



NOTAS DE ECONOMIA

J. M. Bringas.

ORDENACION RURAL

Siempre que se contempla algún problema relacionado con las zonas suburbanas de una ciudad acaba uno analizando la emigración rural como causa primera de todos ellos. Y siempre que se estudia la emigración se invoca como único remedio el crear puestos de trabajo secundarios y terciarios (indus-

triales y de servicios) en las zonas rurales de emigración. Pocos piensan en ordenar el campo primero. Sobran brazos en el campo, es cierto, pero no todos, ni en todos los campos. De hecho las viejas estructuras agrarias se resienten ante la convulsión creada por el desarrollo. Soportan problemas de mano de

obra (sueldos agrícolas en alza constante) y de bienes de equipo (caros e insuficientes), todo ello en un marco de recelo a las nuevas técnicas de cooperación y carente de una política agraria coherente.

El endémico estado actual no puede pensarse haya de seguir. España será siempre agrícola en muchas zonas de su geografía y habrá que pensar en resolver sus problemas de adaptación. Para su desarrollo hay que pensar en una reforma de estructuras que pueda fundamentar y conducir a una auténtica ordenación rural. La ordenación rural será, pues, un Plan de Desarrollo; enfocada de otra forma no producirá efectos duraderos y sería un parche que temporalmente taponase una vía de agua. Como todo Plan, tendrá unas medidas directrices (indicativas o coercitivas, según el sistema económico en que nos movamos) y posteriormente etapas y fases de aplicación. El Urbanista—como tal—no intervendrá normalmente en la definición de los objetivos a alcanzar, sino, promulgados éstos, en su aplicación. Con ello se defiende una postura que aún no ha prendido en España: un Plan de Ordenación coincide en mucho, por no decir en casi todo, con un Plan de Desarrollo. Quizá la única diferencia sea la unidad territorial del Plan, siempre mayor en el de Desarrollo que en el de Ordenación. Sin embargo, vemos cómo los planes de Ordenación urbana normalmente sólo contemplan estimaciones del crecimiento poblacional (con sus derivaciones de tráfico, equipos colectivos y necesidades de viviendas todo lo más) y dejan sin ordenar el resto, con lo cual las estructuras propuestas no benefician otros sectores del desarrollo y éste nace ahogado.

Parecerá raro el que se piense también en un urbanista para la redacción del Plan de Ordenación rural. Es considerado como intruso, y, sin embargo, nada más lejos de la realidad. Si el desarrollo—u ordenación—rural se quiere resulte armónico no puede dejarse a un lado al urbanista, dado que dicho desarrollo armónico se logra mediante la conjunción de desarrollos parciales y uno de éstos es el que promueve el urbanista. Sentado, pues, el criterio de que no sólo debe figurar un arquitecto en los aspectos puramente constructivos (edificios, trazado de pueblos, etc.), sino también en el estado mayor del Plan, veremos algunos aspectos de un Plan de Ordenación rural, muchos de ellos aún no aplicables hoy en España, y sobre los que convendría pensar a la hora del resurgir agrario.

Muchos creen que el desarrollo rural empieza y acaba en un cambio de estructuras, como, por ejemplo, una concentración. Las tierras sin concentrar ofrecen, es cierto, una estructura deficiente, dan apenas para la subsistencia de los que las cultivan y

sostienen un *statu quo* del que no puede esperarse nazca el progreso. La concentración resuelve el problema en la mayoría de los casos, pero no en todos. Efectivamente, las familias que tenían sus parcelas dispersas por lo general poseían su parcelita de huerta y su pequeña extensión de secano. Con tal estructura iban tirando. Al concentrar las tierras tal vez tengan juntas muchas más de secano, pero al romperse su equilibrio anterior y no ser su unidad de cultivo suficiente no les queda más remedio que abandonar las tierras y emigrar. En consecuencia, si no viene la ordenación posterior de lo concentrado no hay desarrollo. Poniendo un símil diríamos que la concentración es al Plan de Ordenación rural como la información topográfica es al Plan de Ordenación urbana. Es, pues, necesaria, pero totalmente insuficiente.

Entonces un Plan de Ordenación rural supone, entre otras cosas, planear qué se va a hacer con los excedentes que se produzcan. Dichos excedentes pueden ser de varios tipos; analizaremos algunos por separado.

a *Agrícolas.*—Está demostrado que en las tierras bien concentradas se produce un aumento tanto de producción como de productividad. Primer punto a considerar por el planeador: las estructuras del mercado, ¿permiten que el incremento de dinero que ello produce recaiga directamente en el propio cultivador? ¿Deben salir fuera los productos recogidos o transformarse *in situ*?

Además, hay que pensar que todo el incremento de dinero que empieza a entrar en la zona va a cambiar el sistema de cultivo, mecanizándolo, lo que puede influir en varios aspectos, por ejemplo, red viaria a proyectar, concentración de núcleos habitados, etc.

Se dirá que son problemas socio-económicos todos ellos y en parte es cierto. El aumento de producción y de productividad da lugar a problemas económicos en cuanto puede suponer un cambio en la forma de los mercados tradicionales, y sociales, en cuanto plantea nuevas formas de convivencia y asociación, pero todos ellos originan problemas urbanísticos que el planeador tiene que resolver muchas veces *a priori*. De una decisión del Plan dependerán, por ejemplo, la localización de un Polígono industrial de transformación de productos agrícolas, su zona de influencia, etc., con los consiguientes problemas urbanísticos inducidos.

También puede estudiar el Plan qué sistemas de explotación son los más indicados para cultivar las tierras concentradas. El cooperativismo tiene su cam-

po abierto aquí. Desde las más avanzadas cooperativas de explotación conjunta de tierras hasta las más primitivas de compras o ventas, maquinaria y créditos tienen acceso a la zona; sin embargo, los incrementos previsibles y la mentalidad de los naturales deben condicionar la forma de las nuevas explotaciones cooperativas. Con ello se pueden lograr nuevos excedentes humanos a emplear en otras ramas de producción, si ello fuese conveniente.

b *Humanos.*—Son de dos tipos. El primero producido porque la nueva agrupación de tierras cambia de tal forma el modo de vida de ciertos pequeños propietarios rurales que no tienen más remedio que dejar el campo; el segundo por una racional explotación en común de las tierras que permita a algunos cultivadores trabajar en otras ramas del proceso. En este caso se encuentran todos aquellos que no tienen una unidad mínima de producción que por muy bien que cultiven no logran sacar para vivir, y aquellos que debido al sistema de cultivo empleado (explotación común de varias fincas) no hacen falta en sus parcelas, pudiendo trabajar en otro sitio o simplemente estudiar, si son jóvenes.

Aquí el planeador tiene que buscar, si quiere evitar la emigración, nuevas formas de trabajo y nuevos sistemas del mismo. Siempre se ha dicho que no puede surgir un polígono industrial en cada pueblo, y es cierto. Ahora bien: entre los pueblos productores de excedentes agrícolas de una determinada región sí puede pensarse suministren producción y mano de obra suficiente para industrializar la zona. La elección del sitio es un problema en el que entran muchos factores, pero de la que no puede estar ausente el urbanista. De todas formas si no polígonos industriales sí puede pensarse que cada pueblo importante tenga su pequeña área industrial. La localización de la misma es ya típica función del urbanista.

Entre una zona que organice bien su sistema productivo y otra que no lo haga hay gran diferencia no sólo en los rendimientos, sino también en la población activa liberada. Existen varias zonas que, merced a un sistema cooperativo de explotación, bajan el porcentaje de la población activa dedicada a la agricultura a proporciones muy interesantes. Mientras los más aptos cultivan, otros se ocupan en faenas de transformación de productos de y para la agricultura. Así, surgen pequeñas industrias de piensos, preparación de abonos y herbicidas, gallineros, etcétera, casi todas de ámbito puramente local y en las que se elaboran sólo los productos que van a ser utilizados luego para cultivar la zona. Ello demuestra la gran importancia que tiene el cooperativismo rural. La promoción de técnicas cooperativas

que cambien la tradicional manera de pensar de los labradores debe ser una de las primeras metas de toda actuación ordenadora.

No se piense que con la ordenación de una zona se corta la emigración. Hay pueblos a los que le sobra más del tercio de su población, población que tendrá que salir de allí para evitar que todos mal vivan. Ahora bien: entre emigrar a un pueblo de la misma región—el elegido como polo aglutinante de los excedentes agrícolas—y tener que hacerlo a Madrid, Barcelona o el extranjero va una gran diferencia. Si un Mérida, Aranda de Duero y Lora del Río, por no citar más que unos ejemplos, fuesen desarrollados como pequeños polos industriales de las regiones agrícolas de su entorno cortarían gran parte de la emigración extremeña, castellana y andaluza hacia los grandes centros industriales. Ello supondría, es cierto, un cambio de la estructura tradicional de los mismos, cambio que tendría que ordenar el Plan.

c *Territoriales.*—Excedentes territoriales producidos por la ordenación son aquellos que por su especial disposición para otros usos distintos de los agrícolas deben ser utilizados para otros fines. Proceden de una visión del conjunto territorial que conceda a cada parte del mismo el uso que más rendimiento pueda producirle. Existen muchas zonas agrícolas cuya explotación no debe ser otra que la turística, por ejemplo; otras que podían trocarse en magníficos centros deportivos (lagos, parques de caza, etcétera) y otras, en fin, que pese a ser buenas tierras de labor deben pasar a ser industriales. La ordenación debe en primer lugar descubrir esas zonas, definir las y planear su utilización. Creemos es una misión fundamental del planeador, misión que suele descuidar frecuentemente. Un Plan General debe ser esencialmente eso. Interesa más que zonifique de acuerdo con todas las posibilidades del conjunto descubriendo para cada lugar del mismo su utilización óptima en el desarrollo total que no se limite a ordenar lo existente, llegando a cuestiones de detalle. Muchas veces una zona agrícola pobre (y puede ser pobre porque sus tierras lo son o porque la meteorología impone estaciones agrícolas cortas) situada cerca de una gran ciudad descubre que puede ser el desahogo de la gran urbe cercana recibiendo estacionalmente a sus habitantes y empieza a prepararse para ello. La ordenación de la zona deberá tener presente todo eso para no interferir esa posible fuente de desarrollo. En ocasiones tendrá que ceder buenas zonas agrícolas o forestales para usos turístico-deportivos que reporten más interés al conjunto. Pero no sólo cederá aquello que sea conveniente, sino que deberá pensar en ello y, si no lo tiene, buscarlo. He ahí cómo una ordenación rural que aparentemente debería proteger lo suyo, la agricultura, debe aquí

prohibirla en aquellos sitios donde pueda interferir actividades más rentables al conjunto, promoviendo éstas de acuerdo con el desarrollo esperado. Muchas veces se estropean posibles estaciones de invierno ordenando la repoblación de zonas de sierra o se roturan tierras para utilizarlas como pastos, cuando podían dar lugar a embalses artificiales que atrajesen al turismo interior, o, como está sucediendo en varios sitios costeros, se expropian tierras para su colonización y puesta en regadíos, cuando su porvenir como núcleos turísticos de gran rango podía ser una realidad fácilmente alcanzable.

Vemos, pues, cómo toda Ordenación Rural es ordenar un desarrollo, y cómo ese desarrollo supone la creación de zonas, redes, canales y circuitos en cuyo planeamiento debe intervenir de forma decisiva el urbanista. Tiene que ser un importante colaborador, nunca un intruso. Alcanzar esa cooperación es, pues, uno de los objetivos del momento.

Ahora bien: de la misma forma que el arquitecto no debe faltar en los Planes de Ordenación Rural, se le plantean casos en los que, siendo él el jefe supremo, debe pedir colaboración a profesiones distintas de la suya. Se puede decir que en cualquier plan importante de ordenación urbanística debe estar asistido por varios consejeros, pues de lo contrario su labor corre peligro de no lograr el armónico desarrollo de la zona. Esto está empezando a suceder, por ejemplo, en todas las zonas turísticas mediterráneas, meta de los habitantes de Europa, todas ellas de tradicional estructura agrícola. En el enfrentamiento de ambas tendencias la cuerda se rompe por el lado más débil, en este caso la agricultura. Tiene que llegar el momento en el que se piense ordenar la recepción de toda esa afluencia de turistas al Mediterráneo, momento que pedirá la ordenación turística de las costas y sus zonas de influencia.

El fenómeno empieza a ser tan importante que en muchos sitios se llama ya solar a hermosos campos cultivados. El Plan de Ordenación turística se convierte también en un Plan de desarrollo de la zona, pese a que no quiera mirarse como tal. Ordenar para el turismo no quiere decir que en todas partes puedan surgir hoteles, apartamentos o *campings*, aunque la actual psicosis así lo autorice. Es triste ver cómo desaparecen huertos de limoneros o plantaciones de caña de azúcar para dejar paso a edificaciones turísticas. El planeador hace caso al dictado del "máximo beneficio actual del propietario", en contra del beneficio futuro de la nación. Como en todo, se pretende hacer ver a la Ordenación como un freno al desarrollo y quizá porque el ordenador no haya sabido actuar a tiempo.

Un Plan de Ordenación turística, por ejemplo, no tiene por qué enfrentar al turismo con la agricultura. Claro que para ello es necesario que al confeccionarse se tengan presentes las colisiones posibles. Son, pues, necesarios técnicos colaboradores del urbanista para aconsejarle. Reconociendo la importancia que el turismo pueda tener en el desarrollo de zonas pobres no se le puede enfrentar a otras actividades productivas como la industria o la agricultura. Al hacer el Plan parece plantearse muchas veces el dilema de una cosa o la otra cuando en realidad nunca debe llegarse a ese punto. La defensa de la agricultura feraz debe hacerse a ultranza, pues además de ser altamente productiva constituye un elemento paisajístico de atracción para el turismo. En consecuencia, no debe haber colisión. Sobran tierras para el turismo para que éste vaya a invadir las tierras más feraces. Recíprocamente existen zonas de un gran futuro turístico, casi incultas, que tienen programada una irrigación estatal de las mismas y a las que el planeador podría cambiar su uso en beneficio también de la zona.

Es, pues, imprescindible contemplar las posibles interferencias a la hora de hacer el Plan. Esas interferencias ayudan a descubrirlas, cuantificarlas y encauzarlas los colaboradores del urbanista, necesarios siempre en todo planeamiento.

Por último, vamos a analizar un hecho que se presenta en ambos supuestos de desarrollo expuestos, la ordenación rural y la turística. Es éste el concepto de propiedad que impera por doquier. Lo mismo el rústico labrador castellano que el potentado terrateniente andaluz se consideran dueños y señores de sus tierras. Admiten a la fuerza la expropiación con fines regulados en las leyes, pero no quieren oír hablar de compensaciones o cooperaciones entre ellos. La tarea del planificador se hace así muy difícil al tener que pensar en cada momento los prejuicios económicos que indudablemente puede ocasionar a terceros, o los beneficios desorbitados que sus ideas pueden proporcionar a otros.

Se hace entonces patente la proposición de hasta qué punto no sería conveniente un plan normativo en lugar del indicativo que nuestro sistema económico propugna. Los resultados que se obtengan con la aplicación de los nuevos criterios que van a hacer su aparición en Europa (Inglaterra preferentemente) merecerían la pena de observarse detenidamente.

Paliar este problema es muy difícil, aunque no imposible. A fin de cuentas en ello influyen también mucho los "mimbres" del planeador, quien, como en todo, si es bueno y quiere, acabará imponiendo su clase.