

EL MEDIO RURAL EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL

Por

FERNANDO FERNANDEZ RODRIGUEZ

Licenciado en Ciencias Económicas

FEDERICO MUÑOZ DURAN

Dr. Ingeniero Agrónomo

EL primer problema a abordar antes de referirse al papel de la agricultura y de las comunidades rurales en los programas regionales de desarrollo es el conocer cuáles son los objetivos de la política regional española. No entramos aquí en la enumeración de los debatidos aspectos, difundidos con mayor o menor fortuna, sobre la conveniencia y la necesidad de canalizar o encauzar el desarrollo hacia regiones de renta reducida. Nuestro punto de partida es suponer que tanto razones de pura economía como de política social han dado lugar a que se instrumenten medidas y programas de acción regional.

Con tales supuestos el análisis del contenido de la política regional española lo hemos centrado en la compatibilidad que pueda existir entre los objetivos globales de carácter general y los de la política de desarrollo regional, como medio de enjuiciar hasta qué punto existen en nuestro caso unas limitaciones evidentes tanto en los fines como en los medios de esta última política. Limitaciones que pueden explicar los resultados insatisfactorios de la programación regional y de un modo particular de los programas regionales de desarrollo.

En líneas generales, cabe afirmar que la política regional española no ha estado integrada, hasta ahora, dentro de la política de desarrollo general y sí tan sólo superpuesta. En otras palabras, los objetivos del I Plan han venido dados como crecimiento global del producto nacional bruto, sin que este crecimiento se distribu-

yese geográficamente tal como correspondería a un planteamiento óptimo de desarrollo regional.

Obsérvese a este respecto que en ningún caso se alude en el texto del I Plan a la coordinación de la política de desarrollo regional con la del crecimiento nacional global, coordinación que puede definir el contenido de la política regional española y su personalidad dentro de la política general de desarrollo. Conocida la metodología de elaboración de los objetivos del I Plan, metodología basada en un enfoque exclusivamente sectorial, no cabe duda de que la política regional fué marginada dentro de la política general de desarrollo.

Bien es verdad —y no puede dejar de reconocerse— que la necesaria coordinación e integración de la política de desarrollo regional con la del crecimiento nacional global tiene, sin duda alguna, unas limitaciones que vienen dadas por los actuales niveles metodológicos de las técnicas de desarrollo regional, niveles que siguen siendo actualmente muy poco operativos. Cabe pensar que a medida que se avance en la metodología se conseguirá una mayor compatibilidad entre objetivos nacionales y regionales y una mayor flexibilidad en las repercusiones geográficas de la política sectorial.

En este sentido, un estudio recientemente publicado por la O. C. D. E. sobre los métodos de selección de industrias para las regiones en estancamiento, expone de una manera clara el problema de la compatibilidad o de la integración de la política regional dentro de la política general de desarrollo y la insuficiencia de las actuales técnicas regionales.

“En la mayor parte de los casos —dice el autor de este estudio, el profesor Klaasen— la política de ordenación del territorio, por parte de los gobiernos, no es elaborada con la necesaria flexibilidad. La política económica nacional no prevé normalmente ninguna disposición en vista a asegurar una cierta coordinación a la escala regional. Una política de este tipo está fundamentada, normalmente, sobre medidas nacionales y se dirige a conseguir objetivos de idéntica naturaleza, ya que el poder central no posee, por lo general, conciencia del hecho de que su política tiene diferentes incidencias según se trate de una región o de otra. Si la situación general de la economía exige, por ejemplo, medidas deflacionistas, éstas se adoptan sin que haya inquietud por saber si la presión

inflacionista es general o, por el contrario, no se ejerce más que en algunas regiones.”

El problema, como se ve, no afecta exclusivamente a la realidad española, sino que es patrimonio de todas las planificaciones generales. Quizá en nuestro país muestre aspectos más acusados.

Esta falta de integración a que aludimos anteriormente también la encontramos en las repercusiones de la política sectorial, a nivel nacional, sobre el desarrollo regional. En muy pocos casos, dentro del I Plan de Desarrollo, se han podido evaluar los resultados de carácter provincial o regional que haya podido tener dicha política sectorial. También aquí es posible hablar de una ausencia de integración de ambas políticas.

Este carácter marginal de la política de acción regional cabe ser ilustrado de una manera elemental mediante un ejemplo. Para el I Plan de Desarrollo se previó, como todos conocen, un crecimiento medio real del producto nacional bruto del 6 por 100. Al mismo tiempo se consideraba necesario disminuir las disparidades de la renta entre provincias. Esto, sin embargo, no implicaba que la elección de los sectores a impulsar hubiera sido hecha de acuerdo con unos objetivos estrictamente provinciales o regionales. Quiere con ello decirse, en pura lógica y de acuerdo con este planteamiento, que para conseguir esta igualación de carácter espacial las provincias de mayor renta “per cápita” tenían que crecer por debajo del 6 por 100, mientras que las que estaban con un nivel de renta “per cápita” inferior a la media debían hacerlo a un ritmo superior al 6 por 100. Esta sería la conclusión natural para una política semejante, pero no es, sin duda, la conclusión operativa que se aplicó y tuvo lugar en el I Plan de Desarrollo —que propugnaba hacer compatible el mayor crecimiento con la mejor utilización de los recursos— de no haber mediado los importantes trasvases de población entre provincias.

Del mismo modo, el ejemplo puede extenderse a la política sectorial a nivel nacional y provincial, debido a que la selectividad que se apuntaba en las directrices del I Plan no se aplicó en función de sus posibles repercusiones sobre la distribución geográfica de las rentas “per cápita”. Aunque sea posible (dentro de unas limitaciones técnico-económicas en la localización espacial) promover “a priori” una acción de tipo regional, a través de nuevas industrias a crear dentro de unos sectores seleccionados, hay que suponer que el desarrollo sectorial hubo de basarse, en gran parte,

en la ampliación de las industrias existentes y, por tanto, en la actual estructura productiva provincial, limitándose así, de nuevo, la posibilidad de una acción regional a través de la política sectorial concebida a nivel nacional.

* * *

A pesar de esta aparente falta de integración de objetivos en la política regional española, un punto sí quedó claro: a partir del I Plan las diferencias de estructura a que siempre se hace referencia al hablar de desequilibrios regionales afectan siempre a la renta "per cápita" en su aspecto de distribución provincial o regional y nunca a las rentas totales. Conviene insistir sobre este punto, ya que en las múltiples y apasionadas discusiones sobre la envergadura y directrices de la política regional a veces se confunden la concentración de la renta "per cápita" y la concentración de la renta absoluta. Como es lógico, el Plan de Desarrollo no considera esta última concentración como un defecto a corregir por la política de acción regional, ya que hay que destacar que el último objetivo del desarrollo no puede ser la región, sino los habitantes de la misma. En este sentido, el propio Plan de Desarrollo contempla la posibilidad de las migraciones interiores y exteriores como un medio para conseguir este cambio de estructuras, medio que comporta, naturalmente, unos costes que hay que contabilizar en el momento de evaluarlo como el más adecuado para conseguir unos determinados objetivos.

* * *

De todo lo dicho hasta ahora es posible entresacar dos juicios de valor, principales, que informan todo el desarrollo posterior de objetivos y medios en la política regional. El primer juicio de valor es el que podría denominarse de justicia distributiva espacial. El segundo es el de eficacia global del sistema. La justicia distributiva espacial haría referencia a una estructura ideal de reparto de la renta "per cápita" española considerada en su aspecto geográfico o espacial. La eficacia global del sistema pretendería compatibilizar un ritmo elevado y sostenido de crecimiento del producto nacional con las diferentes acciones regionales.

En relación con el primer juicio de valor podríamos afirmar que no ha sido sólo la transferencia intersectorial (y, por consiguiente, interprovincial) de la renta la única determinante de la más homogénea concentración provincial de la renta "per cápita" al finalizar 1967. Junto a este fenómeno hay que mencionar las fuertes migraciones internas en el período 1955-66 y en especial a partir del año 1960. El grado de incidencia de estas migraciones internas sobre el grado de distribución de la renta "per cápita" es un punto muy a tener en cuenta para la futura política regional española, porque hay que considerar que estas migraciones internas, aunque puedan y deban continuar en los próximos años, no es de esperar ni va a ser posible que tengan la misma intensidad relativa del período anterior. Por tanto, no cabe confiar en que de la continuidad de las migraciones internas se desprenda un efecto fuertemente positivo sobre la concentración de la renta "per cápita" española.

Es conveniente examinar cuáles pueden ser las consecuencias de una política regional que acepte y regule estas migraciones.

La acción regional, en 1967, parte de una situación de concentración de renta "per cápita" bastante más equitativa de la que existía en 1955. Sin embargo, tanto la estructura de la población como las posibilidades que ofrece la industrialización son realmente distintas de las que había en 1959. Una política regional que se basara en las posibilidades que ofrece las migraciones internas naturales o que contara con espectaculares aumentos de la productividad industrial, estaría abocada a una falta de eficacia en el sentido de que estos medios han agotado un poco sus posibilidades de actualización, sobre todo si se consideran de manera independiente.

Como se ha indicado, una circunstancia favorable en la desconcentración de la renta "per cápita" han sido las fuertes migraciones de carácter interno, por las cuales un número de provincias bastante elevado ha perdido población, en términos absolutos, en el período 1955-1967. Hasta qué punto son "naturales" estas migraciones internas y en qué grado los costes derivados de las mismas podrían haberse evitado con una política regional más positiva, son aspectos a considerar para el enfoque de la futura política regional.

No cabe duda de que gran parte de las migraciones producidas en el período eran necesarias para llegar a un desarrollo nacional

satisfactorio. La disminución de la población agrícola, tan considerable en los últimos cuatro años, es un presupuesto indispensable para conseguir una estructura sectorial propia de unos países con unos niveles de renta que sobrepasan el umbral del desarrollo. La transferencia de población activa desde la agricultura a los sectores industrial y de servicios ha sido un elemento decisivo para el desarrollo general del país, aunque haya producido unos desequilibrios considerables. El hecho de que con la pérdida de población agrícola apenas haya sufrido la producción del sector agrario nos indica que en sector primario existía una circunstancia de subempleo con un grado de productividad "per cápita" realmente impropio de una estructura de país desarrollado.

Si la evolución de la productividad agrícola se enjuicia junto con la imposibilidad de repetir los incrementos de productividad industrial experimentados desde 1959 (como lo prueban los resultados de estos dos últimos años), es fácil entrever un camino para una política de acción regional encaminada a reducir las diferencias de renta "per cápita", sin dejarse llevar por el señuelo de una industrialización masiva y desordenada que se reclama con una concepción mesiánica de la acción estatal y muchas veces sin evaluar su verdadera eficacia.

Si las transferencias de población del sector agrario han sido en algunos casos superiores en cuantía a las convenientes o han tenido un efecto considerable sobre la proporción de la población activa en la total, las consecuencias pueden ser para el futuro de un estancamiento de ciertas regiones que han perdido población y, por tanto, de un empeoramiento o no mejora en los índices de concentración de la renta "per cápita".

Para tratar de analizar desde un punto de vista dinámico estos aspectos de la estructura de la población, habría que detenerse en comentar cuáles han sido los efectos de estas transferencias sobre la distribución de población por edades. Si se observara un envejecimiento medio de la población en las provincias que, a través de las migraciones, han conseguido acortar distancias en las rentas "per cápita" con las provincias más adelantadas, es evidente que el futuro de las primeras sería bastante peor que la situación inicial de 1955, ya que en estas circunstancias habrían perdido en gran parte la posibilidad de sostener e incrementar el acortamiento en la concentración.

No hay que rechazar, podría argumentarse, que las transferen-

cias de población puedan incidir en las rentas unitarias de trabajo por una mayor escasez de mano de obra y que, por tanto, quepa esperar, como elemento compensador, un mayor crecimiento de las rentas de trabajo (sobre todo si va paralelo al de la productividad) en el sector agrícola que en los otros sectores. Ello contribuiría, sin duda, a un incremento de la tendencia al acercamiento entre las provincias "pobres" y las provincias "ricas". Sin embargo, no debe olvidarse que este sistema puede tener, y de hecho tiene, asimismo, un límite, ya que no cabe esperar que exista un continuo y creciente trasvase intersectorial de rentas, por el mecanismo de los precios, sin que el sistema reaccione de alguna forma.

La única solución adecuada a estos problemas es múltiple: intensificar la agricultura rica y complementar la renta agrícola con otras rentas, especialmente de carácter industrial.

En este sentido, puede decirse que la política de desarrollo regional definida en el II Plan de Desarrollo es más realista que la del I Plan. En efecto, la estrategia contemplada en el II Plan de cara a la política de desarrollo regional hace hincapié con mayor instancia en una acción en el campo agrícola mucho más intensa de lo que se había programado en el I Plan dentro de esta misma política regional. El carácter preferente del sector agrario dentro del II Plan, y de su adecuada industrialización, confirma tales supuestos.

* * *

El segundo juicio de valor que aparece en la orientación de la política regional del I Plan de Desarrollo es la eficacia global del sistema. Ya se ha indicado reiteradas veces que en el I Plan de Desarrollo los objetivos y medios de la política regional se hallan sometidos, desde un punto de vista metodológico, a los objetivos generales de desarrollo. La política regional sólo tiene la posibilidad de encaminarse por aquellos objetivos que sean compatibles con los de carácter global. La falta de flexibilidad frente a unos imperativos generales determina, como hemos visto, unas limitaciones que no pueden fácilmente obviarse al pretender fijar unos criterios para la política de desarrollo regional.

Sin embargo, no hay duda de que cabe una cierta flexibilidad

dentro de estas limitaciones. Quizá el tratar de buscar las posibilidades que ofrece dicha flexibilidad requiere, en primer lugar, insistir sobre cuál ha sido el desarrollo que se ha llamado "natural" de la renta "per cápita" a nivel provincial en el período 1955-1967.

De una manera gráfica, podría describirse esta evolución como el proceso de unas manchas de aceite saliendo de las áreas o provincias tradicionalmente desarrolladas en España, con la excepción de Madrid. Es decir, las regiones o provincias tradicionalmente ricas se han desbordado en su crecimiento hacia las provincias limítrofes, que se han beneficiado de este desbordamiento y han pasado a los primeros lugares en cuanto a los ritmos de crecimiento de renta "per cápita".

Es evidente que cualquier política regional debe tratar de obtener las máximas economías externas y evitar en lo posible las deseconomías externas de una política de promoción. En teoría, en una economía libre de mercado, esto debería conseguirse de manera automática, y en este sentido podría decirse que el desarrollo regional producido entre 1955 y 1967, sin considerar los efectos de la acción regional, ha tendido a maximizar las economías externas y minimizar las deseconomías externas a través de este proceso "natural" que hemos venido llamando de la mancha de aceite. Esta es, desde luego, una afirmación apriorística sin ninguna base empírica y hecha sólo con el deseo de comparar la situación teórica de un desarrollo no planificado con la situación que se produce desde 1964 con una acción positiva de desarrollo regional.

Desde 1964 hasta 1967 la acción de desarrollo regional se fundamenta con carácter prioritario en la creación de los polos de promoción y de desarrollo. La ubicación de estos polos de desarrollo ha obedecido en parte a la posición teórica de continuar y promover el desarrollo regional en base a este supuesto efecto de la mancha de aceite. Pero independientemente de las razones de la ubicación de los actuales polos, hay que hacer algunas observaciones. En lo referente a las economías externas, y considerando las dos acepciones que tiene este concepto, es decir, disminución de costes en el sector B cuando se expande el sector A, y reducción de costes que se produce a través de la especialización y redimensionamiento en el propio sector A, la experiencia, desde luego muy corta, de los polos de desarrollo en el I Plan no permite

afirmar todavía que se hayan conseguido todas las economías externas necesarias para el impulso de determinadas regiones, porque la falta de selectividad sectorial ha perjudicado, sin duda, las posibilidades de especialización.

Por otro lado, y junto a las mayores o menores economías externas conseguidas con la creación de los polos, también puede afirmarse que en algunos casos se han producido deseconomías externas. Estas deseconomías externas pueden haberse dado por dos razones. En primer lugar, el área excesivamente reducida de los polos, en bastantes casos carentes de la necesaria infraestructura entendida en sentido amplio, ha tenido como consecuencia todas las desventajas de las aglomeraciones industriales, sin conseguir, al menos todavía y en la medida suficiente, las ventajas que se derivan de las mismas. Esta falta de posibilidad de elección en el sentido espacial se ha unido a la falta de selectividad en el sentido sectorial, con lo cual se puede haber incurrido en el defecto de hacer más onerosas las deseconomías externas sin obtener, al mismo tiempo, las economías externas que provienen de una promoción industrial concentrada.

La corta experiencia de la promoción regional a base de los polos y del I Plan de Desarrollo, todavía sin cuantificar, parece indicar que para la futura política regional sería más conveniente estudiar la combinación del sector y el espacio como base de un desarrollo más equilibrado y más autoimpulsado. Esta combinación sector-espacio permitiría no sólo aliviar el aspecto de deseconomías externas producidas en el I Plan de Desarrollo, sino también incrementar las economías externas en el sentido de integrar mejor los futuros polos, ejes o áreas de desarrollo dentro de su espacio circundante.

En este sentido jugaría un gran papel el desarrollo coordinado de determinadas zonas agrícolas dentro de estas áreas o ejes.

Si la futura política de acción regional tomara como base la de los ejes naturales de desarrollo, es posible que una parte de aquellos costes sociales fuera evitada al promoverse el desarrollo en unas zonas donde el capital social todavía puede proveerse a costos relativamente moderados. Al mismo tiempo se conseguiría una diversificación de las corrientes migratorias que, como ya se ha dicho, no pueden alcanzar la intensidad relativa de la pasada década, reduciendo considerablemente el desplazamiento de las mismas hacia las áreas receptoras tradicionales. Y, finalmente, se

potenciaría de una manera real y eficaz el sector agrario con base a la complementariedad agricultura-industria que debería implantarse.

* * *

Tras estas consideraciones de carácter general sobre política de desarrollo regional, nos referimos a continuación a dos aspectos que consideramos fundamentales en la ejecución de un programa de esta naturaleza: su proyección humana y la incorporación de la población rural.

No supone este enfoque que desconozcamos o subestimemos la complejidad de un plan regional en su concepción y ejecución. Los estudios, las orientaciones adecuadas, la aplicación de muy diversas técnicas, las inversiones y su rentabilidad y tantas otras facetas técnicas o económicas, pudieran tratarse al relacionar la agricultura y las comunidades rurales, con un programa dirigido a su desarrollo.

Pero, independientemente de que alguno de estos temas serán objeto de estudio específico en las diversas conferencias que integran este ciclo, entendemos que un programa que pretende el desarrollo integral de una región sólo será plenamente eficaz cuando la agricultura y las comunidades rurales sean, no sólo objeto, sino sujeto activo en su aplicación, y su éxito no está tanto en lo que se realice en el período de su vigencia como en lo que dichas comunidades sean capaces de realizar tras el paso de la Administración.

La deseada y necesaria paridad económica y social de los diferentes sectores se conseguirá en la medida en que la agricultura permita remunerar adecuadamente los diversos factores productivos y el medio rural ofrezca la seguridad de satisfacer las exigencias de una población consciente de las posibilidades en el medio urbano. En caso contrario, se seguirá produciendo el éxodo rural, con el peligro de que el capital de sustitución no alcance el volumen necesario para incrementar o, al menos, mantener un nivel idóneo de productividad. El envejecimiento de la población activa agrícola puede suponer una grave limitación para el desarrollo futuro del sector. Si se pudiera ponderar la capacidad real de trabajo y la aptitud mental de los hombres que permanecen, deduciríamos posiblemente que la población auténticamente acti-

va del sector agrario es inferior a la que reflejan las estadísticas.

Urge, pues, la aplicación de programas de desarrollo regional con preferente atención a la agricultura y a su medio y, fundamentalmente, con capacidad para promover la incorporación de la población rural hasta convertirla en protagonista y artífice de su propio desarrollo.

Todo programa, por muy bien concebido que esté, si no cuenta en su aplicación con esa capacidad de movilización, consecuencia de un auténtico espíritu de servicio al hombre y a la comunidad, corre el grave riesgo de dejar constancia ante la historia, más de los buenos deseos, que del saber hacer de sus promotores.

La agricultura iniciará el camino de su desarrollo sólo cuando el capital, el trabajo y la gestión encuentren en la actividad agraria condiciones de paridad económica y social con las que se obtengan en los otros sectores productivos. Para ello, se precisa que las unidades de producción constituyan auténticas empresas que alcancen, al servicio de los hombres que las integran, condiciones de viabilidad económica por su dimensión y estructura, capitalización y tecnificación.

¿Cómo puede alcanzarse este objetivo? Se supone, como es natural, que el programa de desarrollo contiene la orientación productiva conveniente a la región y que ha previsto lo necesario para asegurar la asistencia técnica y los auxilios económicos precisos. Se cuenta, asimismo, con la organización necesaria para toda la tarea informativa y promotora. Sólo falta la decisión, que corresponde, en las actuaciones meramente indicativas, a la población rural, porque en definitiva sobre ella recae la responsabilidad y el riesgo.

La primera condición para la creación de la empresa agraria es disponer de una base territorial de dimensión y estructura adecuadas, fundamentalmente, en las regiones minifundistas en las que predomina la pequeña explotación. En la mayoría de los casos sólo se podrá acceder a ella por vía de agrupación, ante la escasez de tierra disponible o la tímida aplicación de la legislación vigente para llegar a conseguirla.

El proceso de creación de estas empresas, frenado en parte por la falta de adecuación de la legislación actual en esta materia, ha de apoyarse en la predisposición de quienes sienten la necesidad de modificar la estructura de sus explotaciones, llevando a su ánimo el apoyo moral, junto al económico y técnico, que re-

quiere la puesta en marcha de la nueva empresa. La actitud del agricultor es, en general, pasiva, derivada no tanto de su falta de preparación como de su recelo ante un futuro que se le antoja incierto cuando ha de rebasar los límites de la actividad meramente productiva para adentrarse en el complejo mundo de la transformación y comercialización.

En las regiones subdesarrolladas, la iniciativa pública a través del Plan de Desarrollo debe promover el despegue de las industrias y los servicios para la transformación y comercialización de los productos agrarios, pero no en actitud paternalista de concesión de beneficios más o menos generosos, sino llenando el vacío mental y económico que caracteriza a estas comarcas, mediante la puesta en marcha de unas actividades que den plena ocupación a parte del potencial humano excedente y devuelvan a la población rural la confianza en sí misma, en la Administración y en la tierra.

Uno de los aspectos a destacar en el proceso de creación de empresas agrarias viables es la liberación de mano de obra activa que lleva consigo la reestructuración y racionalización de las explotaciones. Ello frena, en unos casos, su constitución; en otros ha sido la causa de que desaparezcan algunas de las creadas. Si no se prevé este problema y sus posibles soluciones, se pone en grave riesgo la pervivencia de la nueva empresa, con despilfarro de las inversiones públicas y privadas que se hayan realizado y, lo que es más grave, inhabilitando para su propio desarrollo al grupo de hombres que la formaron y al que recelosamente esperó expectante conocer el resultado. Esta es la gran responsabilidad de los promotores y gestores de un plan de desarrollo regional. Una experiencia fallida es una esperanza defraudada, y cuando, como en el caso de la agricultura de las regiones subdesarrolladas, el despegue es tanto problema de actitudes humanas como de recursos económicos y técnicos, los fracasos iniciales cierran la puerta del desarrollo de la región. Y éste es un lujo vedado a nuestras necesidades.

De otra parte, un plan de desarrollo regional, en su concepción más simple, debe plantearse como meta final la consecución de un más alto nivel económico y un mayor bienestar social para todos y cada uno de los hombres que integran la comunidad afectada. Bajo ningún concepto puede quedar nadie marginado contemplando resignado el paso del progreso. Si la productividad exige una reducción de los efectivos de trabajo, es preciso fomentar

nuevas actividades que incrementen la producción creando puestos de trabajo. En gran parte de las regiones españolas necesitadas de un plan de desarrollo, la expansión y racionalización de la ganadería de renta y la transformación del secano en regadío —en donde sea posible— serán las actuaciones más indicadas a tales finalidades, tras la promoción previa de las industrias y servicios de transformación y comercialización de los productos agrarios.

El desarrollo de la ganadería de renta constituye una orientación productiva conveniente a la economía del sector agrario y necesaria a la economía nacional, pero su expansión tropieza con serias dificultades, entre las que cabe destacar como más importantes el alto nivel de capitalización por unidad de trabajo que exige este tipo de explotaciones y las oscilaciones de los precios percibidos por los ganaderos. Para superar el primero de ambos inconvenientes se precisa una política crediticia ágil y eficaz que pondere no sólo la solvencia material del prestatario, sino, fundamentalmente, su capacidad empresarial y la adecuación de su explotación a la orientación productiva de la región, en un acto recíproco de confianza y de fe entre la Administración y el petionario.

La seguridad relativa en los precios sólo podrá alcanzarse en la medida en que el sector agrario participe, no sólo en la producción, sino también en la transformación y comercialización. La agricultura y las comunidades rurales no pueden permanecer ajenas a estos procesos, pero su participación en ellos sólo se conseguirá, por razones de orden técnico y económico, tras la acción directa y decidida de la Administración, impulsando y promoviendo o sustituyendo en las primeras etapas del desarrollo la iniciativa del sector para su posterior traspaso al mismo.

Hemos afirmado que un plan de desarrollo regional sólo será eficaz si en su aplicación participan como sujeto activo la agricultura y las comunidades rurales. Esta participación está íntimamente ligada a la confianza que el programa, sus objetivos y sus métodos inspiren a la población rural. No puede desvincularse la Administración de las actuaciones que irradian la fe que mueva las voluntades. Entre todas, las más aconsejables son aquellas que contribuyan a una remuneración de los productos adecuada al esfuerzo y al coste. Ellas, por sí, modifican la estructura productiva, orientan las producciones y hacen, en definitiva, política de desarrollo agrario.

Se ha destacado anteriormente, entre las acciones para conseguir la movilización de recursos y un adecuado nivel de empleo, la transformación en regadío, que sólo será auténticamente eficaz, por la considerable cuantía de sus inversiones, en la medida en que se consiga un aceptable coeficiente de utilización. El interés de la mejora es indudable por el incremento del valor de la producción agraria, por la viabilidad económica de un elevado número de explotaciones y por la ocupación a pleno empleo de las unidades de trabajo excedentarias en el secano. Pero todo ello sólo se conseguirá cuando la Administración lleve su actuación, no sólo a transportar el agua a la tierra, sino a preparar ésta, promover auténticas empresas agrarias y capacitar a los hombres en las nuevas técnicas de los cultivos y su comercialización, y cuando la población rural afectada responda al esfuerzo económico realizado, con su adaptación a las posibilidades que se le ofrecen y la aceptación de las responsabilidades que le incumben.

En esta mejora, quizá en mayor medida que en otras dirigidas a la agricultura, la técnica ha de aplicarse con un sentido profundamente humano de su misión para alcanzar la plenitud de los objetivos propuestos.

En todo programa de desarrollo regional, la capacitación y formación profesional deberán ocupar lugar destacado entre las actuaciones previstas, preparando a los hombres para una adecuada utilización de los recursos disponibles y promoviendo en las comunidades rurales un sano espíritu de superación que las movilice, con ilusión y fe en el futuro, para la tarea comunitaria del desarrollo. De no actuarse con esta visión completa, se corre el grave riesgo de acelerar la salida del campo de los jóvenes de hoy, posibles empresarios del mañana. Afortunadamente, un espíritu de servicio casi misional preside y enmarca la tarea capacitadora en la agricultura.

Hasta aquí las notas que consideramos más sobresalientes, más características de la integración y conjunción de esfuerzos necesarios para mejorar la estructura económica de la agricultura en el marco de un plan de desarrollo.

Pero estas actuaciones en el orden económico y en el formativo, con ser necesarias, no son suficientes. Es imprescindible acometer simultáneamente la transformación social del medio, hasta dotarlo de las condiciones que satisfagan las exigencias y necesidades culturales, recreativas, deportivas, de convivencia y de todo

orden de la población rural, fundamentalmente de la juventud, cuya falta de fe y cuya actitud de abandono no son debidas sólo a motivaciones de orden económico. La insatisfacción por las condiciones del medio rural y la baja estimación de la sociedad mantienen y abonan el escepticismo ante el futuro, que tiene su origen en las deficiencias económicas.

De otra parte, la ejecución de obras de infraestructura de carácter regional, comarcal o local, independientemente de las consecuencias económico-sociales para que fueran proyectadas, producen un favorable impacto psicológico en las comunidades rurales, predisponiéndolas a su incorporación a las tareas del desarrollo.

Por todo ello, un plan de desarrollo regional debe contemplar con especial atención la estructura social del medio rural y prever, con carácter vinculante para la Administración, cuantas acciones se estimen precisas para mejorarla.

La dispersión y atomización de las entidades municipales obligarán, en la mayoría de los casos, a una actuación comarcal en esta vertiente del desarrollo regional. Ante la imposibilidad de dotar y mantener en todos y cada uno de los municipios el conjunto de servicios convenientes a un nivel de vida adecuado, será preciso concentrar en núcleos seleccionados como cabecera de comarca los esfuerzos económicos necesarios para dotarlos de condiciones de vida y desarrollo que induzcan a la población rural a concentrarse en ellos o, cuando menos, que ofrezcan la posibilidad de satisfacer plenamente las exigencias y necesidades sociales de la población radicada en las zonas de influencia.

No se trata con esta política de ejercitar acciones de tipo compulsivo ni de abandonar los demás núcleos, que, en todo caso, seguirán siendo los lugares de residencia y emplazamiento de las empresas agrarias a los que habrá de dotarse, cuando menos, de agua, luz, teléfono y vías de comunicación, como servicios primarios para el normal desenvolvimiento de las explotaciones.

Esta nueva concepción de las acciones públicas en el medio rural exige una detenida planificación y la superación de una inercia de actuación administrativa. El plan de desarrollo regional ha de contener la primera y prever la otra circunstancia.

Y estos son, a nuestro entender, muy sucintamente expuestos, algunos de los condicionados de un plan de desarrollo regional que pretenda un más alto nivel económico y social para la agricultura

y las comunidades rurales. Como resumen de cuanto se ha expuesto, destacaremos como conclusiones las siguientes:

- Las acciones encaminadas a promover el desarrollo económico y social de una región deben orientarse en una doble dirección: la mejora de su estructura económica y la elevación del medio de vida rural.
- Sólo será eficaz un plan de desarrollo regional si consigue que la población afectada participe como sujeto activo en su aplicación.
- Para conseguir tal objetivo es preciso que el plan, en su concepción y en su ejecución, inspire confianza a la población. Han de ser plenamente vinculantes a la Administración cuantas actuaciones promuevan actitudes de positiva colaboración de la población y las comunidades rurales. Son destacables, a estos efectos, las acciones orientadas a la transformación y comercialización de los productos agrarios.
- La mejora del medio de vida rural es imprescindible para asegurar la fijación de la población que pueda quedar ocupada en actividades agrarias, de la industria o de los servicios, en el volumen conveniente para alcanzar y mantener un nivel de ingresos adecuado.
- La coordinación de las actuaciones públicas y su aplicación con un sentido profundamente humano son bases fundamentales para el éxito de un programa de desarrollo regional.

Estas directrices están contenidas en el II Plan de Desarrollo. La mejora económica y social de las regiones menos desarrolladas, con predominio de la actividad agraria, exige, junto a la orientación y promoción de la Administración, la participación activa y responsable de la agricultura y las comunidades rurales, tanto en la necesaria reforma de la estructura económica como en la elevación del medio de vida rural.

RESUMEN

A fin de conocer cuáles son los objetivos de la política regional española, se ha centrado el análisis del contenido de ésta en la compatibilidad que pueda existir entre los objetivos globales de carácter general y los de la política de desarrollo regional en el I Plan de Desarrollo.

Dos principales juicios de valor informan todo el desarrollo posterior de objetivos y medios en la política regional: a) la justicia distributiva

espacial, y *b*) la eficacia global del sistema. Por la primera se tratará de lograr una estructura ideal de reparto de la renta «per cápita» en su aspecto geográfico. Y por la segunda se pretendería compatibilizar un ritmo elevado, y sostenido, de crecimiento del producto nacional con las diferentes acciones regionales.

En relación con el primero de los citados juicios de valor se analiza el papel de las migraciones interiores y de los incrementos de productividad en el I Plan de Desarrollo; derivándose de este análisis importantes consecuencias para el futuro.

En cuanto al análisis del segundo de los juicios de valor destacado, la eficacia global del sistema se centra, primordialmente, en los denominados «polos de promoción y desarrollo».

Se estudia, por último, el factor humano en los programas regionales agrarios a través de su proyección en dichos programas y de la participación en los mismos de las comunidades rurales, ya que aquéllos sólo serán plenamente eficaces cuando la agricultura y dichas comunidades sean, no sólo objeto, sino sujeto activo, en su aplicación.

R É S U M É

Afin de connaître les objectifs de la politique régionale espagnole, on a centré l'analyse de celle-ci sur la compatibilité qui peut exister entre les objectifs globaux de caractère général et ceux de la politique de développement régional dans le 1er Plan de Développement.

Deux principaux jugements de valeur forment tout le développement postérieur des objectifs et des moyens de la politique régionale: *a*) la justice distributive et *b*) l'efficacité globale du système. Pour la première, il s'agira d'obtenir une structure idéale de la répartition du revenu «per cápita» du point de vue géographique. Pour la seconde, on cherchera à mettre en harmonie un rythme élevé et soutenu de croissance du produit national avec les différentes actions régionales.

Pour le premier des jugements de valeur qu'on a cités, les auteurs analysent le rôle des migrations intérieures et des augmentations de la production dans le 1er Plan de Développement. D'importantes conséquences pour l'avenir découlent de cette analyse.

Quant à l'analyse du second des jugements de valeur mentionnés, l'efficacité globale du système est centrée avant tout sur ce qu'on appelle «les pôles de promotion et de développement».

Enfin, on étudie le facteur humain dans les programmes régionaux agricoles en examinant la projection de celui-ci dans ces programmes et la part dans ceux-ci des communautés rurales. En effet, ces programmes ne seront entièrement efficaces que quand l'agriculture et ces communautés seront non seulement un objet, mais un sujet actif dans leur application.

S U M M A R Y

In order to find out what are the objectives of Spanish regional policy, the analysis of its content has been centred on how much compatibility there may be between overall objectives, of a general character, and those of the regional development policy in the 1st Development Plan.

Two chief assessments of value inform all the subsequent development of objectives and means in regional policy: *a*) justice in the distribution of space and *b*) the overall efficiency of the system. By the first of these an attempt will be made to achieve an ideal structure of distribu-

tion of «per cápita» income in its geographical aspect. And by the second, one to make a high and sustained rate of growth of the national product compatible with the different regional actions.

In connection with the first of the above mentioned assesments of value, an analysis is made of the part played by internal migrations and by productivity increases in the 1st Development Plan; important consequences for the future are derived from this analysis.

With regard to the second of these assesments of value, the overall efficiency of the system, it is primarily focused on the so-called «promotion and development poles».

Lastly, the human factor in the regional agricultural programmes is studied, through its projection in these programmes and through the participation in them of the rural communities, for the programmes will only be fully efficient when agriculture and the rural communities are not only the object but also the active subject in their application.