

ASENTAMIENTOS RURALES EN ESPAÑA

Por
MIGUEL BUENO GOMEZ (*)

SUMARIO

0. INTRODUCCION.—1. CREACION DE NUEVOS NUCLEOS DE POBLACION: 1.1. MODALIDADES ALTERNATIVAS PARA LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO. 1.2. LA DIMENSIÓN DEL NUEVO NÚCLEO DE POBLACIÓN. 1.3. PROBLEMAS DE ADMINISTRACIÓN.—2. MODERNIZACION DE ANTIGUOS NUCLEOS RURALES: 2.1. ESTRATEGIA PARA PROGRAMAR SERVICIOS SOCIALES ADECUADOS. 2.2. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y SU FINANCIACIÓN.—3. CONSIDERACIONES FINALES.—BIBLIOGRAFIA

0. INTRODUCCION

PRETENDEMOS en este trabajo dar noticia y hacer algunas consideraciones sobre el problema de los Asentamientos Humanos Rurales en el contexto de los programas de reforma de las estructuras agrarias llevados a cabo en España durante los últimos tres decenios. Vaya, pues, por delante que no se trata de un análisis exhaustivo de todas las medidas adoptadas por el Gobierno, a través de sus numerosas instituciones relacionadas con el tema, ni, por supuesto, de los procesos de adaptación más o menos espontáneos que han tenido lugar en esta materia a lo largo del período considerado.

Conviene destacar también que no existe en nuestro país, a diferencia de otros países, institución alguna cuya competencia fundamental o exclusiva sea la promoción y el desarrollo de las actividades relacionadas con los Asentamientos Humanos Rurales. Nos vamos a referir, en este trabajo, a las actividades en esta materia, del Instituto Nacional de Re-

(*) Dr. Ingeniero Agrónomo e Ingeniero Geógrafo.

forma y Desarrollo Agrario (I. R. Y. D. A.), cuyos fines fundamentales, de acuerdo con la legislación vigente, son:

- La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.
- El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras, dentro de su competencia.
- La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socio-económicas adecuadas.
- Los demás que, en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria, se le encomienden.

Dentro de este amplio marco de fines, y desde el punto de vista que ahora interesa, el I. R. Y. D. A. tiene encomendada:

- La creación de pueblos en las áreas donde se realizan transformaciones en grandes zonas regables o expropiaciones de interés social.
- Modernización de núcleos rurales en las comarcas donde se llevan a cabo programas de reforma de estructuras.
- Colaboración con los municipios, organizaciones profesionales y juntas vecinales en obras de bienestar social y proceso de desarrollo comunitario.

Queda claro, pues, que estas actividades no constituyen un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir los objetivos señalados por el Estado a dicho Organismo. La proporción de recursos financieros y humanos dedicados a estas actividades por el Instituto a lo largo de su ya larga vida, en comparación con las otras actividades que tiene encomendadas, confirma este aserto.

Para comprender mejor este trabajo es preciso enmarcarlo en el contexto español de los últimos decenios. Hay siempre un proceso natural de urbanización del medio rural como consecuencia del crecimiento económico y del desarrollo social de un país. Existe una cierta relación directa entre la intensidad de dicho proceso y los indicadores socio-económicos

que reflejan la situación en cada período histórico, pero también es cierto que este proceso afecta, por desigual, a las diferentes áreas rurales del país.

El despegue industrial y el *boom* turístico, tanto en la costa como en el interior, han incidido en el medio rural español en general, reduciendo las diferencias tradicionales de modo de vida rural y urbana. Pero ello no quiere decir que haya disminuido la dominación sobre el medio rural por parte de los centros de decisión político-económica que radican en el medio urbano-industrial.

No es extraño, pues, que exista y deba existir una creciente tendencia a la intervención del Estado en este proceso natural de urbanización: Parece justo acelerar el proceso de urbanización de las áreas rurales, peor dotadas para el desarrollo autosostenido y, por lo tanto, menos dinámicas, y, de otra parte, parece necesario corregir los defectos que produce el propio crecimiento económico.

Por último, sin ánimo de triunfalismo, creemos que la experiencia española, tanto en el campo de la creación de nuevos núcleos rurales como en el de la modernización de pueblos antiguos, es realmente transcendente: Por el volumen del trabajo desarrollado; por la diversidad regional, tan rica en matices socio-culturales, y, finalmente, porque se ha producido en un período histórico dilatado, lo que ha permitido abordar estos problemas en unas situaciones propias de un país en vías de desarrollo y en otras propias de país desarrollado.

No es fácil de comprender las razones por las que existe tan escasa literatura sobre el tema. Con el riesgo que ello supone, nos aventuramos a señalar siquiera dos: La poca predisposición de los técnicos españoles a escribir sobre sus propias realizaciones, probablemente ocupados en exceso con su propio trabajo, y el ambiente poco propicio para la crítica sobre un tema que, por razones obvias, tiene y tendrá una fuerte carga política.

I. CREACION DE NUEVOS NUCLEOS DE POBLACION

Independientemente de las razones de tipo político que conduzcan al Estado a intervenir en la transformación en re-

gadio de grandes zonas y a la redistribución de la tierra transformada, es claro que esta intervención incide sobre los asentamientos humanos rurales y, específicamente, sobre la necesidad de creación de nuevos núcleos de población, por dos razones fundamentales:

- a) La obligación de asentar a las poblaciones afectadas por las grandes obras hidráulicas que sirven de base a esa transformación en regadío, especialmente residentes en las zonas inundadas por los embalses.
- b) La necesidad de albergar a la población que ha de encargarse de la explotación de las nuevas zonas transformadas, así como a la que ha de atender los servicios de las actividades inducidas por dicha transformación.

Se trata, pues, de una operación de ocupación de territorio como consecuencia de una transformación técnico-jurídica que en España se conoce con el nombre de «colonización».

En los últimos tres decenios, la superficie directamente transformada por el Estado en operaciones de este tipo afecta a más de 1,2 millones de Ha., y en ellas se han construido 298 nuevos núcleos de población. Es fácil comprender que en esta actividad del I. R. Y. D. A., a lo largo de tan dilatado período, han influido las «modas» internacionales en materia de planificación física del territorio y que se han ensayado fórmulas propias, teniendo que seguir el método de la «prueba y error», tanto desde el punto de vista de la concepción urbanística como de los sistemas constructivos.

1.1. MODALIDADES ALTERNATIVAS PARA LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO.

Conviene llamar la atención, desde el primer momento, sobre el hecho de que la población a asentar en estos territorios está formada *fundamentalmente* por pequeños agricultores, independientes, propietarios y cultivadores directos de la tierra, en zonas generalmente alejadas de las grandes vías de comunicación o de los grandes centros comerciales. También se prevé la instalación de los obreros agrícolas sin tierra,

necesarios para apoyar a esas pequeñas empresas y de las personas que han de satisfacer las necesidades sociales de una población que, fundamentalmente, ha de vivir de la explotación de la riqueza agrícola potencial de la zona transformada en regadío.

Ante este hecho, las modalidades para ocupar el territorio eran:

- Vivienda aislada dentro de la parcela.
- Agrupaciones de viviendas en pequeños centros cívicos.
- Nuevos núcleos de población.
- Ampliación de núcleos ya existentes.

Todas y cada una de estas soluciones se aplicaron a lo largo del período histórico que estamos considerando, de acuerdo con el momento socio-económico del país y de la diversidad regional española. En general, podríamos decir que la tendencia histórica de la ocupación viene señalada por el orden en que se han expuesto estas soluciones.

Las ventajas de la vivienda aislada (facilidad para atenderla, seguridad y vigilancia, etc.), fueron pronto sobrepasadas por los inconvenientes de orden económico, carestía del método para satisfacer las necesidades constructivas y de prestación de los mínimos servicios sociales. Ello explica que, de las más de 30.000 viviendas construidas por el I. R. Y. D. A., sólo 2.000 lo han sido por este sistema, que se abandonó rápidamente.

La agrupación de viviendas en pequeños centros cívicos se aplicó en determinadas circunstancias, caso de «Las Torres», en Sevilla, y algunas en Levante, cuando existían ya viviendas ocupando parte del territorio (gran finca), y había que satisfacer las necesidades sociales de la población, tanto de la existente como de la que llegaba como consecuencia de la transformación, dinamizando un núcleo que sirviera de aglutinante a la nueva comunidad.

La creación de nuevos núcleos obedece no sólo a razones económicas, sino también a razones sociológicas. Fundamentalmente se debe al «descubrimiento» de que el agricultor es un ser sociable antes que un elemento de la producción. Al pasar la explotación familiar de una economía de subsisten-

cia a otra de intercambio, el agricultor siente cada vez más la necesidad de ampliar sus relaciones sociales con el resto de la comunidad local. Pero lo que, a nuestro juicio, es definitivo en este caso, es el cambio del papel de la familia (esposa e hijos jóvenes) en la toma de decisiones del núcleo familiar.

Al adquirir mayor importancia este grupo dentro del seno familiar, exige mantener relaciones crecientes de vecindad con otras personas cuya actividad fundamental no tiene por qué ser la agricultura.

La mayor parte del trabajo desarrollado por el I. R. Y. D. A. se enmarca en este contexto, habiéndose construido 267 nuevos núcleos de distinto tamaño, desde 50 viviendas a más de 500.

La ampliación de núcleos de población ya existentes, aparte de razones económicas y sociológicas, es posible cuando el agricultor y su familia disponen ya de medios de transporte que les permite dominar fácilmente tierras alejadas más de 10-15 kilómetros de su lugar de residencia. Entre nosotros es un fenómeno relativamente reciente, de hace menos de ocho años, aplicado en una veintena de casos.

1.2. LA DIMENSIÓN DEL NUEVO NÚCLEO DE POBLACIÓN.

El tema de la dimensión óptima (?) de los nuevos núcleos de población ha sido el caballo de batalla entre los teóricos de la planificación del territorio y se ha utilizado como arma arrojadiza entre los políticos.

Para dar una idea de la dimensión de los nuevos núcleos de población contruidos por el I. R. Y. D. A., vamos a fijarnos en una característica importante, pero no única, como es el número de viviendas familiares en cada uno de ellos:

**DIMENSION DE LOS NUEVOS NUCLEOS DE POBLACION
ATENDIENDO AL NUMERO DE VIVIENDAS FAMILIARES**

<i>Núm. de viviendas por poblado</i>	<i>Núm. de núcleos</i>
50	67 (1)
51-100	88 (2)
101-150	53
151-200	30
201-250	16
251-350	6
351-450	6
450	1 (3)
Total: 28.207	267

(1) De los cuales 14 son barriadas o ampliación de antiguos pueblos.

(2) De los cuales 3 son barriadas o ampliación de antiguos pueblos.

(3) Tiene 457 viviendas.

NOTA: No se incluyen aquí los edificios municipales (218), clínicas (36), dispensarios (150), escuelas (806), iglesias (241) y otras instalaciones construidas por el I. R. Y. D. A. en los nuevos núcleos.

A la vista de estos datos, y de acuerdo con las discusiones académicas tan frecuentes, cabría preguntarse: ¿cuáles han sido los criterios seguidos para la determinación de esas dimensiones?

No es el objeto de este trabajo desarrollar *in extenso* este tema, pero sí conviene destacar ahora, al menos, dos puntos que pueden contribuir a centrar el tema:

a) Restricciones para la localización y dimensionado de los núcleos.

Se olvida con frecuencia que la planificación de nuevos núcleos, en el contexto de la actuación del I.R.Y.D.A., no es un ejercicio teórico. No se trata de dibujar sobre un papel en blanco, sino de actuar sobre un territorio concreto en el que las tierras disponibles por el Estado para la ubicación de las personas están entremezcladas con las tierras de propiedad privada exceptuadas de expropiación. Las zonas disponibles, pues, a dominar desde los nuevos núcleos, constituyen un condicionante rígido para la localización y dimensionado de los mismos.

b) *Concepto relativo de la «dimensión óptima».*

Sin entrar aquí en el difícil problema de la definición de «óptimo» (¿en relación a qué aspecto?), conviene hacer una puntualización para «desmitificar» este término.

El análisis de la evolución de los nuevos núcleos, a lo largo del tiempo, nos ha puesto de manifiesto que éstos se comportan como un «servicio vivo», con todos los episodios imprevisibles de tal ser. Dicho de otra manera, diferentes nuevos núcleos, establecidos con planteamientos técnicos, económicos, sociales, objetivos y similares, se desarrollan de forma diferente y, a veces, contradictoria.

Esto no quiere decir que al plantearse la localización y dimensionado de un nuevo núcleo no deban considerarse todos los aspectos que el nivel actual de conocimientos permita. Lo que sí queremos insistir es que *necesariamente* habrá un margen de incertidumbre, mucho más grande de lo que se supone a nivel teórico, sobre el futuro de ese núcleo. Ello no debe preocupar *excesivamente* a la hora de planificar, pues siempre existirán medidas correctoras para adecuar el desarrollo del núcleo al contexto general del país.

1.3. PROBLEMAS DE ADMINISTRACIÓN.

De la simple observación de los datos que figuran en el apartado 1.2 se deduce la casuística con que ha debido enfrentarse el I.·R. Y. D. A. a lo largo de estos años para intentar definir una comunidad local a partir de unos núcleos de población tan variados y creados *ex novo*: Con una POBLACION inicial que ha de dominar un determinado TERRITORIO, condicionado por las disponibilidades de tierra que ha de ser redistribuida, y cuya RIQUEZA, disponible a lo largo de los años, se ha desviado, en más o en menos, de las previsiones de los planificadores por razones incontrolables en un período histórico de despegue tan acelerado.

Es obvio que estas nuevas comunidades, pasado un prudencial período transitorio de tutela han de organizarse e incorporarse al régimen general o normal de la Administración

Local del país, pues no sería lógico la coexistencia, en el medio rural, de ciudadanos de dos categorías: los que viven bajo un régimen privilegiado en relación con el régimen local común, y el resto.

En el caso español, y de acuerdo con la Ley de Régimen Local (1), los nuevos poblados creados por el I. R. Y. D. A. podrán llegar a ser: nuevos *municipios*, *entidades locales menores* o simples *barrios* de los municipios preexistentes. En efecto:

El artículo 16 de la citada Ley dice que «por motivos permanentes de interés público, relacionados con la colonización interior..., creación de regadíos..., u otras análogas podrá crearse un *nuevo municipio* segregando su término municipal de los colindantes, siempre que por la importancia de su actividad productora se estime que ha alcanzado, o podrá alcanzar en breve tiempo, las condiciones de capacidad señaladas en el artículo anterior». El artículo 15 exige que cuente con *población, territorio y riqueza imponible* bastante para sostener los servicios obligatorios.

Estos servicios municipales, obligatorios para núcleos urbanos inferiores a 5.000 habitantes, son: Guardería Rural, suministro de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos, alumbrado público, pavimentación de vías públicas, cementerios, limpieza diaria, distribución o tratamiento sanitario de basuras y residuos, desinfección y desinsectación; botiquín de urgencia, asistencia médico-farmacéutica a familias desvalidas; inspección sanitaria de alimentos y bebidas, y fomento de la vivienda higiénica.

El artículo 23 de la citada Ley establece que los caseríos o poblados que formen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes, con características peculiares dentro de un municipio, podrán constituir *entidades locales* diferenciadas cuando, por tratarse de núcleos urbanos de nueva creación, se considere necesario dotarlos de administración propia.

Ahora bien, y en tanto se decide si el nuevo núcleo de población creado reúne los requisitos para ser un nuevo municipio, una entidad local menor o un barrio, es lógico que se es-

(1) Texto refundido de 24 de junio de 1955, *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, de 17 de mayo de 1952.

tableciera para ellos un régimen transitorio para su constitución y funcionamiento.

El Decreto de 20 de octubre de 1966, promulgado a propuesta de los ministerios de Gobernación y Agricultura, establece un régimen administrativo especial y transitorio para que estos núcleos se constituyeran y funcionaran como Entidades Locales Menores. El gobierno y administración de estas entidades están a cargo de una Junta Vecinal, compuesta por un Alcalde pedáneo y dos vocales. El alcalde será nombrado libremente por el Gobernador Civil de la provincia y los vocales serán elegidos cada tres años, por mayoría de votos de los vecinos cabeza de familia de la entidad menor.

Estas entidades locales menores tienen todas las competencias de los municipios con relación a la organización de su hacienda, establecimiento y recaudación de arbitrios municipales y han de concertar, con el respectivo Ayuntamiento, el pago de un cupo alzado por todas las exacciones municipales, sin que el importe del mismo pueda exceder del 20 por 100 de lo que anualmente recaude por dicho concepto fiscal la nueva entidad local menor.

No es momento ni objeto de este trabajo el hacer un análisis crítico de los problemas y conflictos a que la aplicación práctica de estas medidas legislativas ha dado lugar a lo largo de estos lustros. En la bibliografía adjunta pueden encontrarse interesantes referencias al tema.

Hemos pretendido solamente llamar la atención sobre dos aspectos que consideramos trascendentes al tratar de organizar la administración de estos nuevos poblados:

- a) La *complejidad* del tema, derivada de la presencia de tres elementos con mentalidades diferentes: Una «Administración Central, que difícilmente comprende la problemática particular y específica de los nuevos poblados y su encaje en el marco general de la organización de la administración local»; unas «comunidades nuevas», excesivamente homogéneas y simples, dependientes estrechamente y durante mucho tiempo, de la Institución responsable de la transformación técnico-económica, aspectos que consideran fundamentales frente a los puramente administrativos o de gestión, y, finalmente, un «orga-

nismo que, absorbido y acuciado por los problemas de la ejecución material de los programas, pospone, a veces indefinidamente, los de organización para un autodesarrollo del proceso iniciado.

- b) La *necesidad* fundamental, pero casi nunca sentida, del diálogo entre las partes interesadas desde el comienzo del proceso y a lo largo del desarrollo. Reconocemos la dificultad práctica de llevar a cabo esta sana medida cuando no se tiene experiencia propia en el país ni, por lo tanto, se es suficientemente consciente de los problemas a que da origen la organización de nuevos poblados.

Creemos, finalmente, que el grado de dependencia del Estado de estas nuevas comunidades y el ritmo a que debe necesariamente ir desapareciendo esa dependencia son aspectos que, a nuestro juicio, no se suelen contemplar con suficiente profundidad por los planificadores y constituyen el origen de futuros graves problemas.

2. MODERNIZACION DE ANTIGUOS NUCLEOS RURALES

Las estructuras productivas en agricultura condicionan el modo de vida en el medio rural. No se concibe una reforma de estructuras tendente a modernizar las explotaciones, que no suponga, a su vez, una remodelación de los núcleos urbanos en que se asientan dichas explotaciones, ya que la agricultura no supone sólo una forma de producir, sino una forma de vivir.

El éxodo rural, la creciente movilidad de las personas, la aparición de nuevas actividades y la imagen, no siempre veraz, de la calidad de vida urbana que entra en la población rural a través de los medios de comunicación, especialmente televisión, hace imperativo el plantearse una reconsideración del espacio rural y de la vivienda.

Los programas de ordenación de explotaciones o de ordenación rural se vienen aplicando en España desde 1962 y afectan ya a 130 comarcas sobre más de 15 millones de Ha.

El objetivo de estos programas es, en breve, conseguir en un plazo determinado (6 años) y sobre un territorio concreto (la comarca natural), el mayor número posible de explotaciones

agrarias, individuales o agrupadas, de características socio-económicas adecuadas (familiar viable o plurifamiliar) en un habitat que permita a la población rural disponer del equipamiento básico, de forma que no se vea obligada a buscarlo en las grandes urbes a través del éxodo, y mediante la aplicación de un paquete de medidas concretas.

Las medidas concretas son: Concentración Parcelaria, Fomento de la Agricultura de Grupo, Mejoras Territoriales, Capitalización de Empresas y Mejora del Medio Rural.

Las áreas a que van dirigidos estos programas son aquellas que, teniendo un cierto potencial agrario, se encuentran en retraso relativo con otras comarcas rurales del país. No se trata, pues, de áreas rurales totalmente marginadas, ni de aquellas en que se aplican grandes obras de transformación en regadío, ni de las periféricas de las grandes ciudades ni de las que, por sus condiciones naturales, están llamadas a una especialización turística, descongestión de grandes urbes, etc., cuyos problemas específicos requieren tratamientos propios.

Se trata, pues, de comarcas rurales donde las tendencias previsibles de la vida rural del país (2) se han de producir a un ritmo relativamente lento.

En estas condiciones, podría darse la paradoja de que la sociedad, a través de programas específicos, hiciera grandes esfuerzos financieros para conseguir una agricultura técnica y económicamente satisfactoria y competitiva en esas zonas, pero cuyas unidades de explotación no fueran deseables por los agricultores y sus familias al no encontrar un pueblo, y una vivienda en él, que les permitan disfrutar de la calidad de vida que tienen los conciudadanos empleados en otros sectores productivos.

Resolver este problema de una manera justa, equitativa, sin paternalismo ni demagogia, con eficacia, para que alcance en el menor plazo posible el mayor número de habitantes del medio rural no es tarea fácil y sin embargo es imprescindible y urgente si se pretende frenar el torrente humano que baja

(2) Estas tendencias, según MARIO GAVIRIA, pueden resumirse: «Simultaneidad de vida urbana y actividad rural; Extinción del concepto de campesinado aislado; extinción de la forma de vida rural; Transformación de la forma de vida rural». Ver, en *Revista de Estudios Agro-Sociales* núm. 66, páginas 139 a 154, Madrid, 1969, «Posibilidades Urbanísticas del Medio Rural», MARIO GAVIRIA.

a los suburbios de las grandes ciudades, creando, a su vez, otros problemas de más difícil y costosa solución.

2.1. ESTRATEGIA PARA PROGRAMAR SERVICIOS SOCIALES ADECUADOS.

Durante seis años (1962-1967) el I. R. Y. D. A. vino aplicando en régimen experimental en varias comarcas españolas los principios de los programas de Ordenación Rural.

La consagración de esta labor se produce con la Ley número 54, de 27 de julio de 1968, en cuyo preámbulo se dice:

«El proceso de desarrollo económico y social del país determina una honda transformación del medio rural, como consecuencia, principalmente, de la despoblación de las pequeñas aldeas. La ordenación rural, al abordar la transformación integral y potenciar los recursos de una comarca, permite seleccionar con perspectivas de futuro los pueblos más adecuados para agrupar varios municipios y servir de cabecera en la que se concentren industrias, servicios y equipamientos urbanísticos que pongan al alcance de la población campesina formas de vida acordes con la elevación del nivel medio del país.»

Dos conceptos, a nuestro juicio importantes y novedosos, conviene destacar de esta Ley:

- a) El reconocimiento de que es imposible dotar a todos y cada uno de los pequeños núcleos de población en una comarca rural de los equipamientos que puedan satisfacer las necesidades fundamentales y sentidas por los agricultores y sus familias y, por lo tanto, la necesidad de concentrar ese equipamiento en determinados núcleos seleccionados o cabeceras de comarca.
- b) La idea de que es preciso incorporar la industria y los servicios a esos núcleos seleccionados para que la población rural alcance formas de vida acordes con las del resto del país.

En este sentido, los artículos 46, 47 y 48 de la citada Ley prevén:

Que el Ministerio de Agricultura, previo informe de la

Junta Provincial de Ordenación Rural determinará el municipio o municipios que hayan de ser cabecera de comarca.

Que el Gobierno concederá, con cargo al Fondo Nacional de Haciendas Municipales, una ayuda especial a dicho municipio.

Que por los ministerios de la Vivienda, Gobernación y Agricultura... se elaborará y ejecutará conjuntamente un programa de expansión y mejora urbana en los pueblos que se señalen como cabecera de comarca que incluya urbanización de terrenos para fines industriales y servicios comunitarios y residenciales, tanto para la edificación de viviendas de protección oficial, con destino preferentemente a los agricultores que trasladen su residencia a dichas cabeceras, como era la iniciativa privada.

Al mismo tiempo, en el artículo 4 de esta Ley se estimula la diversificación de actividades en dichos núcleos: «Las industrias de transformación y comercialización de productos agrarios —incluidas las actividades artesanas— establecidos o que se establezcan en las comarcas de O. R., así como los servicios que se hubieran declarado de interés en el correspondiente Decreto... gozarán de una subvención de hasta el 10 por 100 de la inversión real en nuevas instalaciones o ampliación de las existentes...».

Con objeto de intensificar las inversiones sociales en las cabeceras de comarca se han venido estableciendo convenios entre el I. R. Y. D. A. y otras instituciones, entre las que cabe destacar:

- La Delegación Nacional de Deportes, para el establecimiento de complejos polideportivos en cabeceras de comarca, de los que se han venido construyendo a un ritmo de 5 a 10 al año.
- El Organismo de Radio-Televisión Española, estableciendo una red de Teleclubs y biblioteca anexa.
- El Instituto de Educación y Ciencia, para la construcción de Centros Culturales, «pequeña universidad», etc.
- Con los propios Ayuntamientos, tanto de las cabeceras de comarca como de los núcleos seleccionados, para la financiación de obras de desarrollo comunitario, por un importe no superior al 50 por 100 de dichas obras.

El resultado de la aplicación de estas medidas, dentro de los programas de ordenación de explotaciones o de ordenación rural, según la antigua denominación, ha sido de lo más diversa a lo largo de estos lustros.

Desde casos extraordinarios, donde se aprovecharon todas las oportunidades que ofrecía la legislación, hasta otros en que transcurrieron los seis años de vigencia del programa con escasísimas realizaciones.

Si hubiera que resumir en dos palabras las causas fundamentales del éxito o fracaso de estos programas, éstas serían: EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN.

- a) *Educación:* La educación que se recibe hoy, a todos los niveles, no contempla la dualidad rural-urbana. Y esto es cierto, no sólo en las Facultades y Escuelas Técnicas Superiores, donde se forman los futuros funcionarios de los distintos ministerios responsables e implicados en el desarrollo rural, sino incluso en la Educación General Básica que reciben los beneficiarios potenciales, esto es, la población que habita en el medio rural. Se proporcionan demasiados conocimientos técnicos y muy pocos sobre la forma de desarrollar sus propias potencialidades.
- b) *Participación:* En cierto modo, este aspecto está relacionado con el anterior, pues es muy difícil participar en algo que no se comprende. Pero nos referimos aquí a otro aspecto de gran transcendencia cual es el institucional. Mientras existan instituciones independientes *de facto* a nivel de administración central, provincial, local, etcétera, con una falta de control de la sociedad consciente sobre las actividades de las mismas... es muy difícil lograr la imprescindible participación en un objetivo común como es la mejora del medio rural. Cuando se han logrado éxitos en este campo ha sido muchas veces por haberse logrado la participación a nivel personal, de los responsables de esas instituciones y de los líderes naturales de la población rural.

2.2. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y SU FINANCIACIÓN.

De la experiencia adquirida desde 1952 cabría destacar lo siguiente:

- a) Determinación de las cabeceras de comarca y núcleos seleccionados: la necesidad de dotar de un equipamiento de cierta calidad a la población rural, por razones obvias, llevó a concentrar las inversiones económico-sociales en un número reducido de puntos seleccionados.

La elección de estos núcleos plantea problemas no sólo de tipo técnico-sociológico, sino de tipo administrativo con vistas a su auto-desarrollo futuro. Como en toda comunidad humana, existen núcleos que son «líderes oficiales», y otros, los más difíciles de detectar, «líderes naturales». Por otra parte, la unidad de acción, a estos efectos, no suele coincidir con las demarcaciones administrativas que existen tradicionalmente.

- b) Los estudios socio-urbanísticos y el desarrollo posterior de las directrices que de ellos se obtienen, no puede corresponder a un solo departamento de la Administración del Estado y se producen conflictos de competencia con merma de su eficacia.

El tipo de ayuda que el I. R. Y. D. A. presta a las comunidades rurales en esta materia y en todas sus zonas de actuación directa, independientemente de las que puedan recibir por otras vías, pueden resumirse así:

- *Técnicas*: Consisten, fundamentalmente, en la redacción gratuita de determinados proyectos de obras y la ayuda para el cálculo del presupuesto de instalaciones sencillas que forman parte de los programas de desarrollo comunitario elaborados por las propias poblaciones rurales.
- *Económicas*: Que se concretan en la entrega de subvenciones al terminarse las obras o actividades incluidas en dichos programas.

Todas estas ayudas se orientan, desde el punto de vista operativo, en dos líneas de actuación claramente diferencia-

das: El fomento del desarrollo de las comunidades rurales y la mejora del bienestar social de la población rural.

Evidentemente existen una serie de actividades difícilmente cuantificables: organización y animación de las comunidades, formación cultural y ciudadana, etc., pero aquí nos vamos a limitar a describir aquéllas que se traducen en una inversión real con un coste previamente calculado.

Bajo la rúbrica de «Fomento del desarrollo de las comunidades rurales» se incluyen las obras que contribuyen a la mejora del equipamiento de los servicios de primer grado (abastecimiento de agua, saneamiento, acondicionamiento de la red viaria, electrificación e instalación de teléfono), así como otras dirigidas al embellecimiento del habitat (creación y ornamentación de calles, plazas, jardines y parques públicos, bosques, etc.).

El límite máximo de las subvenciones autorizadas a conceder por el I. R. Y. D. A. para cada programa es de 500.000 pesetas, sin que nunca puedan sobrepasar estas subvenciones los siguientes porcentajes de los presupuestos totales de las obras:

	<i>Porcentaje del presupuesto</i>
En cabeceras de comarca y núcleos seleccionados.....	40
En los restantes núcleos:	
Equipamiento de primer grado....	40
Otro tipo de obra.....	20

En el concepto «Mejora del bienestar social» se incluyen los centros destinados a elevar el nivel de la formación cultural, social y física de la población rural, estableciéndose asimismo unos límites máximos a las subvenciones que puedan concederse para la construcción, ampliación o mejora de estas instalaciones sin que puedan éstas nunca sobrepasar el 40 por 100 de los correspondientes presupuestos y con los siguientes límites máximos totales:

	<i>Millones de pesetas</i>
En cabeceras de comarca....	3,0
En núcleos seleccionados....	1,5
En los restantes núcleos....	0,3

Analizando los datos sobre las ayudas concedidas desde 1965 a 1978 por el I. R. Y. D. A., cabría destacar dos aspectos importantes:

- a) En el período 1965-1971, para «obras de desarrollo comunitario», se dedicó la tercera parte de los recursos disponibles al efecto, mientras que «el bienestar social» se lleva el resto. Esta tendencia se invierte drásticamente en el período 1972-1978, hasta el punto de que en 1978 se empleó más del 75 por 100 en obras de desarrollo comunitario.
- b) El efecto multiplicador de las ayudas que proporciona el I. R. Y. D. A. sobre la inversión de los agricultores es muy grande: cada peseta aportada por el I. R. Y. D. A. durante el período 1972-1978 (1.904 millones de pesetas) ha movilizado 5,48 de la inversión de la población rural a través de las corporaciones locales o directamente (10.431 millones de pesetas).

El impacto y la importancia de estas acciones no han sido homogéneos en toda España:

Ha tenido gran transcendencia en la mitad Norte del país, donde el sistema de ocupación del territorio, en pequeños núcleos de población, facilita la participación de la población, tanto en la formulación como en la ejecución de programas susceptibles de ayuda según las normas y límites establecidos.

En la mitad Sur, donde la población se asienta generalmente en grandes núcleos, las obras necesarias para satisfacer las necesidades de la población rural son de tal entidad que escapan de las posibilidades abiertas a través de estas medidas.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Creemos que el tema de los asentamientos rurales en España no ha merecido la atención científica y académica que su importancia requiere. A nuestro modo de ver, hay tres circunstancias que hacen transcendente este tema:

- a) En un posible Nuevo Orden Económico Internacional que se pretende establecer y, desde luego, en la nueva es-

trategia para el desarrollo de las Naciones Unidas, España, como país desarrollado, tiene un compromiso con la comunidad mundial, en el sentido de la transferencia de tecnología a través de la cooperación técnica. Pues bien, se pretende en los *próximos veinte años* transformar en nuevo regadío aproximadamente 50 millones de Ha., es decir, una cantidad que representa el 50 por 100 de la que actualmente existe en el mundo. Una parte de estas transformaciones se ha de llevar a cabo en Latinoamérica, donde, por razones obvias socio-culturales, nuestra experiencia en este campo puede y debe ser inestimable.

- b) Antes de *un decenio* es muy probable que España se integre en la Comunidad Económica Europea, y uno de los objetivos básicos de la política agrícola comunitaria es, y seguirá siendo, el tratar de reducir la diferencia entre la calidad de vida en el medio rural y el urbano. Es muy importante que se tenga en cuenta la experiencia española a la hora de establecer las «Directrices» que permitan alcanzar dicho objetivo, especialmente para la Europa Meridional, la gran desconocida en la Comunidad ampliada.
- c) Es seguro que en el próximo *quinquenio* se trate de desarrollar, a través de los entes autonómicos, los principios de la Constitución Española de 1978. Mucho nos tememos que si no se tienen en cuenta las lecciones del pasado, analizadas científicamente, se pierda mucho tiempo «inventando» fórmulas y estrategias ya experimentadas para tratar de alcanzar el objetivo siempre perseguido de que la población rural no sea el sector preterido de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

- «Régimen administrativo de los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización», Alejo LEAL GARCÍA, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 10, págs. 89-112, Madrid, 1955.
- «La Administración Local y la Política Agraria», Emilio LAMO DE ESPINOSA, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 44, págs. 7-35, Madrid, 1963.
- «La Transformación del Medio Rural a través de la puesta en regadío y de la colonización», Alejo LEAL GARCÍA, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, número 44, págs. 107-137, Madrid, 1969.
- Ley de Régimen Local*, aprobada por Decreto de 16-12-1950. *Ley de Régimen Local*, Texto refundido de 24-6-1955.

- Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales*, de 17-5-1952.
- La Colonización como base del asentamiento de población*, Emilio GÓMEZ AYAU. Crónica de la VI Reunión de Técnicos Urbanistas, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1955.
- Colonización Agraria en Andalucía*, J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, F. ZOÍDO NARANJO, Ediciones del Instituto de Desarrollo Regional, núm. 9, 1977. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 258 págs.
- «Régimen Local transitorio de los nuevos pueblos del I. N. C.», Alejo LEAL GARCÍA, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 84, Madrid, 1955.
- «Posibilidades urbanísticas del Medio Rural», Mario GAVIRIA, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 66, págs. 139-154, Madrid, 1969.
- «I nuovi villaggi nella colonizzazione spagnola», por Emilio GÓMEZ AYAU. *Quaderni di Sociologia Rurale*. Milano. Anno 2, núm. 2, 1960, págs. 180-185.

RESUMEN

Trata este trabajo de informar y comentar el problema de los asentamientos humanos, llevado a cabo en España durante los últimos treinta años, dentro del contexto de los programas de reforma de las estructuras agrarias. A efectos metodológicos, se consideran dos aspectos: a) la creación de nuevos núcleos de población en zonas de gran propiedad, donde se ha producido una cierta redistribución de la misma como consecuencia de amplios programas de transformación en regadío y b) la modernización de antiguos núcleos de población en zonas con predominio de la pequeña y mediana propiedad, donde se han llevado a cabo programas de ordenación rural.

En el primer caso, y basados en la experiencia de los 298 nuevos núcleos de población construidos por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (I. R. Y. D. A.), con más de 28.000 viviendas familiares y todos los necesarios equipamientos sociales, se analizan las diversas modalidades alternativas para la ocupación del territorio: viviendas aisladas, agrupaciones de viviendas, nuevos núcleos y ampliación de éstos, etc. En el segundo caso, y tras más de quince años de trabajo en 130 programas de ordenación rural, que afectan a más de quince millones de Ha., se pone especial énfasis en los aspectos relativos a la modernización de antiguos núcleos y a la estrategia para proporcionar servicios sociales que se desarrollen adecuadamente, así como a las fuentes de financiación.

RESUMÉ

Ce travail essaie d'exposer et de commenter le problème des établissements humains réalisés en Espagne pendant les trente dernières années, dans le cadre des programmes de réforme des structures agraires. Aux effets de la méthodologie, on considère deux aspects: a) la création de nouveaux centres de population dans des zones de grande propriété, où s'est produite une certaine redistribution de celle-ci à la suite de vastes programmes de transformation du sol en terrains irrigués et b) la modernisation d'anciens centres de population

dans des zones où prédominent la petite et la moyenne propriété, où l'on a exécuté des programmes d'aménagement rural.

Dans le premier cas, en se fondant sur l'expérience des 298 nouveaux centres de population construits par l'Institut national de Réforme et de développement agraires (I. R. Y. D. A.)- comprenant plus de 28.000 logements familiaux et tous les équipements sociaux nécessaires, on analyse les différentes modalités choisies pour l'occupation du territoire: logements isolés, groupements de logements, nouveaux centres et agrandissement de ceux-ci, etc. Dans le second cas, et après plus de quinze ans de travail qu'expriment 130 programmes d'aménagement rural, qui affectent plus de quinze millions d'hectares, on souligne particulièrement les aspects relatifs à la modernisation d'anciens centres et la stratégie pour fournir les services sociaux qui se développent favorablement ainsi que les sources de financement.

S U M M A R Y

This work attempts to report and comment on the problem of the human settlements carried out in Spain during the last thirty years, within the context of the programmes of reform of agrarian structures. For methodological purposes, two aspects were considered: *a*) the creation of new nuclei of population in big landowning areas, which have involved a certain redistribution of ownership as a result of large-scale irrigation programmes, and *b*) the modernisations of old nuclei of population in areas where small and medium ownership predominate, in which programmes of rural ordering have been carried out.

In the first case, based on the experience of the 298 new population nuclei constructed by the National Institute of Agrarian Reform and Development (I. R. Y. D. A.), with more than 28,000 family dwellings and all the necessary social equipment, the different alternative modalities for the occupation of the territory are analysed: isolated dwellings, groups of dwellings, new nuclei and enlarging of these, etc. In the second case, after more than fifteen years, work in 130 programmes of rural ordering that affect more than fifteen million hectares, special emphasis is laid on the aspects concerned with the modernisation of old nuclei and the strategy for supplying social services that can be developed adequately, and also on the sources of financing.