad de los Diez trabaja una persona a jornada completa.

En 1985 el 30% de los agricultores de la Comunidad de los Diez pudieron completar su actividad agraria con otras, ya sea en su propia explotación (agroturismo, determinadas actividades de transformación y comercialización directa, artesanía, etc.), ya con empleos en el exterior a tiempo parcial o incluso jornada completa. En el 75% de los casos esas otras actividades lucrativas le han ocupado más tiempo al agricultor que su actividad agraria.

La agricultura a tiempo parcial con actividades complementarias en otros sectores se ha desarrollado ante todo en regiones en las que la economía regional estaba bastante diversificada. En muchas otras regiones, menos avanzadas económicamente, las posibilidades de completar la actividad agraria con otras actividades remuneradoras son más escasas; el hecho de que una explotación no ofrezca empleo a jornada completa indica un subempleo encubierto o un desempleo latente. Este fenómeno está bastante extendido sobre todo en la periferia mediterránea de la Comunidad. Si partimos de la hipótesis de que los agricultores que trabajan menos de seis meses en su propia finca y que no disponen de otra actividad lucrativa sufren un desempleo latente, más de un tercio de los agricultores de la Comunidad estarían en esta situación. Generalmente trabajan en explotaciones que debido a su pequeño tamaño no pueden ofrecer ni un empleo a media jornada. Es éste un síntoma de bloqueo estructural particularmente frecuente en las zonas desfavorecidas. Sin embargo, hay que señalar que una gran parte de esos agricultores tienen más de 55 años (35% en Italia, 67% en Grecia) y con frecuencia disponen de pequeñas rentas (pensiones, etc.) que completan sus escasos ingresos agrarios.

Diversificación de la economía rural

Nuevas actividades

Muchos estudios demuestran el estrecho vínculo que une, por una parte, la evolución de las estructuras y de las rentas agrarias y, por otra, el desarrollo de la economía regional. Se da un efecto evidente de arrastre: el entorno económico regional, por su capacidad de absorción de mano de obra, determina en gran parte la evolución estructural agraria responsable durante los años comprendidos entre 1960 y 1970 de una gran parte del crecimiento de las rentas agrarias (en torno al 75% durante el período comprendido entre 1965 y 1977, según estudio efectuado por cuenta de la Comisión).¹

¹ Henry, P.: *Estudio de los efectos regionales de la política agraria común*, Bruselas, Luxemburgo, 1981.

Durante los años cincuenta y sesenta e incluso setenta, la expansión económica y cultural se concentraba en las grandes aglomeraciones urbanas y grandes centros industriales. Ahí era adonde había que ir para encontrar un empleo o disponer de una oferta cultural, y muy a menudo eso implicaba que uno tenía que abandonar su comarca, su región e incluso su país.

Desde principios de los años setenta, por el contrario, la situación ha ido cambiando y la diversificación de las economías rurales se ha convertido en un nuevo elemento que hay que tener en cuenta. En Italia, por ejemplo, más del 60% de los empleos creados durante los años setenta lo fueron en el medio rural. Asimismo, el empleo industrial ha aumentado en las zonas rurales de Francia a raíz de la política regional. En Alemania, una distribución geográfica bastante equilibrada de la actividad económica ha favorecido sin duda alguna el fuerte aumento de la agricultura a jornada parcial completada con actividades extraagrarias, que con frecuencia producen ingresos mucho más importantes que los agrarios. Casi la mitad de las explotaciones agrarias alemanas son de media jornada.

Implantación de industrias del exterior

Sin embargo, la diversificación de las economías rurales no se llevó a cabo sin problemas. Las nuevas empresas industriales y de servicios instaladas en el campo eran con frecuencia filiales o sucursales de grandes compañías cuyas sedes sociales se encontraban en las metrópolis. Estas compañías se sentían atraídas por la disponibilidad de mano de obra, los terrenos más baratos, las numerosas ayudas a la inversión y otras ventajas concedidas por las autoridades públicas. Sin embargo, en muchos casos esas implantaciones tenían lugar sin vínculo directo alguno con el tejido socioeconómico existente y su capacidad de resistencia en caso de crisis era escasa, razón por la cual hubo muchos fracasos.

Este problema se veía agravado por el hecho de que el empleo industrial en zonas rurales estaba demasiado orientado hacia industrias que ofrecían un alto porcentaje de trabajo para mano de obra poco cualificada, como,

por ejemplo, el textil, la vestimenta, el cuero y el calzado, sectores todos ellos en los que han sido muy importantes las reducciones de plantilla durante estos últimos años. Hay, sin embargo, notables excepciones a esta tendencia general, sobre todo en Francia, sur de Alemania y norte y centro de Italia: pequeñas y medianas empresas de punta se han instalado en zonas rurales en las que sigue aumentando la oferta de empleo.

Fragilidad del tejido económico

Junto a las unidades industriales, cuya implantación y desarrollo necesitaban importantes inversiones del exterior, se encontraban muchas industrias artesanales, a menudo con un alto valor añadido y una larga tradición rural. Algunas de ellas, como por ejemplo la pequeña metalurgia, se crearon al principio para abastecer al sector agrario; otras utilizaban más que nada materias primas que la agricultura o silvicultura ponían a su disposición. Sin embargo, hoy en día ya casi no existen estos vínculos directos con la agricultura. Por el contrario, lo que queda es el apego de los empresarios al mundo rural del que a menudo proceden.

Ahora bien, el pequeño tamaño de la mayoría de esas empresas rurales lleva consigo a menudo una cierta fragilidad económica. Muchas de ellas han sido financiadas con fondos personales (del empresario, su familia o pequeños grupos de personas asociadas), lo que hace que sus cimientos financieros sean muy débiles. Aunque sus ideas iniciales sean buenas, muchos de esos empresarios tienen poca experiencia de gestión.

A estas características de empresas y empresarios rurales hay que añadir los obstáculos y dificultades ligadas al entorno económico en el que se encuentran. Un estudio de la OCDE sobre la gestión pública rural¹ hace hincapié en los siguientes puntos: el alejamiento geográfico y sociocultural de los centros de decisión; la escasez de capital de riesgo; las dificultades de acceso a la información e innovaciones tecnológicas; la falta de servicios apropiados, y la ausencia de un tejido económico integrado (vínculos entre

¹ OCDE: *Gestión pública rural*, París, págs. 45-46.

empresas y posibilidades de reagrupación, «aislamiento económico»).

La falta de servicios apropiados que pudieran compensar en parte el resto de dificultades existentes constituye un problema absolutamente primordial. Si bien es cierto que el empleo en el sector de servicios ha registrado un fuerte aumento en las zonas rurales, todavía existen muchas diferencias por el tipo de empleos creados entre zonas urbanas y rurales. «Mientras que las empresas de servicios creadas en zonas urbanas ofrecen generalmente servicios productivos, es decir, los ofrecidos a otras empresas que contribuyen al crecimiento de la capacidad global de producción de la economía local, las empresas de servicios del medio rural tienden a concentrarse en los servicios de consumo [...]». ¹ Además, por lo que se refiere a estas últimas (servicios de consumo, servicios a las personas), su aumento en el medio rural se centra en los servicios comerciales de masa y servicios públicos de menor importancia.

Este proceso de diferenciación territorial en los servicios presenta actualmente una tendencia a continuar por el mismo camino en detrimento de las zonas rurales periféricas con un entorno desfavorable.

Retraso estructural

La diversificación de la economía rural ha sido una característica fundamental del desarrollo del mundo rural durante los quince o veinte últimos años. La disminución de la importancia económica relativa de la agricultura tanto en términos de empleo como de contribución al producto regional es general en todas partes.

Pero esta evolución no ha tenido lugar en todas partes al mismo tiempo ni con la misma intensidad y rapidez. Muchas regiones de la periferia de la Comunidad y, sobre todo, de la periferia mediterránea todavía se caracterizan por una agricultura mal estructurada que se resiente de sus dificultades naturales o de su situación geográfica (alejamiento de los grandes centros de consumo).

Al mismo tiempo, en estas regiones es donde existen la mayor parte de explotaciones agrari-

as incapaces de ofrecer empleo de jornada completa; el fenómeno del desempleo encubierto en agricultura está muy extendido. El peso de la agricultura en esas regiones no es consecuencia del éxito en la especialización sectorial en un espacio económico europeo único, sino más bien el síntoma de un importante retraso estructural.

Sociedad rural en movimiento

Los cambios económicos corren paralelos a cambios de la población rural. Las variaciones de los flujos migratorios dan idea de la importancia de estos cambios.

Durante los años sesenta e incluso a principios de los setenta, el éxodo rural, es decir, el desplazamiento de la población rural hacia los grandes centros urbanos e industriales, fue un fenómeno generalizado. Estadísticamente se refleja en el rápido crecimiento de las poblaciones de las regiones industrializadas en los importantes flujos migratorios interregionales, de las regiones rurales a las industrializadas.

El éxodo rural hacia las grandes aglomeraciones sigue existiendo hoy en día en Grecia, algunas regiones de Italia (Mezzogiorno), España, Portugal y Francia (Macizo Central). En el resto de las regiones rurales se observa más bien, sobre todo a partir de la segunda mitad de los años setenta, *una inversión de la tendencia de despoblación*. ² Tal evolución parece estar en relación simultáneamente con:

— La pérdida de atractivo de los grandes centros urbanos e industriales tradicionales, que sufren a su vez una importante crisis económica y estructural y arrojan cifras de desempleo muy elevadas. Por ello existen menos incentivos para abandonar las regiones rurales y se da el caso de que, en muchas de ellas, los antiguos emigrados o sus hijos vuelven a sus lugares de origen, después de haber adquirido cualificaciones que no tienen nada que ver con la agricultura

¹ *Ibidem*, pág. 23.

² Véase tercer informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones comunitarias [doc. COM(87) 230 final y Bol. CE 5-1987, punto 2.1.127].

y disponiendo de pequeños capitales que están dispuestos a invertir en su región natal.

— Un incipiente éxodo urbano debido al creciente interés de los ciudadanos por el campo, que les ofrece un medio menos contaminado, un paisaje más agradable, alquileres más ventajosos, casas que restaurar, terrenos construibles y toda una serie de elementos que suponen una mayor calidad de vida. En este movimiento entran en juego tanto factores económicos (menor coste de la vida, fiscalidad más favorable...), como una evolución del modo de vida. La mejora de la infraestructura rural en numerosas regiones, sobre todo en el ámbito de los transportes y las comunicaciones o telecomunicaciones, también ha contribuido a ello, haciendo que se multiplique el número de personas que se desplazan entre su lugar de residencia y el de trabajo. Además, cada vez hay más personas de edad avanzada y trabajadores con jubilación anticipada que, atraídos por un medio ambiente más agradable y por la posibilidad de dedicarse más fácilmente a sus actividades favoritas, han elegido la zona rural para instalarse.

— La progresiva diversificación de las economías rurales, ya sea mediante la descentralización de determinadas industrias o, al menos en algunas regiones, mediante «el auge extraordinario de una multitud de pequeños empresarios locales que por propia iniciativa han transformado la geografía económica de su región. Basta con ver lo que ha sucedido en casi todas las provincias de Italia central, donde los antiguos aparceros empezaron a dedicarse a la artesanía y a pequeñas industrias de construcción y de mecánica, para darse cuenta de la revolución que han causado los que no esperaban más que salir de la agricultura para desplegar su energía [...]».¹

Las estadísticas reflejan claramente la inversión de los movimientos migratorios que acabamos de describir.

En Francia, por ejemplo, hay un estudio reciente de la Segesa² que muestra de forma impresionante como este país ha pasado de una situación de éxodo rural casi generalizado entre 1962 y 1968, con desplazamientos de larga distancia en toda la parte occidental, a una atracción de las comunidades ru-

rales alimentada por una inmigración urbana que, en el cuadrante nordeste de Francia, se convierte en éxodo regional (mapa 1). En el estudio se habla hasta de los cantones y se subraya que incluso los cantones más rurales han visto aumentar su población, con la excepción de algunas zonas como las del Macizo Central y Córcega.

En Italia, mientras que durante los años sesenta la emigración neta de las regiones del Mezzogiorno ascendía a 2,3 millones de personas, en el decenio siguiente quedó reducida a 0,7 millones. Hoy en día el salto es globalmente positivo debido sobre todo a la evolución ascendente de algunas regiones, como Molise y los Abruzos. Las regiones del nordeste y centro también han experimentado importantes aumentos de población gracias al saldo migratorio, principalmente Toscana, Umbria, Friul Venecia Julia y las Marcas.

En Alemania, los estados federados más rurales, como Baviera o la Baja Sajonia, también arrojan un saldo migratorio positivo, sobre todo en las subregiones más agrarias.

En el Reino Unido, mientras que la mayoría de las regiones son escenario de continuas emigraciones desde 1970, han aparecido importantes movimientos de inmigración neta en las cuatro regiones que tienen el porcentaje de empleo agrario más alto: East Anglia, South East, East Midlands y Gales.

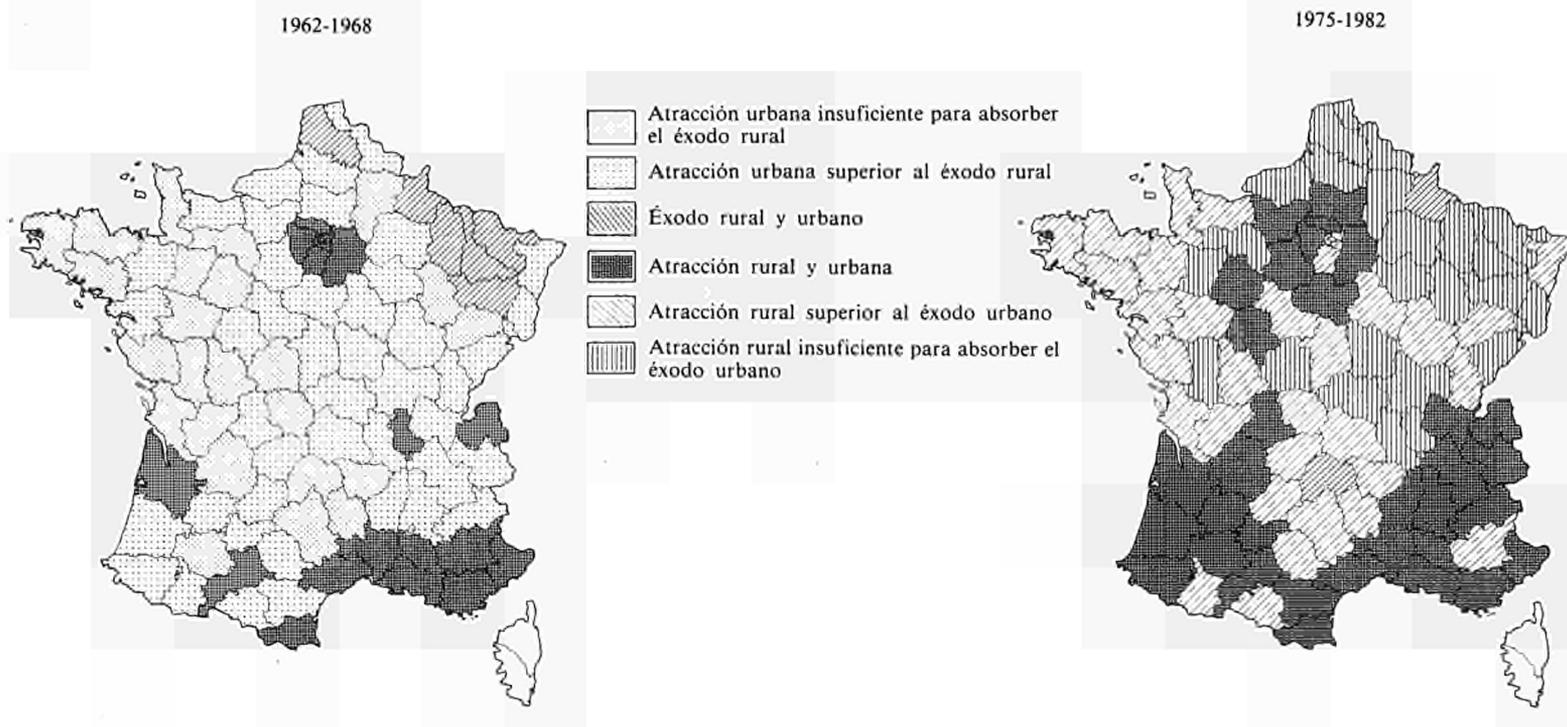
En los Países Bajos y Bélgica se han observado evoluciones similares.

La «nueva migración» la que se da hacia las regiones rurales, lleva a una transformación radical de la sociedad rural, a su «rejuvenecimiento», y a una diversificación social y socioprofesional bastante clara. Si volvemos a tomar el ejemplo francés (estudio Segesa), vemos que en los veinte años que van de 1962 a 1982 el medio rural ha perdido

¹ Comunicación de C. Barberis, vicepresidente del comité nacional italiano del mundo rural, en el segundo coloquio europeo sobre el porvenir del mundo rural, Lisboa, 11 y 12 de junio de 1987.

² Bontron, J.C.: *Población y espacio rural: hacia una nueva dinámica*. En: «El ruralismo en la perspectiva del año 2000», número especial de Pour, junio de 1985.

Mapa 1
Del éxodo rural al éxodo urbano en Francia



Estos dos mapas muestran la relación, en cada uno de los periodos y departamentos, entre el saldo migratorio de las comunidades rurales y el de las urbanas, en valor absoluto. Asimismo, muestran cómo se ha pasado de una situación de éxodo rural casi generalizado, que produjo migraciones de larga distancia en toda la Francia occidental, a la atracción de las comunidades rurales alimentada por una inmigración urbana que, en el cuadrante nordeste francés, se transforma en éxodo regional.

Fuente: INSEE, sacado de Pour, número especial de junio de 1985 (artículo de J.-C. Bontron).

550 000 familias de agricultores y ha ganado 120 000 en las profesiones liberales y entre los altos ejecutivos, 200 000 entre los ejecutivos medios y 300 000 de entre los obreros y sus empleados. La tendencia a la diversificación de la sociedad rural se traduce en la práctica de forma lenta, que multiplica las contradicciones sobre las formas de utilización del espacio (figura 3).

Con todo, estas afirmaciones de tipo general deben matizarse. En primer lugar, como ya hemos dicho, a pesar de la amplitud del movimiento siempre quedan regiones rurales en la Comunidad que continúan perdiendo habitantes y que son de emigración neta. Además, el hecho de que muchas regiones rurales aumenten actualmente su población no dice nada sobre los movimientos migratorios que tienen lugar en el interior de la región. En algunas, sobre todo en la periferia comunitaria, aunque se ha detenido la emigración hacia el exterior, existen actualmente movimientos migratorios dentro de las regiones hacia los pequeños centros urbanos que, al mismo tiempo, constituyen de alguna manera subpolos de actividad económica, mientras que el campo propiamente dicho sigue vaciándose.

Previsiones para el futuro

Perspectivas limitadas para la producción agraria

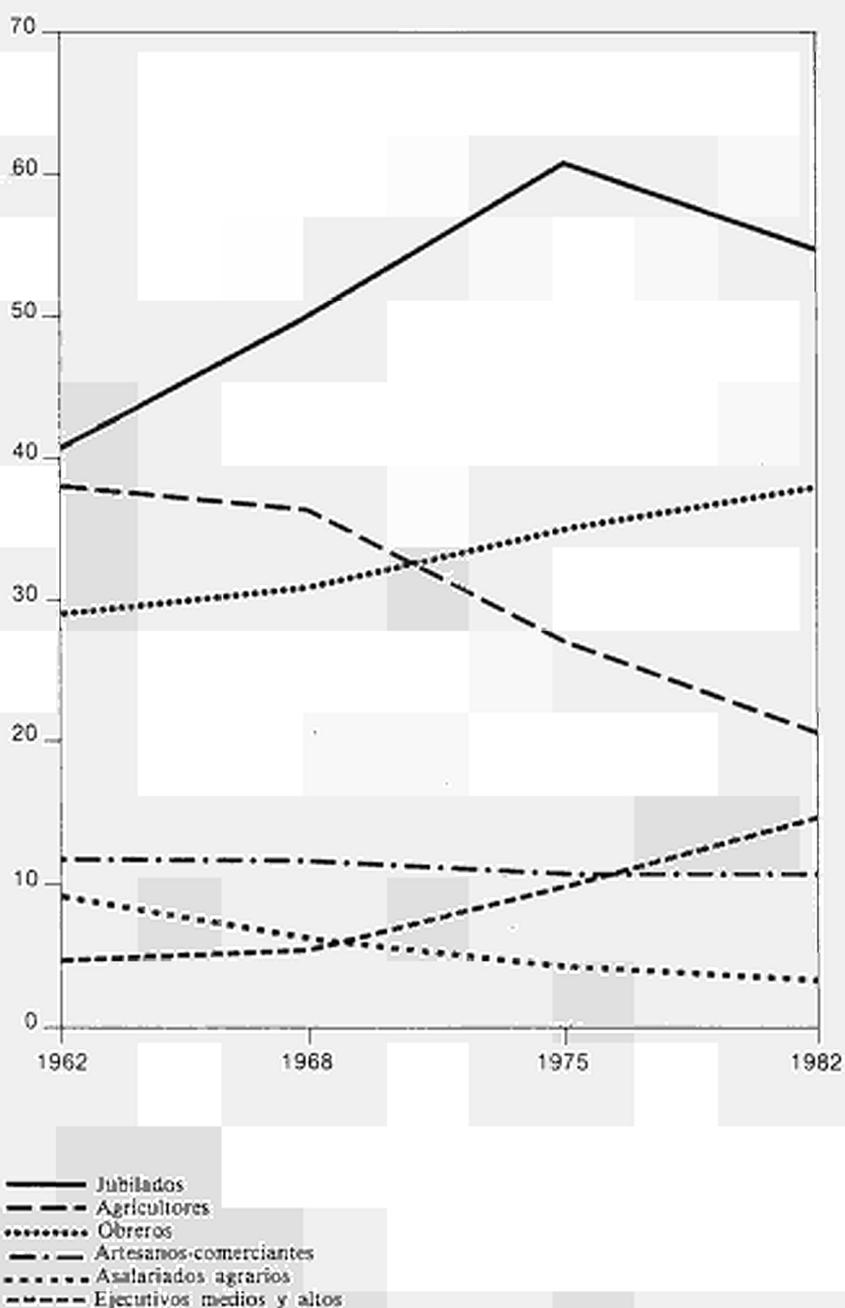
Las perspectivas de expansión económica de la agricultura parecen estar hoy en día más bien limitadas. La mayoría de los mercados agrarios tradicionales seguirán saturados, pese a que sigan existiendo sectores del mercado prometedores e incluso en expansión, como es el caso de algunos productos de alta calidad, naturales y dietéticos y algunos modos de producción, como el de la agricultura biológica. Pero a pesar del posible crecimiento, estas perspectivas seguirán siendo limitadas. Existen también utilizaciones no alimentarias —industriales o energéticas— de las materias primas agrarias, pero son cuantitativamente limitadas o económicamente poco viables, excepto en el caso del corcho.

Podemos estar seguros, sin embargo, de que los rendimientos agrarios continuarán aumentando. La tendencia observada durante los últimos veinte años podría incluso aumentar en el futuro, gracias principalmente a los avances biotecnológicos conocidos, cuya aplicación a gran escala es simplemente una cuestión de tiempo. Por otra parte, se esperan importantes progresos en lo que respecta a la automatización de la agricultura europea (utilización de robots en agricultura), tanto en lo que se refiere al trabajo de la tierra y los tratamientos que lleva consigo, como a la cría de ganado y a la cosecha. Las tecnologías existentes de la robótica tradicional (manipulador, brazo articulado) y de la avanzada (visión, captador múltiple, compuestos electrónicos, informática embarcada) constituyen un potencial de racionalización de la producción agraria que aún no se ha explotado a fondo.

A escala mundial, frente a una demanda solvente que crece más lentamente, es probable que se intensifique la lucha por apoderarse de partes del mercado. Las relaciones comerciales de la Comunidad con otros grandes exportadores de productos agrarios pueden hacerse cada vez más conflictivas, ya que estos países también tienen excedentes agrarios y buscan salidas para sus productos. Al igual que los agricultores de la Comunidad, sus productores intentarán sacar provecho del progreso tecnológico y biotecnológico y de la robótica. En estas condiciones, el saneamiento de los mercados agrarios sólo podrá llevarse a cabo mediante un esfuerzo conjunto a escala mundial. Los países afectados suscribieron compromisos de principio a este respecto en la reunión del GATT de Punta del Este, en la de la OCDE de París y en la cumbre de los Siete de Venecia. La Comunidad se ha declarado dispuesta a aportar su grano de arena a este saneamiento y lo ha hecho remodelando progresivamente la PAC y sus mecanismos¹ desde 1984 y presentando propuestas constructivas en la Ronda de Uruguay. Uno de los objetivos importantes que persigue la Comunidad en estas negociaciones multilaterales es llegar a un mejor equilibrio del sistema de protección exterior. La solución que

¹ *Un futuro para la agricultura europea* [COM(85) final y Bol. CE 12-1985, puntos 1.2.1, ss.].

Figura 3: Evolución del número de familias rurales por cada 100 familias en activo Francia



Fuente: SEGESA, tomado de Pour, número especial de junio de 1985 (artículo de J.-C. Bontron).

se aporte a los problemas de los productos sustitutivos de los cereales, los oleaginosos y los de alto contenido proteico influirá en las perspectivas de producción agraria de la Comunidad y tendrá, por lo tanto, un efecto digno de tenerse en cuenta en las perspectivas de desarrollo de algunas regiones rurales.

Adaptación estructural ininterrumpida de la agricultura

Teniendo en cuenta las evoluciones del pasado y los distintos factores que pueden orientar estas tendencias (evoluciones del consumo y de los mercados de exportación solventes, normativas, presiones internacionales, evolución de los rendimientos, etc.), se han hecho cálculos de las superficies que se necesitarán de aquí al año 2000 para las principales utilidades agrarias convencionales, es decir, la alimentación humana y animal. Según estos cálculos y en función de las hipótesis de partida, la Comunidad dispondrá de aquí a finales de siglo de un excedente de tierras agrarias de entre 6 y 16 millones de hectáreas

La evolución de la población agraria se verá muy influida por el efecto de la edad. Por una parte, en efecto, la mitad de los agricultores tienen actualmente 55 años o más y casi la mitad de ellos carecen de sucesores. Estos agricultores de más de 55 años son mayoría en las explotaciones de poca superficie; casi dos tercios explotan superficies de 5 hectáreas o menos (cuadro 1). Por otra parte, de aquí a 10 años la mitad de los efectivos agrarios tendrá menos de 45 años en muchos Estados miembros.

Cuadro 1: Reparto de las explotaciones por edad del agricultor y superficie explotada (en % de la superficie agraria utilizada total)

Edad	Clases de superficie (en ha)				Total
	< 5	5-20	21-50	> 50	
≤ 34	4,1	2,3	1,7	0,6	8,6
35-44	7,8	3,9	2,5	1,1	15,3
45-54	14,4	7,5	4,1	1,5	27,3
55-64	15,1	7,6	3,3	1,2	27,1
≥ 65	15,9	4,3	1,1	0,4	21,6
Total	57	25,5	12,6	4,8	100,0

Fuente: Eurostat (EUR 10, 1983), D.G. VI.

A causa del envejecimiento actual y del rejuvenecimiento a largo plazo de la población agraria, hoy en día sigue existiendo la posibilidad de un ajuste estructural importante, sobre todo en aquellas regiones donde se observa una gran proporción de población activa de cierta edad instalada en pequeñas superficies. Esto sucede sobre todo en el sur de la Comunidad, donde existe una treintena de regiones cuya superficie agraria utilizada (SAU) media es inferior a la media comunitaria (12,9 ha) y donde la proporción de agricultores de más de 55 años es superior a la media comunitaria. Tales regiones pertenecen a cuatro Estados miembros: Italia, Grecia, España y Portugal. Aquellas en las que el fenómeno es más palpable son Liguria, Galicia, Algarve, Peloponeso e islas Jónicas, donde la superficie media es de entre 2 y 5 hectáreas y el porcentaje de agricultores de más de 50 años es de entre el 60 y 70%.

Contexto económico menos propicio

La evolución de los quince últimos años se caracteriza por la diversificación de las economías rurales, el aumento de la población de muchas regiones rurales, la diversificación del tejido social, la tendencia general a la descentralización de los poderes públicos y una mayor autonomía regional en asuntos políticos. Todos estos elementos resultan alentadores pero no pueden disimular cierta fragilidad. La tendencia a la diversificación económica y social no es igualmente vigorosa en todas partes y pueden verse retrasos estructurales cada vez más importantes. Allí donde la diversificación económica ha tenido lugar, se ha orientado con frecuencia hacia sectores industriales hoy en decadencia, como el textil, y muchas veces ha dependido de inversiones externas.

«Las condiciones económicas actuales distan mucho de estimular de forma efectiva el crecimiento económico de las zonas rurales con inversiones externas», leemos en un reciente estudio OCDE.¹ «Los inversores exteriores tradicionalmente han considerado las zonas rurales como reservas de excedentes de mano de obra barata que podía utilizarse para re-

¹ OCDE: *Gestión pública rural*, 1985, pág. 33.

ducir el coste de la producción. Cuando el coste de la mano de obra constituye el factor crítico de la competencia industrial, como ocurre durante los períodos de expansión rápida como la de los años sesenta, la inversión en las zonas rurales tiende a aumentar. Pero cuando otros factores, como el coste del transporte o el rendimiento obtenido gracias a la afluencia masiva de capital o de tecnología de punta, adquieren mayor importancia relativa, las inversiones tienden a concentrarse en los núcleos urbanos. Para muchos observadores las economías de los países miembros atraviesan actualmente un período de este tipo y las perspectivas futuras de un crecimiento industrial fuerte en las zonas rurales gracias a inversiones exteriores son muy limitadas.»

Esta comprobación no significa que las inversiones externas, sean públicas o privadas, vayan a desaparecer completamente, pero se harán más escasas y selectivas, si bien las estrategias de diversificación de las economías rurales deben centrarse hoy en el propio potencial de desarrollo.

Por otra parte, es probable que en general las actividades secundarias y terciarias dentro del espacio rural no se desarrollen, como en el pasado, de forma dispersa en el campo, sino más bien de forma concentrada en los «subpolos de desarrollo» constituidos por las pequeñas ciudades y centros regionales o «intermedios». En efecto, ahí es donde están las infraestructuras de base indispensables de transportes y telecomunicaciones y las facilidades sociales y culturales suficientes para que esos subpolos resulten atractivos como lugares de servicios, residencia y consumo.

A modo de conclusión: problemas del mundo rural

Tres problemas característicos

El análisis de las tendencias del pasado y su proyección muestra que gran número de los problemas que se plantean pueden reducirse a tres.¹

El primer problema característico puede definirse como a *presión del mundo moderno*.

Se encuentran problemas de este tipo en las regiones rurales situadas cerca de las grandes aglomeraciones o con fáciles accesos desde ellas. Su población es relativamente densa y ha sabido aprovechar la situación económica favorable de los últimos decenios.

Aquí es donde la agricultura se ha modernizado e intensificado más, si bien lo ha hecho a expensas del medio ambiente, generando problemas de contaminación, degradación del paisaje y destrucción del espacio natural.

También es aquí donde la diversificación de la economía rural se ha notado más y donde la «vuelta al campo» ha sido más clara: construcción de residencias principales y secundarias (con problemas de parcelación del espacio); creación de numerosas infraestructuras de servicios y ocio (a veces con un exceso de turismo y los efectos negativos que éste tiene para el medio ambiente); descentralización de las actividades secundarias y terciarias, y creación de nuevas actividades *in situ* (a veces con problemas de contaminación industrial). También es aquí donde más se han desarrollado las diversas combinaciones de trabajo agrario y no agrario.

Los problemas de este tipo se encuentran, a título de ejemplo, en los siguientes lugares:

— las regiones rurales próximas a las aglomeraciones y nudos viarios principales, como el sudeste de Inglaterra y el triángulo París-Bruselas-Bonn;

— las tierras bajas próximas a las ciudades satélites de las grandes ciudades, como en el este del Reino Unido o en el valle del Po y en numerosas regiones del norte de la parte continental de la Comunidad, sobre todo Países Bajos, Flandes y el norte de Alemania;

— las regiones costeras, principalmente las costas mediterráneas de España, Francia, Italia y Grecia, el Algarve, las Azores, las Baleares y el sur de Inglaterra.

¹ Utilizamos en parte la terminología y análisis descriptivo de un documento del Consejo de Europa, *Vingt années de travaux pour le développement rural*, 1987.

Estas zonas atraviesan profundos cambios y son escenario de intereses contrapuestos a la hora de decidir la utilización del suelo, que suponen la transformación o el mantenimiento del paisaje, el creciente debilitamiento del equilibrio ecológico, la parcelación del espacio («Zersiedlung») y un exceso de turismo estacional.

El segundo problema característico es el de la *decadencia rural*, que continúa dejando una impronta más o menos pronunciada en numerosas regiones rurales. Se caracteriza por un éxodo rural ininterrumpido que se presenta bajo dos aspectos:

— el «clásico» de la emigración regional neta: es el caso del que abandona su región porque no le ofrece perspectivas de futuro y se dirige a las grandes aglomeraciones para probar suerte; esto es lo que ocurre en muchas regiones griegas y en algunas del Mezzogiorno, en el interior de España y Portugal, en Irlanda e Irlanda del Norte;

— el de la emigración intrarregional de las regiones de las zonas rurales hacia las zonas urbanas: es el caso del que se queda en su región pero no necesariamente en el campo.

En estas zonas el peso de la agricultura sigue siendo relativamente importante, aunque se topa con importantes obstáculos naturales y estructurales, y se practica en numerosas explotaciones de pequeño tamaño que distan mucho de ofrecer empleos en dedicación exclusiva, ni siquiera a una sola persona. Los complementos o alternativas de empleo y renta son escasos o no bastan, por lo cual el subempleo oculto es importante y casi permanente y los ingresos familiares relativamente escasos. Frente a los bloqueos estructurales existentes, las personas de entre 15 y 45 años, sobre todo los jóvenes y las mujeres, abandonan el campo, dando lugar al envejecimiento «estadístico» acelerado de la población. Esta disminución de la población hace que, en general, se degraden los servicios públicos y privados (disminución de los servicios ofrecidos y peor calidad), lo que se acentúa por el hecho de que los precios de tales servicios y los de los bienes «importados» sean relativamente elevados a causa de los problemas de distancia, transporte y gastos fijos.

Las tierras más marginales se van abandonando progresivamente, lo que lleva a un aumento de la erosión. Si se dejan de cuidar los bosques, sobre todo en las zonas meridionales, los incendios acaban destruyendo la capa vegetal que protege la tierra. Al mismo tiempo, la concentración rápida y a veces mal orientada de la población rural en los centros regionales o suprarregionales desemboca en crecientes problemas de urbanismo, contaminación y degradación del medio ambiente.

Este problema característico se encuentra, por ejemplo, en los siguientes lugares:

— algunas regiones periféricas de Europa occidental, como el noroeste de España, oeste de Irlanda, Irlanda del Norte y oeste de Escocia;

— las regiones de la periferia meridional de la Comunidad, como Grecia, Portugal, centro y sur de España y sur de Italia.

El tercer problema característico se encuentra, sobre todo, en las *zonas especialmente marginadas y de difícil acceso*. Se distingue del segundo problema tipo por dos aspectos importantes:

— la decadencia rural y la despoblación son más acusadas;

— las posibilidades de diversificación económica son mucho más limitadas y el desarrollo de base, es decir, de infraestructuras, que permitiría tal diversificación es especialmente costoso.

Este problema característico se encuentra sobre todo en las regiones de montaña, como algunas zonas de los Alpes, Pirineos, Macizo Central, montañas meridionales griegas, italianas, españolas y portuguesas, los Highlands de Escocia y en muchas islas.

Reajuste del sector agrario y reforma de la PAC

En algunos medios existe la tendencia a pensar que la reforma de la política agraria común¹ está en el origen, o es la causa, de

¹ Bol. CE 7/8-1985, puntos 1.2.1 y ss.

los problemas del mundo rural. Esto sería como suponer que el mantenimiento de la PAC en su forma original hubiera sido la mejor solución para el mundo rural. Pero no cabe duda de que justamente habría sido lo contrario, ya que de no haberse reformado la PAC se habría desvitalizado el conjunto de la economía rural europea. Lo que sí es cierto es que el reajuste progresivo de la agricultura comunitaria a las condiciones del mercado genera un elemento de incertidumbre que las medidas de acompañamiento propuestas o aplicadas pretenden atemperar.

La reforma de la PAC constituye un conjunto coherente de medidas de saneamiento de los mercados, diversificación, sostenimiento más selectivo y medidas estructurales cuyos objetivos pueden resumirse de la siguiente manera:

— dar mayor cabida a las leyes de mercado y controlar así el crecimiento de la producción y del gasto agrario;

— prestar mayor atención al futuro del mundo rural, atenuando las consecuencias sociales que dicho control comporta y canalizar los reajustes estructurales necesarios de acuerdo con los tiempos;

— reforzar el papel de la agricultura en las zonas especialmente débiles que carecen de otras alternativas.

No es posible prever con precisión los efectos del conjunto de medidas que se han to-

mado recientemente, pero la experiencia muestra que se subestima la capacidad de adaptación del sector agrario. Dicho esto, las medidas de saneamiento, como la política restrictiva de precios, las cuotas, los estabilizadores y la política estructural, que comprende medidas como la de la jubilación anticipada, tenderán a acelerar el proceso de reestructuración de la agricultura. Por el contrario, otras medidas, como las ayudas a la renta y las medidas en beneficio de zonas de montaña y otras zonas desfavorecidas, tenderán a hacerlo más lento. De forma general, y suponiendo que todas las propuestas de la comisión se aprueben y apliquen sin demora, cabe esperar que en un primer momento se produzca una ligera aceleración del proceso de reestructuración que podría agravar algunos de los problemas característicos antes descritos. De ahí la importancia que tienen las disposiciones de carácter social, como las ayudas a la renta, propuestas por la Comisión y cuyo objetivo es evitar el desequilibrio en el proceso del reajuste agrario. Asimismo, resulta necesario que los programas de desarrollo rural y regional, como los aprobados dentro de la reforma de las políticas estructurales,¹ se pongan rápidamente en práctica, para que así pueda fomentarse la creación de empleos alternativos y complementarios en las regiones rurales.

¹ DO C 345 de 21.12.1987 y Bol. CE 11-1987, punto 1.1.8; DO C 151 de 9.6.1988 y Bol. CE 3-1988, punto 2.1.108; DO L 185 de 15.7.1988 y Bol. CE 6-1988, punto 2.1.159; DO C 256 de 3.10.1988 y Bol. CE 7/8-1988, puntos 1.1.1, ss.; el Consejo adoptó los cuatro reglamentos de aplicación el 19 de diciembre de 1988.

Hacia un enfoque comunitario de los problemas del mundo rural

Consideraciones preliminares

No existe una única política que dé respuesta a la diversidad de problemas con que se enfrenta el mundo rural. Efectivamente, el futuro del mundo rural depende, en primer lugar, de los propios interesados; depende de las autoridades locales y regionales; depende de los Estados miembros. La Comunidad sólo interviene por añadidura con sus políticas comunitarias y paquetes de medidas. Aunque no se puede considerar que la Comunidad sea la única responsable del desarrollo rural y de sus correspondientes problemas, sí incide directa o indirectamente en muchos campos. Podemos citar al respecto las siguientes políticas y conjuntos de medidas:

— política de precios y mercados agrarios e intervenciones de la sección «Garantía» del FEOGA; política agraria social y estructural e intervenciones de la sección «Orientación» del FEOGA;

— medidas destinadas al sector forestal;

— medidas destinadas a la pesca y acuicultura;

— política regional e intervenciones del FEDER de acuerdo con proyectos y programas comunitarios (STAR, Valoren), programas nacionales de interés comunitario y revalorización del propio potencial de desarrollo;

— política social y determinadas intervenciones del FSE; programas de inserción profesional de jóvenes (programas de transición, intercambio de jóvenes trabajadores);

— medidas integradas (PIM, OID, PEDIP, etc.);

— política de transportes;

— política de competencia;

— programas para la protección del medio ambiente;

— medidas en favor de las PYME (oficina de aproximación de empresas); euroventanillas; centros de empresas e innovación;

— programas comunitarios de investigación tales como los de investigación agraria, pero también otros como Sprint y, en menor medida, COMETT, BRITE, Erasmus y Delta;

— instrumentos comunitarios de préstamo y propuestas sobre ingeniería financiera y capital de riesgo.

Es evidente, pues, que la Comunidad ya dispone actualmente de un gran número de posibilidades de intervención reglamentaria o financiera para apoyar y fomentar el desarrollo rural. Es lógico, y además oportuno, que se revise el conjunto de dispositivos existente y que se adapte y complete en aras de una política global coherente.

Ése es el enfoque preconizado por la Comisión en la presente comunicación: no únicamente la adopción de medidas de desarrollo concretas y directas, sino también, en la medida de lo posible, la necesidad de tener en cuenta la dimensión rural en todas las políticas o medidas comunitarias. En la tercera parte de la presente comunicación se exponen orientaciones y sugerencias más concretas al respecto.

No obstante, a pesar de disponer de un gran número de posibilidades de actuación, la Comunidad no puede intervenir financieramente en todas las zonas rurales ni dar respuesta a todos los problemas de desarrollo que se planteen. La actuación debe ser necesariamente selectiva, notoria, coherente y adecuada a objetivos de interés comunitario. Debe aportar un *valor añadido* a las medidas públicas, nacionales o locales en estrecha colaboración con éstas (coordinación, coherencia). Así, el principio de *subsidiariedad* debe orientar las opciones comunitarias tanto por lo que se refiere a las regiones o zonas de intervención como los tipos de medida y participación financiera.

No hace falta insistir en el hecho de que todavía queda mucho por hacer por parte de las autoridades nacionales o regionales (en materia fiscal, del suelo, de ordenación del territorio, de formación, de administración, etc.) que esperarlo todo de la Comunidad,

sobre todo en campos que pueden ser de su competencia, sólo puede crear decepción.

En algunos casos la intervención comunitaria podrá limitarse al estudio de problemas y al asesoramiento. En otros, puede ser útil y necesario el establecimiento de normas con carácter obligatorio. Y en otros, por fin, podría resultar aconsejable la creación de programas comunitarios de desarrollo rural.

Tres problemas característicos y tres estrategias básicas

Diversidad de problemas y diversificación de soluciones

La idea misma de diversificación de las economías rurales a partir de sus potencialidades internas implica que los programas de desarrollo rural deban estar concebidos a partir de realidades locales.

El análisis de los problemas característicos del mundo rural de hoy, objeto de la primera parte de este informe, ofrece tres estrategias básicas para poner solución a estos problemas. Las medidas concretas de desarrollo pueden ser resultado de la adaptación de dichas estrategias básicas a las realidades de una región dada.

Sin embargo, para evitar malentendidos, hay que señalar un punto importante: el establecer una distinción entre los tres problemas característicos y las tres estrategias básicas correspondientes tiene la ventaja de permitir un análisis simple, pero que resulta esquemático y no refleja con fidelidad la enorme diversidad del mundo rural europeo y los problemas específicos de cada región o zona rural. Es cierto que en muchas regiones rurales predomina uno u otro problema característico, pero, por una parte, cada uno encierra un gran número de problemas concretos y, por otra, predominante no significa exclusivo, así, en muchas regiones administrativas podemos encontrar importantes subregiones con problemas característicos diferentes.

Primer problema característico: presiones del mundo moderno en el medio rural

Protección del medio ambiente y ordenación del espacio rural

El problema aquí es sobre todo la necesidad de mantener intacto el medio ambiente de las zonas rurales no sólo para que pueda cumplir sus funciones de amortiguador ecológico y reproducción natural, sino también para ofrecerle nuevas perspectivas duraderas de desarrollo como zona de asueto y ocio de las poblaciones urbanas.

En conjunto, el objetivo perseguido en este caso no es tanto la aceleración del desarrollo económico como el aumento de la protección del medio ambiente rural frente a las presiones ejercidas por sectores interesados en la utilización del suelo, pero también frente a los efectos de una contaminación creciente. Se trata también de la progresiva ordenación del territorio que permita a esas regiones satisfacer al máximo la demanda de espacios verdes procedente de los centros urbanos que parece estar en plena expansión hoy en día.

Para evitar cualquier ulterior degradación del espacio rural y corregir en la medida de lo posible los daños ya producidos, se impone un enfoque integrado de ordenación y utilización del territorio que tenga por objetivo la protección del medio ambiente. Se trata de integrar en un marco adecuado de manera eficaz y flexible el futuro desarrollo de esas zonas rurales. Ese cuadro debería completarse con métodos de información y arbitraje que permitan a los responsables políticos de las decisiones evaluar, por una parte, los diferentes intereses que concurran en la ocupación del suelo y su respectivo impacto en el medio ambiente natural en una zona rural dada y, por otra, juzgar con conocimiento de causa. A tal efecto existe un dispositivo comunitario: la evaluación de las influencias sobre el medio ambiente que se define en la directiva del consejo de 27 junio de 1985¹ y que la Comisión tiene de la inten-

¹ DO L 175 de 5.7.1985 y Bol. CE 6-1985, punto 2.1.93.

ción de modificar antes de final de año. Dicho dispositivo debería utilizarse sistemáticamente.

Papel de la Comunidad

La ordenación integrada del territorio es una labor que incumbe, en primer lugar, a los Estados miembros e instituciones regionales competentes. La Comisión no podría sustituir esa experiencia y tradición de planificación territorial incluso si hasta la fecha el medio ambiente no ha constituido la mayor preocupación de esas autoridades nacionales.

Por lo tanto, el papel de la Comunidad debería limitarse a dar su apoyo a los esfuerzos realizados por los Estados miembros en tres puntos concretos:

- ejecución de estudios complementarios y tareas de asesoramiento: en las regiones en las que se emprendan programas de ayuda comunitaria al desarrollo regional o rural, ese apoyo podría consistir incluso en asistencia financiera y técnica;
- adopción de límites máximos de tolerancia del medio ambiente (normativa horizontal); según ha anunciado recientemente, la Comisión adoptará una serie de propuestas al respecto;¹
- fomento de prácticas agrarias y forestales que favorezcan la protección del medio ambiente (normativas horizontales y/o normativas horizontales específicas para zonas ecológicamente sensibles).

Ya existen normativas comunitarias destinadas a proteger el medio ambiente que podrían revisarse a la luz de las primeras experiencias y, si fuera necesario, reforzarse y completarse con otros dispositivos.¹

Visión de conjunto

Existen muchas posibilidades de diversificación y reorientación para el futuro desarrollo de aquellas zonas rurales que sufran la presión del mundo moderno. En el cuadro 2 se resumen por sectores los principales problemas, soluciones y naturaleza de las medidas aconsejables. Como ya se ha indicado, la

intervención de la Comunidad debería limitarse a adoptar bien medidas horizontales o bien unas medidas específicas destinadas a aquellas regiones en las que se ejecute un programa de desarrollo regional o rural.

Segundo problema característico: decadencia del mundo rural

Diversificación económica y desarrollo del propio potencial

La esencia del problema radica en el considerable retraso estructural que padecen esas regiones. En ellas la economía rural está mucho menos diversificada que en otros lugares y el progreso estructural de la agricultura presenta muchas dificultades. La dinamización y desarrollo de esas zonas rurales supone, pues, además de las intervenciones de carácter propiamente agrario, una política de creación de empleos duraderos, alternativos y económicamente viables fuera del sector agrario. Y dado que ya no se puede contar tanto como en el pasado con inversiones en esas regiones o zonas de grandes empresas procedentes del exterior, la política de desarrollo que se lleve a cabo debe hacerse eco de las necesidades e iniciativas locales, y en concreto de las pequeñas y medianas empresas, y privilegiar la revalorización del potencial interior.

La ayuda a la inversión material para la creación de nuevas unidades de producción o modernización de las estructuras de fomento del desarrollo de dichas regiones debe completarse, si no ir precedida, de intervenciones que estimulen y diversifiquen la oferta de servicios destinados a las PYME. En este ambiente de creación de servicios para las empresas se inscriben muy especialmente las medidas encaminadas a atenuar los riesgos de las inversiones que se hagan en el medio rural y aumentar su rentabilidad: estudios de mercado y viabilidad, asesoramiento sobre gestión de empresas, servicios comunes para empresas, acceso del capital de riesgo, difusión de las innovaciones.

Hoy en día está ampliamente reconocido que la disponibilidad de servicios de calidad con

¹ COM(88) 338 final, Bol. CE 6-1988, punto 2.1.219.

Cuadro 2. El mundo rural frente a las presiones del mundo moderno (primer problema característico): problemas, y medidas

	Agricultura	Bosques	Medio ambiente
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> — Explotación excesiva del suelo — Parcelación excesiva — Contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> — Frecuentación excesiva — Contaminación 	<p>Presión periurbana (deterioro de espacios verdes)</p> <p>Agricultura intensiva (contaminación debido a abonos, plaguicidas, destrucción de biotopos)</p>
Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> — Ordenación del territorio — Protección del medio ambiente 	<p>Predominio de la función social (asuetto, descanso, ocio) respetando los aspectos medioambientales</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Utilización racional del espacio — Reglamentación (normas) — Incentivos (modificaciones de las técnicas de cultivo)
Medidas	<ul style="list-style-type: none"> — Delimitación de zonas agrarias (planes de ocupación del suelo) — Concentración parcelaria; mantenimiento de una agricultura competitiva, medidas que favorezcan la adaptación a cultivos que requieran menos productos químicos — Extensificación (véase segundo problema característico) 	<p><i>Futuro</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Protección del bosque (limitación de la deforestación, etc.) — Repoblación forestal con intenciones medioambientales, recreativas y paisajísticas — Creación de espacios forestales equilibrados en relación con las zonas urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> — Planes de ocupación del suelo. Estudios de impacto medioambiental. Mantenimiento de zonas agrarias y forestales — Normas de calidad del aire, agua, etc. — Reglamentación sobre sustancias peligrosas — Servicios de divulgación; desarrollo de técnicas no contaminantes — Designación y conservación efectiva de zonas de protección

Cuadro 2 (continuación)

	Servicios	Actividades secundarias
Problemas	Competencia/atracción de núcleos urbanos Calidad de vida ligada a los inconvenientes de las estructuras urbanas periféricas (ciudades dormitorio, etc.)	Congestión urbana, falta de actividades alternativas, vacío en torno a las ciudades (sur de la Comunidad)
Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> — Conexión con la red de servicios — Política de innovación y calidad frente a la competencia de los núcleos urbanos — Desarrollo de nuevas actividades terciarias 	Creación de nuevos «polos» de desarrollo económico que descongestionen las aglomeraciones urbanas
Medidas	<ul style="list-style-type: none"> — Creación de centros de servicios (oficinas) o disponibilidad de servicios próximos tanto a personas como a empresas — Mejora de las infraestructuras de comunicación — Creación de tarifas preferenciales para los servicios públicos (telecomunicaciones, transportes, fiscalidad, etc.) — Desarrollo del turismo rural (infraestructuras de alojamiento y esparcimiento; organización y revalorización de las prestaciones turísticas existentes) 	<ul style="list-style-type: none"> — Desarrollo de un modelo «parque industrial y tecnológico» — Apoyo a las iniciativas locales fuera de los grandes centros.

que cuenten las empresas revierte favorablemente en la vitalidad y dinamismo industrial o artesanal. Asimismo, la disponibilidad de servicios para particulares influye positivamente en la calidad y cantidad de recursos humanos que se ven atraídos por una región. Así pues, el vínculo entre actividades terciarias y mundo rural no sólo se inscribe en una problemática sectorial (búsqueda de actividades alternativas o complementarias de la agricultura), sino que está íntimamente relacionada con la dinámica global del desarrollo del economía rural.

El principal objetivo sería la creación de espacios económicos que englobaran a la vez las varias ramas de producción y los servicios que las sustentan. Esos espacios económicos ofrecerían un mayor valor añadido a esas zonas rurales. En el caso de la agricultura, por ejemplo, se trataría de sustituir la exportación al exterior de productos en bruto por su transformación *in situ*, así como la personalización de los productos creando una imagen de marca de la zona. En el caso de la acuicultura, la utilización de lagunas y otras extensiones de agua para la cría de peces es también un buen ejemplo de este tipo de política, pues, aparte el valor añadido de la producción en sí, ésta tiene un impacto en todos los sectores de la economía local y, en concreto, en la creación de nuevos empleos. En el caso de actividades turísticas basadas en la existencia de un patrimonio natural (paisaje) y cultural (hermitas, hábitad, etc.) favorable, se trataría de crear toda una gama de servicios (actividades relacionadas con el ocio, guarderías, visitas comentadas, oficinas de información y reserva) que permitan mejorar y unificar la prestaciones que se ofrecen.

Por otra parte, para revalorizar el propio potencial rural, se podrían estimular las medidas de revitalización social y económica que activaran la gestión de las ayudas públicas mediante la prospección de posibles beneficiarios y el incremento de las relaciones entre los agentes y su medio socioeconómico.

Esa política de diversificación económica puede necesitar y justificar la creación de nuevas infraestructuras o la mejora de las existentes, tanto si se trata de infraestructu-

ras de base (transportes, telecomunicaciones) o de infraestructuras asistenciales (zonas industriales y artesanales, centros multiservicios, etc.). En algunos casos, las inversiones en infraestructura constituirán incluso un requisito previo para el desarrollo. Sin embargo, debían formar parte de un plan global de desarrollo de una zona o región.

En muchos casos, serían necesarias medidas preliminares, pero también complementarias, en los campos de la educación y formación: mejora del nivel educativo de los jóvenes; profundización de la formación profesional; formación, información, y sensibilización de los jefes de empresas y agricultores, y formación sistemática y de mejor calidad de los enseñantes que trabajen en medio rural. Esas medidas de formación deben constituir un complemento lógico a las otras medidas e inscribirse en un plan global de desarrollo.

Programación, diálogo y participación

Los ejemplos dispuestos en el apartado anterior demuestran fehacientemente que, en aras de la coherencia, en todas las intervenciones son indispensables programas coherentes (integrados) de desarrollo rural. Esos programas deben ser pluridisciplinarios en su concepción y plurisectoriales en su aplicación. Además, deben configurarse en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, regionales y locales. Deben basarse en la preparación, seguimiento y evaluación en común y establecer una genuina asociación.

Este último punto es absolutamente crucial. Efectivamente, la experiencia confirma ampliamente que no se puede pretender que tengan éxito programas de desarrollo regional o rural sin que se comprometan quienes están directamente afectados por ellos. El diálogo y la asociación son tanto más importantes cuanto que la decadencia rural refleja una gran diversidad de situaciones que no se pueden tener en cuenta en la confección y aplicación de los programas.

Además de las autoridades públicas, cada vez existen más *asociaciones* en el medio rural, ya sean públicas o privadas, con fines

económicos o sociales. Procedentes del propio medio rural, toman iniciativas y organizan los trabajos en común. Bien utilizadas pueden constituir un instrumento decisivo para el fomento del desarrollo rural, pueden tener un papel catalizador y multiplicador en el que debería basarse la actuación comunitaria. Sería incluso aconsejable que se provocaran procesos en los que desempeñaran un importante papel los responsables de las asociaciones y los representantes políticos locales. Se podría esperar que a raíz de esos programas de desarrollo se crearan estructuras locales de dinamización y orientación apropiadas, de las que formarían parte esas asociaciones rurales, a las que se asignaría una serie de ayudas al funcionamiento dentro de sus mismos programas.

Refuerzo de centros intermedios

La diversificación y refuerzo de las economías rurales en decadencia necesitará en muchos casos *que se concentren las actividades económicas* para evitar su aislamiento, facilitar la creación de nuevos espacios de actividad económica y flujo de información entre empresas y rentabilizar algunos servicios e inversiones en infraestructuras. Efectivamente, la experiencia demuestra que una gran diseminación de las actividades económicas en el espacio aumenta considerablemente su fragilidad y reduce sus posibilidades de éxito.

Lo que importa, por lo tanto, es que la tendencia a la reagrupación no lleve a una concentración cada vez mayor de las estructuras de producción, distribución y financieras de las instituciones en unas cuantas grandes aglomeraciones, sino que se mantenga un equilibrio en el reparto por el territorio de las actividades económicas. Una posible pauta podría ser el favorecer la creación de una serie de «subpolos» económicos regionales. Se trataría de asegurar el papel de los centros intermedios (ciudades pequeñas) como lugares de empleo y servicios preservando al mismo tiempo las zonas rurales circundantes como lugares de hábitat y ocio y respetando las normas sobre ordenación racional de espacio natural. Habría que estudiar la experiencia de los puntos rojos y puntos verdes realizada en la región francesa de las Cevenas.

Esta alternativa, que tiene en cuenta las tendencias migratorias actuales, se basa en la hipótesis de que puede ser viable un desarrollo intermedio racional y que las relaciones entre la ciudad y el campo pueden ser complementarias y benéficas para el medio ambiente si se asumen las respectivas funciones.

Visión de conjunto

Aunque se haya hecho hincapié en el desarrollo y en la diversificación económica, ello no significa que la agricultura y la silvicultura no deban ocupar un lugar en la estrategia de lucha contra la decadencia rural, puesto que sin agricultura no puede haber desarrollo rural alguno.

El cuadro 3 presenta una visión de conjunto esquemática de los principales problemas, orientaciones que se sugieren y naturaleza de las medidas aconsejables. En la tercera parte de esta comunicación se hace un análisis más pormenorizado de los principales campos de acción.

Tercer problema característico: problemas de las zonas marginadas

Obstáculos graves

Se trata de determinadas zonas de montaña y determinadas islas lejos todavía de las grandes corrientes turísticas que presentan considerables dificultades naturales y estructurales. Estas dificultades son:

- geográficas, debido a su situación periférica o a su difícil acceso;
- demográficas, debido al alto despoblamiento;
- económicas, porque, por su falta de infraestructuras, el potencial de diversificación económica es aparentemente muy limitado.

Hay que reconocer que debido a su relativa inaccesibilidad, alejamiento y escasa densidad de población no han tenido éxito los intentos de desarrollo realizados en el pasado al haberse desmovilizado los impulsores locales por el carácter disperso y desperdigado de las medidas de desarrollo.

Cuadro 3. El mundo rural en decadencia (segundo problema característico): problemas, orientaciones, y medidas

	Agricultura	Bosques	Actividades secundarias
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> — Dificultades estructurales — Emigración a ciudades medianas — Abandono de tierras marginales 	<p>a) <i>Problemas generales</i>: extensión de tierras en estado de abandono y escasez de empleos alternativos</p> <p>b) <i>Problemas forestales</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> — infrautilización forestal — gran volumen de madera de segunda calidad sin gran valor — parcelación de la propiedad forestal — escasa concentración geográfica de los bosques 	<ul style="list-style-type: none"> — Envejecimiento del aparato productivo — Aislamiento económico. — Capacidades de análisis y gestión insuficientes — Posibilidades de créditos limitadas y con frecuencia demasiado orientadas a la agricultura
Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> — Medidas específicas para la mejora estructural (producción, comercialización) — Política de calidad — Diversificación — Pautas para el respaldo de las políticas del mercado — Conservación de la naturaleza 	Hay que primar esencialmente la función productiva en los programas operativos forestales	Apoyo a la diversificación económica. Hay que permitir que las PYME y empresas artesanales locales subsistan o adapten sus métodos de producción a la actual revolución tecnológica sin dejar de lado las funciones de protección y recreativas
Medidas	<ul style="list-style-type: none"> — Mejora estructural — Directivas sobre etiquetado y denominación de origen — Apoyo a la organización — Ayudas a los agricultores comprometidos con la protección — Determinación de zonas costeras propicias para la acuicultura 	<ul style="list-style-type: none"> — Repoblación de tierras de uso agrario abandonadas previa reordenación del suelo — Concentración forestal — Creación de asociaciones forestales — Intensificación de la divulgación en materia forestal — Desarrollo de la producción forestal 	<ul style="list-style-type: none"> — Ayudas a las inversiones productivas (subvenciones/préstamos bonificables) — Apoyo a la innovación — Fomento a la cooperación entre PYME (actividades comunes de exportación, investigación, etc.) — Mayor acceso al crédito y movilización del ahorro regional. — Concesión de ayudas a los consejos — Impulso a la producción maderera y de papel junto con otras actividades forestales — Creación de nuevos espacios económicos agroalimentarios y política de calidad; apoyo a la creación de «etiquetas regionales» — Posible creación de espacios económicos para la acuicultura

Cuadro 3 (continuación)

	Servicios	Formación	Infraestructuras
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> — Reestructuración de la oferta de servicios públicos — Calidad insuficiente de la oferta de servicios a empresas — Lento proceso de adaptación por falta de actividades alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> — Formación básica todavía insufiente — Menor oferta educativa que en medio urbano — Demanda educativa relativamente escasa — Aislamiento cultural 	Infraestructuras básicas y asistenciales con frecuencia insuficientes (transportes, telecomunicaciones, zonas industriales y artesanales, centros multiservicios). Carencias muy importantes en las regiones con retraso estructural
Soluciones	<p>Las soluciones deben integrarse en un proyecto coherente que invierta la tendencia a la decadencia y que no sólo la frene. Los instrumentos necesarios son:</p> <ul style="list-style-type: none"> — subvenciones directas — facilidades (por ejemplo, en el ámbito fiscal) — ampliación de la oferta de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> — Mantenimiento de las pequeñas escuelas rurales — Adaptación de la enseñanza a las necesidades y realidades del mundo rural — Superación de la insuficiencia de infraestructuras y medios en materia de formación — Mejora de la calidad de la formación de los enseñantes 	Refuerzo de las infraestructuras necesarias para la diversificación de la economía rural
Medidas	<p><i>Futuras</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Aumento de los servicios destinados a la agricultura — Rehabilitación de las infraestructuras de asistencia a actividades terciarias — Mejora de la capacidad de acceso a las redes de información y telecomunicaciones — Demanda solvente de servicios por parte de las empresas — Difusión tecnológica — Desarrollo de las propias capacidades de oferta de servicios a las empresas — Fomento de la asociación — Creación de agentes de desarrollo — Promoción del turismo — Promoción de la artesanía 	<ul style="list-style-type: none"> — Red de escuelas rurales — Creación de centros rurales de medios de formación — Programa para la formación de mujeres (creación de nuevos empleos) — Formación permanente de adultos — Fomento en nuevos tipos de formación sobre nuevas actividades no agrarias 	Apoyo a la creación de infraestructuras básicas y asistenciales

Esfuerzo continuo

Es fácil imaginar que cualquier proceso de desarrollo será inevitablemente lento y exigirá un esfuerzo continuo. Si no se quieren comprometer a más largo plazo las perspectivas de desarrollo, habrá que insistir en los siguientes puntos:

— mantener la población rural existente, esencialmente agraria, sacando el mayor partido posible de una agricultura extensiva (a tal efecto proponemos la creación de una etiqueta comunitaria que rece «producto de montaña») e incentivado a los agricultores en dificultades mediante una mejor adecuación de las indemnizaciones compensatorias o incluso el reajuste de algunos mecanismos de la PAC;

— proteger en la medida de lo posible la artesanía y las pequeñas industrias y desarrollar progresivamente actividades forestales y de producción maderera;

— coordinar las intervenciones nacionales y comunitarias en programas que garanticen la indispensable asistencia a las poblaciones locales: servicios de base a las personas, educación y formación profesional, infraestructura necesaria para mantenimiento de las acti-

vidades, creación de infraestructuras para el trabajo a distancia (proyectos piloto) o creación de centros multimediales (centros rurales de telecomunicación escandinavos); en general, la introducción organizada de nuevas tecnologías de información y telecomunicación adaptadas a las necesidades específicas de esas poblaciones rurales podría servir para superar las graves dificultades de información, formación y comunicación que sufren esas zonas;

— proteger el medio ambiente natural no sólo por su función ecológica regeneradora, sino en tanto que baza importante para el progresivo desarrollo del turismo; la agricultura y la silvicultura tienen un papel muy importante que desempeñar en este campo;

— conservar el patrimonio cultural (arquitectónico, folclórico, etc.), que puede constituir también un elemento clave para el desarrollo del turismo.

Visión de conjunto

El cuadro 4 presenta una visión de conjunto de los problemas, orientaciones y naturaleza de las medidas pertinentes.

Cuadro 4. El mundo rural marginado (zonas de montaña y determinadas islas) (tercer problema característico): problemas, orientaciones y medidas

	Agricultura	Bosques	Actividades secundarias
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> — Estructuras agrarias deficitarias — Condiciones de producción difíciles — Condiciones de vida difíciles 	<ul style="list-style-type: none"> — Infraestructura forestal deficiente — Costes de explotación (incluido el transporte) elevados — Explotación en función de la conservación del entorno natural — Localización de industrias de transformación de la madera 	<ul style="list-style-type: none"> — Despoblamiento y consecuente ausencia de mercados próximos — Coste demasiado elevado de infraestructuras modernas y eficaces
Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> — Protección de los agricultores — Protección de la naturaleza 	Hay que privilegiar la función protectora del bosque, pero teniendo en cuenta su vertiente productiva	Fomento de iniciativas de carácter secundario que mantengan un nivel de población aceptable. Es indispensable la existencia de estructuras de asistencia
Medidas	<ul style="list-style-type: none"> — Ayudas a las rentas — mejora del hábitat rural — Protección de suelos — Indemnizaciones compensatorias (adaptadas) — Creación de zonas de protección — Primas por la conservación del medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> — Prevención de la erosión mediante la adecuación de áreas de captación de aguas — Mejora de las infraestructuras forestales — Revalorización/equilibrio entre actividades agrarias, forestales y ganaderas — Parques naturales predominantemente forestales 	<ul style="list-style-type: none"> — Intensificación de las actividades industriales y artesanales existentes: ayudas a la modernización y creación de nuevas unidades de producción — Fomento de la cooperación entre empresas — Mayor acceso al crédito — Concesión de ayudas a los consejos — Fomento de industrias papeleras y de transformación de la madera en colaboración con medidas de carácter forestal — Fomento de los espacios económicos agroalimentarios revalorizando los «productos europeos de montaña» (etiqueta)

Cuadro 4 (continuación)

	Actividades terciarias	Educación y formación profesional	Infraestructuras
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> — Insuficiencia de servicios de base a las personas (servicios administrativos, sanidad, educación, transportes) — Inexistencia de servicios a las empresas — Elevado coste de la oferta permante de servicios debido a la escasa densidad de población 	<ul style="list-style-type: none"> — Peso relativamente importante de la agricultura, que axige reconversión y formación profesional — Éxodo rural y envejecimiento de la población, que lleva al cierre de escuelas y a problemas de infraestructura — Aislamiento cultural y alto coste de las infraestructuras 	<p>Escasa rentabilidad rápida de las inversiones en infraestructura</p>
Soluciones	<p>Prioridad absoluta a los servicios de base a personas y en particular al comercio</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Mantenimiento de la infraestructura educativa de base (escuelas primarias) a pesar de los costes y utilización polivalente de ésta para actividades de formación profesional y cultural — Adecuación de la oferta de formación profesional a las actividades económicas que se emprendan integrando las tradiciones locales y culturales del lugar 	<ul style="list-style-type: none"> — Servicio de base a personas (escuelas, hospitales, etc.) — Prioridad a las infraestructuras de menor peso específico unidas al turismo y a algunas actividades artesanales e industriales — Selectividad en función de la rentabilidad — Infraestructuras que rompan con el aislamiento y que admitan una rentabilidad a largo plazo
Medidas	<ul style="list-style-type: none"> — Financiación de infraestructuras materiales — Concentración de actividades agrarias, industriales, artesanales y terciarias y/o desarrollo del trabajo a distancia — Inversiones en infraestructuras socioproductivas auxiliares (locales multiuso) — Servicios de incentiación (movimiento asociativo) — Financiación de estudios de viabilidad y proyectos turísticos y artesanales 	<ul style="list-style-type: none"> — Utilización polivalente de infraestructuras educativas (humanas y materiales) — Enseñanza a distancia — Formación ligada a la pluriactividad del agricultor (producción y comercialización, agroturismo, artesanía rural) — Formación vinculada a la industria de transformación de la madera, industria papelera y conservación del medio ambiente 	

Principales ámbitos de acción comunitaria. Orientaciones y sugerencias en pro del mundo rural

Política agraria común

Reorientación de la PAC

La política agraria común ya no es tan monolítica como en el pasado. En efecto, desde hace algunos años, la Comisión se viene esforzando por proponer al Consejo, no sólo cuando lo juzga necesario, sino también cuando lo cree posible (sin cuestionar la unicidad del mercado), que se diversifiquen las medidas de sostenimiento de precios y rentas, determinando aún más el destino de las mismas. A este respecto, pueden citarse como ejemplos:

— política de mercados:

- ayudas directas en favor de los pequeños productores (cereales, aceite de oliva);
- medidas de ajuste en favor de algunas zonas sensibles, por ejemplo: exención de la tasa de corresponsabilidad lechera, en las zonas de montaña; tipos reducidos de imposición, para los pequeños productores de zonas desfavorecidas, o ayudas complementarias para el trigo duro, en regiones que se dedican principalmente a esta producción;

— política socioestructural:¹

- medidas en favor de la agricultura de montaña y de las zonas desfavorecidas;
- medidas específicas en favor de determinadas regiones con características agrarias especiales;
- posibilidad de que los Estados miembros ofrezcan a los agricultores de 55 años y más regímenes de ayudas por abandono de la actividad agraria (jubilación anticipada con cofinanciación comunitaria), lo que debería facilitar la adaptación de las estructuras agrarias, indispensable en algunas regiones, o la reconversión de lagunas tierras, que se utilizarían con fines no agrarios (replantación forestal, zonas de recreo, etc.);²

- posibilidad de que los Estados miembros fomenten, mediante cofinanciación comunitaria, prácticas agrarias favorables al medio ambiente natural en zonas ecológicamente sensibles (extensificación).

A estas medidas más concretas hay que añadir otras, incluidas en el programa de reforma de la PAC, cuyos objetivos son los siguientes: reconversión de la producción agraria hacia productos no excedentarios, extensificación de la producción y retirada de tierras cultivables de la producción. Se trata de medidas destinadas a acompañar la adaptación de la PAC a la nueva situación del mercado, así como a atenuar, en parte, los efectos negativos que tal adaptación pueda tener sobre las rentas agrarias. En esa misma dirección hay que situar la propuesta de ayudas directas a la renta, principalmente para los pequeños agricultores que atraviesen serias dificultades socioeconómicas; dicha propuesta debería completar próximamente el dispositivo existente.

Sugerencias para el futuro

Política de calidad de los productos: una baza del mundo rural

Como consecuencia del estancamiento de la demanda y de la necesidad de controlar los excedentes agrarios, no puede plantearse el futuro de la actividad rural en términos «cuantitativos», incluso si no se excluye el crecimiento de algunas producciones deficitarias. En sentido opuesto, el mantenimiento y el fomento de productos de alta calidad padrían ser bazas importantes, sobre todo en las zonas desfavorecidas o alejadas. Según las informaciones ofrecidas por la mayoría de los circuitos de distribución, la demanda de los consumidores en favor de productos alimentarios artesanales y regionales aumenta de manera regular.

¹ DO L 93 de 30.3.1985 y Bol. CE 3-1985, puntos 2.1.111 a 2.1.144; DO L 167 de 26.6.1987 y Bol. CE 6-1987, punto 2.1.180.

² DO C 236 de 2.3.1987 y Bol. CE 4-1987, puntos 1.2.1, ss.; Bol. CE 2-1988, punto 1.1.1; Bol. CE 3-1988, punto 2.1.136.

Esta voluntad de proteger los productos agrarios o alimentarios, identificables por lo que a su procedencia geográfica, modo de producción y cualidades particulares se refiere, ha dado lugar a la aparición, en los Estados miembros de la Comunidad, de etiquetas o denominaciones de origen controlado. Aunque la distribución de tales prácticas es desigual, su evolución se ha llevado a cabo a satisfacción de productores, que, como contrapartida de un esfuerzo cualitativo real, obtienen precios más elevados, y de consumidores, que disponen de productos de alto nivel, así como de garantías sobre el método de fabricación y el origen de los mismos.

La Comisión quiere impulsar una política comunitaria de calidad de los productos. Este deseo se halla perfectamente reflejado tanto en el Libro verde *Futuro de la agricultura europea*,¹ de 1985, como en la comunicación sobre la consecución del mercado interior de los productos alimenticios.² No obstante, las prácticas nacionales en cuanto a la aplicación de etiquetas y denominaciones de origen son heterogéneas. Es necesario, por lo tanto, pensar en una solución comunitaria. A fin de lograr este objetivo, la Comisión cree que sería conveniente fijar procedimientos de homologación y reconocimiento recíprocos, evitando el abuso y la multiplicación inútil de etiquetas, siempre que no haya una justificación precisa.

En efecto, esta política de calidad no debe dar lugar a prácticas que podrían poner en tela de juicio la eliminación de barreras y legislaciones nacionales incompatibles con la consecución del mercado interior de 1992. La Comisión hace hincapié en que la finalidad de las etiquetas y denominaciones de origen no es otra que la de poner de manifiesto las características particulares de determinados productos, así como la de proteger a los consumidores contra prácticas desleales e imitaciones, pero que en ningún caso pueden tales etiquetas y denominaciones convertirse en obstáculo de la libre circulación de productos, toda vez que éstos no lleven indicaciones engañosas o abusivas. La Comisión considera que tampoco deben frenar la competencia o las innovaciones que se consigan con pleno conocimiento de causa por parte de los consumidores.

Basándose en lo anterior, la Comisión, propondrá próximamente un marco general que podría justificar la concesión de *etiquetas* o reseñas que permitan el reconocimiento de productos:

— que son objeto de normas especiales de calidad de producción (queso, mantequilla, embutidos, pasta de sémola de trigo duro, ect.);

— originarios de regiones conocidas por sus producciones tradicionales (aves de corral, bebidas, razas de aptitud cárnica); en este sentido, la utilización de una etiqueta con la indicación «Producto europeo de montaña» debería servir para realzar los modos de producción extensivos que predominan aún en tales zonas;

— que garanticen producciones alimentarias según métodos particulares, como «productos de granja», «agricultura biológica», etc.

La Comisión recuerda que el Consejo adoptó en 1979 una directiva sobre el *etiquetado*³ que preveía desde ese momento disposiciones para evitar que los compradores de productos alimenticios incurran en error. Dicho texto, de carácter general, se completará en breve con objeto de prohibir las denominaciones o designaciones nacionales que pudieran ser incompatibles con la consecución del mercado interior de 1992, a fin de garantizar la libre circulación de productos siempre que no lleven indicaciones engañosas o abusivas. Así pues, se definirán reseñas sobre los modos de producción o fabricación, el origen o la procedencia, por ejemplo, «productos de granja», «producciones artesanales o tradicionales», «ganado alimentado de manera tradicional», «productos de montaña», etc.

La Comisión considera que debería seguirse el mismo procedimiento para la concesión de *denominaciones de origen controlado*. A diferencia de las etiquetas, cuyo carácter interprofesional está sujeto al derecho regulador

¹ Bol. CE 7/8-1985, puntos 1.2.1, ss. y COM(85) 333 final.

² Bol. CE 11-1985, punto 2.1.18, COM(85) 603 final.

³ DO L 158 de 26.6.1979 y Bol. CE 6-1979, punto 2.1.69.

de las marcas comerciales, las denominaciones de origen exigen una legislación más pormenorizada, ya que la designación del producto beneficia únicamente a los productores de una zona determinada. Para que los procedimientos de homologación sean reconocidos en la Comunidad, sería deseable que, gracias a ellos, pudiera establecerse una relación clara entre la calidad de un producto y su origen geográfico (suelo, pasto, variedad, tecnología, etc.).

Por lo que se refiere a la protección de las indicaciones geográficas, únicamente el vino cuenta en la actualidad con una reglamentación específica.¹ Asimismo, existe una propuesta sobre la denominación de bebidas espirituosas y vinos aromatizados.² La Comisión juzga necesario que, en relación con los demás productos alimentarios, se establezca asimismo una protección horizontal de las indicaciones geográficas vinculadas a la calidad, incluidas las denominaciones de origen.

En el mundo rural, y por lo que se refiere a las indicaciones geográficas, la política de calidad debería integrarse además en un ámbito comunitario más general, teniéndose en cuenta la política seguida en relación con la propiedad industrial y comercial (derecho de marcas).

Las ventajas derivadas de un planteamiento global de estas características, no limitado a los productos del mundo rural, serían fundamentalmente dos: establecimiento de una política comunitaria que sustituyese a la fórmula utilizada hasta ahora, es decir, los convenios bilaterales celebrados entre Estados miembros; la segunda ventaja sería la defensa de una política uniforme a escala internacional.

La Comisión presentará en breve las propuestas apropiadas para aplicar en la Comunidad, respetando el derecho adquirido, una política coherente de etiquetas, designaciones y denominaciones de origen. Tal política podría inscribirse en los programas de desarrollo rural. A este respecto, podría pensarse en un incentivo financiero por parte de la Comunidad, por ejemplo, los gastos de estudio de mercado.

Reajuste de las medidas horizontales

La diversidad de la agricultura europea, que se ha visto intensificada con la incorporación de Grecia y, posteriormente, de España y de Portugal, plantea el problema de la aplicación horizontal de los mecanismos de la PAC, tanto desde el punto de vista de las organizaciones de mercado como de las estructuras.

Tal como se ha indicado anteriormente, cada vez que se consideraba necesario y posible, la Comisión o el Consejo han adoptado medidas que tienen en cuenta dicha diversidad: ésta es la filosofía en que se apoya la mayor parte de la actuación comunitaria no sólo en el ámbito de la orientación sino también de las organizaciones comunes de mercado.

La Comisión no excluye de entrada que pueda llegarse más lejos aún. Así, por ejemplo, propone que se realice un examen, en el que colaboren todas las partes interesadas, sobre la posibilidad de adaptar, en determinadas condiciones que habrá que definir, los mecanismos horizontales de la PAC a las circunstancias regionales y locales, así como la posible aplicación gradual de los mismos.

Con motivo de la reforma de la sección «Orientación» del FEOGA, la Comisión tiene intenciones de adaptar aún más las intervenciones financieras comunitarias. De esta forma, podrían racionalizarse las medidas en favor de la agricultura de montaña y de las zonas desfavorecidas, ajustándolas aún más, con objeto de favorecer las zonas en que escasean las posibilidades de diversificación económica a escala regional y, por lo tanto, la creación de empleos alternativos. En esa misma dirección hay que situar la idea de aumentar las indemnizaciones compensatorias siempre que el beneficiario se comprometa a efectuar determinadas tareas de mantenimiento del medio natural o a respetar prácticas agrarias que favorezcan la protección del medio ambiente natural.

¹ DO L 84 de 27.3.1987 y Bol. CE 3-1987, punto 2.1.168.

² Tras seis años de largas y difíciles negociaciones, el Consejo ha decidido por unanimidad, en diciembre de 1988, una posición común sobre el reglamento que establece las reglas generales relativas a la definición, designación y presentación de las bebidas alcohólicas.

Apoyo a la integración económica

Es cierto que ideas como la mejora de la formación permanente de los agricultores, el fomento de su interés por la gestión y comercialización, el incremento de su poder contractual frente a las industrias de transformación y comercialización y el refuerzo de los servicios de apoyo a la agricultura no son nuevas, si bien, dada la situación actual de ajuste del sector agrario motivado por las dificultades de los mercados, su aplicación resulta crucial para numerosas regiones rurales. La Comisión ayudará a aplicar tales estrategias de cooperación mediante propuestas apropiadas.

Medidas forestales

La actuación emprendida por la Comunidad en el sector forestal ha sido hasta el momento muy parcial.

Tal como puede observarse en una comunicación paralela a ésta, ¹ la Comisión considera que la Comunidad deberá realizar a partir de ahora mayores esfuerzos para lograr un desarrollo del sector forestal en las zonas rurales.

Tales esfuerzos se concentrarán en aquellas zonas en que:

- la conservación del medio ambiente, principalmente la protección de los suelos (lucha contra la erosión), de los regímenes hidráulicos y de los hábitats naturales, desempeña un papel importante;
- la promoción de la silvicultura puede mejorar la economía de la zona, contribuyendo al desarrollo de actividades generadoras de empleo;
- la función social y recreativa de los bosques es importante.

Protección del medio ambiente rural

Si bien el desarrollo económico del espacio rural y la protección del medio ambiente son posibles a largo plazo, en la actualidad existen numerosos conflictos entre ambos. La gestión de tales intereses y el mantenimiento de una perspectiva a largo plazo son tareas

que deberán llevar a cabo, en gran medida, las autoridades públicas. Asimismo, a ellas les corresponde proponer y procurar que se adopte una planificación integrada de ordenación y utilización del territorio, teniendo en cuenta los problemas medioambientales, aplicar procedimientos de arbitraje, definir los límites que no deberá rebasar la contaminación, etc.

En relación con el sector agroforestal, deberá establecerse un conjunto de normas que limiten determinadas prácticas perjudiciales (explotación intensiva, utilización abusiva de abonos y plaguicidas, etc.) y, a la vez, favorezcan prácticas que tengan un efecto positivo en el medio ambiente. Recientemente, la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo una comunicación detallada a este respecto. ²

No obstante, tanto la agricultura como la silvicultura pueden desempeñar un papel en la protección del medio ambiente rural, y en la medida en que contribuyesen a proporcionar un bien público necesario y apreciado, podría justificarse la creación de ayudas estimulantes o compensatorias con carácter medioambiental, que podrían llegar a ser incluso permanentes. A este respecto, la Comisión tiene intenciones de proponer la creación de un dispositivo de ayudas, que sea lo suficientemente flexible como para que puedan llevarse a cabo medidas dirigidas y adaptadas a situaciones regionales muy variadas. Algunas de tales ayudas forman parte ya de la reglamentación europea (por ejemplo, la extensificación). A continuación se citan los distintos tipos de ayuda posibles:

- ayudas para el mantenimiento de la agricultura en regiones con desventajas naturales: tales ayudas compensatorias existen en la actualidad para las zonas de montaña y desfavorecidas; se trata ahora de saber si habría que ampliar dicho dispositivo, introduciendo algunas condiciones con objeto de tener en cuenta las necesidades del medio ambiente; así, por ejemplo, podría añadirse una dimensión contractual, encaminada a garantizar un determinado número de funciones medioambientales que en la actuali-

¹ DO C 312 de 7.12.1988 y Bol. CE 9-1988, puntos 1.2.1, ss.

² COM(88) 338 final, Bol. CE 6-1988, punto 2.1.129.

dad ya no se derivan automáticamente de la actividad agraria; dicho en otras palabras, a cambio de una indemnización mayor, el agricultor beneficiario se comprometería, mediante contrato, a realizar determinadas tareas de mantenimiento del medio natural y a respetar, en el desempeño de su actividad agrícola y ganadera, determinadas normas favorables al medio ambiente;

— ayudas para adoptar prácticas de explotación compatibles con los objetivos de protección del medio ambiente, o que los fomenten, con arreglo a contratos de gestión, y ayudas para introducir prácticas de agricultura biológica o de lucha integrada (proyectos piloto de demostración o de formación de agrupaciones);

— ayudas para el abandono de tierras, con finalidad medioambiental, con arreglo a programas encaminados a crear una red coherente de zonas de protección especial (biotopos, franjas forestales, protección de las aguas); según algunos cálculos, al menos el 10% del territorio de la comunidad podría clasificarse como zona de protección especial, y el 10% de la superficie agraria y forestal, como líneas de comunicación (corrientes de agua, setos, arboledas, prados ralos);

— ayudas para la repoblación forestal, en zonas periféricas de cascos urbanos o en regiones que tengan función ecológica;

— ayudas para la extensificación

Energía y mundo rural

Importancia del envite

El mundo rural consume abundante energía. Sólo las actividades relacionadas con el sector agrario consumen anualmente, de manera directa e indirecta, alrededor de 50 millones de toneladas de equivalente de petróleo (tep), lo que equivale a más del 7% del consumo final de energía en la Comunidad.¹ Si a esto se añade la energía consumida por la pequeña y mediana industria, las construcciones privadas o públicas del medio rural y el turismo, dicha cifra puede ascender al doble.

A su vez, tanto la agricultura como la silvicultura producen materias primas renova-

bles que pueden ser utilizadas con fines energéticos, algunos de ellos (desechos agropecuarios y forestales) de manera rentable. Por otro lado, la baja densidad de población rural de algunas zonas periféricas, su exposición al sol y/o al viento, pueden hacer interesante la utilización de estas fuentes alternativas de energía dentro de un programa de abastecimiento descentralizado.

Todos estos elementos justifican plenamente el interés mostrado hasta el momento por la Comisión y los Estados miembros en las múltiples relaciones existentes entre agricultura/silvicultura y las necesidades energéticas generadas por el desarrollo rural.

Una parte importante del sostenimiento financiero concedido por la Comunidad para poner a punto tecnologías destinadas a utilizar la energía de manera más eficaz o para desarrollar la utilización de energías renovables se ha destinado específicamente a medidas que afectan al medio rural. Así, la producción de biogas a partir de excrementos animales en instalaciones de biodigestión que comunican entre sí varias decenas de explotaciones agrarias, la combustión de paja o de desechos vegetales en calderas de alto rendimiento destinadas a la producción combinada de calor y electricidad, el recurso de la energía solar para desecar, con un coste moderado, productos agrarios (como maíz, forrajes y tabaco), la utilización de desechos procedentes de la industria de la madera o de la poda forestal y la producción de carburante para tractores a partir de productos oleaginosos son otras tantas soluciones que merecen ser exploradas en sus dimensiones industriales y económicas.

La Comisión se propone asimismo fomentar todo esfuerzo realizado con objeto de utilizar menos energía, ya se trate de la calefacción de los edificios o del consumo de motores. Asimismo, se fomentará el empleo de energía solar y eólica para el funcionamiento de instalaciones locales.

¹ Consumo directo (electricidad, gasóleo, etc.): 20 millones de tep; consumo indirecto (energía para la producción de equipos mecánicos agrarios, abonos, plaguicidas, etc.): 20 millones de tep; consumo para el transporte de materias primas agrarias y para la distribución de productos agroalimenticios: 10 millones de tep.

El objetivo a corto plazo no es otro que contribuir, con arreglo a un programa de demostración de energía,¹ a la reducción de los costes energéticos de las actividades agrarias, de las industrias agroalimentarias y de las actividades rurales, aumentando su rentabilidad económica. A un plazo más largo, los problemas derivados del desarrollo rural harán necesaria la elaboración de una estrategia de conjunto, lo que debería facilitar y hacer más eficaces las medidas destinadas a optimar la utilización de la energía. Así pues, podría preverse la aplicación de mecanismos financieros apropiados que permitiesen la financiación de inversiones en ocasiones importantes destinadas a economizar energía y, en su caso, producirla a partir de materias primas agrarias

Sugerencias para reforzar la actuación comunitaria

Desde 1979, y con arreglo a un *programa comunitario de demostración de energía*,¹ la Comisión ha seleccionado, con objeto de prestarles apoyo financiero, numerosos proyectos de demostración, de tamaño natural, relacionados directamente con el mundo rural, cuyos objetivos son el ahorro energético, la sustitución de hidrocarburos o la utilización de energías alternativas.

El programa actual de demostración finaliza en 1989 y, a partir de ese momento, se procederá a realizar una evaluación de los resultados obtenidos. Tal evaluación ayudará a señalar las grandes orientaciones del programa futuro. Se prestará especial atención a las medidas que atañen directamente al mundo rural:

— esfuerzo de divulgación: el asesoramiento a los agricultores, jefes de empresas y administraciones locales y la entrada en funcionamiento de unidades móviles de información, evaluación y asesoramiento (autobuses rurales de la energía) podrían ser una solución eficaz e interesante que la Comisión tiene intenciones de experimentar mediante proyectos piloto;

— aumento del número de proyectos de demostración sobre la utilización de la energía en el mundo rural;

— incremento de la participación de las PYME rurales.

Política regional

Desarrollo de centros intermedios Insistencia en el aspecto rural de la política regional

Toda política encaminada a revitalizar y desarrollar el espacio rural constituye asimismo un elemento de política regional, así como toda política regional tiene inevitablemente repercusiones en el espacio rural. Tener presente el objetivo de lograr un desarrollo rural con arreglo a una política regional significa hoy día, ante todo, la búsqueda de un desarrollo económico geográficamente más equilibrado.

De manera más concreta, no se trata de concentrar todo el esfuerzo en un número reducido de grandes polos, sino de favorecer el desarrollo de un número mayor de centros intermedios, que se hallen bien distribuidos en el territorio.

La Comisión velará atentamente para que el papel de tales centros intermedios, en tanto que subpolos de desarrollo, se respete e impulse en los diferentes programas de desarrollo regional que le sean remitidos. La Comisión intentará buscar, mediante el diálogo con los Estados miembros y las regiones interesadas, las soluciones que mejor favorezcan una distribución territorial más equilibrada de la actividad económica.

Aportaciones exteriores y potencial propio

La revitalización de las zonas rurales en decadencia y el desarrollo futuro de las mismas pasará, en un buen número de casos, por una diversificación sectorial de sus economías. Ahora bien, no puede seguir contándose, al igual que en el pasado, con inversiones de grandes empresas que no se hallen enclavadas en tales regiones. Así pues, la política de desarrollo rural deberá reflejar más que nunca las necesidades e iniciativas locales, principalmente las de la pequeña y

¹ DO L 158 de 16.6.1978, Duodécimo Informe General, n° 391.

mediana empresa, favoreciendo el potencial propio.

El desarrollo rural propio no puede ser equivalente de desarrollo puramente endógeno, sino de revalorización óptima de las bazas de que disponga una región rural determinada: espacio natural y belleza del paisaje, productos agrarios y forestales específicos de calidad, especialidades gastronómicas, tradiciones culturales y artesanales, patrimonio arquitectónico y artístico, ideas innovadoras, disponibilidades de mano de obra e industrias y servicios ya existentes. Para ello, será necesario movilizar los recursos financieros y humanos disponibles en la región y buscar en el exterior los medios que falten, por ejemplo, capitales o servicios de asesoramiento, de estudio y que impulsen las iniciativas.

Formentar el desarrollo rural propio no quiere decir que se excluya *a priori* la implantación de todo tipo de actividades económicas exteriores. Por el contrario, siempre que sea posible y que su integración en el tejido rural se lleve a cabo de manera conveniente, tales actividades pueden resultar muy valiosas desde el punto de vista del empleo y la renta.

No hay que excluir tampoco ningún sector. En algunas regiones, habría ocasión de desarrollar aún sectores que se hallan en decadencia (textil, cuero, cerámica, etc.), utilizando tecnología específica y destinando la producción a secciones del mercado en expansión. Otras regiones pueden resultar atractivas para sectores de punta (electrónica, biotecnología), algunos de los cuales buscan zonas cuyo medio ambiente esté poco contaminado. Por último, en otros casos, la capacidad de absorción del medio ambiente natural hará viable que se implanten industrias estratégicas pesadas y contaminantes, que plantearían graves problemas en otras zonas.

Orientaciones sobre infraestructura física

La infraestructura representa la inversión más costosa y arriesgada, ya que con frecuencia es difícil medir de manera indiscutible el rendimiento económico. Su coste y

duración de utilización hipotecan en buena medida el futuro de una región. En la Comunidad, puede observarse que la utilización que se hace de la infraestructura peca en ocasiones por defecto y en otras por exceso; ello es una buena prueba de que no es oportuno que la política regional se centre exclusivamente en la infraestructura, incluso en las regiones menos desarrolladas. La infraestructura debe utilizarse como instrumento integrado de un desarrollo de conjunto.

Así pues, hay que favorecer aún más las inversiones privadas productivas que se realicen en función de las necesidades de mercado. Siempre que tales inversiones productivas deban ir acompañadas, o incluso precedidas, por inversiones en infraestructura técnica (carreteras, redes de telecomunicaciones, etc.), sería conveniente que todo ello se realizara de acuerdo con cierta racionalidad económica. En ocasiones, dicha racionalidad podrá traducirse en una rentabilidad financiera (telecomunicaciones, carreteras y puentes de peaje), aunque no siempre será así. La evaluación del impacto económico de la inversión requerirá análisis de costes y beneficios más generales.

Asimismo, tales análisis serán necesarios tratándose de inversiones (u otras medidas) que no respondan a una necesidad de mercado, sino a una necesidad colectiva (mantenimiento de una población y actividad mínimas en una zona frágil). No se excluye en tales condiciones que los beneficiarios deban pagar su uso, cuyo valor (el precio) se determinará por la colectividad en función de sus prioridades y de los recursos disponibles.

Medidas de apoyo a las PYME

Ineludible adaptación de las PYME industriales y artesanales

Tal como se ha visto en el capítulo anterior y en la primera parte de esta comunicación, la revitalización de las zonas rurales y su desarrollo futuro pasa, en un buen número de casos, por una diversificación sectorial de sus economías que refleje aún más las necesidades e iniciativas locales, principalmente las de la pequeña y mediana empresa, favoreciendo la revalorización del potencial propio.

En el análisis precedente, a la vez que se recuerda la importancia de las PYME para la diversificación de las economías rurales, se ponen de manifiesto los principales problemas con los que chocan tales empresas. Toda estrategia de desarrollo rural deberá tenerlos en cuenta.

Con bastante frecuencia, las pequeñas y medianas empresas rurales se caracterizan por su bajo dinamismo y competitividad, resultado, en la mayoría de los casos, de su relativo aislamiento económico y del envejecimiento de sus modos de producción. Si se quiere reforzar y dinamizar el tejido económico existente, es necesario adaptar los métodos de producción a la evolución tecnológica que se halla en curso. A este respecto, pueden preverse cuatro tipos de medidas:

— fomentar la difusión de nuevas tecnologías en las industrias manufactureras y artesanales; se trata con ello de ayudar a las empresas a que se adapten a las nuevas técnicas en todos los aspectos de su funcionamiento: producción, gestión, organización del trabajo, formación del personal y redes comerciales; para ello, será necesario, ante todo, apoyar los estudios y el asesoramiento que deban ofrecer servicios exteriores;

— favorecer el nacimiento de una oferta competitiva de bienes de equipo avanzados: este tipo de oferta con frecuencia escasea en la zona rural, debiendo, por lo tanto, buscarse en otra parte; para ello, será necesario recurrir a servicios especializados de información y asesoramiento.

— ayudar a los sectores básicos propios (agroalimentario, construcción, obras públicas) en sus tareas de control de técnicas nuevas, con objeto de mejorar su competitividad;

— orientar el ahorro regional hacia la financiación de la modernización de las actividades productivas.

Así las cosas, parece indispensable aumentar las infraestructuras financieras del medio rural: fomentar la descentralización de las estructuras bancarias; acceso más fácil de los sectores no agrarios a los recursos financieros (se observa con frecuencia la existencia de un trato preferente hacia el sector agrario, lo que en ocasiones puede dar lugar a

una mala asignación de recursos); fomentar la creación de sociedades regionales de inversión y de sociedades de capital de riesgo; fomentar la creación de nuevas formas de participación en empresas y de garantía de préstamos. Todas estas medidas se tratarán más adelante.

El refuerzo de las infraestructuras financieras debería ir unido a una mejora de las infraestructuras de servicios: rehabilitación de las zonas industriales y artesanales existentes, asociando a las mismas centros multiservicios, y apoyo a la creación de nuevas zonas; mejora del acceso a las redes de telecomunicación y transporte.

Papel clave de los servicios

Objetivos prioritarios

Un problema que se observa con frecuencia y que puede resultar perjudicial a la larga es la falta de algunos servicios en el medio rural o su baja calidad. Esta observación es válida tanto por lo que se refiere a los servicios de calidad dirigidos a personas (cuya disponibilidad repercute en la calidad y cantidad de los recursos humanos que atrae una región), como a los servicios destinados a empresas (que tienen una repercusión sobre la vitalidad y el nivel de actividad industrial de una región).

La relación entre actividades terciarias y mundo rural depende no sólo de una problemática sectorial (búsqueda de actividades alternativas o complementarias de la agricultura), sino de una dinámica de conjunto de las actividades de una zona determinada. La estrategia para conseguir el desarrollo de los servicios de una zona rural deberá, por lo tanto, articularse, según el problema característico que predomine en dicha zona, en torno a tres objetivos principales:

— Mantenimiento de las actividades terciarias existentes (comercio, transportes, actividades recreativas, educación, servicios públicos), procurando que la región sea un lugar donde esté asegurada cierta calidad de vida, con objeto de atraer o mantener a la población en la zona rural, único medio de crear una actividad económica.

— Creación de actividades terciarias nuevas hacia empresas o particulares, aprovechando las ventajas locales naturales (clima, emplazamientos, etc.) o adquiridas (recursos culturales, tecnología, patrimonio, etc.). Estos elementos revisten una especial importancia para poder desarrollar actividades como el turismo rural.

— Aumento de los servicios a empresas (agrarias, industriales o terciarias, de los sectores públicos o privados). Ya se trate de estudios de mercado, de investigación y desarrollo, de servicios técnicos, de formación, de servicios financieros, etc., los servicios a empresas son cada vez más necesarios. La disponibilidad de servicios de calidad y el acceso a los mismos pueden ser un problema para las empresas que operen en zonas rurales, por un lado, porque tales servicios no existan o existan sólo en parte y, por otro, porque con frecuencia se hallen adaptados a un solo sector: la agricultura.

Principales elementos que intervienen en la oferta de servicios en zonas rurales

El fomento de la oferta de servicios en zonas rurales requiere un mínimo de infraestructuras y de estructuras asistenciales, así como incentivar la demanda. A este respecto, la actuación podría organizarse en torno a cuatro ejes:

— Creación de infraestructuras técnicas para los servicios. Dependiendo de los casos, se tratará principalmente de desarrollar infraestructuras de telecomunicación (redes por cable, centros de comunicación, programa STAR)¹ o de fomentar la creación de centros de servicios empresariales («business service centres») que ofrezcan los servicios que se requieren en el sector terciario (ofimática, acceso a bases de datos, etc.) y que permitan reagrupar la oferta de servicios y la demanda. En otros casos, habrá que hacer hincapié en las infraestructuras de servicios de calidad prestados a personas (zonas comerciales y de recreo, transportes, educación-formación, servicios públicos).

— Desarrollo de *medidas administrativas* favorables, principalmente jurídicas, de organización o arancelarias: por ejemplo, ex-

cepciones a las normas de funcionamiento y presupuestarias sobre servicios públicos (tarifas preferenciales para compensar la distancia de las grandes aglomeraciones, mantenimiento o creación de servicios públicos, a pesar de que su rentabilidad financiera sea menor), operaciones de renovación del hábitat y de mejora del nivel de vida.

— Medidas para *estimular la oferta y la demanda de servicios*, en conexión con las necesidades del sistema productivo. Por ejemplo, solicitudes públicas de servicios (estudio, asesoramiento, dirección, gestión, etc.); fomentar que las PYME recurran a servicios especializados (subvenciones para utilizar servicios de asesoramiento, de estudio, de gestión etc.); desarrollo de servicios en las distintas fases del proceso agroalimentario o artesanal (centros de investigación, servicios de valoración y difusión de los resultados, etc.).

— Medidas de *formación profesional del sector terciario*. Ya se trate de actividades complementarias de las tareas agrarias o de nuevos empleos, la calidad del servicio ofrecido está en relación directa con la competencia de la persona que lo presta. Un medio rural con una población joven y mal formada requiere innovaciones por lo que a formación postescolar y profesional se refiere, con objeto de aprovechar las nuevas oportunidades. A este respecto, se cita frecuentemente el ejemplo del turismo rural y de las ocupaciones que van asociadas al mismo.

Turismo rural

La idea del turismo rural abarca no sólo el turismo practicado en granjas, o agroturismo, sino también todo tipo de actividad turística desarrollada en zonas rurales. Este tipo de turismo se presenta a menudo como una perspectiva prometedora para el futuro del mundo rural. Casi todos los Estados miembros se ocupan en la actualidad de su desarrollo, movidos por tres razones principales:

¹ DO L 305 de 31.10.1986 y Bol. CE 10-1986, punto 2.1.107.

— responder a la demanda de una clientela turística que, en determinadas condiciones (información, infraestructuras y servicios adecuados), podría favorecer el espacio rural;

— salvaguardar un patrimonio doméstico que corre el riesgo de degradarse y desaparecer y que, de este modo, podría restaurarse y mantenerse, sirviendo de manera rentable como infraestructura;

— crear empleos complementarios o alternativos a la agricultura.

Las perspectivas del turismo rural parecen a primera vista relativamente favorables. Con objeto de obtener un mejor provecho del mismo, las medidas deberían estructurarse en torno a tres ejes:

— Mejorar las prestaciones turísticas mediante ayudas destinadas a la organización de quienes se dedican a la prestación de servicios (cooperativas, etiquetas) y la comercialización de productos (asesoramiento de las sociedades de servicios para que diversifiquen sus actividades y rebasen el ámbito de la agricultura; creación o acceso a servicios especializados a escala regional, o según el sector turístico)

— Estimular una oferta turística más elaborada, es decir, de productos completos: alojamientos, actividades relacionadas con el ocio (deportivas, recreativas), otros servicios afines (servicios destinados a personas, locales para niños, etc.). A la vez que se fomenta la oferta del turismo, puede realizarse un esfuerzo por lograr tanto infraestructuras como formación.

— Integración del turismo en tanto que diversificación de la actividad agraria principal. Las primeras experiencias en este ámbito indican que el éxito de este tipo de turismo rural depende en buena medida de la disponibilidad de infraestructuras (piscinas, campos de golf, pistas de tenis) o de servicios (paseos a caballo, visitas comentadas, restauración) en la granja o en las proximidades. Depende asimismo de la información sistemática que reciba la posible clientela y de la organización de los contactos (centrales o agencias de información y de reserva, servicios de transporte).

Posibilidades presentes y futuras de intervención comunitaria

La Comunidad dispone en la actualidad de numerosas posibilidades para apoyar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, lo que constituye un importante punto de partida de la actuación comunitaria. Por lo que se refiere a determinados aspectos, habría que reforzar y ampliar tales posibilidades, con objeto de tener en cuenta las características específicas rurales. La intervención comunitaria podría articularse de la manera siguiente.

Sensibilización de los ciudadanos

— Organización, a escala regional, de seminarios informativos y de orientación destinados a los jefes de empresas.

— Edición de folletos informativos sobre las iniciativas comunitarias y de apoyo a las PYME del medio rural.

— Financiación de estudios previos sobre la potencialidad de desarrollo de una región rural determinada y elaboración de recomendaciones.

Infraestructura física

— Ayudas para mejorar y crear infraestructuras de información destinadas a las PYME (zonas industriales y artesanales, centros de servicios, mejora de los accesos a las telecomunicaciones y transportes).

— Mejora del acceso de las zonas rurales a los programas sectoriales existentes del tipo STAR o Valoren;¹ creación, si fuera necesario, de nuevos programas de este tipo.

— Mejora y ampliación de las posibilidades de intervención financiera para crear infraestructuras turísticas (acondicionamiento de emplazamientos, creación de parques naturales y de recreo, zonas de actividades deportivas).

¹ DO L 305 de 31.10.1986 y Bol. CE 10-1986, punto 2.1.107.

Infraestructura financiera

— Ampliación del acceso a financiaciones del tipo BEI/NIC; creación de un NIC rural.

— Aumento del apoyo comunitario a las medidas destinadas a ampliar, en el medio rural, la oferta de productos financieros para las inversiones que favorezcan la diversificación económica (sociedades regionales de inversión, sociedades de capital de riesgo, sistemas de precios de participación, sistemas de garantía de préstamos, etc.); posibilidad de imputar tales medidas a los fondos estructurales (ayudas para inversiones, bonificaciones de intereses, etc.).

PYME industriales y artesanas

— Ayudas para inversiones productivas (esfuerzos de modernización y creación de nuevas sociedades) en forma de subvenciones y/o préstamos (según el caso bonificados o no).

— Puesta a punto de un programa de ayudas al asesoramiento para empresas del medio rural (incluidas en los fondos estructurales).

— Mejora del acceso de las PYME-rurales a las medidas de cooperación de empresas (Grupo especial para las PYME) y a las medidas de transferencia de tecnología (Sprint,¹ Comett²).

— Integración de planes de desarrollo rural en los programas de investigación comunitaria (Esprit,³ Brite⁴) y aumento de la participación de las PYME rurales en tales programas.

PYME del sector terciario (servicios)

— Servicios a empresas

- Aumento del número de centros de información⁵ (euroventanillas) en el medio rural
- Incremento de la posibilidad de incluir a las zonas rurales en el programa «Centros de empresas e innovación» (CEI).⁶
- Estímulo de la demanda pública y privada de servicios de estudios, asesoramiento y

gestión (programas de ayuda al asesoramiento con arreglo a los programas de desarrollo rural).

— Servicios a las personas

- Servicios públicos: organización e intercambio de experiencias entre responsables administrativos de alto nivel, difusión de información sobre prácticas de las diferentes regiones, evaluación de la repercusión del mantenimiento (y del no mantenimiento) de los servicios públicos a las personas en el medio rural y posible elaboración de recomendaciones para los diferentes Estados miembros y/o regiones.

- Servicios privados: difusión de la información, estímulo del intercambio de experiencias; posibilitar, con arreglo a los programas de desarrollo rural, la subvención de determinadas actividades comerciales; elaboración de mecanismos de financiación específica a este respecto (por ejemplo, sistemas de anticipos reembolsables en caso de éxito).

- Organización del patrocinio de algunas iniciativas específicas (experiencias piloto para mejorar los servicios del medio rural).

— Turismo rural

- Aplicación de programas de ayudas a inversiones turísticas productivas (albergues rurales, centros de vacaciones rurales, capacidad de alojamiento, etc.) con arreglo a los

¹ Fase experimental: DO L 353 de 15.12.1983 y Bol. CE 10-1983, puntos 2.1.32; DO L 153 del 13.6.1987 y Bol. CE 6-1987, punto 2.1.56. Fase principal: DO C 268 de 15.10.1988 y Bol. CE 7/8-1988, punto 2.1.40.

² DO L 122 de 8.8.1986 y Bol. CE 7/8-1986, punto 2.1.95.

³ DO L 67 de 9.3.1984 y Bol. CE 2-1984, puntos 1.3.1, ss.; DO L 1/8 de 6.5.1988 y Bol. CE 4-1988, punto 2.1.54.

⁴ DO L 83 de 25.3.1985 y Bol. CE 12-1984, puntos 1.7.1, 1.7.2; DO L 53 de 4.3.1988 y Bol. CE 2-1988, punto 2.1.35.

⁵ Bol. CE 4-1987, punto 2.1.28; Bol. CE 7/8-1987, punto 2.1.23; Bol. CE 2-1988, punto 2.1.21; Bol. CE 3-1988, punto 2.1.27.

⁶ DO C 33 de 11.2.1987 y Bol. CE 7/8-1987, punto 2.1.24.

programas de desarrollo rural: cofinanciación por parte de los Fondos Estructurales (FEDER o, por lo que se refiere a la mejora de las capacidades de las granjas, sección «Orientación» del FEOGA) o, preferiblemente, mediante la ayuda de préstamos con bonificación de intereses o sin ella; ayudas para asesoramiento, estudios de mercado, promoción destinada a los clientes y para la organización del sector (reagrupaciones, campañas publicitarias, agencias de reserva, etc).

- Organización de intercambio de informaciones y experiencias para difundir las prácticas más apropiadas y de mayor valor.

Investigación, desarrollo e innovación al servicio del futuro del mundo rural

Importancia del envite estratégico

El debate sobre el futuro tecnológico de Europa con frecuencia se centra exclusivamente sobre el aspecto exterior de la competitividad internacional. Tal aspecto reviste indudablemente una gran importancia estratégica, aunque no debería olvidarse que hay otros aspectos internos importantes, sobre todo el riesgo que entraña una concentración excesivamente grande y exclusiva de la innovación tecnológica en unos pocos centros de actividad económica de gran dimensión, en detrimento del mundo rural.

La consecución del equilibrio (una de las preocupaciones de la Comisión) depende de varios factores: elección de los temas, participación de los institutos, universidades y empresas de las regiones rurales en el desarrollo de nuevas tecnologías y aplicación más sistemática de tales tecnologías en beneficio del desarrollo rural, tras su adaptación a las necesidades específicas de las economías y de las sociedades rurales. En efecto, la evolución tecnológica, sobre todo en el campo de las biotecnologías, de las tecnologías de información y de telecomunicación, tendrá importantes repercusiones en cuanto a la asignación especial de actividades y, por lo tanto, en cuanto a la distribución geográfica de los beneficios generados por el desarrollo y la utilización de dichas tecnologías. Así pues, las elecciones que se hagan en el

campo de la investigación, del desarrollo tecnológico y de la aplicación de las nuevas tecnologías revestirán importancia estratégica en cuanto al futuro del mundo rural. La Comunidad no debería permitir que el mundo rural se convierta progresivamente en un tercer mundo tecnológico, condenado al subdesarrollo permanente.

Dificultades del contexto socioeconómico

Numerosos estudios confirman que son muchos los obstáculos que tienen que salvar las regiones rurales por lo que se refiere al desarrollo tecnológico.¹ Baste citar lo siguiente:

— las regiones rurales con frecuencia se hallan desconectadas de los principales centros de investigación, lo que las coloca en una mala posición por lo que se refiere a la toma de iniciativas de desarrollo de nuevas tecnologías;

— la compra de tecnologías avanzadas y su utilización en el mundo rural resulta a menudo difícil, bien porque están mal adaptadas, bien porque las economías rurales correspondientes se hallan especializadas en sectores de baja intensidad tecnológica, tienen pocas posibilidades de financiación o presentan un déficit de formación profesional adecuada y un acceso insuficiente a las redes de información.

Así pues, es fundamental que, en una primera etapa, se mejore la situación económica y socioprofesional para poder superar tales obstáculos. A tal fin, deberá hacerse hincapié en los aspectos siguientes:

— desarrollo de tecnologías y de la competencia profesional (programas de educación y de formación profesional, proyectos de demostración);

— mejora del acceso a la información económica y tecnológica (puesta a punto de programas y creación de centros de informa-

¹ Véase el informe del Consejo Nacional Irlandés para la Ciencia y Tecnología (Irish National Board for Science and Technology), presentado por cuenta de la Comisión en relación con el programa STRIDE (Science and Technology for Regional Innovation and Development in Europe).

ción; perfeccionamiento de infraestructuras de telecomunicación);

— apoyo a la investigación y al desarrollo tecnológicos realizados por las PYME, mejorando la conexión entre las empresas que desarrollen nuevas tecnologías y los usuarios potenciales a escala local.

Especial atención a los aspectos agrarios

A lo señalado anteriormente, conviene añadir la elección de temas y orientaciones que se den a las actividades de investigación y desarrollo, que constituyen un aspecto importante del mundo rural. Por lo que se refiere a las medidas comunitarias de investigación y desarrollo, pueden distinguirse tres tipos:

- identificación, evaluación y gestión de los recursos locales;
- creación de nuevos productos y procesos de producción;
- fomento de empresas conjuntas entre laboratorios e industrias.

Habida cuenta del interés que estos tres tipos de medidas tienen para el futuro del mundo rural, la Comisión propone que se adapten en función de las necesidades de las economías rurales. De este modo:

- la evaluación de los recursos locales, además del análisis de los recursos físicos y económicos, hará que se tengan más en cuenta los recursos humanos;
- se hará hincapié en los productos y procesos de producción que se adapten mejor a las necesidades de la economía y de la sociedad rurales (explotaciones agrarias, pequeñas y medianas industrias);
- se intensificará el intercambio de personal científico entre instituciones de investigación, laboratorios e industrias; en este proceso participarán las empresas y unidades de investigación situadas en el medio rural.

Asimismo, la Comisión examinará la posibilidad de integrar aún más las iniciativas de desarrollo rural en los programas de investigación comunitaria, como Esprit (tecnologías de información)¹ o BRITE (promoción de la industria europea),² así como de inten-

sificar la participación de las PYME rurales en tales programas. Si esta solución no resultara adecuada, la Comisión propondría un programa comunitario de investigación centrado en el desarrollo y aplicación en el mundo rural de nuevas tecnologías (de información, comunicación, producción y difusión).

Difusión de nuevas tecnologías de información y telecomunicación

Una baza que jugar

Se ha señalado en varias ocasiones el interés vital que representan los recientes avances de las tecnologías de información y telecomunicación. Dicho interés cobra todo su significado cuando se tiene en cuenta que la utilización de nuevas tecnologías de información dista mucho de estar completamente difundida y que, en muchas zonas rurales, la infraestructura básica de telecomunicaciones es aún muy insuficiente. Así, por ejemplo, se calcula que en España alrededor de 30 000 municipios con menos de 100 habitantes carecen de instalaciones telefónicas.

No obstante, numerosas experiencias demuestran que las telecomunicaciones pueden resultar un vínculo privilegiado entre el mundo rural y los grandes centros de actividad económica y cultural. En efecto, gracias a ellas, las zonas de baja densidad de población y/o cuyos accesos sean difíciles pueden beneficiarse de una serie de servicios públicos y privados (enseñanza, formación profesional, informaciones de todo tipo, servicios culturales, servicios productivos a empresas, servicios comerciales a los consumidores), que, de otra forma, no serían posibles o que únicamente podrían ofrecerse con un coste muy elevado.

En las regiones más desarrolladas de la Comunidad, numerosas empresas rurales —incluidas las explotaciones agrarias— utilizan hoy día de manera satisfactoria las nuevas tecnologías de información y los numerosos servicios vinculados a las mismas. No obs-

¹ DO L 67 de 9.3.1984 y Bol. CE 2-1984, puntos 1.3.1, ss.; DO L 118 de 6.5.1988 y Bol. CE 4-1988, punto 2.1.54.

² DO L 83 de 25.3.1985 y Bol. CE 12-1984, puntos 1.7.1 y 1.7.2; DO L 53 de 4.3.1965 y Bol. CE 2-1988, punto 2.1.33.

tante, habrá que realizar grandes esfuerzos aún para que tales tecnologías lleguen a utilizarse también en zonas menos desarrolladas y para que los agentes económicos y sociales de estas regiones tomen conciencia del enorme potencial de desarrollo que estas tecnologías representan con vistas a mejorar el rendimiento económico, los intercambios comerciales y culturales y la calidad de vida.

Un aspecto primordial del futuro del mundo rural lo constituye la posibilidad de facilitar, gracias a las telecomunicaciones, el acceso a una enseñanza básica y a una formación profesional de alta calidad. La puesta en órbita de satélites que permitan una mayor difusión de programas de formación representa un progreso considerable que es necesario aprovechar. La Comunidad explora actualmente nuevas posibilidades técnicas mediante el programa DELTA¹ y el programa de utilización del satélite Olympus de la Agencia Espacial Europea (cuyo lanzamiento está previsto para el año próximo).

Experiencias alentadoras

En Francia, se dispone ya de cierta experiencia en cuanto a la difusión de informaciones agrarias mediante satélite. A este respecto, se ha experimentado la utilización de satélites para difundir durante la noche (a bajo precio) programas de formación agraria que se graban en magnetoscopios domésticos para utilizarlos durante el día.

Una experiencia muy interesante y de mayor envergadura la constituyen los centros rurales de telecomunicación («Tele-cottages») de Escandinavia («Telehouses», «Information Community Services Centres», «Electronic Village Halls»). El concepto de los «centros de servicios de telecomunicación», impulsado mediante el programa comunitario STAR,² es semejante en algunos aspectos, si bien su alcance es más limitado y se orienta especialmente hacia las PYME.

Análisis de los centros rurales de telecomunicación («Tele-cottages»):

— el empleo que se hace de las instalaciones es privado, profesional y comercial. Dichas instalaciones incluyen generalmente recepción de televisión mediante satélite, posibili-

dades de compra a distancia, programas de consulta conversacional, acceso a bancos de datos nacionales e internacionales y servicios de información municipales, regionales, económicos, comerciales y de actualidad;

— la gestión diaria del centro la realiza un experto en tecnologías de información que ayuda a las empresas y otras organizaciones locales a sacar el máximo provecho de las instalaciones disponibles;

— siempre que la situación lo haga posible, se dispone de instalaciones de teletrabajo (trabajo a distancia);

— se organizan cursos de aprendizaje de técnicas de la información (por ejemplo, cursos de iniciación al manejo de ordenadores) y se ofrecen programas de formación con ayuda de la informática;

— hay equipos de telecomunicación (por ejemplo, terminales de télex y telefax) a disposición de la población local, con objeto de facilitar la comunicación y los intercambios con el exterior;

— el centro desempeña un papel clave en la vida política, social y cultural de la comunidad, ya que ofrece salas de reunión, informaciones locales y regionales de actualidad y hace posible que los habitantes vean juntos películas o programas de televisión procedentes de estaciones nacionales o internacionales.

La experiencia de los centros rurales de telecomunicación escandinavos se considera un éxito. Las autoridades danesas, en cuya realización participan, informaron recientemente de sus experiencias a las autoridades de España, Grecia y Portugal.

Refuerzo de la actuación comunitaria

Durante los últimos años, se han logrado algunos avances. No obstante, la Comisión considera que será necesario realizar esfuerzos suplementarios para mejorar las infraestructuras y estructuras de acceso a nuevas

¹ DO L 206 de 30.7.1988 y Bol. CE 6-1988, punto 2.1.81.

² DO L 305 de 31.10.1986 y Bol. CE 10-1986, punto 2.1.10.

tecnologías de información y telecomunicación en el mundo rural; así, por ejemplo: extensión y mejora de las redes telefónicas (incluidos los equipos móviles) y de video-texto en las zonas rurales (desarrollo de nuevos conceptos de información y de formación a distancia) y explotación óptima de las posibilidades que ofrecen a este respecto los nuevos satélites. La Comisión sugiere, de manera más concreta:

— Aumentar las inversiones en infraestructura de telecomunicación en las zonas rurales, mediante el uso de todas las posibilidades que ofrecen los instrumentos financieros de finalidad estructural.

— Ampliar y profundizar el programa STAR,¹ destinado principalmente al ámbito de los servicios avanzados de telecomunicación. Dicho programa, cuya duración prevista es de cinco años, se inició hace dieciocho meses. Las primeras experiencias permiten ya reflexionar sobre los refuerzos, complementos y adaptaciones que pueden ser necesarios con objeto de tener en cuenta las necesidades del mundo rural y preparar una estrategia comunitaria para los años noventa («post-STAR»).

— Aplicar un programa de ayuda a la utilización de nuevas tecnologías en el mundo rural, siendo sus objetivos los siguientes: lograr que los actores locales (empresas, administraciones, organizaciones sociales y culturales, particulares) adquieran una mayor conciencia de las posibilidades que ofrecen tales tecnologías; ofrecer a los usuarios potenciales la formación necesaria para sacar el máximo de ventajas, estimulando de este modo la demanda de estas tecnologías. En la actualidad, y con motivo del programa STAR,¹ existen medidas para estimular la demanda, aunque deberían reforzarse y ampliarse con objeto de tener en cuenta la especificidad de las situaciones rurales.

— Realizar un examen detenido de la experiencia de los centros rurales de telecomunicación escandinavos y de las posibilidades de utilizar esta experiencia —realizando las adaptaciones necesarias— en la Comunidad.

La Comisión presentará, a la mayor brevedad posible, sus conclusiones al Consejo y al Parlamento, acompañadas, en su caso, de las correspondientes propuestas.

Educación, formación y política social

Dos problemas básicos

Hoy día, está reconocida la importancia que la educación y formación profesional tienen en el desarrollo del mundo rural, especialmente en las regiones que padecen un retraso estructural y en las del tercer problema característico (zonas de montaña, islas).

Ahora bien, tales regiones conocen dos dificultades de importancia

— La infraestructura educativa es deficitaria o está a punto de desaparecer. El mantenimiento y la mejora de pequeñas escuelas rurales plantea problemas cada vez mayores, ya que dichas escuelas representan un coste adicional, en relación con las normas nacionales de limitación de gastos, y los empleos que ofrecen son en general poco atractivos para maestros que proceden en su mayoría del medio urbano.

Los Estados miembros han realizado concentraciones escolares, que incluyen transporte de recogida.

Por otro lado, los planes de educación y formación, a excepción de los programas de formación agraria y forestal, se dirigen principalmente a las poblaciones urbanas e industriales, y difícilmente se adaptan a las preocupaciones del desarrollo rural.

Ahora bien, el desarrollo de nuevas actividades —alternativas o complementarias— en las zonas rurales implica una demanda de nuevas cualificaciones profesionales que, al igual que la información y la formación, imprescindibles para lograr tales cualificaciones, deberían centrarse en:

— la pluriactividad del agricultor y de su familia, que deberán administrar la producción, transformación y comercialización de productos agrarios y deberán encargarse de la seguridad e higiene del trabajo;

— la revalorización de la explotación agraria mediante la creación de actividades vinculadas al agroturismo, actividades e instala-

¹ DO L 305 de 31.10.1986 y Bol. CE 10-1986, punto 2.1.107.

ciones para jóvenes y actividades extraescolares del medio rural;

— la artesanía rural, centrada con frecuencia en torno al hábitat y al mantenimiento de éste y del material agrario;

— las actividades vinculadas a los trabajos forestales y a la custodia del medio ambiente;

— aplicación de nuevos tipos de servicios móviles (reparación, compraventa, o directamente vinculados a la información, a la formación, al asesoramiento y al fomento de iniciativas).

Algunas sugerencias

La Comisión considera que, en tales condiciones, debe prestarse atención a las medidas siguientes:

Apoyar y estimular los esfuerzos que realizan los Estados miembros y las regiones por mantener el tejido educativo del medio rural. La Comisión no excluye que, siempre que esta vía parezca prometedora, se concedan ayudas, con arreglo a programas de desarrollo rural, con objeto de mantener la infraestructura de tales escuelas rurales y cambiar su naturaleza; podría pensarse en transformar estas escuelas en centros de educación multiuso, de formación profesional (básica y continua), de iniciación y de fomento del desarrollo rural y de actividades culturales (con bibliotecas, salas multimediales, etc.). De este modo, se convertirían progresivamente en una especie de centros rurales de telecomunicación comunitarios; alrededor de tales centros quizá en relación con ellos, deberían explorarse otras posibilidades, tales como: enseñanza abierta y a distancia, en algunos casos mediante radios y/o televisiones locales, y cursos específicos (incluidos los enseñantes), ayudas a la formación, medios didácticos y bibliotecas itinerantes (mediante autobuses o camiones).

Desarrollar, en estrecha cooperación con los Estados miembros y las regiones, planes educativos y programas de formación profesional adaptados a las necesidades del mundo rural. A este respecto, se propone la aplicación del siguiente programa de actuación:

— *Primera fase (análisis e información)*: identificar y establecer un catálogo con los planes y prácticas innovadores que ya existen —a menudo de manera dispersa— y que han dado resultados positivos; garantizar una amplia difusión de los mismos mediante formas utilizables tanto por personas con responsabilidad política como por especialistas. Esta primera etapa, de un año o más de duración, responde ante todo a una falta de conocimiento y de información sistemática de la materia.

— *Segunda fase (concepción)*: basándose en los conocimientos obtenidos de este modo, y con arreglo a una actuación conjunta (red de escuelas y universidades rurales, regiones, Estados miembros, Comunidad), desarrollar nuevos módulos (cursos) de formación, teniendo en cuenta las necesidades específicas del mundo rural; difusión posterior gratuita (o a precios reducidos), por ejemplo, a centros rurales de formación, universidades del medio rural.

— *Tercera fase (realización)*: creación de centros rurales de medios de formación, utilizando, en la medida de lo posible, las infraestructuras existentes (escuelas rurales u otros centros de enseñanza del medio rural). Ello sería asimismo una manera de reconocer y valorar el papel que pueden desempeñar las escuelas y los profesores en el futuro del mundo rural, así como de remediar su escasa dotación y la infrautilización de las mismas, que en ocasiones son crónicas.

Los centros rurales de formación que fuesen accesibles tanto a los jóvenes como a los adultos podrían funcionar de acuerdo con las siguientes bases: disponibilidad de una información completa sobre las actividades y carreras del medio rural que ofrecen orientaciones individuales; oferta de fórmulas completas de teleenseñanza; aplicación y gestión de cursos especializados de corta duración (con ayudas adecuadas).

Poner en funcionamiento, a escala nacional y/o regional, equipos polivalentes de instructores móviles (formación general y específica, asesoramiento económico y técnico, dirección socioprofesional, etc.). Estos equipos tendrían como tarea principal ofrecer el apoyo socioprofesional necesario tanto para desarrollar actividades alternativas y

complementarias de la agricultura, como para lograr un mejor control, por parte del sector agrario, de las técnicas modernas de producción, gestión y comercialización. Asimismo, tales equipos podrían ofrecer posibilidades de formación de mayor nivel (técnica, económica o de otros tipos); en efecto, podría pensarse en la presencia de profesores no residentes, que completarían la enseñanza básica local mediante conferencias y seminarios; de este modo, la población rural podría beneficiarse de expertos procedentes de otras zonas.

La creación de este tipo de equipos móviles de instructores completaría los dispositivos indicados anteriormente y permitiría, en relación con ellos, movilizar de manera racional el mayor número posible de medios. Es evidente que hay que contar con la iniciativa de los Estados miembros o, según el caso, de las regiones. No obstante, la Comunidad podría recomendar esta vía y, en las regiones en las que se pusieran en funcionamiento tales equipos (con arreglo a las intervenciones del FSE para la formación de instructores).

Recapitulación de las medidas en curso

Además de las intervenciones directas del FSE, son varios los programas (en curso o previstos) de actuación o cooperación comunitaria destinados a las poblaciones rurales o que se hallan abiertos a su participación. No obstante, podría acentuarse el carácter rural de algunos de ellos. A modo de ejemplo, baste citar lo siguiente:

— programa de actuación sobre la formación y preparación de los jóvenes a la vida adulta;¹

— tercer programa de intercambio de jóvenes trabajadores;²

— programa de trabajo de 1985-1987 sobre la aplicación de medidas de introducción de nuevas tecnologías de la información en la educación;³

— programa de trabajo sobre nuevas tecnologías en la formación profesional (programa Eurotecnet)⁴

— programa de formación profesional de mujeres.⁵

Campañas de información y sensibilización

La *falta de información* sistemática y rápida en casi todos los campos —económico, comercial, tecnológico, social y cultural— representa un gran obstáculo para los agentes rurales, acentuado aún más como consecuencia de la escasez de comunicaciones dentro de una región determinada. El resultado de esta doble falta de información y comunicación se traduce con frecuencia en una toma de conciencia tardía e incompleta de nuevos avances, una falta de sensibilidad y movilización y reacciones y adaptaciones tardías y mal concebidas.

La solución de estos problemas no es sencilla, ahora bien, la situación puede mejorar progresivamente si se aplican una serie de medidas, como por ejemplo: introducción sistemática de nuevas tecnologías informativas y de telecomunicación adaptadas a las necesidades del mundo rural; mejora de la educación y formación profesional; creación de centros colectivos rurales (del tipo de los centros rurales de telecomunicación); mejora de los vínculos de intercambio entre centros de investigación y empresas rurales; aumento y diversificación de la oferta de servicios en el medio rural, y aceptación, incluso promoción, de cierto agrupamiento de actividades secundarias y terciarias en el medio rural, en torno a centros intermedios.

Medidas concretas con objetivos específicos

La Comisión tiene intenciones de acelerar e impulsar los efectos positivos que podrían derivarse de tales medidas, adoptando iniciativas que inciten a los agentes rurales a trabajar por el desarrollo de sus regiones, e informándoles de las medidas comunitarias emprendidas o previstas, así como de los procedimientos que deban seguirse con objeto de obtener el mayor número de ventajas posibles.

¹ DO L 346 de 10.12.1987 y Bol. CE 12-1987, punto 2.1.143.

² DO L 331/36 de 19.12.1984 y Bol. CE-12-1984, punto 2.1.93.

³ COM(88) 122 final y Bol. CE 1-1985, punto 2.1.22. Bol. CE 4-1985, punto 2.1.57.

⁴ DO C 178 de 7.7.1987 y Bol. CE 5-1987, punto 2.1.112; DO C 342 de 4.12.1987 y Bol. CE 11-1987, punto 2.1.127.

A tal fin, la Comisión tiene previsto:

— organizar seminarios de sensibilización para los representados locales, jefes de empresa y otros agentes socioeconómicos;

— editar folletos informativos sobre las iniciativas comunitarias en el medio rural (vademécum sobre las posibilidades de intervención comunitaria y los procedimientos que deberán seguirse para sacar partido de las mismas);

— promover intercambios de información y difusión de experiencias en relación con el desarrollo rural, principalmente mediante la red ELISE¹ (por ejemplo, mercado de trabajo local).

Encuentros de información rural

Además de las campañas de información concretas, la Comisión desea contribuir, en la medida de sus posibilidades, a:

— facilitar y estimular el diálogo, la reflexión común y la cooperación entre los diferentes agentes socioeconómicos del mundo rural;

— facilitar los contactos, intercambios de información y experiencias entre diferentes

regiones rurales de la Comunidad que, a veces, padecen problemas del mismo tipo.

La Comisión está examinando actualmente la posibilidad de aplicar estructuras patentes de información y activación y de fomentar la creación de zonas de reunión, que podrían denominarse «encuentros de información e incentivación rural». Estos encuentros podrían organizarse aprovechando la existencia de organismos, públicos o colectivos, que, por su naturaleza, constituyen centros de activación e información. Desde 1989, podrían iniciarse experiencias piloto, con objeto de recoger a la mayor brevedad posible elementos de juicio con los que se pueda llevar a cabo una ampliación de la medida en el futuro.

Tales encuentros de información y activación rurales supondrían, para las instituciones comunitarias, una fuente de información que, además de la clásica recogida de datos estadísticos, podría dar cuenta de la experiencia vivida y de la dinámica del desarrollo rural.

¹ European Information Network on Local Employment Initiatives; Decimonoveno Informe General, nº 409.

Reforma de los fondos estructurales e intervención financiera en favor del mundo rural

Futuro del mundo rural y reforma de los fondos estructurales

Consideraciones preliminares

La Comunidad dispone de un amplio abanico de posibilidades de actuación con las que intentar solucionar los problemas del mundo rural.

Numerosas personas creen, sin embargo, que todo depende de las sumas que el presupuesto comunitario pueda dedicar a tal fin, o que hay una relación directa entre la intervención de los fondos estructurales de la CEE y las medidas en apoyo del mundo rural. No resulta del todo claro que sea ésta la mejor forma de solucionar los problemas. Una buena etiqueta, por ejemplo, o una información adecuada, puede, en algunos casos, resultar tan positiva como una ayuda a fondo perdido de la Comunidad.

Las demás políticas y programas comunitarios de actuación pueden, con algunas nuevas orientaciones, contribuir al desarrollo del mundo rural. Eso explica que la Comisión conceda tanta importancia a la realización de la tercera parte.

Ahora bien, parece claro que, toda vez que el mundo rural se halle enfrentado a un problema de desarrollo, a una reestructuración agraria o a una diversificación económica, las políticas estructurales, y con ellas las intervenciones financieras de los fondos estructurales, se hallarán en el centro de la estrategia del mundo rural.

Situación actual

No hay en la actualidad verdaderas estrategias comunitarias (ni nacionales) de desarrollo de las zonas rurales. Hasta el momento presente, la intervención comunitaria en el mundo rural, hay que reconocerlo, ha sido dispersa; si bien las medidas aplicadas podrían tener una repercusión directa en el desarrollo, en la mayor parte de los casos,

sin embargo, no se perseguía de manera sistemática y específica tal objetivo.

No obstante, desde el inicio de los años ochenta, se ha intentado llevar a la práctica un plan de desarrollo integrado en determinadas zonas rurales: así, por ejemplo, desde 1981,¹ los programas de desarrollo integrado (PDI), financiados por la sección «Orientación» del FEOGA, de la Lozère, de las islas occidentales de Escocia y del sudeste de Bélgica; en 1985, los programas integrados mediterráneos (PIM),² cuyo objetivo, más o menos explícito, es una estrategia de desarrollo rural (concentrando para ello medios y medidas en zonas más reducidas denominadas zonas de concentración).

Tales zonas de concentración son con frecuencia zonas rurales en decadencia. Las medidas aplicadas tienden a la vez a lograr la adaptación agraria y la diversificación económica de la zona. Además, varios PIM incluyen subprogramas de zonas internas; en las zonas desfavorecidas y de montaña, se adoptan diversas medidas agrarias y no agrarias con objeto, principalmente, de que la población rural se mantenga en ellas.

Estas experiencias pueden ser puntos de referencia interesantes para elaborar líneas de intervención financiera comunitaria en apoyo del mundo rural.

El desarrollo rural como objetivo de la reforma de los fondos estructurales

La reforma de los fondos estructurales,³ decidida por el Consejo Europeo de febrero de 1988,⁴ supone a la vez un cambio de método, una mejor coordinación y una concentración geográfica y funcional más fuerte de los medios presupuestarios disponibles y el crecimiento significativo de estos últimos (duplicación).

¹ Decimoquinto Informe General, nº 316.

² DO L 197 de 27.7.1985, Bol. CE 7/8-1985, punto 2.1.106.

³ DO C 345 de 21.12.1987 y Bol. CE 11-1987, punto 1.1.8; DO C 151 de 9.6.1988 y Bol. CE 3-1988, punto 2.1.108; DO L 185 de 15.7.1988 y Bol. CE 6-1988, punto 2.1.159; DO C 256 de 3.10.1988 y Bol. CE 7/8-1988, puntos 1.1.1, ss.; el Consejo adoptó los cuatro reglamentos de aplicación el 19 de diciembre de 1988.

⁴ Bol. CE 2-1988, punto 1.1.1, ss.

Cinco son los objetivos prioritarios de esta reforma:

- fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones subdesarrolladas (objetivo 1);
- reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones, etc. afectadas gravemente por la decadencia industrial (objetivo 2);
- combatir el desempleo de larga duración (objetivo 3);
- facilitar la inserción profesional de los jóvenes (objetivo 4);
- desde el punto de vista de la reforma de la política agraria común,¹ acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (objetivo 5a) y fomentar el desarrollo de las zonas rurales (objetivo 5b).

El desarrollo de las zonas rurales se menciona únicamente en el objetivo 5b). No obstante, la mayor parte de las regiones subdesarrolladas (citadas en el objetivo 1) son zonas con un ruralismo grande o muy grande. Así pues, resulta claro que el desarrollo del mundo rural constituye una de las prioridades de tales regiones: forma parte integrante del desarrollo regional y del ajuste estructural de estas regiones.

Así pues, la Comunidad intervendrá directamente para apoyar el desarrollo rural, basándose tanto en el objetivo 1 (regiones subdesarrolladas), como en el objetivo 5b. La Comunidad podrá intervenir, de manera más indirecta y menos sistemática, basándose en los objetivos horizontales (objetivos 3, 4 y, más concretamente, 5a).

Delimitación geográfica del ámbito de actuación

En la primera parte de esta comunicación, se han identificado tres grandes problemas característicos. En la segunda parte, se han esbozado tres estrategias básicas, haciendo hincapié en la participación financiera comunitaria. Las medidas y programas concretos de desarrollo rural deberán ser el resultado de la adaptación de tales estrategias básicas a las realidades específicas de una región determinada.

Desarrollo rural de las regiones con retraso estructural

Las regiones subdesarrolladas, contempladas en la reforma de los fondos estructurales mediante el objetivo 1, se definen por su bajo rendimiento económico global. En efecto, el criterio de selección empleado para definir estas regiones lo constituye principalmente el producto interior bruto por habitante, inferior al 75% del promedio comunitario.²

Tales regiones se caracterizan asimismo por su fuerte ruralismo y por la gran dependencia de la agricultura.³ Dejando a un lado algunas franjas suburbanas y zonas costeras, estas regiones se incluyen en el segundo y tercer problema característicos.

La importancia del ruralismo en la mayor parte de estas regiones se traduce en que el desarrollo rural no puede disociarse de la política global de ajuste estructural y de desarrollo regional. Así pues, es esencial que los planes de desarrollo regional, que garantizarán la coherencia de las intervenciones comunitarias, tengan en cuenta las necesidades propias de desarrollo rural y no se centren sistemáticamente en el desarrollo de las grandes conurbaciones de alta concentración económica. La Comisión velará por que, al preparar los planes de desarrollo regional, se respete un cierto equilibrio en la distribución espacial de la actividad económica. Inspirándose en la práctica actual de algunos PIM, podría resultar deseable que se identificasen zonas rurales especialmente amenazadas, a las que se aplicarían subprogramas específicos de desarrollo rural.

El proyecto de nuevo reglamento del FEOGA⁴ dispone, además, que, dentro de estas

¹ Bol. CE 7/8-1985, puntos 1.2.1, ss.

² Una primera lista de las regiones subdesarrolladas figura en el anexo del reglamento marco sobre la reforma de los fondos estructurales (DO L 185 de 15.7.1988). Tras la entrada en vigor del reglamento, dicha lista volverá a ser examinada en un plazo de cinco años. La lista define las regiones subdesarrolladas en la fase NUTE II (grandes regiones).

³ Véase tercer informe periódico sobre las regiones de la Comunidad, COM(87) 230 final y Bol. CE 5-1987, punto 2.1.127.

⁴ COM(88) 500 final.

regiones, la intervención de los fondos sea prioritaria en «las zonas rurales cuya estructura agraria se caracteriza por un grave retraso, especialmente si se hallan situadas en zonas de montaña o desfavorecidas».

Desarrollo rural dentro del objetivo 5b

Los medios financieros disponibles para este objetivo, además de la necesidad de no confundir dificultades de ajuste de la agricultura y regiones con problemas de adaptación estructural y medio ambiente económico desfavorable, suponen cierta selectividad en la elección de las regiones aptas para una intervención financiera de los fondos.

El nuevo proyecto de reglamento horizontal¹ (artículo 4) selecciona las zonas que pueden resultar afectadas por una intervención de la Comunidad basada en un determinado número de criterios.

Ahora bien, teniendo en cuenta que no se trata de aplicar en estas regiones grandes programas de desarrollo económico global, sino de combatir los problemas de algunas zonas rurales más limitadas, las regiones que puedan beneficiarse de los programas de desarrollo rural deberían definirse con arreglo a una escala menor que las regiones con retraso estructural,² es decir, a escala NUTE III. Esta reducción del campo geográfico operativo con vistas a la intervención estructural comunitaria permite asimismo una mayor flexibilidad en la identificación y tratamiento de los problemas rurales.³ Así pues, la Comisión propone en el nuevo reglamento la máxima flexibilidad en la selección de estas regiones o zonas.

Desarrollo rural en las regiones o zonas fuera del alcance de los objetivos 1 y 5b

Por lo que se refiere a las regiones y zonas rurales que se hallan fuera de los objetivos 1 y 5b, la intervención financiera comunitaria se limitará a medidas horizontales (intervenciones con arreglo a los objetivos números 3, 4 y 5a, política de mercados, medidas de protección de medio ambiente, medidas dentro de la política de transportes y de la política pesquera, campañas de información y de

sensibilización generales, etc.) o a medidas más puntuales (estudios, recomendaciones, campañas de información y de sensibilización específica, etc.).

Ello no excluye, sin embargo, que los Estados miembros o las propias regiones adopten medidas de desarrollo rural para dichas regiones o zonas. No obstante, las ayudas públicas que se concedan deberán ajustarse a las ayudas de Estado para el desarrollo regional, ser notificadas a la Comisión y aprobadas por ésta.

Al examinar los casos de ayudas notificados, la Comisión tendrá en cuenta las características y problemas de desarrollo particulares de las zonas rurales, especialmente el ajuste del sector agrario.

No obstante, con objeto de garantizar la coherencia necesaria entre la política de competencia y la actuación en apoyo de las zonas rurales, y en los casos en que una zona no se halle cubierta por las ayudas nacionales con finalidad regional, la Comisión realizará un doble examen de la posición de estas zonas en relación con los objetivos de los fondos estructurales y de la política de competencia y adoptará las decisiones apropiadas.

Programación del desarrollo rural: procedimientos y organización

Límites de la futura intervención de los fondos estructurales

El reglamento marco para la reforma de los fondos estructurales⁴ establece un nuevo método de intervención de apoyo al desa-

¹ DO L 185 de 15.7.1988 y Bol. CE 6-1988, punto 2.1.159.

² Las regiones subdesarrolladas se definen a escala NUTE II (gran región: «région» en Francia, «regioni» en Italia, etc.).

³ Asimismo, podría emplearse el mismo tipo de planteamiento para identificar, en las regiones subdesarrolladas, subregiones rurales para las que habría que prever subprogramas específicos de desarrollo rural, con arreglo al programa de desarrollo regional.

⁴ DO L 185 de 15.7.1988 y Bol. CE 6-1988, punto 2.1.159.

rollo rural con arreglo al desarrollo regional que figura en el objetivo 1 o en el objetivo 5b.

— Con objeto de facilitar una visión de conjunto coherente, dicho método se funda en la programación, que revestirá la forma siguiente:

- los Estados miembros presentarán a la Comisión planes de desarrollo;
- basándose en dichos planes, la Comisión establecerá, de acuerdo con las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate, un *marco comunitario de apoyo* de las intervenciones estructurales comunitarias en función de objetivos fijados por la reforma y en coherencia con las demás políticas comunitarias;
- las intervenciones adoptarán la forma de *programas operativos*, es decir, conjuntos coherentes de medidas plurianuales. Cuando un programa operativo suponga la intervención de varios fondos u otros instrumentos financieros, podrá aplicarse en forma de programa integrado.

— Con tales disposiciones debería poderse responder mejor a las necesidades específicas de desarrollo de las zonas rurales mediante una actuación comunitaria basada en un planteamiento plurifacético y plurisectorial (planteamiento integrado, diálogo y colaboración); en una selectividad de las medidas comunitarias con objeto de aportar un valor añadido en relación con las medidas públicas, nacionales y regionales; en una mayor racionalidad económica, en un proceso de desarrollo rural propio (iniciativas locales, promoción de espacios económicos, aumento de las relaciones entre los centros intermedios y el campo).

Implicación del socio local

Desde el punto de vista de la revalorización del potencial propio de las regiones rurales, las iniciativas locales tienen un valor decisivo. En efecto, las intervenciones exteriores únicamente serán positivas si con ellas se logra la adhesión de la población local. Ade-

más, la intervención no sólo de las autoridades locales y regionales, sino también de los agentes económicos y sociales locales y regionales, en la definición de los problemas y en la búsqueda de soluciones limita los errores de diagnóstico, que son frecuentes cuando la programación se realiza en el exterior.

Basándose en numerosas experiencias, y con objeto de hacer participar a los socios locales, la Comisión podría pensar en:

— Aumentar las campañas de *formación, información y sensibilización* destinadas a los responsables políticos, económicos y sociales de tales regiones o zonas. Tales sugerencias se han presentado previamente; se trata, en concreto de: seminarios de sensibilización e información y edición de folletos informativos sobre las iniciativas comunitarias en el medio rural; difusión de informaciones sobre experiencias concretas realizadas; promoción de intercambios de información; financiación de estudios previos con objeto de disponer de un punto de partida común para el diálogo, etc.

— Crear una red de *agencias (o agentes) de desarrollo rural* cuyas funciones serían movilizar, activar y coordinar. A este respecto, podría pensarse en contratar coordinadores regionales que ayudarían a las autoridades locales a preparar, concebir y aplicar programas y que velarían por que se llevara a cabo una buena coordinación de los medios aplicados. La Comisión y las autoridades nacionales y regionales competentes dispondrían de este modo de un interlocutor único (la agencia) que mantendría un contacto estrecho y permanente con los agentes rurales. La Comisión podría pensar en ofrecer, con arreglo a programas de desarrollo rural, ayuda para la creación de agencias (localización y selección de estructuras existentes; definición de un cuaderno de tareas para las agencias; puesta a punto de un plan de financiación de partida) y contribuiría a la distribución de las agencias dentro del circuito;

— Realizar una *guía práctica* destinada a los impulsores/promotores del desarrollo rural, indicando las fuentes de información y financiación y los contratos que deban establecerse para quedar incluidos en los dispositivos comunitarios.

Intervención financiera comunitaria en favor del mundo rural

Intervención financiera de los fondos estructurales

El artículo 130 D del Tratado, al referirse a la intervención de los fondos, habla de racionalidad, eficacia y coordinación. Tales conceptos adquieren todo su valor en relación con el desarrollo del mundo rural, ya que este espacio es grande, los problemas a los que hay que hacer frente, numerosos y los medios, limitados.

El reglamento marco ¹ señala que la sección «Orientación» del FEOGA constituye «el principal instrumento de financiación [...] del desarrollo de las zonas rurales». Es decir, que las misiones que se le encomiendan son de la mayor importancia. Asimismo, ello equivale a decir que el FEDER y el FSE deberán contribuir a levantar el edificio del desarrollo del mundo rural; teniendo en cuenta las misiones que les son propias, el número de medidas que son financiadas con este fin resulta bastante grande.

Medidas financiadas dentro de los programas de desarrollo

El número de medidas que pueden ser financiadas por los tres fondos, dentro de los programas operativos, es grande, lo que debería facilitar la adaptación de sus intervenciones a las necesidades y potencialidades específicas de las regiones o zonas de que se trate.

El proyecto de reglamento del FEOGA ² establece las medidas que, dentro de los programas operativos de desarrollo rural, podrán aspirar a una intervención del fondo. Teniendo en cuenta que se trata de regiones subdesarrolladas, cabe destacar las siguientes medidas:

— fomento de la suspensión de la actividad agraria con objeto de reestructurar la agricultura y favorecer la instalación de jóvenes agricultores;

— reconversión, diversificación y disminución de la producción mediante medidas específicas;

— en la medida en que el reglamento (FEDER) no prevea su financiación: mejora de las infraestructuras rurales que resulten indispensables para el desarrollo de la agricultura y de la silvicultura y medidas encaminadas a lograr la diversificación con objeto de que los agricultores puedan desarrollar multiactividades o encontrar alternativas a las rentas;

— concentración parcelaria, incluidos los trabajos afines;

— mejora del suelo y pastizales, individual o colectiva;

— regadío que incluya la renovación y mejora de redes de regadío, creación de redes colectivas de regadío a partir de los canales principales existentes y creación de pequeños sistemas de regadío que no estén abastecidos por redes colectivas, renovación de los sistemas de drenaje;

— fomento de las inversiones turísticas artesanales, incluida la mejora de la vivienda en explotaciones agrarias;

— protección del medio ambiente y mantenimiento del espacio rural;

— reconstitución del potencial de producción agrario destruido por catástrofes naturales;

— explotación y desarrollo de los bosques según las condiciones y criterios que adopte el Consejo a propuesta de la Comisión, incluyéndose principalmente la repoblación forestal, mejora y reconstitución de los bosques y los trabajos afines y medidas complementarias necesarias para revalorizar los bosques, con objeto de aumentar la contribución de los bosques a la conservación y protección del medio ambiente y ofrecer un complemento de actividades y de ingresos a los agricultores;

— desarrollo de la extensión agraria y forestal y contribución decreciente para su aplicación, así como mejora de los equipos de formación agraria.

Los mismos tipos de intervenciones por parte del FEOGA podrán llevarse a cabo en

¹ DO L 185 de 15.7.1988 y Bol. CE 6-1988, punto 2.1.159.

² COM(88) 500 final.

las zonas rurales situadas fuera de las regiones subdesarrolladas.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) participaría en la financiación de:

— inversiones en empresas que hagan posible la creación o el mantenimiento de empleos duraderos;

— infraestructuras, en las regiones incluidas en el objetivo 1, que contribuyan al desarrollo económico, y, en las zonas incluidas en el objetivo 5b), directamente vinculadas a actividades económicas creadoras de empleos alternativos a la agricultura;

— desarrollo del potencial propio de las regiones mediante medidas de activación y apoyo de las iniciativas de desarrollo local y de las actividades de las pequeñas y medianas empresas, incluyendo principalmente: ayudas a los servicios a empresas; mejora del acceso de las empresas al mercado de capitales, mediante la concesión de garantías, toma de participación en empresas y de seguros; ayudas directas a las inversiones, en caso de no existir un régimen de ayudas, y realización de infraestructuras de dimensiones reducidas;

— medidas previstas con arreglo al desarrollo regional a escala comunitaria.

El Fondo Social Europeo (FSE) participaría en la financiación de medidas de: formación profesional, acompañadas, si fuera necesario, de medidas de orientación profesional y de ayudas para la contratación en empleos de duración indeterminada de nueva creación y para la creación de actividades independientes.

Asimismo, el FSE participaría en la financiación de medidas:

— de carácter innovador que tengan por objeto validar nuevas hipótesis sobre el contenido, metodología y organización de la formación profesional y, de manera más general, sobre el desarrollo del empleo, con objeto de crear una base para una intervención posterior del fondo en varios Estados miembros;

— de preparación, acompañamiento y gestión para la aplicación de otras medidas del FESE; tales medidas incluyen principal-

mente estudios, asistencia técnica e intercambio de experiencias de carácter multiplicador y el seguimiento y evaluación de las medidas financiadas por el fondo;

— de formación de representantes del personal de dos o varios Estados miembros, realizadas a petición de organizaciones de empresarios y trabajadores, con motivo de la modernización del sistema de producción.

En las regiones incluidas en el objetivo 1, y durante un período de tres años, las ayudas para la contratación se extenderán a las de iniciación de trabajos en proyectos que respondan a necesidades colectivas y cuyo objetivo sea la creación de empleos suplementarios, de una duración mínima de 6 meses, destinados a personas de más de 25 años que se hallen en una situación de desempleo de larga duración.

Con arreglo a los objetivos 1 y 5b), la ayuda del FSE podrá concederse asimismo a medidas encaminadas a:

— favorecer la estabilidad del empleo y crear nuevas posibilidades de empleo para personas ocupadas en pequeñas y medianas empresas y personas desempleadas o que corran el riesgo de quedarse sin trabajo;

— facilitar la formación profesional de toda persona activa que participe en un proyecto esencial para realizar los objetivos de desarrollo y reconversión de un programa integrado.

Por último, y con arreglo al objetivo 1, la ayuda del FSE podrá concederse a medidas destinadas a personas con un contrato de aprendizaje y personas formadas de acuerdo con sistemas nacionales de educación secundaria profesional.

Medidas financiables correspondientes a los objetivos horizontales

En el proyecto de reglamento de la sección «Orientación» del FEOGA¹ se ofrece asimismo la lista de medidas comunes que pueden ser objeto de financiación. Tales medidas se aplicarán, en principio, a todas las

¹ COM(88) 500 final.

regiones de la Comunidad, siempre que reúnan las condiciones exigidas. Así pues, se aplicarán también a las regiones que se benefician de programas de desarrollo regional o rural.

Dichas medidas tienen por objeto acelerar la adaptación de las estructuras agrarias de acuerdo con la reforma de la política agraria común. La lista de tales medidas figura en el proyecto de reglamento. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

- medidas complementarias de la política de mercados, como reducción del potencial de la producción, reorientación y reconversión de la producción, incluida la producción de artículos de calidad y la comercialización de los productos en la explotación;
- repoblación forestal de tierras agrarias;
- medidas para fomentar la suspensión anticipada de la actividad agraria (jubilación anticipada), liberando así superficies a las que se les darán otras utilizaciones;
- medidas de sostenimiento de las rentas agrarias, como compensaciones por las desventajas naturales permanentes de zonas de montaña o desfavorecidas;
- medidas de refuerzo de la protección del medio ambiente y del mantenimiento del espacio natural;
- medidas para fomentar la instalación de jóvenes agricultores;
- sostenimiento de la adaptación de las estructuras en el interior de las explotaciones agrarias (inversiones de modernización);
- medidas de mejora de la comercialización y transformación de los productos agrarios y forestales en determinadas condiciones, así como de los productos de la pesca.

Instrumentos de préstamo e ingeniería financiera

Instrumentos de préstamo tradicionales

Se trata fundamentalmente de préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), de la Euratom y de la CECA, y del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC). Mediante estos

instrumentos, se concedieron más de 8 500 millones de ecus en préstamos en 1986: el 33% para financiación de inversiones del sector productivo, el 36% en el sector energético y el 31% para infraestructuras.

Debido a su carácter sectorial, los préstamos de la CECA y Euratom resultan, salvo casos excepcionales, poco apropiados para la financiación del desarrollo rural.

En cambio, el BEI (el instrumento de préstamo más importante de la Comunidad y que muestra gran actividad en el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas) y el NIC (NIC IV),¹ utilizado para la financiación de inversiones productivas de las PYME, podrían unirse a la gestión comunitaria en apoyo del mundo rural.

Medidas innovadoras

Se ha observado con frecuencia que el coste del capital no es el obstáculo más importante para el desarrollo de las empresas. Las PYME, principalmente las innovadoras, cuyo problema principal es la falta de solvencia, careciendo, por lo tanto, de las garantías exigidas por los bancos, necesitan un conjunto de instrumentos o mecanismos que puedan ofrecer a las empresas los productos y servicios financieros adecuados. La Comunidad se ha dedicado a esta tarea, aplicando los dispositivos necesarios para impulsar la creación de sociedades de inversión, con objeto de aumentar las aportaciones de fondos propios, facilitar la aplicación de fondos de garantía para participaciones temporales e impulsar la creación de organismos de servicios (servicios financieros, asesoramiento, ayuda al establecimiento, búsqueda de socios).

La voluntad de la Comunidad de apoyar el esfuerzo inversor de las PYME y, al mismo tiempo, el desarrollo del capital de riesgo, se ha manifestado también en la posibilidad, creada por ella, de convertir los préstamos del NIC IV en aportación de capital a una PYME.

¹ DO L 71 de 14.3.1987 y Bol. CE 3-1987, punto 2.1.3.

Por otro lado, para facilitar el acceso al crédito a las PYME que carecen de la debida solvencia, la Comunidad se ha dedicado a favorecer la creación de sociedades de garantía recíproca, especialmente en las regiones desfavorecidas. Podrían utilizarse fondos del FEDER o de los PIM para completar la dotación de capital de las sociedades de garantía recíproca que se creasen por iniciativa de las PYME o de las autoridades regionales.

La creación de sociedades de garantía parece especialmente adaptada a empresas que, como sucede a menudo en las zonas rurales, y en el caso de los pequeños agentes económicos, se hallan fuera del circuito bancario (es decir, que no recurren a los servicios del sistema bancario).

El conjunto de métodos innovadores de financiación promovidos por la Comisión se halla en condiciones de responder al problema de la financiación de las PYME en el medio rural; según un estudio de la OCDE,¹ dicho problema deriva más de una falta de disponibilidades que del coste del capital:

«Fundamentalmente, se señala en el citado estudio, el principal obstáculo que impide el crecimiento de las PYME en el medio rural no es el coste del capital, sino la disponibilidad. La distancia que con frecuencia separa a las empresas rurales de los centros financieros dificulta el que éstas consigan el capital de riesgo necesario, especialmente si son pequeñas o tienen una rentabilidad insuficiente, lo que suele ser habitual tratándose de empresas innovadoras».

Reflexiones sobre una nueva vía de financiación que favorezca la diversificación de las economías rurales

Se ha repetido bastantes veces, en diferentes regiones rurales, que hoy día parece imprescindible buscar la diversificación de la economía. La Comunidad, que con frecuencia aparece como fuente de prohibiciones y restricciones, debería propiciar las oportunidades para lograr el desarrollo, garantizando su ayuda y fomentando este movimiento. Teniendo en cuenta que el objetivo de la actuación pública debería ser, en la medida

de lo posible, lograr la rentabilidad de las inversiones promovidas, sería conveniente utilizar el mayor número posible de instrumentos financieros comunitarios, especialmente por lo que se refiere a la promoción de proyectos de inversión del sector privado.

La actuación de la Comisión con vistas a promover la actividad de la ingeniería financiera responde a la idea de mejorar la movilización de capitales e inversiones. No obstante, podría acentuarse aún más en las regiones rurales.

Además de la mejora y diversificación de la infraestructura financiera en las regiones rurales, podría preverse una medida temporal (por ejemplo, a lo largo de un período de 10 a 15 años), consistente en destinar préstamos a las inversiones paraagrarias o no agrarias de las regiones rurales.

Tales préstamos podrían ser ofrecidos por el BEI, bien procedentes de sus recursos propios, bien de empréstito comunitario. De este modo, podría pensarse en la creación de una especie de *NIC rural* o *NIC verde*. Tales préstamos, que se destinarían a financiar inversiones modestas, se distribuirían según el método comprobado de préstamos globales.

Asimismo, podrían utilizarse estos préstamos para reforzar la aportación de fondos propios, de acuerdo con las normas empleadas para el presupuesto del NIC IV.

También podría examinarse la posibilidad de una bonificación de préstamos en favor del desarrollo del mundo rural.

Ahora bien, teniendo en cuenta el elevado coste de una medida de este tipo, habría que garantizar su eficacia: todos los inversores potenciales podrían tener acceso a la misma, si bien se impondrían condiciones mínimas (por ejemplo, número de puestos de trabajo creados, por lo que respecta a las inversiones superiores a determinada cantidad), además de las condiciones impuestas habitualmente por los bancos y que se refieren principalmente a la capacidad para reembolsar el préstamo.

¹ OCDE: *Gestión práctica rural*, París, 1985.

Un sistema de este tipo, abierto a todos los inversores potenciales del sector paraagrario o no agrario y a los bancos exteriores al mundo rural, podría provocar una afluencia de capital que impulsaría el crecimiento interior.

Dos serían las ventajas de una medida de este tipo. Por una parte, representaría una contribución esencial a la diversificación de las economías rurales; teniendo en cuenta que los créditos serían reembolsables y que los intermediarios financieros correrían el riesgo de no lograr el reembolso, se garantizaría una buena asignación de recursos y únicamente las bonificaciones correrían a cargo de la Comunidad. Por otra parte, y como efecto suplementario, se lograría la reducción, incluso la eliminación, de la distorsión intersectorial resultante de la bonificación, en ocasiones importante, de los préstamos concedidos para la inversión agraria.

La Comisión, basándose en todas estas directrices, formulará, antes de finales de 1988, las propuestas apropiadas sobre nuevos métodos de financiación que favorezcan la diversificación de las economías rurales.

Asimismo, la Comisión tiene intenciones de reflexionar acerca de los problemas relacionados con el endeudamiento de los agricultores (y, en particular, de los jóvenes agricultores) que aceptasen incluir sus actividades o

reconversiones en programas regionales de desarrollo rural.

Otras intervenciones financieras de la Comunidad

Los instrumentos financieros con finalidad estructural tienen sin duda alguna, una especial importancia en el desarrollo rural. En efecto, sirven para cofinanciar toda una serie de medidas cuyos objetivos explícitos son la adaptación y el desarrollo estructurales.

Ahora bien, tal como se ha indicado al principio, las posibilidades de actuación de que dispone la Comunidad para garantizar el futuro del mundo rural no se limitan a las políticas estructurales. La política de calidad combinada con ayudas, algunos estudios y medidas reglamentarias para proteger el patrimonio rural, la inclusión del mundo rural en determinados programas de investigación, los esfuerzos de información y sensibilización, algunas medidas específicas de apoyo a las PYME, los proyectos de demostración dirigidos a las necesidades y potencialidades del mundo rural en materia de energía son tan sólo algunos ejemplos, que representan esfuerzos financieros, a veces importantes, por parte de la Comunidad. La Comisión considera que tales esfuerzos en apoyo del futuro del mundo rural podrían y deberían aumentarse.

Conclusión

Desde hace algunos años, el mundo rural viene experimentando cambios profundos: reestructuración agraria, diversificación económica, cambios sociales, aumento demográfico, mayor interdependencia entre el medio rural y urbano. Ninguna región de la Comunidad escapa a estas tendencias; incluso si los cambios no se producen en todos los sitios con la misma intensidad y a la misma velocidad, la mayor parte de las regiones de la periferia comunitaria acusan un retraso estructural considerable.

Tales tendencias, determinantes en buena medida del futuro del espacio rural comunitario, no parecen actualmente reversibles. Pueden acelerarse o retrasarse algunas evoluciones y tratar de amortiguar las consecuencias económicas y estructurales de las mismas que tengan un peso social insostenible, y pueden orientarse, estimulándolas y reforzándolas, las evoluciones que se consideren positivas.

La presente comunicación, junto con las propuestas y sugerencias que contiene, refleja la preocupación de la Comisión por evitar rupturas económicas y sociales graves y por conservar un modelo europeo de desarrollo rural basado en la promoción de la empresa familiar y en la ordenación equilibrada del territorio. El planteamiento de la Comisión es el del desarrollo, que lleva consigo evoluciones estructurales que la Comunidad deberá guiar.

En tal situación, la revalorización del potencial de desarrollo propio de las regiones rurales desempeña un papel clave. La promoción del desarrollo propio no excluye en absoluto las aportaciones exteriores, si bien es cierto que tales aportaciones supondrán un refuerzo del potencial endógeno, nunca la

sustitución del mismo. El aumento del valor añadido regional supone asimismo la formación de espacios económicos en los que se agrupen a la vez distintos tipos de producción y los servicios que les sean necesarios y, en bastantes casos, supone también el refuerzo del papel de los centros regionales intermedios y de sus intercambios con el campo.

La Comisión está convencida de que, en numerosas regiones, puede llevarse a cabo la diversificación de las economías rurales, siendo necesaria una actuación coordinada y coherente, basada en el diálogo y en la cooperación de todos los niveles de la administración pública: local, regional, nacional y comunitaria. Por lo que a la contribución comunitaria se refiere, deberá ser a la vez complementaria, selectiva y patente. La Comunidad dispone de numerosos instrumentos, tanto financieros como políticos, que incluyen todos los aspectos del mundo rural. Tanto los instrumentos como las políticas existían desde hace cierto número de años, aunque hay que reconocer que, en ocasiones, estaban mal adaptados, mal coordinados y no eran siempre coherentes.

La Comisión, aprovechando la experiencia pasada, se ha comprometido a modernizar los instrumentos y las políticas comunes. El reajuste de la política agraria común, la reforma de los fondos estructurales, el refuerzo de otras políticas comunes (como, por ejemplo, del medio ambiente) o la aplicación de otros mecanismos de apoyo a las iniciativas como en el caso de la ingeniería financiera) son la prueba de esta innovación, realizada en todas direcciones, pero coherente.

El desarrollo del mundo rural es la ocasión de llevar a la práctica este nuevo planteamiento de conjunto, así como el diálogo y la cooperación que lleva implícitos.

Comunidades Europeas — Comisión

El futuro del mundo rural

Suplemento 4/88 del Boletín de las CE

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1988 — 71 pp. — 17,6 x 25,0 cm

ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT

ISBN 92-825-9069-0

Nº de catálogo: CB-NF-88-004-ES-C

Precio en Luxemburgo, IVA excluido: ECU 3,50

El mundo rural experimenta cambios que están rompiendo su equilibrio. Se hace necesario promover un desarrollo rural equilibrado. Por ello, el 29 de julio, la Comisión remitió al Consejo y al Parlamento Europeo una comunicación sobre el futuro del mundo rural que anuncia las grandes directrices del planteamiento comunitario ante los problemas concretos del sector.

**Venta y suscripciones · Salg og abonnement · Verkauf und Abonnement · Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions · Vente et abonnements · Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen · Venda e assinaturas**

BELGIQUE / BELGIE

Moniteur belge / Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 40-42 / Leuvensestraat 40-42
1000 Bruxelles / 1000 Brussel
Tél. 512 00 26
CCP / Postrekening 000-2005502-27

Sous-dépôts / Agentschappen

**Librairie européenne /
Europese Boekhandel**

Rue de la Loi 244 / Wetstraat 244
1040 Bruxelles / 1040 Brussel

CREDOC

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34
Bte 11 / Bus 11
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S

EF-Publikationer

Ottillavej 18
2500 Valby
Tlf: 01 44 23 00
Telefax: 01 44 15 12
Girokonto 6 00 08 86

BR DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag

Breite Straße
Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel. (02 21) 20 29-0
Fernschreiber:
ANZEIGER BONN 8 882 595
Telecopierer: 20 29 278

GREECE

G.C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
4 Nikis Street
105 63 Athens
Tel. 322 22 55
Telex: 219410 ELEF
Telefax: 3254 889

Sub-agent for Northern Greece:

Molho's Bookstore

The Business Bookshop
10 Tsimiski Street
Thessaloniki
Tel. 275 271
Telex 412885 LIMO

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado

Trafalgar 27
E-28010 Madrid
Tel. (91) 446 60 00

Mundi-Prensa Libros, S.A.

Castelló 37
E-28001 Madrid
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)
431 32 22 (Suscripciones)
435 36 37 (Dirección)
Télex 49370-MPLI-E
Telefax: (91) 275 39 98

FRANCE

**Journal officiel
Service des publications
des Communautés européennes**
26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
Tel (1) 40 58 75 00

IRELAND

Government Publications Sales Office

Sun Alliance House
Molesworth Street
Dublin 2
Tel. 71 03 09

or by post

Government Stationery Office

EEC Section

6th floor
Bishop Street
Dublin 8
Tel. 78 16 66

ITALIA

Licosa Spa

Via Lamarmora, 45
Casella postale 552
50 121 Firenze
Tel. 57 97 51
Telex 570466 LICOSA I
CCP 343 509

Subagent:

Libreria scientifica Lucio de Basio -AEIOU

Via Meravigli, 16
20 123 Milano
Tel. 80 76 79

Herder Editrice e Libreria

Piazza Montecitorio, 117-120
00 186 Roma
Tel. 67 94 628/67 95 304

Libreria giuridica

Via 12 Ottobre, 172/R
16 121 Genova
Tel. 59 56 93

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

**Office des publications officielles
des Communautés européennes**

2, rue Mercier
L-2985 Luxembourg
Tel. 49 92 81
Télex PUBOF LU 1324 b
CCP 19190-81
CC bancaire BIL 8-109/6003/200

Messageries Paul Kraus

11, rue Christophe Plantin
L-2339 Luxembourg
Tél. 48 21 31
Télex 25 15
CCP 49242-63

NEDERLAND

SDU uitgeverij

Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel. (070) 78 98 80 (bestellingen)

PORTUGAL

Imprensa Nacional

Casa da Moeda, E P
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5
1092 Lisboa Codex
Tel. 69 34 14

Distribuidora Livros Bertrand Lda.

Grupo Bertrand, SARL

Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apart 37
2700 Amadora Codex
Tel. 493 90 50 - 494 87 88
Telex 15798 BERDIS

UNITED KINGDOM

HMSO Books (PC 16)

HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (01) 211 77 02

Sub-agent:

Alan Armstrong & Associates Ltd

Arkwright Road
Reading, Berks RG2 0SQ
Tel. (0734) 75 17 69
Telex 849937 AAALTD G

TURKIYE

Dünya süper veb ofset A.Ş.

Narlıbahçe Sokak No. 15
Cağaloğlu
İstanbul
Tel. 512 01 90
Telex: 23822 dsvo-tr

UNITED STATES OF AMERICA

**European Community Information
Service**

2100 M Street, NW
Suite 707
Washington, DC 20037
Tel. (202) 862 9500.

CANADA

Renouf Publishing Co., Ltd

61 Sparks Street
Ottawa
Ontario K1P 5R1
Tel. Toll Free 1 (800) 267 4164
Ottawa Region (613) 238 8985-6
Telex 053-4936

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd

17-7 Shinjuku 3-Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel. (03) 354 0131

Journal Department

PO Box 55 Chitose
Tokyo 156
Tel. (03) 439 0124

Precio en Luxemburgo, IVA excluido: ECU 3,50



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
L-2985 Luxemburgo

ISBN 92-825-9069-0

