

LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS Y EL DESARROLLO REGIONAL

Por

LEOVIGILDO GARRIDO EGIDO

Catedrático de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros
Agrónomos de Valencia

SUMARIO :

1. INTRODUCCIÓN.—2. DESARROLLO REGIONAL AGRÍCOLA.—3. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS.—4. ACCIONES DE REFORMA DE ESTRUCTURAS EN LAS REGIONES AGRÍCOLAS DE ECONOMÍA DEPRIMIDA: 4.1. Medidas para reducir la población agrícola en las regiones deprimidas. 4.2. Medidas en favor de la población agrícola que va a continuar en la agricultura. 4.3. Medidas de reestructuración de explotaciones. 4.4. Acciones en zonas especiales.

1. INTRODUCCION

LA teoría del desarrollo económico constituyó el núcleo fundamental del análisis de los economistas clásicos, la población estaba creciendo a un ritmo cada vez mayor y con ello las ideas malthusianas alcanzaron una aceptación generalizada. El progreso técnico posterior permitió incrementar la productividad en tal medida que hizo que aquellos problemas ocupasen un lugar secundario entre los que eran objeto de análisis por parte de los economistas, orientándose los estudios a la consideración de los aspectos relacionados con el equilibrio de la economía. En cada momento se trata de resolver aquellos problemas que se plantean con un carácter más urgente.

Después de la segunda guerra mundial vuelven a cobrar actualidad los problemas de desarrollo económico en razón de la cada vez más intensa participación de los países menos desarrollados en la vida internacional y del contraste entre los niveles de renta de éstos y los más desarrollados. Ultimamente, el acelerado ritmo de crecimiento alcanzado por algunas economías es motivo de preocupación por diversas razones: agotamiento de recursos naturales, contamina-

ción, etc., a la vez que se acentúa la diferencia entre este alto nivel de desarrollo con el sumamente bajo de los países menos desarrollados. Pero el problema del desarrollo se plantea no sólo a nivel internacional, sino también entre las distintas regiones de un mismo país. El fantasma maltusiano surge de nuevo, se hacen objeciones al desarrollo como fin y el problema de la equidad en relación con la desigual distribución de la renta es objeto de preocupación, tanto a nivel internacional como a nivel nacional y entre las distintas regiones de un país.

Hace unos veinte años, en una pequeña aldea habitaba un centenar de familias; actualmente la población de dicha aldea se ha reducido a menos de la quinta parte; el éxodo ha tenido lugar de una forma acelerada; se han marchado los agricultores, los artesanos, los comerciantes. La vida en esta aldea ha caído en una especie de letargo; los servicios se han degradado; se ha producido una deterioración como consecuencia de la reducción de la población y de la muerte lenta en que está cayendo ésta así como otras pequeñas comunidades rurales de aquellas zonas peor dotadas. Son sumamente frecuentes estos ejemplos de emigración masiva en áreas importantes de nuestra geografía que están prácticamente despoblándose.

Los datos de que disponemos en relación con el nivel de desarrollo son los datos medios de la renta *par cápita* de cada provincia, índice que, aun constituyendo un indicador suficiente del grado de desarrollo, habría de corregirse para una mayor precisión en función de los datos relativos a la distribución personal y por comarcas dentro de cada provincia. En base a diferentes informaciones señalaremos, entre otras, como áreas más deprimidas de nuestro país la región interior de Galicia, las zonas montañosas del Macizo Ibérico y Sistema Central, el sudeste de la Península y la parte oeste del país que constituye con la zona limítrofe de Portugal lo que se denomina Lusitania interior en el «*Informe Sociológico sobre la situación social de España en 1970*», de la Fundación FOESSA. Se trata de las zonas más pobres, peor dotadas desde el punto de vista agrícola y con menos posibilidades de incrementar la producción a base de las modernas técnicas agrícolas.

La elevación del nivel de renta en España, sobre todo en los años sesenta, ha sido notable, pero este desarrollo ha dado lugar, como sucede con frecuencia, a unos desequilibrios en cuanto al ritmo de crecimiento de las distintas regiones. El desarrollo económico no ha

de consistir exclusivamente en una elevación del nivel de renta *per cápita*, debe comprender además una serie de cambios institucionales y una redistribución del poder económico y político, a través de una serie de actuaciones del sector público mediante las que se lleve a cabo una redistribución adecuada de las ganancias y coste del desarrollo. No puede hablarse de desarrollo económico si no se corrigen los desequilibrios regionales inherentes al mismo. Me parece, por tanto, muy oportuno el tema de estudio elegido por este año por esta Asociación, oportunidad que confirma también el Informe de la OCDE sobre la economía española en 1972 (1).

¿A qué factores se deben estos desequilibrios? Si bien los más importantes son los económicos, el proceso está influenciado también y notablemente por aspectos culturales, sociales, psicológicos, etc., y así, en unos casos, la existencia de un sector de población dinámico y emprendedor ha promovido el cambio; en otros, el factor decisivo ha sido la inseguridad de un grupo social minoritario que ha impulsado a éste a conseguir el éxito económico para distinguirse de esta forma del resto, teoría ésta mantenida por HOSELITZ y que tiene cierta relación con la teoría del desafío, que da lugar a que el hombre realice un esfuerzo extraordinario ante una especial dificultad, teoría en base a la que TOYNBEE explica la génesis de las diferentes civilizaciones a lo largo de la historia.

El progreso tecnológico ha hecho posible un rápido desarrollo en las regiones mejor dotadas; en cambio, en aquellas en las que las posibilidades para mejorar la productividad de los recursos eran limitadas, el crecimiento económico ha sido menor, se han estancado o incluso han retrocedido. Este factor desequilibrador ha sido reforzado por los movimientos desfavorables de la población y de los capitales. Si existiese flexibilidad absoluta de los precios y movilidad perfecta de los factores, las fuerzas de mercado corregirían estos desequilibrios regionales. Este supuesto no se da como se ha puesto de manifiesto en los últimos cincuenta años en distintos países en los que no se ha aplicado ninguna medida correctora y en los que

(1) Informe de la OCDE de la economía española 1972. "El sentir general del grupo de trabajo, basado en la experiencia práctica de otros países, era que los objetivos de equidad tienen que tratarse de conseguir al mismo tiempo que los objetivos de crecimiento, con el fin de evitar que se amplíen las disparidades existentes como consecuencia de las fuerzas centrípetas inherentes al crecimiento y para compensar el riesgo de los procesos de autoperpetuación del declinamiento de las zonas menos favorecidas del país."

los movimientos de los factores han resultado con bastante frecuencia desequilibradores.

Para explicar estos desequilibrios se han formulado distintas tesis: la del dualismo, la de la super-población y la de la causación circular acumulativa de MYRDAL. Cada una de éstas supone la actuación de un grupo de factores. Desde mi punto de vista, estos tres grupos de factores se dan conjuntamente con mayor o menor intensidad según los casos, constituyendo un freno al desarrollo de las áreas deprimidas.

La teoría de la causación acumulativa, que es quizá la que más éxito ha alcanzado, supone una interrelación circular entre los distintos factores económicos, sociales y políticos de forma que un cambio en uno de ellos da lugar a cambios en los demás, pero de tal manera que estos cambios secundarios refuerzan a los primeros y dan a su vez lugar a cambios terciarios, y así sucesivamente. Para MYRDAL, las fuerzas económicas y sociales tienden a reforzar las situaciones de desequilibrio, acelerando la expansión de las regiones más favorecidas que se realiza así a expensas de las deprimidas, según un mecanismo multiplicador que da lugar a rendimientos crecientes en las primeras. Además de estos efectos centrípetos («*backwash*»), existen otros efectos centrífugos («*spread*») que favorecen el desarrollo de las regiones próximas a las de mayor nivel. Pero según MYRDAL, los primeros o centrípetos, de los que los más importantes son los movimientos de los capitales, de la mano de obra y de la capacidad empresarial, que tienden a emigrar de las regiones menos favorecidas a las más favorecidas, son más importantes que los efectos centrífugos. En este sentido, HIRSCHMAN ha supuesto que las regiones atrasadas se encontrarían en mejor situación si se constituyesen en Estados políticos soberanos.

Cuando un país trata de impulsar el desarrollo, en una primera fase no suele prestar suficiente atención a los desequilibrios regionales; se trata de conseguir con los medios limitados de que se dispone el mayor ritmo de crecimiento. Y así, estos desequilibrios en los países más desarrollados se tratan de corregir a través de actuaciones del poder público con independencia de que los efectos centrípetos sean intensos. Por ello, las diferencias entre regiones son menores en los países más desarrollados, según resulta de los datos de un estudio realizado por las Naciones Unidas, al que se refiere Gun-

nar MYRDAL en su obra «Teoría económica y regiones subdesarrolladas» (2).

Pero cuando se ha alcanzado un cierto nivel, el objetivo de conseguir una redistribución de la renta basado en el principio de equidad hace que se preste una mayor atención a la actuación regional, que antes era accesoria en la programación del desarrollo. A esta circunstancia se hacía referencia en el Informe del Banco Mundial sobre la economía española (3).

La actuación en las áreas deprimidas, y si pensamos en las áreas agrícolas a las que antes se ha hecho referencia, es cuestión de justicia social, y así se reconoce en el III Plan de Desarrollo Económico Social (4). El coste del desarrollo no deben soportarlo estas regiones en mayor medida que las demás. Es necesaria una actuación en estas áreas para promover el cambio que en otras se ha producido espon-

(2) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*.—Gunnar Myrdal—Publicado por Methuen and Co. Ltd.—Págs. 33 y 34. MIRDAL llega a las dos conclusiones siguientes:

“La primera es que en Europa Occidental las disparidades de renta entre las regiones son mucho mayores en los países pobres que en los ricos. Utilizando como medida de la desigualdad regional la proporción de la población total de un país que vive en regiones donde la renta media es menor de los dos tercios de la media nacional, resulta que esta proporción es muy pequeña en Gran Bretaña y Suiza, es del orden de un 10 por 100 en países como Noruega y Francia y aproximadamente de un tercio en Italia, Turquía y España.

La segunda conclusión es que mientras las desigualdades regionales disminuyen en los países ricos de Europa Occidental, la tendencia es opuesta en los países pobres.”

(3) *Informe del Banco Mundial. El desarrollo económico de España*. Pág. 94, Madrid, 1962. “La experiencia del pasado en otros países hace pensar que estos problemas forman parte de un proceso de desarrollo histórico que en gran medida es inevitable. No es probable que el Gobierno pueda influir en este proceso, sino marginalmente, y una vez más, la mayor contribución que puede aportar consiste en incrementar todo lo posible la tasa general de crecimiento económico. De esta suerte, el rápido desarrollo de la industria y los servicios y aun de la agricultura en algunas regiones, demandará mano de obra y otros recursos de las regiones menos desarrolladas, aumentando así la renta, tanto de las personas que emigran de dichas regiones como de las que se quedan en ellas. Aun así, dadas las grandes disparidades en recursos, densidad de población y posibilidades de crecimiento de las diferentes regiones, hay que contar con que el crecimiento económico seguirá estando repartido desigualmente entre las regiones de España.

No obstante, esto no significa que preconcibamos una política consistente en dejar que la naturaleza siga su curso. Sin duda habrá oportunidades para que el Gobierno influya en el modo en que se opere el cambio, aun dentro de los criterios establecidos por él mismo.”

(4) III Plan de Desarrollo Económico y Social. Pág. 171.

“La política de desarrollo regional responde a las aspiraciones de justicia y solidaridad que presiden la planificación española.

El desarrollo regional ha de superar las discriminaciones actuales entre la forma de vida en el campo y en la ciudad. Las políticas territoriales incluidas en el Plan pretenden que todos los españoles tengan acceso a los beneficios del desarrollo.

Se trata de aumentar la aportación de las distintas regiones al producto nacional, pero también de hacer más justa su distribución y más real la solidaridad de todas las tierras de España.”

táneamente, bien porque el nivel de la población fuese superior por estar mejor situadas en relación con los centros de desarrollo para recibir los efectos de éstos, o por otras muy variadas razones. En estas regiones deprimidas la mano de obra está subempleada, la productividad de la misma es relativamente baja, por lo que el desarrollo de dichas regiones permitirá incrementar la aportación al producto nacional bruto de su población. No sólo la productividad marginal del trabajo agrícola en estas áreas deprimidas es relativamente baja, también lo es la productividad de los recursos naturales.

El desarrollo de estas áreas agrícolas deprimidas sólo podrá lograrse a base de una reforma completa, que deberá tener en cuenta todos los factores del desarrollo: educación, inversiones en servicios públicos, comunicaciones, etc. Pero la participación de la población es fundamental; hay que hacer comprender a la misma cuáles son sus posibilidades futuras en el caso de que adopten una serie de decisiones. La Administración podrá llevar a cabo una serie de reformas de tipo institucional, mejoras de la infraestructura, concesión de ayudas de distintos tipos, pero el desarrollo ha de ser el resultado de la concertación de las acciones de la Administración, de las organizaciones profesionales y los mismos interesados, que en último término serán los actores del desarrollo.

La planificación regional ha de tener en cuenta toda una serie de aspectos: dotación de recursos, datos ecológicos, etc.; ha de ser el resultado de la acción conjunta de economistas, ecólogos y otros especialistas; ha de ser interdisciplinaria en la mayor medida posible. En relación con los aspectos ecológicos, Walter ISARD hace notar (5). Se trata de lograr un equilibrio entre todas las actividades económicas de la región que permita una mayor estabilidad social y unas condiciones de vida más adecuadas. La localización de las distintas actividades no puede ser el resultado de un análisis de costes comparativos; es necesario tener también en cuenta ciertos costes del desenvolvimiento de cada actividad que puedan afectar a la ecología y que puedan tener efectos sociales. En este sentido existe una tendencia en el mundo moderno a la dispersión de las actividades

(5) *Ecologic-Economic Analysis for Regional Development*. Walter Isard. Ed. The Free Press. Pág. 2.

“La resolución efectiva de toda la serie de problemas con los que ahora nos enfrentamos, polución del aire, del agua, y del sonido, conservación de los espacios abiertos, etc., debe ser planeada con miras amplias. Es necesario establecer una nueva estructura conceptual y una metodología más adecuada en la que se combinen los aspectos económicos y ecológicos.”

industriales, a la que contribuyen las mayores facilidades de transporte, la utilización de nuevas fuentes de energía y los cambios de las técnicas, evitando así los problemas sociales, laborales, de prestación de servicios, etc., derivados de la congestión de la población en algunas áreas.

Todo lo anterior nos lleva a considerar la importancia que tienen en el desarrollo ciertos aspectos de tipo social, de equilibrio humano, en fin, aquellos aspectos que contribuyen a una mejora de la calidad de la vida, y a los que deben prestárseles la debida atención cuando se han alcanzado las fases del desarrollo acumulativo y de consumo en masa.

2. DESARROLLO REGIONAL AGRICOLA

En la planificación del desarrollo en las distintas regiones debe establecerse para cada una el papel que corresponda a las distintas actividades económicas, en función del que se asigne a éstas en las demás regiones.

Por lo que se refiere a la actividad agraria, ha de tenerse en cuenta la interdependencia existente entre los distintos elementos que caracterizan a la misma: económicos, culturales, estructura social, sistema de valores, etc. Cada uno de estos elementos está influido por los restantes e influye, a su vez, sobre éstos. El desarrollo ha de promoverse actuando sobre algunos de estos elementos para conseguir así los efectos acumulativos del cambio.

El progreso del sector agrícola dependerá de una serie de factores que en unos casos serán esenciales para el desarrollo y en otros serán estimuladores del mismo. Es necesario tener presente que la evolución de la agricultura resulta compleja y difícil en razón de las resistencias al cambio de tipo estructural y de la inercia que caracteriza a este sector, lo que hace que su transformación se produzca con lentitud. La estabilidad de las instituciones, del medio social y de las estructuras agrarias son un obstáculo para el desarrollo regional de la agricultura.

La reforma de las estructuras agrarias, entendida en su más amplio sentido, es, en el caso de una región deprimida en la que la evolución ha sido lenta, más necesaria que en cualquier otro. Estas regiones están perdiendo población, la que emigra es la más joven, y al encontrarnos con una población envejecida la depresión se acentúa más.

Los esfuerzos para promover el cambio se encuentran con la

oposición por parte del agricultor a toda innovación, que sólo es aceptada por éste cuando no tiene otra alternativa o cuando la experiencia le ha demostrado su conveniencia. El factor humano es fundamental en esta evolución, y así, cuando el agricultor racionaliza sus decisiones se introduce un dinamismo en la agricultura que resulta fundamental en la promoción del desarrollo.

El papel de la agricultura en estas áreas deprimidas, fundamentalmente agrícolas, es decisivo, ya que su reestructuración permitirá un incremento de los ingresos de la población, constituyendo la base para el establecimiento de otras actividades, necesarias para atender al incremento de la demanda derivado de la elevación del nivel de renta.

Con frecuencia, la depresión de una región se debe a que las rentas obtenidas en la misma se destinan a inversiones fuera de ella. Esto se da en algunos casos en que predomina la gran propiedad y en los que, al no quedar el ingreso producido por la agricultura en la región, no se produce el efecto multiplicador-acelerador que permitiría un proceso acumulativo de crecimiento. Cuando predomina la propiedad de tipo medio, es más fácil que los incrementos de renta de los agricultores se destinen a inversiones dentro de la región; y, por otra parte, al ser la distribución del ingreso más igualitaria, la propensión al consumo resultará mayor y ello promoverá otras actividades económicas en la región.

Vemos, por tanto, que los sistemas de tenencia de la tierra pueden suponer un freno al progreso de la productividad. La reforma de éstos puede ser factor esencial para aumentar los incentivos de los agricultores con el fin de incrementar la productividad. La subdivisión de grandes propiedades cultivadas extensivamente puede dar lugar a una intensificación de la producción. El gran propietario puede no tener interés en intensificar la producción, ya que el incremento de renta que con ello puede conseguir no le compensa de las complicaciones que supone la transformación de su explotación. En el caso de pequeños propietarios, la utilización de métodos nuevos, con los que puede correr el riesgo de ver reducida su renta, situada a nivel de subsistencia, sólo se conseguirá mediante la concesión de incentivos que impulsen así la evolución.

En cuanto a la planificación del desarrollo regional habrá de partirse de una definición de los objetivos a nivel nacional. En base a éstos se establecerán las medidas de tipo regional, que han de constituir un conjunto coherente adaptado a los problemas y posibilida-

des de cada región. No cabe establecer para una región determinada la intensificación de un cultivo para el que existe mercado, si en otra región, e independientemente, se hace el mismo planteamiento. Es necesario tener en cuenta las aptitudes de cada región para las distintas producciones en función de su dotación de recursos: clima, suelo, técnica, mano de obra, etc., coordinando todos estos planes regionales en un conjunto que habría de desarrollarse y perfeccionarse sucesivamente. No consideramos aquí los aspectos relacionados con el destino de los distintos terrenos, que dependerá de los objetivos de producción del país y de la determinación que en función de las posibles actividades de cada región se establezcan, problema éste difícil y que habrá de abordarse progresivamente e incluso en algunas regiones por aproximaciones sucesivas. De esta forma, se decidirá el destino de las distintas superficies de forma que se consiga el más eficaz aprovechamiento de los recursos.

En estas regiones deprimidas, en unos casos habrá de aportarse del exterior una serie de factores, en otros, la solución será la disminución de la actividad económica mediante una reducción de la población. Cuando un trabajador agrícola se traslada de una región a otra en la que su remuneración es mayor, su aportación a la producción neta en la primera se reduce en muy pequeña medida, y se incrementa la producción neta de la segunda en una mayor cantidad, con independencia además del efecto multiplicador.

La reducción de la población agrícola es la única solución para estas regiones en las que no cabe establecer otro tipo de actividades: turísticas, artesanas, industriales, etc., bien por su situación o bien porque la infraestructura que sería necesario crear daría lugar a que dichas actividades fuesen antieconómicas. En estos casos, la actuación debe ser integral y no basta con aplicar medidas aisladas. En este sentido, conviene hacer referencia a la observación hecha por Ragnar NURKSE en relación con el desarrollo de los países: no basta con romper el círculo vicioso del subdesarrollo con un incremento de la inversión, existen pruebas empíricas de que la ayuda a algunos países subdesarrollados, mediante la realización de inversiones como medida más importante, no han conseguido promover el desarrollo.

La teoría del desarrollo considera que es necesario actuar sobre todos los elementos. De éstos, el factor humano es fundamental: su jerarquía de valores, sus actitudes ante el cambio, su nivel cultural y profesional y otra serie de características son decisivas en cuanto

al papel desempeñado por él en el desarrollo. Es necesario promover actitudes favorables al desarrollo a través de la educación para el mismo. La creación de incentivos para que la población trate de aumentar sus ingresos y corra riesgos adicionales resultará decisiva y caracteriza, por tanto, a una sociedad progresiva.

La situación en relación con los aspectos que acabamos de señalar en las áreas deprimidas no es nada favorable para conseguir su evolución. De ahí la importancia que tiene la actuación del especialista en sociología rural para proporcionar los métodos y las técnicas que permitan alcanzar los objetivos económicos y sociales que, en un proceso espontáneo, tardarían en conseguirse, ya que la sociedad rural se adapta lentamente a las modificaciones necesarias para restablecer el adecuado equilibrio entre recursos humanos y recursos naturales.

La planificación, por tanto, ha de hacerse en función de los aspectos culturales y sociales, y por ello no cabe establecer una receta general para todos los casos. Por esto, esta planificación ha de tener un gran sentido práctico y no debe ser fruto, como sucede con bastante frecuencia, de una elaboración teórica de laboratorio.

3. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS

La elevación del nivel de desarrollo supone una reducción relativa de la actividad agraria, disminuyendo la proporción de población activa ocupada en la agricultura.

Las nuevas condiciones creadas por el desarrollo exigen una serie de ajustes en el sector agrario que resultan difíciles a causa de la rigidez de sus estructuras y a que en algunos cultivos el ciclo de producción es relativamente largo. A falta de un ajuste automático, es imprescindible una actuación que, mediante la reforma de las estructuras, dé lugar a un más eficiente uso de los recursos. La necesidad de una transformación estructural profunda se impone, pues, en razón de la incapacidad del sector agrícola para realizar este ajuste automáticamente y con la suficiente rapidez. Las nuevas técnicas dan lugar a la adopción de unas funciones de producción en las que normalmente se da una sustitución del factor trabajo por otros factores.

Es opinión bastante general la de que los cambios de las estructuras en España deben acelerarse; las transformaciones operadas en los últimos años se consideran insuficientes. Se ha reducido la población agrícola, se ha incrementado la dimensión de las explotaciones, pero la agricultura en muchas regiones es hoy día un sector deprimido. Es necesaria la integración en la economía nacional de estas áreas agrícolas menos desarrolladas, integración que ha de llevarse a cabo mediante un plan coherente que tenga en cuenta el futuro, situando estas áreas en condiciones que les permitan evolucionar al mismo ritmo que el resto del país, y es en éstas en las que con mayor urgencia debe llevarse a cabo una reforma total que incluya como acción fundamental la reforma de la estructura de su agricultura.

Para llevar a cabo esta reforma de estructuras, con independencia de contar como datos de partida de los objetivos establecidos a nivel nacional, es imprescindible un conocimiento de cada región, de sus posibilidades, de su agricultura y de su población. La reforma ha de resultar de la acción conjunta de la Administración y de los agricultores; por ello, la orientación de éstos para que lleven a cabo toda una serie de actuaciones, es decisiva. En este sentido, es importante el que la población confíe en los técnicos que han de asesorarles y orientarles en sus decisiones. La respuesta de la población a las medidas que se plantean es importante, y por ello ha de tenerse en cuenta esta respuesta para hacer una previsión de las transformaciones que van a llevar a cabo los interesados y poder hacer así un balance de los resultados.

Sin embargo, aunque el problema de la reforma de estructuras es general, se plantea con una especial agudeza en las áreas más deprimidas, y por ello nos vamos a referir fundamentalmente a las medidas que cabe aplicar en estas áreas.

Hemos indicado que la inercia de las estructuras ha sido la responsable de esta situación. Pero, por otra parte, la política de precios ha supuesto con frecuencia un obstáculo para la evolución de las estructuras agrarias. Esta política ha tratado de garantizar un nivel de ingresos suficientes al agricultor sin haber llegado a conseguirlo, sobre todo en estas zonas deprimidas, pero ha dado lugar a importantes beneficios para aquellas áreas en las que predominan las grandes explotaciones. Por otra parte, la creación de excedentes ha supuesto unos costes de financiación por cuenta del Estado. En este sentido conviene recordar lo que se dice en el número del 6 de

noviembre de 1972 de la revista «Faring Agriculture» en relación con la política seguida en la CEE (6).

¿Cuál es la solución? Esta deberá consistir en el establecimiento de un nivel de precios que tenga cada vez más en cuenta el ajuste de la oferta a la demanda, aunque considere también los precios internacionales y los costes de producción. Pero existen tantos costes de producción como empresas; entonces los precios han de establecerse de modo que a medio o largo plazo sirvan para ajustar a dichos niveles de precios la oferta a la demanda, de forma que los mismos no supongan un freno a la evolución de las estructuras.

Los niveles de precios deberán establecerse de forma que un porcentaje importante de la superficie esté produciendo a un coste inferior a los mismos, siempre que las explotaciones establecidas en dicha superficie tengan una estructura adecuada y utilicen técnicas modernas. El resto de las explotaciones deberán evolucionar y la reforma de estructuras debe ser la que ha de impulsar esta evolución, corrigiendo los defectos de funcionamiento del sistema de mercado y los derivados de la falta de movilidad de los factores de producción. Esta política es básica en las áreas deprimidas, en las que será necesario, normalmente, llevar a cabo una reducción de la población y una reestructuración total, ya que en caso contrario su depresión se acentuaría.

Teniendo en cuenta sus posibilidades futuras, cabe hacer la siguiente clasificación de las diferentes comarcas:

1. Areas predominantemente no agrarias, en las que la agricultura representa una parte poco importante en su economía, por lo que dicha actividad no presenta problemas importantes y en las que, por otra parte, el resto de las actividades normalmente podrán absorber el excedente de mano de obra agrícola.

2. Areas de economía fundamentalmente agrícola, en las que cabe distinguir dos subgrupos:

a) Areas con posibilidades agrarias o de otro tipo, en las que

(6) "La situación se ha visto agravada por algunas importantes equivocaciones de la propia política. En primer lugar, por haber dado prioridad a la consecución de una mejora en la renta de los productores y, por consiguiente, las decisiones sobre los precios se han tomado sin apreciar debidamente sus efectos a largo plazo. Los desequilibrios en el mercado y las cargas financieras crecientes en los presupuestos pusieron rápidamente de manifiesto las consecuencias de una política agrícola alejada del sistema de mercado libre."

puede absorberse el excedente de mano de obra agrícola, siempre que se den los factores de evolución que permitan su desarrollo.

En estos casos, la industrialización puede favorecer al desarrollo de la agricultura, ya que la influencia de este tipo de actividad desarrollará el espíritu empresarial del agricultor, y cambiará en él los sistemas de valores por otros más adecuados para el progreso.

b) Areas con pocas posibilidades agrarias y con posibilidades muy limitadas en cuanto a otras actividades. En estas zonas es imprescindible evitar su deterioración, manteniendo la población necesaria para su conservación. Se trata, en general, de situaciones poco conocidas en las que se da un exceso de población en relación con los recursos, en las que se ha producido un cierto letargo y en las que la única solución es la reducción de la mano de obra, aunque esto plantee una serie de problemas humanos y de todo tipo. Un esfuerzo de imaginación es necesario en este caso para conseguir su revitalización mediante la utilización de toda clase de recursos que permita el desarrollo de actividades complementarias.

Existen pocos estudios sobre los aspectos relativos a las condiciones de vida de la población de estas regiones deprimidas. Se han realizado algunos estudios por sociólogos, geógrafos, economistas, periodistas, etc. En general, las condiciones de vida, por lo que se refiere a la dotación de servicios, es en el medio rural muy inferior a las correspondientes al medio urbano. La población rural, en la actual sociedad de consumo y por razones de solidaridad, ha de poder disponer de los mismos servicios, de las mismas oportunidades de empleo, de formación cultural y profesional, etc. que la población que vive en las comunidades urbanas.

Los movimientos interregionales de la población son necesarios, pero la transferencia de la actividad agrícola a la no agrícola debería hacerse evitando el traslado de residencia para reducir los costes de todo tipo que esto supone. Por tanto, en aquellas zonas en que existen posibilidades de desarrollar alguna otra actividad industrial, turística, artesana, etc., es del máximo interés el que así se haga. Los planes de ordenación del territorio deben dar cada cada vez más importancia a todos estos aspectos, no comprendiendo únicamente la actividad agrícola, para conseguir el equilibrio adecuado de todas las actividades.

En algunos casos de regiones deprimidas con excedente de mano de obra puede suceder que existan posibilidades agrícolas, para cuyo aprovechamiento sea necesario aportar factores exteriores o llevar

a cabo reformas de tipo institucional. Cuando no sea así, será necesario reducir la población agrícola. Algunas áreas deberán ser destinadas al aprovechamiento forestal o ganadero, y en ellas habrá de mantenerse la población necesaria para el desarrollo de estas actividades y para conservar además el territorio, aunque a veces sea precisa una protección especial para estas actividades.

En la reforma de estructuras, el redimensionamiento de las explotaciones para conseguir unidades económicas de tamaño adecuado, es la base de la que ha de partirse para llevar a cabo el análisis de las modificaciones necesarias. En algunos supuestos será necesario reformar los sistemas de tenencia de la tierra, suprimir los casos de dominio compartido totalmente inadecuados para la evolución de la agricultura, aunque en este sentido las fórmulas serán distintas en cada caso, como se indica en el estudio de la FAO sobre Reconstrucción Agraria (7).

Pero todas estas modificaciones van a suponer un incremento de la dimensión de las explotaciones, con una organización más compleja, en la que tendrán cada vez más importancia los aspectos técnico y de gestión. Sin embargo, es difícil establecer una agricultura progresiva en estas áreas en las que la mayor parte de los agricultores tienen edad avanzada.

En cuanto a la dimensión de la explotación, hay que hacer notar que no viene dada por su superficie o por otros datos económicos, la gestión y las técnicas de producción tienen un papel importante y así, entre explotaciones de la misma superficie, unas tendrán dimensión suficiente y otras no, según estos aspectos. En relación con esta cuestión quiero citar un comentario de Salon Barracloug a un artículo de Bachman-Christensen (8).

(7) *Reconstrucción Agraria*.—Estudio Básico núm. 18 —FAO—.Pág. 66 "... en diversas regiones del mundo, con ambientes económicos y agrícolas diferentes, puede decirse que todo tipo de tenencia cumple su función en un momento determinado del desarrollo económico y social; y que se ha observado buena y mala agricultura, tanto en explotaciones de propiedad individual, como en tierras arrendadas y en explotaciones cooperativas. El prejuicio en favor de un tipo particular de tenencia no tiene base científica, puesto que no toma en consideración la situación agrícola, económica y cultural concreta en cada caso individual".

(8) *Desarrollo agrícola y crecimiento económico*. Compilado por Southworth y Johnston. Edit. UTEHA. Pág. 285 "Razonar en abstracto sobre las ventajas de las granjas grandes y pequeñas es como hablar en general de las preferencias personales por las rubias o por las morenas; todo depende de la muchacha, del tiempo y del sitio. Hay que felicitar a los autores por haber llegado a esa conclusión de sentido común, que casi es evidente por sí misma, después de sondear una literatura terriblemente ampulosa sobre la economía de escala en la agricultura, que se distingue principalmente por sus escollos tautológicos, sus asperezas ideológicas y metafísicas y su gran abundancia de datos inescrutables."

4. ACCIONES DE REFORMA DE ESTRUCTURAS EN LAS REGIONES AGRICOLAS DE ECONOMIA DEPRIMIDA

El plan de actuación en estas áreas agrícolas ha de ser integral y comprender todo el conjunto de medidas que permitan conseguir un cambio total, tanto desde el punto de vista económico como social. En éstas más que en cualesquiera otras está indicado lo que hoy se denomina «paquete de prácticas». Han de considerarse, por tanto, los aspectos relacionados con el mejor aprovechamiento de recursos mediante la transformación en regadío, realización de saneamientos, construcción de vías de comunicación, mejora del medio rural, aprovechamiento de los recursos turísticos, etc.

Estas áreas han de tener características homogéneas y normalmente se tratará de comarcas de superficie más bien reducida que no llegarán a comprender la totalidad de una provincia. Los planes de reforma de estructuras para estas comarcas han de quedar integrados en el plan de desarrollo regional que comprenderá una área mucho más amplia, dentro de la cual se establecerán estas subcomarcas, en cada una de las cuales la actuación de reforma de estructuras presentará características distintas.

Otra peculiaridad de estos planes es la de que su aplicación ha de realizarse durante un plazo de tiempo relativamente largo. Una transformación total en la que el factor humano resulta decisivo, no puede llevarse a cabo en un plazo breve.

En estas comarcas deprimidas han subsistido explotaciones de estructura totalmente inadecuada, explotaciones que en parte no han evolucionado porque la política de precios que se ha seguido ha frenado a veces esa evolución y no ha atacado las causas del problema. En este sentido, la política de estructuras trata de resolver el problema del bajo nivel de ingresos de estas áreas deprimidas, actuando directamente sobre las causas para evitar que el problema se siga agudizando.

Establecemos tres grupos con las medidas de reforma de estructuras: las que se refieren a la población agrícola, las relativas a la reestructuración de las explotaciones y las que cabe aplicar en áreas especiales.

4.1. MEDIDAS PARA REDUCIR LA POBLACION AGRICOLA DE LAS REGIONES DEPRIMIDAS

El problema de estas comarcas deprimidas es el de la existencia de un excedente de mano de obra agrícola que da lugar a un mal aprovechamiento del factor trabajo. Cuando parte de esta población debe abandonar su residencia, la organización y humanización de este éxodo es de justicia social. En algunos casos este éxodo ya se ha producido y entonces será necesario organizar la actividad agrícola en base a esta reducción de la población a través de una ordenación del destino del suelo, ordenación de la propiedad y de las explotaciones, acciones en cuanto al medio rural agrupando núcleos urbanos y dotándoles de servicios adecuados, etc. En estos casos es urgente la actuación, no puede abandonarse a estas regiones que están desertizándose, degradándose, y con una población envejecida. Cuanto más se tarde en actuar, la recuperación de las mismas resultará más difícil.

La reducción de la población agrícola exige la preparación de ésta para su reconversión profesional en orden a su dedicación a otras actividades, para lo que se llevará a cabo una acción intensa de formación profesional gratuita, concesión de becas y subvenciones para cubrir los gastos durante el período de formación, para la realización del traslado de residencia, etc.

Estas ayudas deberán alcanzar tanto a los trabajadores asalariados como a los agricultores o a sus hijos. En el caso de agricultores, la concesión de las ayudas se condicionará a la cesión de sus tierras en venta o en arrendamiento, para llevar a cabo las operaciones de reestructuración de las explotaciones. Con el fin de que estos agricultores que cesan en su actividad no se vean obligados a vender sus tierras, puede concedérseles un anticipo de la renta, de los cinco primeros años por ejemplo, para que con esta base económica puedan hacer frente a los gastos que han de realizar para dedicarse a otra actividad sin que así tengan necesidad de vender sus tierras.

Estas ayudas se concederán igualmente a aquellos agricultores que van a realizar su reconversión profesional y que integran sus tierras en una agrupación para la explotación en común.

En el supuesto de agricultores de edad avanzada que ceden la explotación a sus hijos, se les concederá una pensión, estimulando de esta forma el establecimiento de una agricultura con empresarios

jóvenes que facilitarán el cambio y romperán el estatismo de estas regiones deprimidas. Así se evitará el que los más jóvenes abandonen el medio rural y se cree una situación en la que la mayor parte de los empresarios sean personas de edad avanzada sin espíritu de innovación.

Con la reconversión profesional se contribuirá a resolver el problema del paro oculto existente en estas regiones. Esta formación profesional debe ir acompañada de la información correspondiente sobre las posibilidades de empleo e incluso debe garantizarse una ayuda a esta población hasta que encuentre un nuevo empleo. En el caso de agricultores, la pensión sólo se les concederá cuando la explotación que ceden tenga unas dimensiones inferiores a las mínimas establecidas para la comarca y a las que después haremos referencia.

Estas ayudas constituyen un suplemento de renta a esta población que sufre las consecuencias del desarrollo el cual beneficia a otros grupos, cuando aquélla tiene que abandonar su profesión, su lugar de residencia y su forma de vida. Se trata de un incremento de renta a un sector de población con bajos ingresos, política más adecuada que la de ayuda a un tipo de producción, práctica ésta de suplemento de renta que se ha seguido con bastante éxito en países como Suecia.

Aquí estamos considerando el éxodo rural referido únicamente a estas áreas deprimidas. Si este análisis se hiciese a nivel nacional, sería necesario tener en cuenta el aspecto financiero y la capacidad del resto de los sectores económicos para absorber este excedente de mano de obra agrícola, planteamiento éste que será distinto para cada país, por lo que no puede trasladarse las fórmulas de uno a otro en razón de sus distintas características. La aplicación de estas medidas con carácter general en el caso de España, presentarían el problema de la falta de capacidad de absorción de esta mano de obra agrícola por el resto de los sectores económicos.

4.2. MEDIDAS EN FAVOR DE LA POBLACIÓN AGRÍCOLA QUE VA A CONTINUAR EN LA AGRICULTURA.

Para esta población es necesario establecer programas de formación cultural de base, de formación profesional agrícola y de formación para el desarrollo que promueva en ellos un cambio de mentalidad y que les haga más abiertos a las innovaciones. Es fundamental contar con agricultores que tengan espíritu de empresa, formación

técnica, capaces de impulsar el cambio, de aprovechar las oportunidades que debe suponer un programa de desarrollo regional y de reestructuración agraria y que sean capaces de hacer efectivas las oportunidades que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos, contando con la ayuda financiera estatal y los estímulos concedidos para la promoción del cambio. La formación empresarial es de la mayor importancia; las nuevas explotaciones que han de constituirse en la región han de ser explotaciones modernas de dimensiones superiores a las antes existentes y, por tanto, de organización bastante más compleja. Una fórmula que cabe aplicar también es la de traslado de agricultores de estas áreas deprimidas a otras en las que sea posible adquirir tierras para crear nuevas explotaciones y en las que no se da una presión demográfica en la agricultura. Este traslado ha de condicionarse a la cesión de las tierras que ellos poseen para que sean destinadas a los fines de reestructuración. Dicho traslado puede hacerse a zonas de regadío en las que normalmente se incrementa el número de agricultores o a fincas de secano que se adquieran para la creación de varias explotaciones.

4.3. MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN DE EXPLOTACIONES.

En cuanto a la reestructuración de explotaciones, es necesario definir en primer lugar los tipos de cultivo que han de establecerse en el futuro en la región según sus características de suelo y clima y teniendo en cuenta la orientación productiva más conveniente para la economía nacional. A veces convendrá sustituir el cultivo agrícola por aprovechamientos forestales o de pastos y en otros supuestos puede convenir establecer una agricultura más intensiva.

La Administración establecerá un programa que en gran medida ha de llevarse a cabo por los agricultores, adoptando las decisiones que más les convengan en cada caso en función de las diferentes circunstancias y de las ayudas y estímulos con que puedan contar. En estos programas habrán de considerarse las expectativas de la población, sus aspiraciones en cuanto a educación, ocupación, disponibilidad de servicios, etc. Hay que tener en cuenta que en este sentido se ha producido una gran transformación, la población rural, a través de los medios de difusión y la mayor facilidad de comunicaciones, conoce el mundo urbano y aspira a disponer de los mismos servicios de que dispone la población que vive en la ciudad. Una vía para

resolver esta situación será en algunos casos la agrupación de núcleos urbanos.

Determinado para las distintas áreas de la región el destino más conveniente, deberán fijarse los límites máximos y mínimos de las explotaciones que hayan de promocionarse, establecidos en función de la dimensión económica de las mismas y asegurando su viabilidad durante un plazo de al menos unos 10 ó 15 años.

La reestructuración de las explotaciones se llevará a cabo bien a través del incremento de su dimensión superficial, bien mediante la intensificación de las mismas, o bien a base de estas dos acciones. En cualquier caso, la transformación de una explotación en orden a conseguir que alcance una dimensión económica suficiente, deberá realizarse estableciendo un programa supervisado por el organismo que ha de llevar a cabo la ordenación de las nuevas estructuras. La aprobación de dicho programa por este organismo estará condicionada a la conveniencia de la transformación, teniendo en cuenta la orientación productiva más conveniente desde el punto de vista de la economía nacional. Es necesario para la orientación y supervisión de estos planes que los funcionarios que los estudien y programen conozcan muy bien las posibilidades agrícolas de la comarca.

El incremento de la dimensión superficial de las explotaciones se realizará a base de las tierras liberadas por aplicación de las medidas anteriores, o bien mediante agrupación de explotaciones de pequeñas dimensiones.

La agrupación puede permitir alcanzar dimensiones suficientes a explotaciones inviables y pueden ser total o comprender sólo algunas de las funciones, teniendo en cuenta que para cada función el óptimo de la dimensión será distinto. Puede limitarse así la asociación a la prestación de servicios, comercialización, realización de determinadas labores, etc.

Lo mismo en el supuesto de aumento de la dimensión superficial como cuando se incrementa la disminución económica por establecerse un tipo de agricultura más intensiva, será necesaria, la concesión de ayudas financieras para llevar a cabo estas transformaciones, ayudas que comprenderán no sólo las necesidades derivadas de la realización de inversiones, sino que alcanzarán también al capital mobiliario y circulante, pudiendo llegar incluso a comprender un anticipo hasta la entrada en producción de la explotación. Pero es necesario acelerar esta transformación a través de la concesión de otros estímulos que

pueden consistir en el establecimiento de subvenciones a parte del importe de la transformación.

Para facilitar la reestructuración, una fórmula que puede resultar interesante en algunos casos es la constitución de sociedades civiles, en las que integran sus tierras los agricultores que poseen explotaciones de pequeñas dimensiones, constituyendo así una explotación de dimensión adecuada. Esta fórmula, por otra parte, resolverá el problema de la transmisión de estas propiedades sin llevar a cabo su división.

Todas estas medidas de reestructuración, en el caso en que deban complementarse con la realización de la concentración parcelaria, han de ser previas a la realización de ésta. Entendemos aquí por concentración parcelaria no sólo la operación que tiene como fin fundamental la reducción del número de parcelas de una zona, sino también la realización de una serie de operaciones de permuta de tipo multilateral que permitan una remodelación de la parcelación de la zona. A este respecto, la FAO recomienda lo siguiente: (9).

4.4. ACCIONES EN ZONAS ESPECIALES.

En algunas regiones puede convenir mantener un mínimo de población por diversas razones. Se trata de zonas especiales en las que además de las medidas de reforma de estructuras, deberán aplicarse otra serie de acciones por distintos órganos de la Administración.

Uno de estos casos puede ser el de zonas que deban ser destinadas a finalidades turísticas: caza, pesca, etc.; el de áreas destinadas a la repoblación forestal, llevada a cabo normalmente por el Estado mediante la adquisición de las tierras por él mismo, como se está ya realizando en España en algunas provincias. En ambos supuestos, el mantenimiento de un mínimo de población es imprescindible.

En estos casos, la concentración parcelaria con otras medidas de reforma de estructuras puede ser un instrumento fundamental; la

(9) *Reconstrucción agraria*. Estudio Básico núm. 18, pág. 46.

“En todo caso, sin embargo, la concentración parcelaria debe ser parte del programa de desarrollo regional, puesto que sólo de este modo puede asegurarse que las operaciones de concentración se realizan con referencia a su contenido más amplio y rebasan los aspectos puramente locales de la cuestión. Tanto en los países desarrollados como en los menos desarrollados, por ejemplo, los Países Bajos y las Filipinas, las operaciones de concentración parcelaria se han coordinado con la recolonización de tierras nuevamente recuperadas por campesinos procedentes de zonas congestionadas, utilizando las tierras agrícolas que quedaban vacantes en las ocupadas de antiguo para operaciones de concentración basadas en la ampliación de la superficie de las explotaciones.”

concentración permitirá conseguir superficies continuas destinadas a un único aprovechamiento y facilitará su realización cuando se hayan constituido agrupaciones de propietarios. La concentración parcelaria en áreas especiales destinadas a finalidades turísticas, repoblación, aprovechamiento ganadero, etc., puede facilitar la localización de los distintos propietarios, según sus preferencias, en los diferentes sectores establecidos; turístico, agrícola, industrial, etc.

En algunos supuestos puede haber la posibilidad de desarrollar en estas regiones actividades de tipo artesano o industrial que permitan así mantener la población en las mismas con las ventajas de tipo económico y social que ello supone. A este respecto se establecía en la Agenda Provisional, pág. 106 de la Octava Conferencia Regional de la FAO para Europa en 1972 lo siguiente: «Una de las soluciones más satisfactorias es la creación de empleo remunerativo en las proximidades de la vivienda de esta población. No existiendo normalmente tales empleos en las zonas de pobreza rural más aguda, debe recurrirse a programas especiales para promocionar nuevas actividades económicas en estas áreas, por ejemplo, políticas nacionales para la descentralización de la industria, estímulo del turismo, etc. Varios gobiernos tienen actualmente políticas regionales que incluyen tales problemas, pero no un número suficiente de estos esquemas está establecido deliberadamente en orden a la creación de empleo para la población agrícola subempleada, en parte porque la mano de obra potencial carece frecuentemente de entrenamiento adecuado, y en parte, por no existir un contacto entre los empresarios y los trabajadores.».
