

CONDICIONANTES Y LIMITACIONES DE LA AGRICULTURA EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL

Por
MANUEL MARTIN LOBO
Doctor Ingeniero de Montes

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN.—DESARROLLO REGIONAL 1962-1971.—EL I Y EL II PLAN.—AGRICULTURA Y DESARROLLO REGIONAL.—EL PROGRESO TÉCNICO Y DESARROLLO REGIONAL.—LOS NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO.—LAS FACILIDADES DE COMUNICACIÓN Y LAS NUEVAS RELACIONES QUE CREAN.—PAPEL ESENCIAL DE LA AGRICULTURA.—CONDICIONANTES Y LIMITACIONES.—RESUMEN Y CONCLUSIONES.

«Desde el punto de vista del sector primario, la Ordenación Rural debe plantearse y vincularse a un ámbito regional, aun cuando su ejecución se siga centrandó en ciertas comarcas. La creación y el fortalecimiento de las explotaciones viables, la reestructuración y el desarrollo de los núcleos rurales, la instalación de industrias agrarias y de servicios sociales, y la formación profesional y cultural de los hombres del campo, sólo alcanzan su verdadero sentido y operatividad en un esquema regional».

*(III Plan de Desarrollo - Cap. V.—
Desarrollo Regional, págs. 181-182)*

INTRODUCCION

LA anterior cita del III Plan de Desarrollo pone de manifiesto el acierto de la Asociación Española de Economía y Sociología Agraria —y muy especialmente de su presidente, nuestro querido y admirado amigo Emilio GÓMEZ AYAÚ— al dedicar esta su sexta reunión de estudio al tema de *La agricultura en la política de*

desarrollo regional en España. Porque agricultura y desarrollo regional están íntimamente unidos.

Permitidme justamente que os lea una algo larga cita nuestra de una ponencia, que defendimos en el III Congreso Internacional de Economías Regionales, celebrado en Roma del 3 al 6 de mayo de 1965, en el que hablábamos del *desarrollo regional rural así*:

«La gravedad de los problemas de nuestra agricultura está en la mente de todos y son muchos y diversos, importantes y vitales, pero queremos referirnos aquí a un problema que no suele destacarse nunca suficientemente: la falta de un planteamiento integral e integrado del tema, para lo que hay que comenzar, por otra parte, afirmando la inexistencia —o negando la existencia— de una sola agricultura nacional.

La diversidad de nuestra agricultura —que lleva a una diferenciación regional cuando menos— no es lo suficientemente subrayada, ni se cuenta con ella muchas veces en las medidas prácticas y concretas.

Por otra parte, y puesto que el desarrollo económico depende de una verdadera pluralidad de factores estratégicos, no cabe actuar en un solo sector, sino integradamente en todos los sectores y subsectores económicos realmente esenciales para la zona, provincia o región considerada.

Cierto es que la nueva ordenación rural pretende una integración de diversas actividades de todo tipo en una comarca determinada, pero la coexistencia obligada en una misma provincia, con acciones de otro tipo en otras comarcas (regadíos, colonización, mejora ganadera, industrialización forestal dentro de una economía de montaña, etc.) y en las que la acción predominante no sea estrictamente agrícola, sino la forestal o la ganadera —todas las cuales se resumen en una mejora agraria o, mejor aún, rural—, nos lleva a considerar la necesidad de plantear un más amplio *desarrollo regional rural*, que comprendería todas o algunas de las diversas acciones anteriormente mencionadas.

La expresión *desarrollo regional rural* —que no hay que confundir con el *aménagement rural*, que es del que directamente deriva nuestra «ordenación rural»— no es invención nuestra, sino consagrada ya por diversas y recientes reuniones de organismos internacionales, como la OCDE y la FAO. Muy concretamente por la primera de ellas, que en octubre de 1963 consagró en París una sesión de expertos dedicada al tema: *Les programas de Déve-*

loppement Régional Rural avec référence spéciale aux zones agricoles critiques et notamment aux régions montagneuses.

Creemos —decíamos en 1965—, en consecuencia, que sería muy de desear la estricta coordinación a nivel regional, provincial o comarcal de las diversas acciones agrarias (regadíos, colonización, concentración parcelaria, ordenación rural, economía de montaña, etc.), emprendidas o a emprender dentro de *un más amplio desarrollo regional rural*, cuya formulación para España es claramente urgente y vital».

De entonces acá las cosas han venido rodando un poco en este sentido, ya que no en vano dos de los principales discursos del actual ministro de Agricultura, Sr. ALLENDE, estuvieron dedicados al desarrollo regional preferentemente ante la IV Asamblea General de la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, en Madrid, 1969, y en Barcelona en los comienzos de 1970, en la clausura del Consejo Económico Sindical Regional de Cataluña.

Y más concretamente aún, fijémonos que estamos precisamente en el salón de actos de un organismo que ha pasado a llamarse Instituto Nacional de Reforma y *Desarrollo Agrario*, refundiendo todas las principales acciones agrarias que se desarrollan en España a nivel regional, comarcal o local, como casi pedíamos en 1965.

Pero —utilizando un símil precisamente bastante agrario— no es poco «lo que ha llovido» en punto también a desarrollo regional en estos últimos doce o trece años.

DESARROLLO REGIONAL 1962-1971.

Por lo pronto, en los nueve años que van de 1962 —año de la creación de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y de la preparación del I Plan, sobre la base del informe del Banco Mundial— a 1971, en que se prepara el III Plan, ha cambiado fundamentalmente la filosofía, en lo que toca al desarrollo regional. Los párrafos que reproducimos a continuación del informe del Banco Mundial de 1962 y de las directrices del III Plan publicadas en el año 1971 lo muestran bien claramente.

«La solución general de los problemas originados por el desequilibrio del desarrollo regional, de la renta y de la ocupación se encuentra únicamente en una política de estímulo del crecimiento de la economía nacional. El Gobierno ha

señalado que su objetivo principal estriba en lograr la tasa de crecimiento máxima para la economía nacional, y que el desarrollo regional debe ser estimulado únicamente cuando no se interfiera con aquel objetivo». (Del Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo económico de España. Madrid, 1962.)

«El III Plan pone particular acento en el desarrollo regional.» «El desarrollo regional global con visión unitaria, aunque no uniforme, es uno de los grandes temas a que responden las nuevas directrices de política de desarrollo del III Plan.» (De tales directrices. Madrid, 1971.)

En 1962 era el propio Gobierno español el que señalaba al Banco Mundial que el desarrollo regional debía ser estimulado únicamente cuando no se interfiriera con el objetivo principal de lograr la tasa de crecimiento máximo para la economía nacional. Después, el III Plan pone acento particular en el desarrollo regional, que es uno de los grandes temas a que han de responder las nuevas directrices de la política de desarrollo. Desarrollo regional —eso sí— global, con visión unitaria, aunque no uniforme.

La realidad es que no se ha pasado de 1962 a 1971 bruscamente, sino que hay una cierta gradación, que nosotros hemos testificado casi notoriamente en diversos artículos que reseñamos en nota final.

En efecto, a finales de 1960 y comienzos de 1961 publicábamos en la REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES nuestro trabajo —seguramente uno de los primeros publicados en España sobre el tema y somos conscientes de sus limitaciones por ello— titulado *Realidad y Perspectiva de la Planificación Regional en España*, que luego, en julio de 1961, aparecería como libro con prólogo del profesor LÓPEZ RODÓ, entonces secretario general técnico de la Presidencia del Gobierno.

Al presentar nuestro trabajo, el profesor LÓPEZ RODÓ diría justamente en el citado prólogo:

«El futuro, quiérase o no, ha de estar teñido de honda preocupación regional. Es indispensable el armónico desarrollo de todas las tierras de España. Hoy el hecho regional se ofrece en sus justos límites; ha perdido su nociva carga política y ha cobrado contenido social y económico. El pleno desarrollo de una región no puede tener

otra meta que su más perfecta integración en la nación, que facilite posteriores o inevitables integraciones supranacionales.

«Por otra parte, la definición de "región socio-económica" a que se está llegando ha de facilitar grandemente la inexcusable reforma de la administración territorial mediante nuevas estructuras regionales».

«La corriente en favor de la región administrativa y la socio-económica no es fortuita, sino necesidad obligada de nuestro tiempo, en que no caben planteamientos unilaterales, sino tratamientos conjuntos y plenamente coordinados desde su base.

Si desde las anteriores consideraciones pasamos a la de la puesta en práctica de un programa nacional de desarrollo, habrá que tener presente la existencia de desequilibrios regionales para dar impulso a las regiones insuficientemente desarrolladas, que constituyen un verdadero obstáculo para la consecución de los objetivos del Plan nacional. No basta la planificación nacional para resolver esos problemas regionales, sino que será preciso, al mismo tiempo, la existencia de planes de desarrollo de carácter regional que se sintonicen y complementen recíprocamente con el Plan nacional, proporcionando con ello una mayor estabilidad al sistema económico».

Eran, pues, claras las ideas al respecto que tenía el hombre que poco después tendría la responsabilidad del desarrollo económico en nuestro país como comisario del Plan, primero, y Ministro comisario, después.

Claro es que la aparición del ya antes mencionado informe del Banco Mundial pareció relegar a un segundo plano el desarrollo regional, porque, ante todo y sobre todo, estaba en aquellos tiempos —y puede ser que tácticamente con alguna razón— el crecimiento global de la economía española. Sin embargo, por nuestra parte, y en el periódico «Ya» de 28 de febrero y 8 de marzo de 1962, habíamos publicado dos artículos: *España y la integración europea. Premisa indispensable: disminuir las desigualdades regionales* y *Ante el plan nacional de desarrollo. Objetivo núm. 2 o el desarrollo económico regional* —este último sobre la base de un discurso pronunciado por el entonces ministro Sr. ULLASTRES en Bilbao, en los que nos anticiparíamos a la polémica que luego surgiría en la prensa nacional sobre el desarrollo regional.

Poco después publicaríamos en «Ya» de 20 de octubre de 1962 el artículo titulado *El Plan de Desarrollo español y el Banco*

Mundial. Desarrollo regional selectivo. Para todos los hombres y todas las tierras de España.

Posteriormente, saldrían los diversos artículos que reseñamos en la nota final y que culminarían en el de 2 de junio de 1966, también en «Ya», titulado *Ante el II Plan de Desarrollo. El desarrollo regional adquiere carta definitiva de naturaleza. Pasó ya el influjo contrario del Banco Mundial, que hablaba sólo del crecimiento global de la economía española*, y en el que nos referíamos a la transformación de la Ponencia de Localización Geográfica de la Actividad Económica del I Plan en la Ponencia de Desarrollo Regional para el II Plan.

El tema de fondo —compatibilidad del desarrollo regional con el desarrollo nacional— lo afrontaríamos en un informe realizado a mediados de 1963, precisamente para la Ponencia de Localización Geográfica, y que luego publicaríamos en la «Revista de Economía Política», del Instituto de Estudios Políticos, números 43-44, de mayo-diciembre de 1966.

EL I Y EL II PLAN.

La realidad es que el desarrollo regional sería calificado en el I Plan de Desarrollo como objetivo y directriz del mismo.

Por su parte, la propia ley 194/1963, de 28 de diciembre, aprobatoria del Plan, asignaría al desarrollo regional un sugestivo e importante papel. Pues recordemos, en efecto, que «desarrollo regional» fue uno de los 16 epígrafes principales de dicha ley y que a él se refieren nueve de los cuarenta artículos de la misma, dejando aparte el fuerte impacto que en todo el ámbito nacional causaría también la aplicación de una de las técnicas concretas del desarrollo regional: la de los polos de desarrollo, para cuya puesta en marcha se llevaría a efecto una auténtica convocatoria nacional, sobre todo en medios empresariales, a través de los oportunos concursos. No vamos a entrar ahora en analizar los resultados conseguidos por la política de «polos», ya que ello tendría que ser objeto de un verdadero trabajo monográfico sobre la materia. Bástenos recordar que tal política está en marcha y que —con sus pros y sus contras, como todo lo humano— es una realidad evidente que ha movilizad y está movilizad la actividad económica en varios puntos importantes del país, que viene a sumarse así a centros de desarrollo tradicionales.

El II Plan no trajo realmente modificaciones sustanciales en la práctica, en lo que toca al desarrollo regional.

Si se nos apura, y desde el punto de vista de las declaraciones, no parece que se avanzara al iniciar así las directrices de la política de desarrollo regional; «La política de desarrollo regional *constituye un aspecto* del II Plan que complementa y proyecta en su dimensión geográfica la programación sectorial para conseguir una más justa distribución de los beneficios de la expansión socio-económica y una mejor utilización de los recursos».

Se hablaba ya, en cambio, de una eficaz programación regional en las inversiones y de la «Ordenación del Territorio» —el *Amenagement du Territoire français*—, tanto en la ciudad y áreas metropolitanas como en las zonas rurales.

Se hablaba también de adecuar la organización administrativa a las necesidades del desarrollo regional, estableciendo controles adecuados para una amplia colaboración entre los organismos y entidades centrales y locales.

Como planes concretos de desarrollo regional se mencionaban especialmente los polos de promoción y de desarrollo y los planes de Canarias, Tierra de Campos, Campo de Gibraltar, prorrogándose también los de Badajoz y Jaén.

La realidad es que después del I y del II Plan quedan bastante en pie las preguntas con que cerrábamos nuestro trabajo para la «Revue d'Economie Politique» de París, que en 1964 dedicara un número especial monográfico, de más de 400 páginas, al Desarrollo Económico Regional y la Ordenación del Territorio, número dirigido por el decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Burdeos, profesor J. LAJUGIE, con trabajos del entonces comisario del Plan francés, Pierre MASSÍ; del luego primer premio Nobel de Economía, Jan TINBERGEN, y de los profesores BOUDEVILLE, MILHAU, DAVIN, etc.

Nuestro trabajo se tituló: *La política del desarrollo regional en España*, y las preguntas de nuestras consideraciones finales eran las siguientes:

«Es probable que, cuando se publique este trabajo, el I Plan de Desarrollo Económico español sea conocido definitivamente; será entonces el momento de hacer un análisis adecuado de los aspectos de política regional que comprenda.

»Entre tanto, sólo podemos plantear algunas cuestiones y dejarlas a la reflexión del lector:

»¿Concederá el Plan al problema de los desequilibrios regionales españoles, como factores de desintegración del país, la importancia que merece?

»¿Estimará de una manera justa el grado de desequilibrio que, si es grande, no es excesivo, permitiendo así aportar una solución adecuada sin comprometer, por tanto, los objetivos iniciales del desarrollo?

»¿Tomará las medidas oportunas con el fin de que sean realizados los estudios científicos que permitan evaluar el coste real de una política de desarrollo regional apropiada a nuestro país?

»¿Logrará encontrar la fórmula de compatibilidad entre el crecimiento armonizado de todas las regiones del país y la obtención de la tasa global de crecimiento prevista en el Plan nacional?

»¿Acertará a reducir las diferencias regionales relativas a corto plazo, con vistas a reducir igualmente las diferencias absolutas a largo plazo?

»¿Se tomarán las medidas de política económica apropiadas para un desarrollo regional selectivo y auténtico?»

AGRICULTURA Y DESARROLLO REGIONAL.

Estamos ya en condiciones de, partiendo de nuestra realidad en política regional de hoy, plantearnos el tema central de la reunión de estudios con estas consideraciones de política económica que nos vamos a limitar a constatar.

— Hoy sólo se concibe el desarrollo económico como un medio para el desarrollo humano sobre la base de un desarrollo armónico de las actividades económicas, lo que vale tanto para las diferentes ramas de la economía como para las diferentes regiones de un país, es decir, en sentido tanto vertical como horizontal.

— Cualquier política agraria tiene que tender hoy día tanto al aumento de la productividad como a asegurar a la población agraria el aumento de su renta y un nivel de vida razonable, mediante una política de estructuras agrarias.

— La transformación de las estructuras agrarias hay que considerarla como fenómeno de la adaptación de la agricultura a la evolución de la economía y de la sociedad en general.

— La política de estructuras agrarias es uno de los elementos de la política económica general y no puede tener éxito más que pretendiendo a la vez el crecimiento de la economía general y la

revalorización simultánea de las regiones rurales, que suelen ser económicamente débiles.

— Las estructuras agrarias son la resultante de un proceso histórico con carácter evolutivo. Su modificación es indispensable para pasar a métodos de cultivo modernos y para aumentar la productividad, y es obligado para el paso de una explotación rural de subsistencia a una empresa agraria altamente mecanizada y desarrollada.

— Para transformar las estructuras agrarias es preciso una nueva combinación de los factores de producción, especialmente una utilización creciente de los bienes instrumentales de todo género y sobre todo el recurso a los suministros provenientes de otras ramas de la economía. Caso especial de la aparición de toda clase de empresas de transformación de productos alimentarios.

— Por lo tanto, la mejora de las estructuras agrarias está en el fondo de una integración de la agricultura en el complejo económico fundado en la división del trabajo, integración que se traduce por un aumento del rendimiento de la empresa agraria, acompañado de una disminución de sus necesidades de mano de obra.

— La evolución procede de una integración entre la agricultura y la economía industrial y comercial, y lleva consigo necesariamente a una redistribución profesional en la población. La racionalización de las explotaciones agrarias tiene por efecto, tanto aumentar la producción y la mejora de la alimentación de toda la población, como liberar trabajadores agrarios que van a reforzar otras ramas de la economía. Inversamente, el desarrollo de los sectores industria y comercio permite poner a punto nuevos instrumentos para aumentar la productividad de la agricultura.

— El aumento del poder de compra de las masas, la intensificación del recurso a los medios de producción del sector industrial y el aumento del rendimiento en la agricultura son independientes entre sí, y no puede lograrse un aumento general del bienestar más que en relación con una redistribución profesional en la población. Por otra parte, el porcentaje de la población agraria y el nivel de vida del conjunto de la población están estrechamente ligados. En los países desarrollados hasta hoy que los agricultores profesionales representan del 10 al 12 por 100, o incluso menos, de la población global.

— Las regiones poco desarrolladas no son —como se solía decir— el resultado de un proceso natural de diferenciación entre regiones industriales y regiones agrícolas, sino que, bien al contrario,

regiones con economía general altamente desarrolladas son precisamente sede de una agricultura muy evolucionada: Holanda, Bélgica, noroeste de Alemania, norte de Francia, norte de Italia, Cataluña en España. En todas ellas, el nivel de desarrollo de la agricultura corresponde al de la industria.

— En realidad, no hay oposición entre regiones industriales y regiones agrícolas, sino entre regiones con una economía general altamente desarrollada y regiones débilmente desarrolladas.

— El problema de la revalorización de regiones débilmente desarrolladas no puede resolverse únicamente como una tarea de política agraria, porque para poder emplear plenamente las numerosas personas activas que están disponibles en esas regiones, sería preciso aumentar la producción por encima de las necesidades de la demanda y del mercado. Es evidente que el aumento de la productividad y la renta agrarias no es posible más que en relación con una reducción correspondiente del porcentaje de la población agrícola activa.

— La posibilidad de transformación de regiones económicamente débiles en regiones puramente agrícolas provistas de explotaciones modernas altamente productivas, y la reducción correspondiente de su población, no puede constituir una solución satisfactoria ni por razones de tipo económico ni por razones de orden social. Si bien interesa reconocer la importancia de la agricultura en el impulso del proceso de la creciente economía, hay que darse cuenta de los límites existentes para la política agraria en el desarrollo de las regiones económicamente débiles.

— La transformación de las estructuras agrarias no es verdaderamente provechosa más que si es efectiva en relación con una potenciación simultánea del conjunto de la economía. No pueden esperarse resultados positivos más que en la medida en que una gran parte de los trabajadores tengan la posibilidad de pasar a las otras ramas económicas, o se creen empresas artesanales y comerciales y empresas de prestación de servicios eficientes, o la producción de géneros alimentarios de alta calidad con mercado asegurado.

— Las regiones poco desarrolladas se encuentran en la necesidad de realizar, en sólo algunos años, el proceso de desarrollo económico general que ha necesitado un siglo en las regiones muy desarrolladas. Por ello hay que lograr rápida y completamente la transferencia hacia las actividades más productivas de lo que podríamos llamar el ejército de reserva de la agricultura en las regio-

nes poco desarrolladas, la gran masa de gentes rurales que vive en economía de subsistencia, para colocarla en el circuito económico fundado en la división del trabajo.

— El problema de la reconversión profesional de fracciones importantes de la población puede ser resuelto no tanto por la emigración de un cierto número de habitantes de las regiones débiles como por la aportación de capital y la revalorización general de dichas regiones.

— Se suele creer que la revalorización general de las regiones poco desarrolladas, que han sido hasta el presente predominantemente agrarias, representa para el conjunto de la economía un sacrificio en favor de la agricultura o en favor de esas regiones. Por el contrario, responde plenamente a las necesidades actuales de la economía en general, porque permite la aceleración del crecimiento económico, pues no en vano el crecimiento económico está ligado a la existencia o inexistencia de las reservas de mano de obra. Como las regiones poco desarrolladas constituyen todavía una importante reserva de trabajadores, la transferencia de los mismos hacia actividades provechosas para la economía nacional permite aumentar considerablemente la producción nacional.

— Evidentemente, esa transferencia puede efectuarse hacia las regiones ya industrializadas, pero la deserción de los campos no lleva consigo solamente daños económicos y sociales en las regiones que se despueblan, sino que hay también graves inconvenientes para las grandes ciudades y zonas industriales existentes.

— La concentración regional de la población y de la industria, en sólo pocas grandes ciudades entraña limitaciones para la economía nacional que no existían antes. Cargas que llegan a ser pesadas y sobrepasan las ventajas de la aglomeración. Los numerosos servicios indispensables para la población implican gastos crecientes en forma exponencial desde que se sobrepasa el óptimum de la aglomeración (transportes, viviendas, distribución de aguas, etc...). A esto hay que añadir las enormes pérdidas de tiempo en los transportes cotidianos de la mano de obra y las dificultades de acceso a la campiña, así como otra serie de servidumbres (gastos elevados de construcción y de mantenimiento de los inmuebles, gastos en aumento de ropa, limpieza, sanidad, etc...).

— Sin embargo, puesto que empresarios y trabajadores prefieren aparentemente los centros de polarización, se podría aducir que no hay todavía grave perjuicio total, pero los costes sociales —que

ya se va sabiendo evaluar— indican que las cosas van llegando ya a límites intolerables.

— Si el proceso de redistribución personal debe realizarse únicamente por la vía de la emigración, no será posible en fin de cuentas suprimir la diferencia de renta existente *ya* entre las regiones desarrolladas y las que no lo están. Por el contrario, hay el peligro de un desfase económico acumulativo en el sentido de que las regiones pobres se empobrecen todavía más y las regiones ricas se enriquecen aún más.

— Es posible evitar los inconvenientes de la emigración si se revalorizan las zonas poco desarrolladas de tal suerte que gran parte del potencial disponible de mano de obra en reserva sea utilizado allí mismo en actividades no agrícolas más productivas. Tal solución ofrece a las ramas no agrícolas de la economía no solamente suplementarios de mano de obra, sino también otra serie de ventajas: núcleo estable de personal cualificado, nivel de salarios en aumento, pero menor que en las regiones industriales; terrenos menos caros para el establecimiento de industrias y viviendas para el personal, etcétera.

— Pero paralelamente a estas razones puramente económicas hay que tener en cuenta también una serie de aspectos de orden humanitario, social, cultural, político y cívico contra una mayor concentración regional de la población y de la industria, las cuales tienen tanto más peso, puesto que ellas están menos compensadas por las ventajas puramente económicas de la aglomeración.

— Todo lo anterior demuestra que hay una concordancia perfecta entre las exigencias de la economía agraria y las de la economía nacional en general.

EL PROGRESO TECNICO Y EL DESARROLLO REGIONAL.

Para avanzar un paso más sobre las anteriores consideraciones de política económica conviene que recordemos las fases de la civilización técnica, ya que nos permite conocer mejor la aparición y la evolución de los fenómenos regionales.

Tales fases han sido analizadas básicamente por el economista británico Patrick GEDDES —en su obra *Ciudades en evolución*— y por el sociólogo americano Lewis MUMFORD —en su obra *Técnica y Civilización*—. Para estos autores, existen tres grandes fases o períodos: Eotécnico, Paleotécnico y Neotécnico.

La 1.^a fase o Eotécnica se puede definir sobre la base del agua y de la madera; la fase Paleotécnica está fundada en el carbón y el hierro, y por último, la fase Neotécnica se basa en la electricidad, en el petróleo, en las aleaciones metálicas o químicas, en la energía atómica y en la electrónica, por el momento.

En efecto, en la fase Eotécnica es el agua la que proporciona la energía motriz y la madera la que proporciona, a la vez, la energía calorífica y la principal materia prima. No es preciso recordar que, por ejemplo, la rueda hidráulica se descubrió ya en el siglo III antes de Jesucristo, por un contemporáneo de Julio César llamado Antipater DE TESALÓNICA.

Por lo menos desde el siglo IV de la era cristiana el molino de agua se ha utilizado como instrumento principal para numerosas operaciones, especialmente a partir de la gran colonización monástica en Europa del siglo X, existiendo constancia documental de fabricación de pasta de papel en Francia en 1290 y de metalurgia en 1320. También se utiliza la energía eólica de los molinos de viento aparte, naturalmente, de la energía animal. En cuanto a la madera, Lewis MUNFORD ha llegado a decir: «suprimid la madera y suprimiréis literalmente la base de la técnica moderna».

Naturalmente, la civilización del agua y de la madera tiene sus servidumbres geográficas estrechas, aunque permiten una gran difusión, no existiendo por tanto concentraciones de fábricas.

Esta industria Eotécnica está implantada, sobre todo, en las zonas rurales, y en todo caso llega pujante hasta el siglo XVIII.

La fase Paleotécnica surge principalmente a partir de 1750 con el vapor y la locomotora a vapor, el convertidor Bessemer, en suma, con el carbón y el hierro, pudiéndose decir que esta era Paleotécnica es, sobre todo, la era de la cantidad, originándose ya una división entre las aglomeraciones de industria manufacturera o minera y el conjunto de zonas rurales que, desprovistas de fuentes de energía y de los transportes rápidos de la época, aparecen ya condenadas al aislamiento y a su declinar.

Pero la revolución industrial del siglo XIX es superada por la fase Neotécnica, en la que a partir sobre todo de 1930 hay un cambio fundamental que el ya citado Lewis MUMFORD califica como la diferencia que hay entre un niño y un adulto.

En efecto, por una parte se diversifican los recursos al aparecer nuevas fuentes de energía, y así se ha previsto que el carbón no re-

presente más que el 20 ó 25 por 100 de las necesidades de energía del Mercado Común hacia 1980, ya que se dispone, además, del petróleo, del gas natural, de la energía hidroeléctrica y de la energía atómica.

Además, la potencia industrial sufre en todo el mundo una cierta descentralización, a la que contribuye accidentalmente tanto la movilidad de las nuevas formas de energía y de la materia prima como la difusión de las comunicaciones, a la vez que los tamaños miniaturizados de los motores, sin merma de su productividad, intervienen decisivamente.

Se sigue de todo ello una gran libertad geográfica de las actividades económicas y sociales, que si bien no permite fabricar todo en todas partes, sí permite fabricar ciertas cosas casi en todas partes, si se cuenta además con agua, carreteras y electricidad.

Por otra parte, las actividades terciarias superiores no exigen como condición técnica suplementaria más que una buena comunicación aérea y una completa red de telecomunicación.

Es preciso, por tanto, darse cuenta de que —sin que pueda renunciarse aún a las ventajas de la concentración— hoy día pueden revalorizarse absolutamente muchos territorios considerados como desheredados con la óptica Paleotécnica.

Recordemos simplemente cómo Suiza, con un territorio absolutamente montañoso y compartimentado, a la vez que absolutamente desprovisto de carbón y de hierro, y que en 1895 no contaba más que con unos 200.000 trabajadores industriales, contaba ya en 1962 con 750.000, con más de una tercera parte de obreros extranjeros en sus fábricas, con los mayores salarios de Europa: sus empresas de máquinas-herramientas, útiles eléctricos, laboratorios farmacéuticos, productos alimentarios, bancos, compañías de seguros, aparte de la consabida industria relojera, tienen ramificación internacional.

Y es que el factor esencial del crecimiento de Suiza ha sido la presencia, o incluso la inmigración, de un personal calificado, rico en iniciativas, ya que el Instituto Politécnico de Zurich le ha permitido ponerse en la vanguardia de la industria europea. Porque, como ha llegado a decir Jean FOURASTIÉ, «acabamos de entrar en un tiempo en el que el hombre es independiente respecto al suelo», porque estamos en una era donde el único determinismo y condicionante es el de la promoción humana.

LOS NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO

En cuanto que la economía agraria está condenada en cierta medida a sufrir la emigración sobre todo de sus elementos jóvenes, y que las actividades secundarias tradicionales permanecen estancadas o incluso en regresión a veces, existen tres grandes ramas industriales que proporcionan fundamentalmente los nuevos puestos de trabajo: las industrias gráficas, la química y las industrias metálicas y eléctricas.

Si bien la parte principal de todas ellas se desarrolla fundamentalmente en las grandes ciudades, existen variantes muy aprovechables para las zonas rurales o pequeñas ciudades. Entre ellas podremos catalogar, por ejemplo, las imprentas para tareas artesanas y de lujo, las industrias de neumáticos o de laboratorios farmacéuticos, la transformación de plásticos en unidades de producción pequeña o media, las reparaciones mecánicas y eléctricas, etc.

Es decir, que si bien, por ejemplo, la química de base está sometida a servidumbres geográficas, otras industrias, como las eléctricas, permiten una implantación rápida y masiva en las regiones subdesarrolladas. O, dicho de otra manera, en contra de lo que se pensaba en el siglo XIX, la localización de ramas manufactureras de vanguardia —que son las más aptas para engendrar el desarrollo regional— no están ya determinadas por los factores materiales, sino que dependen esencialmente de los factores humanos, factores humanos que, debidamente especializados y calificados, son el mejor y mayor recurso de las zonas rurales.

Pero si pasamos de las actividades secundarias al sector terciario o de servicio, determinadas actividades comerciales agrícolas, alimentarias e incluso no agrícolas, pueden forzar una impulsión importante en la economía regional o local. Pensemos, por ejemplo, que la tendencia estadounidense e incluso europea en la actualidad para la instalación de supermercados es instalarlos precisamente fuera de las aglomeraciones, con amplios aparcamientos, o también que los almacenes de comercio al por mayor, con una red de carreteras cada vez más completas, pueden crear focos de animación en pequeñas ciudades, o incluso los sistemas de venta por correspondencia.

Es decir, las formas modernas del comercio suprimen o atenúan las dependencias geográficas tradicionales.

Dicho en otras palabras, el margen de autonomía del sector ter-

ciario se adivina para el futuro mucho más amplio de lo que se pensaba, lo que es especialmente importante en una época donde este sector va a representar la mitad del empleo total.

LAS FACILIDADES DE COMUNICACIONES Y LAS NUEVAS RELACIONES QUE CREAN

La civilización que hemos llamado Neotécnica proporciona —como hemos visto— una libertad omnímoda de emplazamiento a gran parte de las empresas industriales, pero igualmente una facilidad de comunicaciones y desplazamientos a las personas. El viajar, el desplazarse, por unos u otros motivos, de trabajo o turismo, es hoy un gran signo de nuestro tiempo.

Pero tales facilidades modifican o crean incluso nuevos tipos de relaciones personales, que hoy están definidas y limitadas, más por el tiempo que por la distancia. Verdaderamente en la actualidad podemos estar más cerca por vía aérea de una capital europea que de muchas de las capitales españolas por tren o automóvil, más aún si es un fin de semana con sus interminables caravanas.

Limitémonos, no obstante, a las relaciones cotidianas o casi cotidianas. Podemos distinguirlas o dividir las en relaciones de vecindad y relaciones de proximidad.

Por relaciones de vecindad entendemos aquellas que se establecen en un trayecto máximo de una hora, y son las que, por ejemplo, permiten el acceso a los lugares de trabajo, o a los servicios y comercios corrientes, con retorno en una media jornada.

Podemos llamar, en cambio, relaciones de proximidad las que se establecen gracias a un trayecto máximo de dos a tres horas, siendo posible, por tanto, la ida y vuelta en un día entero. Permiten el acceso a los comercios y servicios más especializados, propios ya de una capital regional. Su frecuencia puede ser incluso semanal en ciertos casos.

De tales relaciones de vecindad o proximidad hay un flujo y reflujo de la ciudad al campo y del campo a la ciudad. Nos interesan ahora especialmente estas últimas.

La población rural toma ya por costumbre ir en coche a los centros comerciales próximos para hacer sus compras, o para ir al médico, al dentista, a la farmacia, a la Caja de Ahorros, a los proveedores de maquinaria, abonos, etc.

Démoslo cuenta, por ejemplo, que para las gentes del campo que tienen próxima una pequeña ciudad está mucho más cerca todo su equipo comercial y de servicios que para muchos madrileños de las afueras los centros comerciales de la capital.

Y estas nuevas relaciones son ricas en toda clase de consecuencias beneficiosas por interpenetración. De hecho estas relaciones son un factor decisivo de la nueva organización del territorio que está apareciendo por doquier, en un verdadero complejo urbano-rural que —existiendo ya incluso en España en muchas zonas— se ve dibujarse firmemente para el porvenir. Complejo urbano-rural que nos parece preferible al de esas megalópolis a las que algunos ven abocado el mundo.

PAPEL ESENCIAL DE LA AGRICULTURA

Con toda esta óptica moderna, en la que la agricultura no proporciona sólo productos, sino que al mismo tiempo facilita servicios, en forma de aire, agua, espacio, medio ambiente no contaminado, etcétera, hay que saber aprovechar bien las nuevas posibilidades que el desarrollo regional ofrece a la agricultura y viceversa.

Y es así cómo los propios condicionantes y limitaciones de la agricultura son superados en este contexto más amplio que venimos considerando.

CONDICIONANTES Y LIMITACIONES

Creemos que ya quedan mencionados los principales condicionantes y limitaciones de la agricultura en la planificación del desarrollo regional, pero convendrá que nos detengamos algo más en algunos de ellos y nos refiramos a otros.

En primer lugar están, lógicamente, *aquellos propios de la actividad agrícola*, inherentes a su especial naturaleza. Destaquemos al menos éstos:

— Su estricta dependencia de los factores físicos (clima, suelo, etcétera), ya que aunque la técnica moderna permite mitigar algunos de ellos (regadíos, semillas selectas, variedades de ciclo corto, cultivo bajo plásticos, enarenados, etc.), siguen teniendo el carácter de condicionantes, lo mismo a nivel nacional que regional.

— El amplio número de empresas y empresarios agrícolas, con lo que es sumamente difícil planificar nada.

— La especial idiosincrasia de las gentes del campo, que lo mismo hace difícil lograr una meta productiva nueva, que fácil —una vez lograda aquélla— sobrepasarse con exageración (cereales, perales, etc.).

— La compatibilidad y la incompatibilidad de las metas productivas entre las diferentes regiones.

El Ministerio de Agricultura elaboró hace ya algunos años una programación interregional. ¿En qué medida se están llevando a cabo sus propósitos?

Después están aquellos condicionantes y limitaciones que *se derivan de la política económica*, y que podemos resumir así:

Negativo. Basta éste sólo, que reúne a muchos otros:

— No cabe hacer una verdadera planificación regional —fundamentalmente espacial— sobre la base sólo de la agricultura.

Positivos

— La dimensión regional es la verdaderamente propia de la agricultura, que se lleva a efecto precisamente sobre el espacio.

— La concentración excesiva de la población que ya padecemos en ciertos casos, opera a favor de una distribución más armónica de la misma que —sin desaprovechar las ventajas específicas de toda concentración— sea más humana.

Podemos concluir, pues:

1º.—El desarrollo regional necesita de la agricultura, en último caso como soporte físico y como medio ambiente, si no lo fuera por otras razones.

2º.—La agricultura ha de plantear sus acciones e instituciones con base regional. O, como decíamos al principio, tomado del III Plan, «sólo alcanza su verdadero sentido y operatividad en un esquema regional».
