

## SECCION DE TEMAS POLITICO- ECONOMICOS DE ACTUALIDAD

# EL HOMBRE Y EL MEDIO RURAL

### I. *El desarrollo económico y la agricultura.*

Conforme los países van avanzando por el camino de desarrollo económico y el sector agrario va perdiendo importancia relativa en el conjunto de la economía nacional, la economía agraria de las naciones va sufriendo una serie de tensiones y reajustes.

Si el desarrollo, en sus etapas de despegue y maduración se produce con desequilibrio sectorial y regional—caso el más frecuente—, llega un momento, aproximadamente a la mitad del recorrido de la etapa de maduración, en el que la tensión alcanza un punto tal que frena el desarrollo y obliga, por tanto, a hacer un alto en el camino para reajustar las medidas al logro de los objetivos deseados.

Esto, creemos, es el momento actual de España que, con una renta de 600 dólares por habitante y año, se encuentra en el centro de la etapa de maduración de su economía.

Hasta hace pocos años, el problema era la convivencia en la nación de unos sectores económicos en pleno desarrollo (industria y servicios), con un sector agrario prácticamente estancado. Esto provocaba una falta de crecimiento en el poder adquisitivo de una parte importante de la población total del país, con el consiguiente perjuicio inducido para el crecimiento de los demás sectores, orientados fundamentalmente hacia el mercado nacional.

Se pensaba en que lentamente se solucionaría esta situación mediante la absorción paulatina de hombres del campo por las actividades extra-agrarias.

Pero el efecto demostración, junto a la gran desigualdad del nivel de vida entre el hombre del campo y el de la ciudad, ha provocado una rebelión de aquéllos contra una situación que estimaban falta de equi-

dad, rebelión pacífica realizada mediante una emigración calificada de "estampida" por las elevadas cifras que alcanza.

Las tensiones que esta emigración masiva provoca en la economía española, tienen dos efectos principales.

- a) Las inversiones que han de destinarse para dotar de viviendas y servicios en los núcleos urbanos a esta nueva población inmigrante, al detraer una parte importante de la capacidad total de ahorro del país, con destino improductivo, limita la capacidad de desarrollo o, lo que es lo mismo, es factor desencadenante de inflación.

Consecuentemente, queda sin utilización una parte del capital social de las zonas rurales.

- b) La escasa rentabilidad de la actividad agraria, no permite una capitalización del sector, que sustituya la salida de mano de obra, por consiguiente, la agricultura queda subcapitalizada y su producción decrece, con los consiguientes efectos negativos sobre la balanza comercial.

Llegada la hora de la meditación, se observa la necesidad de equilibrar el sistema y se adoptan las medidas necesarias para dar prioridad al desarrollo del sector agrario.

Pero una vez iniciada la "estampida", es muy difícil frenarla. En la misma influyen ya, además de factores económicos, otros de carácter psicológico, social y moral.

El hombre del campo ya no pide sólo paridad económica, sino que también exige paridad social y humana con los hombres que viven en las ciudades. Y esto supone, por una parte, hacer suficientemente rentable la empresa agraria y, por otra, hacer habitables las zonas rurales.

La conjunción de estas dos acciones se ha llamado en el extranjero "ordenación del territorio nacional" que no es sólo una técnica sino, en primer lugar, y ante todo, una política.

La ordenación del territorio de un país se ha definido como la ciencia o el arte que tiene por objeto el reparto y adecuación del espacio que ocupan las diversas actividades humanas, en función de las necesidades del individuo y de la colectividad.

Ordenar el territorio es introducir una racionalización, a escala nacional, allí donde juegan simples determinantes naturales o voluntades individuales descoordinadas. Esta ordenación persigue, por consiguiente,

remodelar la estructura y la figura del país, haciéndolo más adecuado para sus habitantes.

## II. *Las estructuras productivas en la agricultura.*

La mejora de estructuras del medio rural tiene por objeto adecuar el territorio no urbano para que pueda cumplir plenamente todas las funciones que le son propias en el estado actual de evolución de la economía.

No es preciso detenerse aquí en la influencia que el progreso técnico haya podido tener en la localización de las distintas actividades productivas.

Basta decir que en los actuales momentos el territorio rural, además de ser el lugar donde se desarrolla la actividad agraria, puede acoger determinados tipos de industria, de origen agrario o no, y, lo que es muy interesante, se va convirtiendo cada vez más en zona buscada y apetecida por la población urbana como lugar de placer y de reposo.

No es correcto, sin embargo, limitarse a considerar el territorio rural como lugar en el que se desarrollan o pueden llegar a desarrollarse determinadas actividades estrictamente productivas. Es necesario considerarlo como lugar habitado por unos hombres, la población rural en su conjunto, los cuales precisan de un determinado nivel de servicios públicos y privados que les permita disfrutar de un "standard" de vida cada vez más semejante al de los habitantes de las ciudades.

Vamos pues a contemplar brevemente cuál es, bajo estos aspectos, la realidad española y las posibilidades de mejorar su situación.

En el aspecto puramente agrícola, la situación se caracteriza por una estructura territorial deficiente, una extremada dependencia frente a los factores climatológicos y, finalmente, por una inadecuada ordenación de los cultivos.

No es necesario extenderse en datos tales como superficie media de la explotación, grado de parcelación, etc., cuya gravedad es de sobra conocida por todos.

Los principales ajustes estructurales y de tipo socio-económico lleva consigo la modernización de las técnicas agrícolas son:

- Disminución del número de explotaciones.
- Aumento de la superficie media de las mismas.
- Mayor especialización de las producciones.
- Necesidades crecientes de capital fijo y circulante.

— Disminución de la población activa agrícola técnicamente necesaria.

Es decir, el progreso técnico permite un cambio profundo en la repartición óptima de los diversos factores de producción. Ahora bien: ¿qué debe entenderse por combinación óptima?

Hubo épocas en que el contexto económico en el que se desenvolvía la actividad del hombre provocaba una exagerada presión demográfica sobre el espacio agrícola con el consiguiente "hambre de tierra" por parte de la población campesina.

Hoy ya no es posible pensar en estos términos. La población agrícola abandona la tierra a un ritmo tal que, en frase de actualidad, constituye una verdadera "estampida de la desesperanza". Como suele ocurrir además en estos casos, la emigración se nutre de los estratos más jóvenes de la población, produciéndose un envejecimiento de la población agraria agravado por la consiguiente disminución de potencial demográfico. Es indudable, pues, que a la vuelta de una generación, el panorama habrá cambiado totalmente de signo respecto a épocas pasadas.

La reforma agraria, entendida en el sentido tradicional, no tiene prácticamente sentido en las actuales perspectivas de evolución de la economía agraria. El aspecto de posible mejora social que la parcelación y reparto posterior de tierras representa, queda, en parte, anulada cuando la presión demográfica disminuye. Por otra parte, cada vez resulta más evidente que las mejoras de tipo social no pueden dejar a un lado el criterio económico a largo plazo, so pena de quedar rápidamente invalidadas. Cabe, por el contrario, insistir en la necesidad de hacer plenamente efectiva la aplicación de la legislación existentes sobre fincas mejorables.

Uno de los rasgos más característicos de la agricultura actual es un elevado ritmo de mecanización. No es preciso destacar aquí los indudables beneficios que ello reporta, siempre y cuando se realice con un criterio racional y económico. De hecho, en nuestro país, no siempre ha ocurrido así. La progresiva escasez y carestía de mano de obra ha impulsado a muchos agricultores a mecanizarse, aun disponiendo de superficies por bajo del umbral de rentabilidad.

Algunos técnicos y economistas agrarios de nuestro país, conscientes de lo anterior, propugnan una estructuración de la empresa agraria de acuerdo con el módulo de la mecanización. No obstante, a pesar del cambio de mentalidad que implica la industrialización de la agricultura, no hay que olvidar que ésta, antes que una actividad económica, sigue

siendo, hoy por hoy, un modo de vida. No es posible, por el momento, pensar, a semejanza de la industria, en una agricultura deshumanizada.

El módulo que ha de servir para estructurar la empresa agraria no puede ser otro que el hombre, un hombre, además, que exige una paridad, si no de realidades, sí, al menos, de esperanzas.

Basándose en este criterio, se ha intentado definir la explotación familiar como aquella que, dando trabajo a dos unidades de mano de obra a lo largo del año, proporcione, además, a la familia unos ingresos adecuados. Esta definición se ha impugnado poniendo de manifiesto la posible incongruencia de ambos principios. De hecho, así es, si consideramos la cuestión de una forma rígida e inflexible. No obstante basta con considerar al hombre, no como un individuo aislado, sino formando parte de una sociedad para que la objeción quede sin sentido.

Para llegar a este tipo de empresa estructurada según una dimensión humana y social, será preciso resolver previamente el problema de la deficiente estructura territorial. Para ello, Concentración Parcelaria cumple con una misión importante, aunque incompleta. Ordenación Rural representa indudablemente un importante paso adelante en la resolución del problema. No obstante, la magnitud del mismo excede de las posibilidades de un solo Servicio de Administración. En Francia, por Decreto de 18 de junio de 1961, se crearon los comités de zonas especiales de acción rural, tanto a nivel nacional como provincial, integrados por representantes de todos los servicios económicos y sociales de la Administración. Los resultados que han dado estos comités en la coordinación y promoción de la ordenación del territorio, son óptimos. Es necesario crear en España el marco legal adecuado que permita a la iniciativa privada promover la constitución de empresas agrarias viables, así como fomentar mediante los incentivos que sean precisos los distintos tipos de agricultura de grupo.

Estos nuevos supuestos implican una legislación en materia de derecho de propiedad, derecho sucesorio, arrendamientos rústicos, etc., acorde con los objetivos a largo plazo perseguidos.

En época todavía reciente, con una economía intervenida y de subsistencia, en la mayoría de las regiones se practicaba un policultivo enormemente variado, por lo que la dedicación de los suelos a los diversos cultivos y aprovechamientos no obedecía a leyes rigurosas. Es indudable que al haber pasado de este tipo de economía a una economía abierta o de mercado es indispensable orientar cada región hacia una especialización en favor de las producciones más de acuerdo con sus condiciones

naturales. A nivel nacional es necesario proceder al estudio de la oferta global y tratar de adecuarla a la evolución previsible de la demanda.

En el primer aspecto es preciso, por ejemplo, deslindar la vocación agrícola, ganadera o forestal de muchas tierras roturadas en circunstancias totalmente distintas a las actuales. En el segundo, es necesario plantearse seriamente la urgencia de proceder al establecimiento de una política ganadera que nos permita acercarnos rápidamente a un nivel suficiente de autoabastecimiento en productos ganaderos y alimentos para el ganado.

### III. *La industria y el turismo como cooperadores de la ordenación del espacio rural.*

Pasemos ahora a la segunda función del espacio rural, es decir, al espacio rural como lugar en el que se asientan determinados tipos de industria y como posible sede de actividades turísticas.

La industrialización de los productos agrarios constituye una necesidad cada vez más sentida a medida que la agricultura se desarrolla. La localización de estas industrias es particularmente importante en las zonas transformadas en regadío. A esta necesidad han respondido los Decretos sobre Industrias Agrarias de Interés Preferente y de Preferente Localización Industrial. El número de industrias aprobadas hasta fines de 1965 fue de 84, número a todas luces insuficiente para los objetivos perseguidos.

La localización de industrias de tipo general dentro del territorio rural es algo bastante más problemático a pesar de sus indudables ventajas en el orden social y de desarrollo regional. En efecto, no parece posible la difusión masiva de industrias en el medio rural, salvo en regiones con alta densidad de población y un cierto nivel previo de industrialización. Por el contrario, sí parece conveniente la promoción de industrias de tipo medio en los centros rurales de atracción.

Como ya se ha dicho, una función, cada vez más importante, del territorio rural es servir como lugar de residencia y vacaciones. Para estimular esta tendencia es necesario dotar a las regiones naturales, con una vocación turística potencial, de mayores facilidades de acceso (carreteras y ferrocarriles), e incrementar la capacidad de alojamiento, ya sea colectivo (hoteles, residencias de vacaciones, etc.), ya sea individual (reconstrucciones de pueblos, urbanización de terrenos, construcción de chalets, etc.). Finalmente, es preciso dotar a estas zonas de posible dedica-

ción turística de los servicios necesarios para hacerlas atractivas y confortables.

La prosperidad de las zonas rurales del litoral de alta montaña, así como de las próximas a las grandes ciudades, puede beneficiarse así de una planificación en la distribución de las tierras que tenga en cuenta estas nuevas necesidades de la sociedad actual.

#### IV. Paridad social.

Las nuevas exigencias de la población rural en orden a alcanzar una paridad con los habitantes de las ciudades no se limitan a una paridad de rentas. Por el contrario, cada vez resulta más decisiva la paridad en los servicios recibidos, ya que el volumen y calidad de éstos miden, al fin y al cabo, el nivel de progreso material de toda sociedad.

El nivel de servicios de que disponen los municipios españoles es posible conocerlo con bastante exactitud gracias a los datos facilitados por el I Censo Agrario.

SERVICIOS GENERALES	Número de municipios	Porcentaje
Fuentes públicas con agua suficientemente en ellas	6.678	73
Abrevadero para el ganado	7.019	76
Agua corriente a domicilio	2.997	33
Red de alcantarillado	2.538	28
Luz eléctrica	8.906	97
<b>TRANSPORTES</b>		
Servicio regular de transporte de personas	6.408	70
Estación de ferrocarril	1.853	20
Sin estación de ferrocarril en el término municipal, pero suelen utilizar alguna estación próxima para el transporte de los productos agrarios	2.432	26
Con carreteras y caminos suficientes para las necesidades de la agricultura	5.262	57
Con servicios suficientes de camiones para el transporte por carretera de los productos agrarios	5.404	59
<b>ESTADO DE LAS CARRETERAS Y CAMINOS</b>		
Las carreteras nacionales en estado:		
Bueno	2.279	25
Regular	1.829	20
Malo	1.714	19
Las carreteras provinciales en estado:		
Bueno	1.205	13
Regular	2.893	31
Malo	4.127	45
Los caminos locales en estado:		
Bueno	380	4
Regular	2.205	24
Malo	6.431	70
<b>APROVISIONAMIENTO REGULAR EN EL MUNICIPIO</b>		
Carnes	6.901	75
Pescado fresco	5.641	61
Fan	8.052	88
Leche	6.243	68
Huevos	6.731	73
Frutas y verduras	5.694	62
Tejidos	5.114	56
Calzados	4.459	49

EL HOMBRE Y EL MEDIO RURAL

ENSEÑANZA	Número de municipios	Porcentaje
Alguna escuela pública de primera enseñanza .....	9.113	99
Escuelas suficientes para las necesidades del municipio .....	7.065	77
Algún centro de enseñanza privada .....	1.563	17
Enseñanza agrícola en la escuela primaria .....	1.982	22
Coto escolar de modalidad:		
Agrícola .....	469	5
Ganadera .....	154	2
Forestal .....	613	7
Número de municipios en los que la proporción del censo escolar que no puede asistir a la escuela (distancia, insuficiencia de locales, etcétera) es de:		
Menos del 20 por 100 .....	8.287	91
Del 20 al 50 por 100 .....	765	8
Más del 50 por 100 .....	135	1
<b>SERVICIOS SANITARIOS</b>		
Con médico residente en el término municipal .....	6.004	65
Sin médico residente en el término municipal, pero con asistencia médica .....	2.992	33
Con algún dispensario, sanatorio, etc. ....	1.108	12
Con farmacia .....	3.463	38
<b>CENTROS CULTURALES Y LUGARES DE ESPARCIMIENTO</b>		
Alguna biblioteca pública .....	1.955	21
Alguna sociedad cultural .....	998	11
Banda de música, coros, etc. ....	1.612	18
Algún casino u otra sociedad de esparcimiento .....	3.057	33
Algún cine o teatro .....	3.690	40
Alguna sociedad deportiva .....	1.495	16
<b>SERVICIOS AGRARIOS</b>		
Con veterinario residente en el término municipal .....	3.614	39
Sin veterinario en el término, pero con asistencia veterinaria .....	5.294	58
Con técnico agrícola en ejercicio en el término municipal .....	554	6
Sin técnico agrícola en el término, pero con asistencia técnica agrícola. ....	1.628	18
Almacenes de distribución o venta de productos para la agricultura .....	2.758	30
Almacén de abonos .....	3.726	41
Herrerías .....	7.190	78
Talleres mecánicos .....	3.369	37
Surtidores de combustibles .....	1.405	15

Según dichos datos, y dentro de los servicios públicos que podríamos llamar de infraestructura, sólo un 4 por 100 de los municipios disponen de caminos locales en buen estado, un 33 por 100 de agua corriente a domicilio, y un 28 por 100 de red de alcantarillado.

En cuanto a los servicios públicos propiamente dichos, la situación es la siguiente: en un 23 por 100 de los municipios las escuelas resultan insuficientes para sus necesidades, en un 35 por 100 se carece de médico residente en el término municipal, sólo un 12 por 100 de los municipios disponen de sanatorio o dispensario y sólo un 38 por 100 de farmacia. Asimismo, en un 6 por 100 no están cubiertas las necesidades en cuanto a correo y en un 23 por 100 en lo que concierne a teléfonos.

Con referencia a los servicios semipúblicos y privados, solamente un 21 por 100 de los municipios dispone de biblioteca pública, un 40 por 100 de cine o teatro y un 11 por 100 de alguna sociedad cultural.



En cuanto a los servicios de tipo agrario, un 61 por 100 de los municipios no dispone de veterinario residente en el mismo, y sólo un 6 por 100 dispone de técnico agrícola. Existen almacenes de distribución o venta de productos agrícolas solamente en un 30 por 100 de los municipios censados.

No es necesario insistir más en estos datos para poner de manifiesto la acuciante falta de servicios que padecen la mayoría de nuestros municipios rurales.

La situación, además, se ha agravado progresivamente debido a la disminución del artesanado rural y a la vida lánguida y gradual desaparición de muchas ferias y mercados.

En España existen actualmente 68,157 entidades de población que, aun descontando 26.000 aldeas, 12.800 caseríos y 6.400 entidades menores, constituyen un número a todas luces excesivo para pensar en dotar a todos de los servicios que la vida actual requiere.

Ante este hecho, la única solución posible radica en la concentración de servicios en algunos núcleos rurales escogidos que podríamos llamar de atracción.

La concentración de servicios ha de responder a dos principios esenciales:

- Que el número de usuarios sea el suficiente para cada servicio para que éste sea rentable, con todas las matizaciones de tipo social que hagan al caso.
- Que el radio de influencia de cada servicio no exceda a las posibilidades de acceso de los usuarios a los que va destinado.

Resulta necesario, pues, definir para cada servicio las normas a que debe sujetarse su planificación.

En otros países, los diversos Ministerios han establecido dichas normas para los servicios que caen dentro de la esfera de su competencia. A título de ejemplo, a continuación señalamos los módulos que han sido propuestos en Francia:

*Enseñanza primaria* (alumnos de seis a once años): El Ministerio de Educación Nacional desea llegar a poder suprimir la escuela con una clase única y conservar solamente escuelas con tres clases (alrededor de 75 niños), y mejor todavía, con cinco clases (una clase por cada año de edad: alrededor de 125 alumnos). Tal escuela debe agrupar los niños correspondientes a una población de 1.200 a 1.500 habitantes como media.

*Enseñanza secundaria* (alumnos de once a catorce años): Se desea implantar establecimientos cuyo número de alumnos no sea inferior a 400-450 (doce clases), esto corresponde a una población de cinco a seis mil habitantes y, en zona de débil densidad de población, el radio de acción no debería sobrepasar los 15-20 kilómetros.

En zona más densa y para un mismo radio de acción, la población interesada alcanza rápidamente los 10.000 habitantes y se puede entonces instalar un centro escolar con 16 clases.

*Enseñanza superior*: Tales establecimientos no tienen lugar en territorio rural.

*Equipamiento médico-social*: El Ministerio de Sanidad ha considerado como equipamiento de base en zona rural el "centro de sanidad rural", que abarcaría una zona de influencia de 15 kilómetros de radio y una población de siete a quince mil habitantes y comprendería:

Un hospital rural con un servicio de medicina y de maternidad, pero sin servicio de cirugía.

Un dispensario de medicina preventiva.

*Correos y telégrafos*: Este órgano de la administración parece orientarse hacia centros de distribución motorizados cuyo radio de acción sería de 10 a 15 kilómetros, completados por sistemas de distribución en los ayuntamientos menos despoblados.

*Banca*: Las normas que parecen más convenientes corresponden a un conjunto de cuatro a cinco ventanillas pertenecientes a Bancos distintos para cada quince a veinte mil habitantes, lo cual corresponde a una zona de influencia de 15 kilómetros de radio cuando la población tenga una densidad media; en el interior de esta zona y a nivel aproximadamente cantonal, se dispondría de dos a tres ventanillas periódicas.

*Comercio y artesanado*: La elaboración de normas en este campo es evidentemente mucho más difícil, puesto que los establecimientos en cuestión dependen de la iniciativa privada.

Parece, sin embargo, que en el medio rural la implantación de servicios comerciales y artesanos puede esquematizarse de la siguiente forma:

A nivel de los pequeños ayuntamientos rurales subsistirá un equipamiento comercial sumario, esencialmente de productos alimenticios; el

cual dependerá en gran manera del grado de dispersión de la población sin sobrepasar los tres o cuatro establecimientos, cuya actividad será completada por ventas ambulantes.

A nivel de cabecera de comarca (radio de acción media siete kilómetros, población 4-5.000 habitantes), se instalará una estructura de base más sólida, que asegure servicios menos elementales y que puede estar representado por cinco o seis comercios de productos alimenticios, cuatro a cinco comercios de otro tipo y, finalmente, seis o siete establecimientos artesanos.

Este conjunto no constituye todavía un verdadero centro comercial y para alcanzar este nivel es necesario llegar al centro intercomarcal, con un radio de acción de 15 kilómetros y capaz de justificar la existencia de 50 establecimientos:

Comercios alimenticios ... ..	15
vestidos ... ..	4
artículos domésticos ... ..	5
agrícolas ... ..	3
otros ... ..	3
Otros	
construcción ... ..	8
talleres mecánicos ... ..	6
peluquerías ... ..	5
otros ... ..	3
	<hr/>
	52

### V. *El equilibrio espacial y humano del desarrollo.*

La adecuación del medio rural o, en términos generales, del territorio nacional, tiene estrecha relación con la planificación del desarrollo. Planificación que, cuando se encuentra en la etapa de programar la plena maduración de una economía, tiene que ser espacial y temporal.

Si una expansión económica que ha alcanzado el grado que actualmente tiene España quiere conservar su movimiento y su ritmo, precisa equilibrar el desarrollo en todas sus dimensiones económicas y sociales, es decir, humanas, y para ello hay que evitar los desequilibrios sectoriales y los geográficos.

No cabe duda que la situación de subdesarrollo en que se encuentran grandes zonas de territorio español, que ofrecen mayor contraste ante la

prosperidad de otras zonas de la nación, está originando una corriente de pensamiento orientada hacia este problema. Pero las acciones emprendidas hasta el momento, aunque muy importantes, son insuficientes y faltas de la necesaria coordinación.

Se necesita un plan de urbanización del territorio nacional orientado hacia una mayor racionalización en la utilización del mismo, racionalización que ha de incidir de forma decisiva en el equilibrio social y humano del desarrollo.

La importancia que a este tema se ha dado fuera de nuestras fronteras nos viene indicada por el hecho de que hoy se considera condicionado el éxito del Mercado Común al desarrollo regional, y el de éste, a la debida ordenación del espacio rural.

El periódico francés "Le Monde" de 11 de abril de 1964 daba la noticia de que la Conferencia europea de poderes locales, celebrada en Strasburgo, había llegado a la conclusión de que "las políticas de ordenación o adecuación de los territorios nacionales no puede seguir haciéndose de manera independiente, y, por ello, pedían "la creación de un consejo europeo de ordenación del territorio".

Otro ejemplo: el año 1963, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de París, se creó la cátedra de ordenación del territorio.

Para que la economía de un país alcance su plena madurez, necesita aproximarse a la meta que persigue la ordenación del espacio nacional, es decir: la distribución óptima de los bienes y de los hombres, pues no debemos olvidar que "el hombre es la medida de todas las cosas".

CARLOS CAVERO BEYARD