

EL DESARROLLO RURAL Y LA REFORMA AGRARIA EN LA REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES

Por
ROBERTO SANCHO HAZAK

DE algún modo puede afirmarse que la revista, nacida para ocuparse de la base intelectual de la política del Ministerio de Agricultura, encontró uno de sus temas centrales en la problemática del desarrollo y la modernización *avant la lettre*. La situación era favorable: Se iniciaba la discusión «desarrolladora» —aún no desarrollista—, y las condiciones generales se podían perfilar como optimistas.

En primer lugar, se había resuelto con la Ley de 1949 la disputa entre los colonizadores expropiadores y no expropiadores con aplicación de la acción estatal directa. La divulgación y análisis de las actuaciones que por aplicación de esta Ley se realizaron, a más de los discursos políticos, encontraron acomodo en esta revista.

En 1952, cuando aparece la revista, se ha promulgado la Ley de Obras del Plan Badajoz, que se presenta como un intento explícito de desarrollo de los recursos de una provincia completa. También en ese año se ha ingresado en los órganos directivos de la FAO, se han recibido créditos del extranjero y se ha autoriza-

do la libre circulación de productos, que, en términos generales, equivale a la liquidación del estraperlo.

Tomado en conjunto, el régimen franquista se encuentra en un momento optimista que tendría que traducirse en algunas normas de desarrollo agrario.

Si se contempla el conjunto de artículos publicados por la Revista de Estudios Agro-Sociales a lo largo de los ciento veintiséis números que abarcan hasta principios de 1984 y tomando como criterio el mismo que emplean los equipos de redacción de los años correspondientes, se puede apreciar la distribución siguiente:

Area del artículo	Hasta 1968	Hasta 1977	Hasta 1984	Todos
Desarrollo y Agricultura .	8,7	6,3	6,4	7,4
Política Agraria	5,2	1,4	4,3	3,9
Planificación Agraria	6,5	11,9	4,3	7,4
Reforma Agraria y Desarrollo	12,2	9,1	4,3	9,3
Conjunto	32,6	28,7	19,3	28,0
Todos los artículos	100,0	100,0	100,0	100,0
	N = 230	N = 143	N = 140	N = 513

El criterio de distribución de los artículos, se formuló por primera vez en el resumen de 1968 y ha sido mantenido en los siguientes resúmenes, de modo que puede ser considerado como la norma de la redacción de la revista.

La mención específica a los temas reconocidos como «Desarrollo» sólo afectan a dos de las cuatro rúbricas, pero se han incluido las correspondientes a la Planificación y la Política Agraria por tener normalmente menciones concretas al desarrollo rural como objetivo o como proceso.

La temática de desarrollo rural como concepto general, incluye un conjunto de 144 artículos, de los cuales 86 incluyen alguna mención al concepto de Desarrollo o Reforma Agraria; de este último conjunto, debe destacarse que el 56% corresponde al primer período de los enumerados, lo que parece lógico, si se tiene en cuenta que la idea de reforma agraria aparece de modo latente o expreso en la legislación. Al menos para negarla. Así, el núme-

ro tres de la revista, número ficticio, pero interesante por tratarse de las respuestas oficiales a un cuestionario remitido por la FAO, indica en su preámbulo que dan información, no sólo sobre «el viejo y manido concepto de reforma agraria», sino de aspectos más amplios. Del mismo modo, el preámbulo de la Ley sobre expropiación forzosa por interés social de 1946 mencionaba en su preámbulo con un tono más respetuoso que «no se pretende... abordar... una honda reforma agraria».

En el sentido más hondo, la noción parece ser la que se expresa en las contestaciones que el Instituto de Estudios Agro-Sociales dio a la FAO: La naturaleza de la reforma equivale a la Colonización Agraria, en la que se produce una mejora de las condiciones económicas de terreno y la mejora de la situación del agricultor.

LA COLONIZACION COMO TEMA

La existencia de un debate implícito entre «reformadores» y «superadores» de la Reforma Agraria se orientó de un modo peculiar, a través de la revista como órgano intelectual de apoyo al Ministerio de Agricultura. De una parte los superadores de la Reforma Agraria proponen soluciones a los diversos problemas, ligados con la acción transformadora del Estado y las relaciones conexas con los mismos: formas de expropiación, formas de replanteamiento. Todo ello, además, reforzado por la presencia regular de comentarios a las nuevas leyes y de discursos de la inauguración de las acciones colonizadoras emprendidas.

La importancia que se atribuyó al tema, durante el período, que corresponde con los años cuarenta y cincuenta, se evidencia, no sólo con el número de artículos y materiales mencionados, sino por la calidad de las firmas implicadas: Gómez Ayau, Torrejón, López Santamaría, Emilio Lamo de Espinosa, Alejo Leal, Campos Nordman, J. Manuel Pazos, Leopoldo Ridruejo y Zorrilla Dorronsoro. Estos autores —y algunos otros— centraron la discusión de los años 50 en torno a la virtualidad de la colonización hasta el tiempo que aparecen los criterios desarrollistas y rentabilistas de los años 60.

La formulación de una teoría de la Colonización como algo distinto y, quizá, superior de la Reforma Agraria, en su forma tradicional, vino a ocupar un paquete de artículos firmados por

los autores más relevantes y ocupan la parte principal de los primeros números de la Revista de Estudios Agro-Sociales.

En el primer número y primer artículo se presenta una relación, documentada y solvente, de las diferentes Reformas Agrarias conocidas (Gómez Ayau, «La Revolución Verde», REAS n.º 1, Oct.-Dcbr. 1952) con las que se puede establecer algunos rasgos definitorios: la ejecución de obras públicas es valiosa en el marco de las Reformas, la expropiación puede ser un instrumento de la acción del Estado, como sanción o como norma. El mismo autor planteaba en un artículo posterior («Papel del Estado en las grandes obras de transformación», n.º 4, jul.-sepb. 1953) el proceso de transformación de la política hidráulica o de Obras Hidráulicas a la política de Colonización más allá de la política de Riegos, que puede ser considerada como propia de la última fase de los partidarios de la Obra Hidráulica. Esa política de colonización se considera correcta y valiosa si se contempla como un esfuerzo planificador autárquico, orientado a la elevación de la riqueza nacional.

Este esquema de razonamiento se verá reforzado por la intervención del entonces Presidente del Instituto de Estudios Agro-Sociales, argumentando acerca de la estabilidad del campesino que ha tenido acceso a la tierra, previamente parcelada («Fomento y Defensa de la Propiedad Agraria familiar», n.º 5, oct.-dcbre. 1953) recogiendo casi expresamente la ideología que sostenía el preámbulo de la Ley de Colonización de Grandes Zonas de 1939: La recuperación y saneamiento de nuevas tierras, además de elevar la riqueza, crea una clase de campesinos interesados en defender la Patria de sus enemigos. En esta situación se puede decir que «la expropiación es justa» si se produce aumento del empleo productivo. Se deja así a la vista otro debate soterrado acerca de la legitimidad de la expropiación de tierras, que no tenía demasiados defensores en la primera época. De hecho, las primeras actuaciones del Instituto Nacional de Colonización se hicieron comprando las fincas a sus propietarios.

Finalmente, el frente se cierra con un artículo de A. Torrejón, Director del Instituto Nacional de Colonización, que culmina la línea de razonamiento dominante en la época: Conseguir industrializar el país o su equivalente, al decir de Torrejón: Crear regadíos. El efecto de la colonización es «análogo a la transformación industrial». Transformar, sea industrialmente, sea agrí-

colamente, se puede declarar «deber moral del Estado» puesto que crea riqueza y empleo.

En este punto, la Colonización, a más de un toque declaradamente «keynesiano» (por lo que respecta al pleno empleo) recoge las características de la legislación de principio de siglo, colonizar es ante todo repoblar, ruralizar el espacio, con lo que se alcanza una perspectiva común para la colonización y la repoblación. Repoblar, en países históricos, es intensificar el uso de las tierras; ruralizar espacio natural y crear plantaciones, haciendas (¿Encomiendas?) equivale al sentido clásico de colonizar espacios nuevos.

La componente principal de la Colonización, en la doble aceptación señalada es, sin duda, la planificación del desarrollo y del desarrollo agrario que adquieren carta de naturaleza desde los tempranos años cincuenta, como expresión autóctona de la política económica de la época. Para el caso que nos ocupa, esa mención a los recursos internos autóctonos, representa una idea latente de «superación» de la Reforma Agraria «clásica» por medio de la planificación del desarrollo y consecuentemente, aparece un substrato de artículos y menciones regulares a los países de economía colectiva, por lo que a la planificación de la economía se refiere, a más de una igualmente frecuente mención a las Reformas Agrarias acometidas especialmente por la Organización Sindical y que debería ser estudiada cuidadosamente, como muestra de las tensiones vinculadas a la política colonizadora de los años cincuenta. Algunos «reformadores» esperarán pacientemente a introducir el tema cuando se neutralice.

En la época en que ha sido promulgado el Plan de Obras de Badajoz, no puede dejar de aparecer la polémica del desarrollo y la planificación, a través de uno de los principales doctrinarios de la colonización: Emilio Gómez Ayau. En septiembre de 1953 al hacer una pequeña historia de la evolución de las leyes colonizadoras desde 1870 y la diferente función del Estado, menciona los Planes de Badajoz y Jaén, para hacer notar la incongruencia de que dichos planes (concretamente Badajoz, que tuvo una Comisión de Estudio para elaborar un Plan de Desarrollo) se concibían a nivel provincial y no regional o de área, dadas las interacciones que se perciben inmediatamente, Ayau se previene contra sus críticos haciendo notar que no se apoya en «la moda de planificar» sino en la evidencia del carácter económico de las leyes ci-

tadas, más allá de su contenido técnico (REAS n.º 4. «El Papel del Estado en las Grandes Obras de Transformación Agraria»).

Como quiera que la transformación en regadío, adquiere la máxima importancia en la época, se produjo la primera mención descriptiva del Plan Jaén y el primer informe sobre el Plan Badajoz a principios de 1954 (n.º 6 de REAS, artículo de López de Santamaría), que lo presenta como el primer Plan de Desarrollo no «sectorial», completo, no parcelario —«integral», diríamos ahora— que encomienda a los empresarios locales la industrialización de la zona, puesto que la Comisión Técnica Mixta de 1951, creada por O.M., tenía como propósito la elaboración de un Plan Coordinado de Colonización, Industrialización y Electrificación que respondiese a los objetivos del Plan de Ordenación Económico-Social de Badajoz, publicado en 1950.

Las ambiciones generalistas sucumbieron a poco de promulgarse la Ley, en 1952, que daba un margen de 14 años para instalar colonos y sobre todo crear capital fijo en el área y sus explotaciones. La discrepancia entre un plan reducido y un plan general centra el debate del desarrollo.

Esta idea fue inmediatamente recogida y lanzada hacia arriba por Emilio Lamo de Espinosa en 1954 (conferencia «Agricultura española y su industrialización», dada en el CSIC a raíz de un Congreso Internacional y recogida por REAS n.º 7) donde propone formalmente la redacción de un Plan Nacional de Industrialización Agraria «semejante a los Planes de Badajoz y Jaén» y sometidos a una de realización temporal, como los citados y fija el horizonte de realizaciones posibles en un período de 10 años, si se formalizase un Plan Nacional de las características mencionadas.

Las referencias a la economía dirigida, necesaria para llevar adelante una Planificación semejante, se hacen más frecuentes, e incluso expresas, en el caso de Alejo Leal al comentar la Ley de Unidades Mínimas de Cultivo (REAS n.º 11, abril-junio de 1955). Según éste, es preciso un cierto grado de dirigismo económico para que la técnica satisfaga las necesidades materiales de la población.

La contradicción, o al menos ambigüedad conceptual, encontró su solución a través del recurso a la primacía de la Técnica. Así, se tratará de crear unas bases jurídicas propias para desarrollar una política agraria que sustituya la visión simplista de la Reforma Agraria... «por la Colonización o alteración del Medio

Agrario...» (E. Lamo de Espinosa. REAS n.º 10, enero-marzo 1955, «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa de fincas rústicas, por causa de interés social»).

Con el peso que cabe atribuirle a Lamo de Espinosa en ese momento se puede entender la definición transformadora de la Colonización, y la definición técnica de la misma: «la mejora de la productividad... técnica, económica, social y jurídica... (con el fin de) crear empresas agrarias sólidamente asentadas» y, finalmente, política: «La Reforma Agraria ha perdido su sentido demagógico, afirmando su sentido técnico», la colonización es pues la Reforma Agraria Técnica. La técnica será la política o aún mejor: la técnica es la reforma.

Sobre principios de 1956, Campos Nordman, gestor del Plan Badajoz, realiza una exposición y evaluación del Plan de Obras, al tiempo que la revista Información Comercial Española (ICE) publica el primer número monográfico sobre el mismo Plan (REAS n.º 14, enero-marzo 1956, «Notas sobre la planificación económico-social de la provincia de Badajoz»).

Define el autor como objetivos del Plan la consecución del pleno empleo y defiende como muy acertada la creación de un órgano gestor en que se integraban todos los organismos provinciales.

La Planificación del desarrollo regional se considera como una actividad específicamente económica, sujeta, por tanto, a objetivos definibles, en tanto que la planificación material, es técnica y sujeta a la égida de las exigencias técnicas, que forman —dice— «la base de la economía».

La mención de la economicidad de la planificación viene a recordar que el aspecto técnico-económico del desarrollo resulta distinto, cuando no ajeno, a la perspectiva más ideológica de los defensores de la autarquía económica nacional.

El esfuerzo de centrar el Plan de Badajoz en la componente del desarrollo regional lleva al autor a enfatizar la importancia que tiene la inversión privada por medio de «estímulos lucrativos», lo que llevaría a la formulación de una «Planificación psicológica» con este propósito.

Además del fomento de la participación privada, expreso en el régimen desde la Ley de Colonización de 1939, se acompaña ahora la evidencia de que los rendimientos incorporados por la acción estatal se multiplican y ello justifica la acción múltiple del

Estado, la intervención orientada a elevar los rendimientos y facilitar la ayuda técnica necesaria (Cavestany, «Menos agricultores y mejor agricultura», REAS n.º 13, octubre-diciembre 1955) lo que puede implicar una disminución de población agrícola y rural: «Las variaciones de Renta se deben a las variaciones en la productividad del trabajo y a un mejor comercio exterior». Reducir población agraria y mejorar los rendimientos constituye, para el Ministro, «la verdadera Reforma Agraria».

La política de fomento de los movimientos de población se sustentaron en esta época y bajo el doble patrón mencionado. Mejorar la productividad exige inversiones y formación bruta de capital, lo que requiere divisas para importar, es decir exportaciones de productos y redistribución de la población activa.

En esta época han empezado a aparecer menciones específicas acerca de la inviabilidad de la política autárquica, a apreciar el argumento del intercambio del mercado, en el desarrollo interprovincial o regional. Concretamente Lamo de Espinosa lo menciona explícitamente en su artículo «La agricultura dentro de un proceso de expansión económica» (REAS n.º 13, octubre-diciembre 1955).

La presencia del objetivo productivista y su exigencia de elevación de la eficiencia, llevaba implícito el fomento de la emigración, proceso que pronto se convirtió en política oficial. No obstante, dicha tendencia debía articularse con la colonizadora que se expresaba muy bien, a través del pensamiento de las denominadas «clases medias económicas». «Un país que ha sabido construirse una clase numerosa de campesinos propietarios, es un país que ha sabido asegurarse contra las subversiones sociales» (Sánchez-Puerta, 1951).

La colonización en su función repobladora es un instrumento útil de defensa «contra las subversiones», se puede asignar a esta corriente, el intento que por esos años realizaron de consuno el Ministerio de la Gobernación y de la Vivienda de impedir los flujos de inmigrantes a las grandes ciudades.

El intento es obvio que fracasó y el proceso migratorio se aceleraba, poniendo en cuestión la política de fijación de población y la ruralización del espacio.

En alguna medida puede entenderse que la aparición sucesiva de estudios sobre zonas de colonización (La Violada, Vegas Bajas) parece formular una lucha por defender las realizaciones

desde el punto de vista social. G. Ayau, «Transformación del desierto de La Violada» (REAS n.º 20, julio-septiembre de 1957), lo formula con gran claridad: Los Planes deben tener balances económicos colectivos y no pueden «ser ajenos a la distribución de la renta entre los ciudadanos ni a su ocupación», o como decía Nordman, se verán difuminados los fines económicos y sociales (REAS n.º 14, enero-marzo de 1956). En definitiva, Ayau insiste en algo cierto, la política de transformación exige un período de maduración de los regadíos para juzgar realmente la eficacia de las inversiones que han cambiado la naturaleza de un área por medio de «la transformación total y completa del sistema productivo» (E. Lamo, «La agricultura dentro de un proceso de expansión económica». REAS n.º 13, octubre-diciembre de 1955).

LA RACIONALIZACION COMO OBJETIVO

A partir de la segunda mitad de los años cincuenta el acento se pondría fundamentalmente en la eficiencia económica, haciéndose sospechosa toda otra actividad económica.

El desarrollo agrario es ahora un problema de modernización, al decir de Cánovas, en su primer discurso como Ministro de Agricultura ante el IX Pleno del Consejo Económico-Sindical (REAS n.º 21, octubre-diciembre de 1957), «la mínima exigencia que se puede formular es obtener de las tierras el máximo rendimiento» para lo que es necesario racionalizar la explotación agraria, más allá de la nula producción. Se trata, dice Cánovas, de elevar la oferta de bienes de consumo, es decir de elevar la producción para atender los incrementos de demanda que genera el bienestar nacional, ello exige, a diferencia de otras épocas, «racionalizar las explotaciones con vistas a su posible modernización», para ello el Estado «ha multiplicado las inversiones directas e indirectas en la agricultura».

Las dificultades de capitalización y la inversión agraria habían adquirido carta de naturaleza a través de un artículo de París Eguilaz, Luis García Oteyza y G. Santacruz (REAS n.º 19, abril-junio de 1957, «La inversión en agricultura») que adelantaba la nueva estrategia: La producción ha crecido desde 1952 por encima de los valores del quinquenio 30-35 (que desde muchos puntos de vista sigue siendo un listón de referencia del régimen) pero la producción por habitante ha venido decreciendo regularmen-

te. La política de abastecimientos ha sido un éxito, pero debe finalizarse. El lema de los agricultores ahora debe ser «productividad», dirá el Ministro de Agricultura.

Mostrando sensibilidad hacia las problemáticas dominantes, el Instituto de Estudios Agro-Sociales preparó un Plan de Desarrollo Agrario presentado en los proyectos de Desarrollo de la Región Mediterránea Española, promovidos por FAO que fue recogido en el n.º 26 (enero-marzo de 1959) que centra su objetivo en el desarrollo de potencial agrario, a través de la transformación en regadío que puedan favorecer «expectativas de déficit decrecientes».

A partir de la creación de puestos de trabajo en los sectores no agrarios, al tiempo que la reducción de activos agrarios se compense con una elevación de la productividad de estos y consecuentemente de los rendimientos de los cultivos y ganadería. Este documento será considerado en varios números sucesivos y presumiblemente utilizado en la discusión de la planeación del desarrollo y sus condiciones.

En el n.º 28 (julio-septiembre de 1959) se recogen puntualmente los discursos de presentación en las Cortes del Plan de Estabilización de los Ministros de Hacienda y Comercio. La declaración esencial de objetivos en las conferencias inaugura un nuevo período, declarando extinta oficialmente a la autarquía: «Nuestra meta es la libertad económica».

Por lo que respecta a las preocupaciones agrarias que recogerá la revista, se introduce el tema de la subsistencia de la agricultura en el desarrollo industrial.

LA AGRICULTURA COMO CUESTION

En el mismo número que se publicaba el Plan de Estabilización (REAS n.º 28, julio-septiembre de 1959), J. María Olías Porrás publicaba «Papel de la Agricultura en el Desarrollo Económico» en que se argumenta en torno al carácter crucial que para el desarrollo industrial tiene la industrialización previa de la agricultura. Una intensificación técnica que permita incrementar la oferta de alimentos, a la vez que disminuye la población activa, formará el núcleo de la mano de obra industrial. La inversión necesaria es esencialmente la suma de inversión agrícola y la industrial complementaria.

El experto de NN.UU. contratado por la Presidencia del Gobierno, Berno R. Knall, publicó igualmente un artículo en la misma dirección: El incremento de la población es una rémora si no se produce una industrialización acelerada y ésta exige un «fomento de la agricultura» que eleve la producción agraria (REAS n.º 30, enero-marzo de 1960, «El equilibrio entre el desarrollo de la industria y la agricultura como condición de un crecimiento orgánico de la economía»).

Estas formulaciones pueden considerarse reforzadas por el artículo de Angel Zorrilla Dorronsoro, creador del I.N.C. y Director del mismo hasta 1946, argumentaba a favor del «sostenimiento de los precios de los productos agrícolas, a pesar de las tensiones inflacionistas generadas por la expansión del período 1953-58» (REAS n.º 34, enero-marzo 1961, «La agricultura en la 'crisis' del desarrollo económico»).

Poco antes un representante del sector privado, don Leopoldo Ridruejo, había planteado la conveniencia de que se reorientase la política de expansión de la transformación en regadío, facilitando la que denominó «solución-propietario» que presentaba varias ventajas, en orden a la eficiencia de las inversiones, especialmente por lo que respecta al freno de la inflación, dado que una inversión en riego es inflacionaria el tiempo que no produce, y ese período se minimiza en el caso de apoyo a los propietarios y reservistas de las zonas transformadas. Idea que fue recogida una tarde en un discurso de Ullastres. (REAS n.º 31, abril-junio de 1960, «Actualidad de los riegos en España»).

Las tomas de posición que representan estos artículos se justifican por la orientación del discurso de Franco al cumplirse los 25 años de su exaltación a la Jefatura del Estado, recogido por la Revista, «Discurso del Caudillo al Consejo Nacional de F.E.T. y de las J.O.N.S.». El Jefe del Estado establece el programa de lo que constituirá la política agraria básica de los próximos años: «lograr con la intensificación del cultivo y buen cuidado de las tierras un mayor rendimiento» (discurso pronunciado el día 2 de octubre y publicado en REAS n.º 37, octubre-diciembre de 1961).

La persistencia de la línea de transformación se produce a través de la promulgación de la Ley que modificaba algunos artículos de la Ley de 1949 sobre Colonización y Distribución de la Propiedad.

En el discurso de presentación ante las Cortes el Ministro Cánovas argumentaba «la conveniencia de que se considerasen

obligatorias las obras de interés agrícola privado en las tierras reservadas y exceptuadas, lo que se dirige evidentemente a la valorización de las tierras afectadas por el agua del dominio público» (Discurso publicado en REAS n.º 39, abril-junio de 1962).

Poco antes de que se iniciasen los planes de desarrollo y se efectuase la primera solicitud de ingreso en la Comunidad Económica Europea, García de Oteyza hacía notar la estrecha vinculación que existía entre los problemas del desarrollo económico, presentes por todas partes, y los problemas de incorporación a la CEE, especialmente por lo que respecta a la potenciación de la transformación en regadío de los particulares y la expansión de las exportaciones (REAS n.º 38, enero-marzo 1962, «La agricultura, el desarrollo económico y la integración europea»), en uno de los primeros artículos que entran en el tema de la incorporación, solicitud que se presentó formalmente en el mes de enero de ese mismo año y cuyo texto se recoge en la misma Revista.

El último que entra frontalmente en la discusión de las virtualidades de la colonización procede de su primer Director General y en algún aspecto su creador: Angel Zorrilla Dorronsoro, en su artículo «Inversiones en Colonización» (REAS n.º 41, octubre-diciembre de 1962) se discute el Informe del Banco de Reconstrucción y Fomento desde dos perspectivas: en primer lugar acerca de la solvencia técnica del análisis de la forma. El autor insiste en la distinción entre inversiones del I.N.C. y créditos, estimando que el valor del suelo es simplemente una transferencia, puesto que se contabiliza como inversión para el colono y como realización o ingreso para el propietario reservista. Lo mismo cabe decir de las inversiones en regadío; para el Estado son inversiones los anticipos a fondo perdido y el resto son créditos.

Más importancia tiene la intención que muestra el Informe de arremeter contra el mismo propósito político que encierra la colonización. Zorrilla insiste en la necesidad de esperar para la valoración del regadío a la maduración de las inversiones, lo que requiere un período inflacionario que es posteriormente absorbido por la misma inversión. El elevado coste de las inversiones básicas debe considerarse con esa perspectiva.

Finalmente, el autor de este artículo —ciertamente a contrapelo de la corriente dominante— sugiere, respecto al informe, la idea de apoyo sino vinculación a los intereses de la propiedad territorial que, no obstante, no prevalecerá, al menos en su opinión.

LA CONCENTRACION PARCELARIA

El Informe citado puso también en discusión la concentración parcelaria, segundo de los grandes elementos de la política territorial agraria del gobierno. La concentración puede legítimamente ser considerada como otro de los grandes temas de la revista, tanto por su fecha de nacimiento como por la vinculación que varios de sus ejecutivos de más alto nivel tuvieron con la misma.

Así, la aparición del Informe del Banco Mundial, cuyas referencias a la concentración pueden considerarse elogiosas, suscitó la publicación de un artículo de Luis García de Oteyza titulado «El Informe del Banco Mundial y la Concentración Parcelaria» (REAS n.º 41, octubre-diciembre 1962).

Efectivamente la propuesta de que se ampliase el presupuesto del servicio responsable del Organismo fue seguido de modo que en los años siguientes se pasó de una superficie media anual de 34.800 Ha de tierras concentradas en el período experimental (1953-1959) hasta la realización de 269.509 Ha concentradas anualmente en los años sesenta, a partir de la publicación de la Ley de Concentración Parcelaria.

El autor, por el contrario, defiende el tratamiento integral de la Concentración Parcelaria y sus obras frente a las objeciones presentadas por el Informe acerca de la proporción elevada de fondos que se invierte en caminos, puentes, etc., sugiriendo directamente «que se dediquen menos recursos públicos y menos tiempo» a las obras de Concentración Parcelaria y en todo caso que si se incluyen en el plan su realización demorarse hasta la consolidación de la Concentración Parcelaria (Informe del Banco Mundial, pág. 402, recogido en REAS n.º 41, el capítulo agrario completo, pág. 229).

El tema de la Concentración Parcelaria fue introducido en la Revista por el mismo L. García de Oteyza (REAS n.º 2, enero-marzo 1953) por medio del artículo «Notas en torno a la Ley de Concentración Parcelaria» en el que se sugería la conveniencia de que se introdujesen en los proyectos de Concentración Parcelaria programas de «mejoras territoriales» como efecto demostración y apoyándose en el prestigio que la colonización y su obra tiene para los campesinos. Se introduce en este mismo artículo (fundamental podría leerse) un problema que dio lugar a discrepancias de interpretación entre los analistas e incluso entre los ejecutores

de la Concentración Parcelaria. Dice Oteyza que la concentración es antes que otra cosa un asunto técnico y no jurídico, siendo competencia del trabajo legal únicamente lo concerniente a los «estudios previos».

Casi inmediatamente Alberto Ballarín Marcial replicará en su artículo «Introducción al estudio de la Concentración Parcelaria» (REAS n.º 9, julio-septiembre 1953) en que *sensu contrario* manifiesta que la concentración parcelaria no es exclusivamente jurídica, «los aspectos técnicos deben ser tenidos en cuenta», puesto que la Reforma Agraria, al presente, es sobre todo creación de unidades de explotación.

El carácter experimental de la misma Concentración Parcelaria y su resultado se comenta por su Director General don Ramón Beneyto Sanchís en la conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Jurídicos cuyo título «Ensayo de Concentración Parcelaria» es recogido por la REAS n.º 10 (enero-marzo de 1955). En dicha conferencia el autor describe los apoyos recibidos por el I.N.C. que se hizo cargo de las obras complementarias, al tiempo que se queja de la escasez presupuestaria en comparación con el «verdadero lujo de medios y consignaciones» de que disponen los servicios equivalentes de otros países.

Como quiera que casi inmediatamente una Ley «normal» retiró el carácter experimental de la actividad (Ley de C. P. de 20 de julio de 1955 y su texto refundido de agosto) se produjo una importante cadena de artículos sobre diferentes aspectos conflictivos o antiguos de la nueva legislación. Así se publica un artículo sobre el papel de los Registros de la Propiedad (REAS n.º 16, julio-septiembre de 1956); sobre las dificultades de la conservación de las obras (REAS n.º 13, octubre de 1955); sobre las dificultades de coordinación entre los Registros y el Catastro (REAS n.º 18, enero-marzo de 1957); sobre la posición de los bienes territoriales en la Concentración Parcelaria (REAS n.º 23, abril-junio 1958); sobre las dificultades probatorias de la investigación de la propiedad y su procedimiento (REAS n.º 25 y n.º 27 de octubre de 1958 y abril-junio de 1959) en que Pablo Vidal Francés realiza un casi completo análisis de todos los procedimientos ligados a la concentración y suficientemente consolidados; y finalmente un último artículo sobre finalidades y costos de la concentración (REAS n.º 34, enero-marzo de 1961).

A partir de la promulgación de la Ley de 1962 (Texto refundido) que estabiliza los procedimientos y con el componente ream-

bientador implícito en el Informe del Banco Mundial, se considera como tema resuelto y únicamente se podrá seguir algunos artículos sobre los efectos de la concentración en diferentes áreas.

EL DESARROLLO COMO OBJETIVO

Es conocido que el denominado Informe del Banco Mundial patentizó la nueva estrategia económica que se venía anunciando desde diferentes facetas, incluido el texto del Jefe del Estado mencionado antes.

Para la supervivencia de la política de colonización, al menos como política de riegos, es necesario citar la casi recensión y crítica que hace, párrafo a párrafo, don Emilio Lamo de Espinosa en la REAS n.º 41 (octubre-diciembre de 1962). El artículo que titula «El Informe del Banco Mundial y la Agricultura», formula dos principios que —dado su peso específico— no cabe duda que fueron considerados por los redactores del Plan de Desarrollo. El primero de ellos es que «la agricultura es el soporte de la libertad política española», entendiéndola «libertad» como la independencia del régimen; la producción agrícola y «los agricultores suponen la gran reserva de estabilidad» que aún sin justificar posiciones autárquicas, deben ser protegidas para salvar la independencia.

El segundo principio que cita es el que establece como pilar del régimen, la política de regadíos, por lo que cualquier disminución o desestimiento de esta política «es contraria a nuestros intereses nacionales».

De como estos principios pesaron en el Plan de Desarrollo lo relata el mismo Lamo de Espinosa en la conferencia que dio en la Escuela Diplomática en enero de 1964 recogida por la REAS n.º 45 (octubre-diciembre de 1963) con el título «La Agricultura y el Plan de Desarrollo».

El Plan de Desarrollo había sido promulgado el 28 de diciembre de ese año. En el Plan se incluye la transformación en regadío de 300.000 Ha, la expansión de la práctica reordenadora de la propiedad.

Igualmente el autor, citando un viejo texto de Cavestany «Mejor agricultores y mejor agricultura» entre en el tema de los movimientos de población, tema que posteriormente es recogido por Arturo Camilleri en su artículo «La expansión de la oferta agra-

ria en el Plan de Desarrollo» (REAS n.º 47, abril-junio de 1964), planteando los necesarios ajustes de intensificación del capital que los empresarios agrarios deberán realizar por causa de los movimientos migratorios.

Nuevamente interviene en la discusión Emilio Lamo de Espinosa en un nuevo artículo «La Agricultura, problema social» (REAS n.º 48, julio-septiembre de 1964) replantea la necesidad de que el Plan de Desarrollo profundice en la protección al sector agrario, para lo que formula un cuasi-programa de intervención estatal: *a)* fomento de la agricultura de grupo y desarrollo legal de la misma y fomento de la racionalización de la agricultura y las producciones. En esta misma idea insiste Angel Zorrilla en el n.º 52 de la Revista (julio-septiembre de 1965) atacando la libertad de mercado sin protección por lo peligroso que puede resultar para sector agrícola, en su artículo «El crecimiento de los países de insuficiente desarrollo».

LA REFORMA AGRARIA RECUPERADA

Exceptuando una relativamente abundante presencia de informaciones de carácter internacional sobre la reforma agraria acometida en diferentes países, la doctrina oficial sobre la Reforma Agraria tendía a referirse a la medida de reforma de estructuras y modernización. La síntesis era necesaria, tanto más cuanto que las corrientes insertas en los dictámenes del Informe del Banco Mundial parecían señalar el predominio de una cierta tendencia liberalizadora que permitía integrar los dos conceptos.

En consecuencia, el Instituto de Estudios Agrosociales y en colaboración con otras instituciones adecuadas (OEA y Cultura Hispánica) organizaron un curso de seis meses titulado «Desarrollo Rural y Reformas Agrarias» conteniéndose las conferencias en unos períodos de prácticas para los alumnos seleccionados.

El programa del curso fue publicado en el número 43 de la Revista (abril-junio de 1963) y con la experiencia que proporcionaba la reiteración del curso en el período 1964-65 se dedicaron tres números sucesivos de la Revista (los números 52, 53 y 54 que abarcan el período julio de 1965 hasta enero-marzo de 1966) en que se recogieron las principales conferencias. Destacamos la aportación de Luis García de Oteyza «Experiencia sobre la Reforma Agraria e Iberoamérica» (REAS n.º 52) que menciona, lúcidamen-

te, como la corriente reformista surgida en Latinoamérica parece ser la contrafigura del impacto que, en esos países, tuvo la Revolución y Reforma castrista. La necesidad que se eliminen formas de propiedad y explotación agraria que denomina patológicas y cuya remoción considera esencial, es desde el punto de vista de una Reforma Agraria el mínimo.

Tiene interés, igualmente, la aportación en el mismo número de Ballarín Marcial que titula «Principios Generales de la Reforma Agraria Integral» en el que insiste en la diferencia que para las necesidades iberoamericanas tiene el distinguir claramente entre Reforma Agraria y Colonización, ordenación rural o cualquier otro tipo de reforma de estructuras. A partir de esta premisa ofrece una relación de lo que califica como principios generales de las Leyes de Reforma, en lo que tienen de afín con España. Los otros dos números incluían una relación de bibliografía básica, documentos internacionales relevantes y cinco Leyes de Reforma Agraria. Puede decirse que en un sentido muy específico es la mejor aportación bibliográfica y documental que se ha realizado en este país sobre este tema.

Una aportación posterior, fuera del marco de los cursos citados, la presenta Leovigildo Garrido (REAS n.º 67, abril-junio de 1969) en su trabajo «Consideraciones en torno a la estructura agraria y su reforma» que enfatiza la atención al aspecto de dimensión y organización de la empresa agraria; desde su punto de vista, el concepto que propone «Reforma de la estructura agraria» se debe considerar de mayor contenido y enjundia que el más parcial de reforma agraria. Posteriormente, el autor clarificó el contenido de su concepto en el artículo publicado en el REAS n.º 84 (julio-septiembre de 1973) que tituló «Reforma de las Estructuras y desarrollo regional» en que se concreta el carácter de técnica de desarrollo regional aplicable, especialmente, a las regiones deprimidas de su aportación en que incluye «aspectos culturales, sociales y psicológicos».

Entre las dos fechas indicadas, para este autor se ha producido la creación del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, institución heredera del Instituto Nacional de Colonización y del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, recogido en la Revista n.º 76 (julio-septiembre de 1971) y la publicación de la Ley que con el mismo nombre que el Instituto, daba carta de naturaleza a la Reforma Agraria en la forma que había evolucionado durante los años colonizadores.

En el último artículo publicado por el recientemente desaparecido Emilio Lamo de Espinosa, se desarrolla la historia de esta ley que refunde una importante cantidad de Leyes y disposiciones dictadas entre 1939 y 1971 con una clara idea de continuidad y acumulación en la práctica de la colonización, la concentración y la ordenación rural (REAS n.º 91, abril-junio de 1975).

Un nuevo intento de aproximación al tema sudamericano, se realizó a través de la Asociación de Economía y Sociología Rural, la Asociación de Derecho Agrario y el Instituto de Estudios Agro-Sociales que aportó su revista para la publicación de las conferencias. Así los números 79 y 80, publicados entre abril y septiembre de 1972, fueron nuevamente monográficos dedicados a «La Reforma de la Agricultura en Iberoamérica».

Destacaremos del conjunto de aportaciones la de Ballarín-Marcial y la de M. Gavilán. Corresponde al primero «Derecho Agrario y Reforma Agraria» en que desarrolla la idea de «reformismo permanente» de la actividad jurídica y desde la perspectiva un tanto burkiana, propone la sustitución de la «vieja noción» Reforma Agraria, por la de reforma de la empresa agraria y de la agricultura. La idea de reforma permanente ya había sido formulada por este escritor en su artículo «Propiedad y empresa de la base del Reformismo agrario» (REAS n.º 76, julio-septiembre de 1971).

El artículo de Gavilán «Nuevas tendencias de la Reforma Agraria en Iberoamérica» presenta la relación de reforma agraria y las tendencias que dominan en todas las que se han formulado recientemente, discriminándolas en torno a la cortadura que representa 1960 en Latinoamérica.

Terminamos estos comentarios en torno a la consolidación de un cierto concepto de reforma agraria, con la argumentación, un tanto descorazonada de José Vergara, que en el mismo número monográfico comenta como las reformas agrarias que tienen éxito son fundamentalmente revolucionarias, es decir corresponden a acciones revolucionarias expropiadoras. «Obstáculos para el desarrollo rural en Iberoamérica y España» (REAS n.º 79, abril-junio de 1972).

EL DESARROLLO RURAL Y EL REGIONAL

A partir de este seminario y salvo aportaciones no muy significativas, el debate de la Reforma y la Colonización desaparece

de la revista y se consolida el del Desarrollo Agrario y sus formas especializadas.

Concretamente, se presentan una serie de artículos sobre el desarrollo regional que recogen, de una parte, la tradición de la colonización, en tanto que desarrollo regional como fue reconocido por el ya citado Informe del Banco Mundial y por los sucesivos Planes de Desarrollo, además en estas fechas ha sido creado el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) en la CEE (Acuerdo de enero de 1973), lo que ponía sobre la mesa la cuestión de la economía regional.

Por su parte, la evolución de los Planes de Desarrollo españoles, pasan de la ignorancia estricta del problema en el I Plan a la declaración de objetivos territoriales específicos del III Plan de Desarrollo.

La Revista dedicó un número monográfico (REAS n.º 84, julio-septiembre de 1973) a recoger las aportaciones de los participantes en una reunión de Estudios de la Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias.

Posiblemente, del conjunto de artículos, sea el más apropiado para comentar el presentado por R. Martínez Cortiña que realiza un análisis sistemático de todas las acciones regionales acometidas en los últimos años, para confeccionar unos cuadros de evolución de la productividad agraria que refiere a las regiones españolas, para evaluar los efectos de la citada política de desarrollo y concluir evidenciando su escasa incidencia sobre las zonas atrasadas («Análisis crítico de los programas de desarrollo agrario en el contexto del desarrollo regional, durante los últimos treinta años»).

La mención que este autor hace a las virtualidades del III Plan como instrumento vertebrador del territorio es reforzada, igualmente, por la aportación de Fernando Fernández en su trabajo «Instrumentos y medidas regionales en el marco del III Plan» (REAS n.º 84, julio-septiembre de 1973) que insiste en la superación de las sugerencias inducidas por el Banco Mundial y enfatiza la política regional como instrumento vertebrador del territorio. Curiosamente cita como resultado verdadero del III Plan en este ámbito, la posibilidad de que se establezca un verdadero desarrollo regional en el IV Plan.

Esta noción de desarrollo agrario y regional, se desarrolla más fuertemente por Carmen Nieto Ostilaza (REAS n.º 90, enero-marzo de 1975) con un artículo «La Agricultura en el contexto

de la Planificación del Desarrollo» en que a más de algunas consideraciones acerca de la situación de la agricultura en los programas de desarrollo, por causa de sus rigideces, la autora comenta el modelo econométrico que está siendo empleado, con las magnitudes más importantes, para la preparación del IV Plan de Desarrollo que, como se sabe, no llegó a ser promulgado.

Aún persistirá el tema regional en la revista, con la publicación de un monográfico dedicado a la «Política Agraria y la Cuestión Regional» (REAS n.º 103, abril-junio de 1978) que se presenta como aportación a la «sugestiva cuestión» que es el tema del regionalismo y las autonomías.

Por ello la Asociación de Economía y Sociología Agraria realizó una sesión de estudios cuyo resultado fue el número de la revista citado.

Es evidente que el momento en que las Pre-autonomías están definiendo su existencia pesaba sobre los autores, dado que no se puede reconocer diferencia alguna entre los planteamientos del análisis regional vertebrador y los estudios presentados ahora, de los cuales únicamente el de Julián Marías «Antecedentes Españoles en Orden a la Regionalización» parece sensible a la nueva dimensión del problema; sensible no es sinónimo de favorable. El autor se sorprende de la hostilidad que los autonomistas o «regionalistas» tienen del concepto de región como unidad mayor que las provincias, se plantea el fenómeno de destrucción francés reforzando la personalidad regional. En los demás casos, la ambigüedad entre descentralización regional y regionalismo, parece clara.

Los temas de orden territorial, esto es, la práctica de la colonia agrícola, de la ordenación del territorio, del desarrollo integrado o de la regionalización, parecen ceder paso a análisis medio ambientales o a cuestiones jurídicas.

Se presentan en los últimos números políticas de desarrollo especializados: turismo rural y prácticas sectoriales semejantes.

En alguna medida puede creerse que un ciclo de la revista ha sido cubierto por completo y, en el futuro, la recomposición del consejo de redacción implicará la búsqueda de nuevas perspectivas en el marco de una administración agraria diferente de la que sustentó la vida de la revista.