

# INTRODUCCION

Por

EMILIO GOMEZ AYAU  
Presidente de la Asociación Española de  
Economía y Sociología Agrarias

UNA vez más, me cabe el honor de pronunciar las palabras preliminares a esta nueva reunión de estudios, la sexta desde que en los primeros días de 1967 iniciamos esta costumbre de reunirnos una vez al año para estudiar un tema elegido entre los de problemática más actual, más viva y más difícil. Cumpliendo así, dentro de nuestras posibilidades, el fin primordial de esta Asociación, el de estimular y promover el estudio de la realidad agraria y de sus problemas a fin de conseguir la mejor utilización de sus recursos.

El que hoy nos trae aquí, a esta hermosa sala de reuniones del IRYDA, gracias a la amabilidad de Luis GARCÍA DE OTEYZA, su Presidente y uno de los más destacados miembros fundadores de esta Asociación, el de *«La agricultura en la política de desarrollo regional en España»* cumple aquellas condiciones y sigue la línea de nuestras tres primeras reuniones, que, como recordareis, abordaron el estudio de la movilidad de la mano de obra, de la adaptación de las empresas y de la promoción humana en el medio rural, en momentos en que el éxodo revestía caracteres alarmantes, cuando la empresa agraria comenzaba a sentir con más agudeza los problemas de adaptación y cuando la nueva política de educación irrumpía con carácter preferente en la política de desarrollo.

Con mucha más razón que en 1967 se puede repetir hoy aquella frase de un conocido profesor francés que os recordaba al iniciar nuestra primera Reunión: «El problema agrario y, por consiguiente, la suerte de los que se queden en la agricultura o se vean obligados a abandonarla, es cada vez menos un problema agrario». Los caminos para tratar de encontrarle solución se hacen cada vez más variados y complejos y para su estudio se hace preciso coordinar la

---

colaboración y la actividad de especialidades muy diversas. A los aspectos técnicos, económicos y sociales, se añadieron en época reciente las exigencias del desarrollo económico, y hoy, las de la limitación del desarrollo, ante el deterioro ambiental y la temida escasez de recursos. Todo ello hace, por otra parte, que a su estudio convenga aplicar aquella recomendación de ORTEGA de que no basta la objetividad del científico, si es que existe, se hace preciso estar comprometido, como hombre que se siente ligado a la sociedad en plena evolución a la que pertenece.

Mis palabras sólo aspiran a recordar algunas circunstancias y algunos aspectos que creo pueden ayudar a encuadrar el tema en su momento y oportunidad. En relación, primero, con la política de desarrollo regional resaltando el interés que en estos momentos se le presta a las razones que pudieran justificarlo, junto a las dificultades más destacadas que su estudio ofrece; para, seguidamente, llamar la atención sobre la preocupación creciente por la repercusión social de la política agraria al uso en las regiones menos favorecidas, y señalar, por último, las esperanzas de que la década de los setenta, en una España tan diferente de la de hace veinte años en cuanto a posibilidades y grado de desarrollo, abra camino a una política agraria regional coherente y eficaz capaz de vitalizar el campo, venciendo esa impresión de decadencia, de falta de un futuro colectivo, que destacaba Miguel SIGUÁN entre nosotros, como una de las causas profundas del éxodo juvenil en muchas de nuestras comunidades rurales (1).

En la primera reunión que tuvieron en París, los Jefes de Estado de los nueve países de la Comunidad Económica Europea, en enero de 1973, se acordó en el punto 5.º del Comunicado General, «Conceder prioridad al objetivo de remediar los desequilibrios estructurales y regionales, que podrían comprometer la realización de la unión económica y monetaria, invitando a la creación de un Fondo de Desarrollo Regional, que será puesto en marcha antes del 31 de diciembre de 1973. En octubre de este mismo año Francia espera también poner en marcha su política de Ordenación del territorio y Acción Regional.

La naturaleza de los problemas regionales varía de país a país y sus dificultades crecen cuando coinciden con una inadecuada es-

---

(1) Miguel SIGUÁN: *Las causas de las migraciones de la mano de obra agrícola y sus efectos en la vida de las comunidades rurales*. Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias, Madrid, 1967.

estructura económica y social como la que suele darse en la fase de tránsito de una economía predominantemente agraria de tipo tradicional a otra de tipo industrial.

En la CEE se considera del mayor interés no sólo la coordinación de las políticas regionales de los países que la integran, sino también la necesidad de corregir una política agraria insuficientemente regionalizada, que viene actuando como un factor de dispersión que asegura una superrenta a los grandes productores de las regiones ricas y hace imposible la vida de los pequeños productores de las regiones más desfavorecidas.

¿Por qué surge ahora de este modo y con esta fuerza la necesidad de una política de desarrollo regional? Quizá sea porque con independencia de las razones políticas, y a pesar de las múltiples actividades ya emprendidas que cabría considerar como regionales, existen regiones de un tan bajo desarrollo que casi llega al límite del «tercer mundo», lo que no sólo constituye un grave problema moral, sino también una rémora para el desarrollo futuro.

Bien claro lo puso de manifiesto ante la Comisión de Leyes Fundamentales el ministro comisario del Plan, Sr. LÓPEZ RODÓ, al enfocar la política regional con «el propósito de revalorizar el espacio al servicio del bienestar de la población, al mismo tiempo que conseguir un mayor acercamiento entre los niveles de renta de las distintas regiones. España no debe tener una geografía de ricos y pobres. es preciso superar esta desigualdad histórica que ha generado convulsiones y toda clase de extremismos políticos y sociales». Para afirmar a continuación que «la política regional del Plan pretende que todos los españoles tengan acceso a los beneficios del desarrollo, con lo cual se logrará una sociedad más integrada y más justa». (2).

Creo que esto basta para poner de manifiesto la vigencia, la actualidad y el profundo sentido económico y social que en estos momentos se confiere a la política de desarrollo regional.

Si bien es verdad que hoy se empieza a disponer de una teoría y de unos instrumentos más refinados en relación con el crecimiento económico, estos son todavía, en opinión de los especialistas, muy primitivos en cuanto se refiere al crecimiento regional, a cuyo estudio se ha dedicado mucha menos atención. Se estima que no se ha dado la importancia debida al espacio y localización en el estudio de las economías regionales, en las que juegan un papel importante

---

(2) Laureano LÓPEZ RODÓ: *Nuevo Horizonte del Desarrollo*, Aguilar, Madrid, 1972, página 22.

las economías de aglomeración y las de preferencia locacional. Se carece, por otra parte, de una información estadística a nivel regional suficiente y adecuada para abordar esta problemática. (3).

Pero frente a estas dificultades se afirma el convencimiento de que mediante una adecuada política económica, social y del medio ambiente, puede llegarse a conseguir una relación óptima, que permita un crecimiento continuado y más uniforme de bienestar en el contexto social que aminore progresivamente las diferencias regionales. Sirva este ligerísimo apunte de justificación del interés que tienen los estudios por modestos que sean sobre el tema que aquí nos ocupa.

\* \* \*

El informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de agosto de 1962, cuya finalidad era ayudar a la Administración española en la preparación del I Plan de Desarrollo, dice en el Resumen, apartado 5.º de la Sección 1.ª, Política de Desarrollo, en relación con el desarrollo regional, lo que sigue:

«La solución general a 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 global de la economía nacional.» Y más adelante, en el texto del Informe, en relación con las zonas rurales atrasadas, afirmará tajantemente: «La pobreza y el subempleo rurales no son problemas aislados; son problemas de crecimiento económico a los que la mejor forma de atacar es la de lograr el ritmo más elevado de crecimiento.» (4). Su postura disuasoria de todo intervencionismo no puede expresarse con más claridad, como acertadamente se ha dicho al enjuiciarlo.

No obstante, el I Plan de Desarrollo adopta una postura más transigente al establecer determinados objetivos que cabría calificar de desarrollo regional, tales como el establecimiento de polos de promoción y desarrollo industrial, el de una mejor utilización de los recursos a nivel local, la intensificación de la política de riegos, la de colonización y concentración parcelaria, la de asociación de ex-

(3) El *Boletín de Estudios Económicos de la Universidad Comercial de Deusto* dedica el número de agosto de 1972 al Desarrollo Regional. Para contribuir, según advierte F. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en el prólogo que lo encabeza, a la confección de un cuerpo de doctrina sobre la política regional del desarrollo, por ser muy pocos hasta el momento los estudios que permiten regionalizar las decisiones en lo que a esta política se refiere. Su oportunidad e interés es indudable. De él hemos tomado algunas notas para esta introducción.

(4) "Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento". *El desarrollo Económico de España. Oficina de Coordinación y Programación Económica*, Madrid, 1962, páginas 24 y 93.

plotaciones y la transformación de estructuras de baja productividad. Pero sin que pueda decirse que se llevaran a la realidad.

El II Plan declara su propósito de «paliar las excesivas desigualdades de renta por habitante entre las distintas regiones, siempre que no afecte al ritmo de crecimiento global señalado por el país». Su principal diferencia con el primero es quizá la de disponer de una mejor información, lo que permite aplicar unas técnicas más adecuadas para compatibilizar objetivos regionales y nacionales. Pero en ambos Planes se hace preciso reconocer «que en la política regional española ha prevalecido de hecho el objetivo de maximizar la tasa de crecimiento de la renta nacional, relegando los restantes fines a la condición de restricciones de esta función objetivo». (5).

En el ámbito de la política agraria interesa señalar cómo entre 1964 y 1968 empieza a ponerse en marcha una política de ordenación rural, cómo se crea la Dirección General de Colonización y Ordenación Rural primero (XI-1967), para convertirse tres años después en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, para poner con su denominación claramente de manifiesto «la estrecha relación que existe entre la idea del desarrollo y el propósito reformista que persigue la integración completa de la agricultura en igualdad de condiciones con los otros sectores en el proceso general de desarrollo económico y social del país.» (6).

Y por último, la ley de Comarcas y Fincas Mejorables, que reconoce, en primer lugar, que existen comarcas de economía deprimida, que sin una atención especial por parte del Estado no podrían superar sus dificultades limitativas, ni permitir, por consiguiente, que la población rural que en ellas vive salga de la triste situación en que se encuentra.

¿Puede decirse al llegar al III Plan que éste supone un cambio radical?, o mejor, que las tendencias ya iniciadas en el anterior, la madurez de los estudios, las lecciones de la experiencia y la insuficiencia de las actividades emprendidas para lograr los resultados que de ellas se esperan, ¿han hecho sentir la necesidad de una política regional más firme?, ¿o la simple afirmación rotunda de la primacía de lo social?

(5) Fernando FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La política regional de los planes españoles de desarrollo. *Revista de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto*, agosto, 1972, número monográfico dedicado al Desarrollo Regional Vol. XXVIII, núm. 86, 792.

(6) Discurso del ministro de Agricultura, Excmo Sr. D. Tomás ALLENDE, ante el Pleno de las Cortes con motivo de la presentación de las leyes de creación del IRYDA y de Comarcas y Fincas Mejorables, Madrid, 20 de julio de 1971, págs. 21 a 23, Ministerio de Agricultura.

Ante la Comisión de Leyes Fundamentales de las Cortes, el Ministro Comisario del Plan de Desarrollo, Sr. LÓPEZ RODÓ, completará las palabras que sobre el planteamiento de la política de desarrollo regional citamos al principio, afirmando: «Este vasto planteamiento de la política de desarrollo regional no podía instrumentarse como una suma de acciones aisladas entre sí. Los objetivos específicamente regionales debían ser independientes, concurrentes y simultáneos con los objetivos nacionales. Para ello, el III Plan engarza una política de asentamientos metropolitanos, urbanos y rurales, una política de localización industrial y una formulación de acciones en infraestructura y en actividades sectoriales, así como unos programas regionales selectivos. Se impulsará de este modo una revalorización del territorio nacional con visión de conjunto, buscando, a través de una red jerárquica de ciudades y pueblos, un asentamiento más humano y racional de la población». Para reconocer seguidamente «que es mucho lo que nos resta por hacer en orden al desarrollo regional, pero el camino queda ya iniciado» (7). Planteamiento nuevo, con grandes dificultades, debidas en gran parte a la escasa información de que se dispone sobre las interrelaciones provinciales, pero muy atrayente.

\* \* \*

Como acabáis de ver, «la suerte de los que se queden en la agricultura o se vean obligados a abandonarla» depende cada vez más de la posible solución conjunta de cuantos problemas entraña el desarrollo regional en el marco de un proceso general de desarrollo económico y social en el que los aspectos sociales adquieren una valoración creciente, no sólo entre nosotros, sino a escala mundial.

Este convencimiento se ha venido imponiendo a lo largo de estos últimos años y bien puede decirse que constituye el fondo de la crisis con que en estos momentos se debate la política agraria europea. La década de los setenta conducirá seguramente a cambios profundos, que afirmarán la importancia de la política de equiparación de rentas agrarias —considerada independientemente de la política de precios, que no ha hecho más que perturbarla— y de una política de reforma estructural y de la empresa que, necesariamente, ha de ser selectiva, no sólo desde el punto de vista de las estructuras, sino también del empresario agrícola, a fin de poner la tierra en las manos

---

(7) Laureano LÓPEZ RODÓ: *Nuevo Horizonte del Desarrollo*. Aguilar, Madrid, 1972, página 23.

preparadas de «aquellos que tienen la voluntad y son capaces de hacerla producir», según frase feliz de Tomás ALLENDE en su discurso ante el Pleno de las Cortes al presentar la ley de Comarcas y Fincas Mejorables (8).

Adquiere así una especial urgencia prestar la máxima atención a los aspectos humanos, no simplemente a los de formación profesional y asistencia técnica, sino también a cuantos traten de cambiar el medio y la vida rural, de tal forma que pueda asimilar de un modo paulatino la mentalidad urbana, que, a su vez, siente cada día más la necesidad de buscar en la naturaleza un remedio a la tensión creciente de la ciudad. En nuestro país nos encontramos en una coyuntura muy favorecida para orientar la política de ordenación del territorio de forma tal que permita evitar las graves lacras que tan vivamente corroen la calidad de la vida en las grandes metrópolis de hoy.

Sólo he pretendido justificar la importancia y, sobre todo, la oportunidad del tema elegido por los miembros de esta Asociación para esta sexta reunión anual de estudios. He procurado, asimismo, señalar, no sé si con la suficiente fuerza y por eso lo resalto ahora, la necesidad de reconsiderar de nuevo el papel y los problemas de la agricultura a la luz de las nuevas circunstancias de todo orden, pero fundamentalmente por haber alcanzado nuestro país un grado de industrialización que permítele abordar una política coherente de reforma y desarrollo agrario de acuerdo con las orientaciones señaladas por el III Plan de Desarrollo.

Para terminar, permitidme que al final de una vida que ha girado casi toda ella en torno a estos problemas, evoque en este Instituto, al que corresponde lógicamente jugar un papel de primer orden en los aspectos agrarios de la política de desarrollo regional, la memoria de un Servicio Nacional, que nació y murió en Burgos, el de Reforma Económica y Social de la Tierra, para aludir a un Estudio (9) que en mayo de 1939, hace ahora treinta y cuatro años,

(8) Tomás ALLENDE: Discurso del ministro de Agricultura ante el Pleno de las Cortes Españolas con motivo de la presentación de los proyectos de ley de creación del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) y de Comarcas y Fincas Mejorables, Ministerio de Agricultura, Madrid, julio de 1971, pág. 23.

(9) Angel ZORRILLA DORRONSORO: *Estudio del Conjunto sobre la Reforma Económica y Social de la Tierra*, 16 de mayo de 1939. Comprende cuatro partes. Antecedentes históricos y doctrinales, La doctrina y la realidad, Disposiciones esenciales y La situación inmediata. La cita textual es del preámbulo y la conclusión a que se hace referencia es la segunda de las establecidas al final de la segunda parte.

elevó al Gobierno su primero y único jefe, Angel ZORRILLA, que luego sería también el primer Director del Instituto Nacional de Colonización que sucedió a aquel Servicio, acompañando al anteproyecto de organización del mismo, para citar unas frases, que marcaron entonces un cambio radical en la orientación de la política de reforma agraria y que estimo no han perdido vigencia, antes al contrario, como veréis. Son las siguientes: «La profunda reforma que es preciso efectuar en España para alcanzar con seguridad las metas finales del Movimiento no puede ser el resultado de una sola Ley, por muy amplia que ésta sea. Tampoco es una obra que pueda afrontar por sí solo el Ministerio de Agricultura, sino que ha de ser, en definitiva, la consecuencia de una revolución total de la economía llevada a cabo por los diferentes organismos del Estado y del Movimiento». En la segunda de sus conclusiones se advierte explícitamente que para abordar «de un modo eficaz los problemas del secano, es condición previa la industrialización del país».

Hemos de congratularnos todos de haber alcanzado esta industrialización que permite abrigar la esperanza de que se ultime esta reforma de la agricultura, consecuencia necesaria de la revolución total de la economía que ya se está llevando a cabo, pero en gran parte pendiente todavía de realización. Todo parece indicar que ha llegado el momento —gracias al proceso creciente de industrialización y a los esfuerzos, experiencia y preparación lograda en los últimos treinta y cinco años— de afrontarla con decisión y de una manera progresiva en el marco de la política de desarrollo regional.

Sólo me resta expresar mi agradecimiento, en primer lugar, a los ponentes por su valiosa cooperación y por el decidido apoyo que han prestado a la Junta Directiva para la preparación de esta sexta reunión y a los Socios Protectores por haberla hecho posible, y con una matiz especial al Instituto de Estudios Agro-Sociales y al de Reforma y Desarrollo Agrario, a cuya hospitalidad nos acogemos en estos momentos, y a vosotros por vuestra atención.

---