

# LA DEMANDA DE RELOCACION DE LA POBLACION

(PLANTEAMIENTO, CONVERSION Y REPERCUSIONES  
EN EL SISTEMA POLITICO ESPAÑOL)

## I. INTRODUCCIÓN

Cada momento histórico podríamos decir que lleva un signo peculiar. El signo del milenio fue la oscuridad; el medievo conoció la trascendencia, y el signo de nuestra época es la transición. Si, por un lado, el cambio es un aspecto esencial de la sociedad en todo momento, de modo que siempre hubo transición, por el otro, solamente el mundo de hoy, como ampliamente expone G. Germani (1), ha conocido la emergencia de un tipo de sociedad radicalmente distinto de todos aquellos que lo precedieron, una forma diferente por entero de las formas históricas anteriores. Y, aún, como si no fuese suficiente peculiaridad la nota de la transición, nuestro tiempo ha querido colorearse con un ritmo de transformación cuya rapidez ya no se mide por siglos como en el pasado, sino por años y hasta por días. El cambio es tan profundo que los hombres tienen tiempo en su vida para sentirlo dramáticamente y ajustarse a él como a un proceso habitual. Y es, al mismo tiempo, tan extenso que por primera vez en la historia de la especie humana las transformaciones —y las catástrofes— son totales o, lo que es lo mismo, universales: comprenden todas las regiones del Planeta y comportan el protagonismo activo de todos los individuos (2).

El sentido general del cambio supone la sustitución de la sociedad tradicional por la sociedad moderna, entendiéndose como tal la sociedad industrial occi-

---

(1) G. GERMANI: *Política y Sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, 1966.

(2) Este ha sido el tema principal en todo un sector de las ciencias sociales, que ha venido enjuiciando el fenómeno un poco al aire de los acontecimientos. Así, fue una literatura pesimista en el período de entreguerras (SPENGLER, PARETO, SOROKIN, TOYNBEE, NIEBUHR, MANNHEIM) y hoy, estableciendo un puente directo con sir HENRY MAINE y FERDINAND TÖNNIES, conoce el optimismo del culto a la modernización.

dental (3). En este camino algunos países han alcanzado ya metas avanzadas —son los países que suelen llamarse «desarrollados»— mientras que otros viven estadios retrasados de desarrollo —países en vías de desarrollo— o, simplemente, acaban de iniciar el proceso —países subdesarrollados—. Los criterios para clasificar a los diferentes Estados en uno de estos tres grupos son eminentemente económicos (renta *per cápita*, porcentaje de población activa en el sector primario, tasas de urbanización, etc.) (4).

En un principio, el proceso de modernización estuvo vinculado a una ideología política liberal: no en vano tenía como protagonistas a países como Inglaterra, los Estados Unidos o la Europa revolucionaria del siglo XIX. La revolución industrial se hizo al amparo de los regímenes constitucionales clásicos. Los procesos revolucionarios del siglo XX, sin embargo, vinieron a demostrar que el desarrollo de la sociedad industrial puede tener lugar tanto bajo formas políticas «liberales» como bajo otras «no liberales». O, quizá, para ser más precisos, podríamos decir que la modernización en el siglo XX pretende siempre la superación de las viejas formas liberales que la acompañaron en su nacimiento pero no supieron garantizarle su continuidad lineal.

## II.1. PLANTEAMIENTO DE LA DEMANDA

Dentro de esta perspectiva de cambio una de las facetas más típicas del proceso de modernización de las sociedades es su progresiva urbanización (5). La superación de las formas tradicionales de convivencia no se realiza tanto transplantando los procesos de secularización típicos de la sociedad industrial urbana a los medios rurales, como trasvasando los recursos humanos adscritos al sector primario del campo a la ciudad. La primera manifestación de un proceso de modernización consiste, precisamente, en la relocalización de la población. En el caso español, indiscutiblemente, en los últimos años —este país no alcanza el punto de «despegue», en la terminología de Rostow, hasta entrada la década de los 60— no ha habido un hecho más decisivo para el cambio sociopolítico que el trasvase interno de millones de personas que han dejado las zonas agrarias para venir a vivir a las ciudades.

Esto no implica, sin embargo, que esta manifestación del cambio haya sido comunitariamente buscada; ni, por otra parte, que no llegue cargada de sorpresas. Alguien ha querido ver en la misma expresión de «éxodo rural»

(3) W. E. MOORE: *Social Change*, Englewood Cliffs, N. J., 1963, pág. 149.

(4) W. W. ROSTOW: *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, R. U., 1960.

(5) K. DAVIS: *Human Society*, New York, N. Y., 1937.

con que se la denomina una «exageración retórica que bien nos está avisando ya de su escasa aceptación y del fuerte contenido ideológico con que se la enjuicia» (6). El «éxodo» siempre es un movimiento cargado de desesperación: una vía de redención de la miseria.

Toda una tradición, que se remonta por lo menos a la obra de Fermín Caballero, se opone al éxodo rural; llegando a impulsar, incluso, la fuerza opuesta de la «colonización interior» por razones políticas muy convincentes: el arraigo de la población rural —incluido el arraigo en su pobreza— es una fuente de estabilidad. El campesino es, por naturaleza, conservador. Así se expresaba, ensalzando las virtudes morales del labrador, don Francisco Soler Pérez, en 1919, dirigiéndose al II Congreso de Economía Nacional, al proponer «el arraigo y fomento de la población rural como cimiento de la nacionalidad» (7).

España, sin embargo, ha seguido, aunque con cierto retraso, la misma evolución demográfica que la mayor parte de los países avanzados. De una distribución inicial casi uniforme, propia de los tiempos en que la actividad económica primordial era la Agricultura y en que, por tanto, el hombre buscaba la tierra y se distribuía por toda su superficie, en asentamientos dispersos y reducidos, ha pasado a una distribución menos uniforme que muestra grandes concentraciones humanas en algunos puntos, mientras que en otros va apareciendo una acusada despoblación.

El proceso está en marcha desde principios del siglo:

— El decenio de los años 20 conoce ya grandes corrientes migratorias, sobre todo de Aragón, Valencia y Murcia hacia la zona industrial catalana.

— A raíz de la crisis del 29, que obliga a retornar a España a un número importante de emigrados, el proceso se reduce y conoce niveles bajos que perduran a lo largo de la II República, con sus pretendidas reformas agrarias, y de la guerra civil.

— El decenio de 1940-50 acusa una regresión hacia las actividades agrarias, debido, de una parte, al estado en que quedó la industria española, y, de otra, al bajo nivel de consumo de la población; lo que motivaba que la demanda se orientase, casi exclusivamente, hacia bienes de alimentación. Todo ello, unido a la alta rentabilidad de tierras marginales como consecuencia de la escasez y el «estraperlo»

---

(6) A. DE MIGUEL: «Ideologías del campo y de la ciudad», en AMANDO A. DE LA CRUZ (Ed.), *Cambios ideológicos: 1939-1970*, Madrid. (En prensa.)

(7) F. SOLER PÉREZ: *Fomento de la Población Rural*, Madrid, 1919, citado en *Ibid.*

que se producen durante los años de la segunda guerra mundial y también, por supuesto, al bloqueo económico que conoce el país a continuación, hizo que la agricultura volviera a ser un sector predominante.

— Una vez superados aquellos frenos, y encauzado ya el proceso de industrialización, el movimiento de las masas campesinas hacia las ciudades y hacia el exterior se presenta con una fuerza tan avasalladora que parece querer recuperar el tiempo perdido.

— En el quinquenio 1961-65, el total de emigrantes fue de dos millones, aproximadamente, o sea el 7 por 100 de la población estimada para ese período. Y en el bienio 1964-65, apogeo de la curva de emigración interna, el promedio anual de individuos que abandonaron su municipio osciló en torno a los quinientos mil.

Ante estas cifras es necesario reflexionar, sobre todo porque, como anotaban Bogue y Hauser, en una ponencia dirigida a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la población mundial, reunida en Belgrado en 1965 (8), «todo movimiento migratorio es una respuesta humana masiva a un desequilibrio fundamental en algún punto del sistema social». Lejos de tratarse ya de un proceso de cambio normal, o sea, institucionalizado en la terminología de G. Germani (9), es la manifestación a través de la cual se explicita una situación conflictiva que arranca de un desajuste entre «circunstancias reales» y necesidades. Ese desajuste produce un fenómeno de desintegración en el sistema social, que trata de superarse demandando del sistema político un cambio estructural.

Las corrientes migratorias responden, en este sentido, espontánea y acumulativamente a dos vías de reajuste interno que las Naciones Unidas, aprovechando la experiencia de los países desarrollados, promueven, como doctrina oficial, en los países en vías de desarrollo:

- a) Son migraciones interregionales.
- b) Son migraciones del campo a la ciudad, que favorecen el proceso de urbanización y van sentando las bases de la modernización (10).

---

(8) DONALD J. BOGUE y P. M. HAUSER: *Population Distribution, Urbanism and Internal Migrations*, Belgrado, 1965. (UN World Population Conference.)

(9) G. GERMANI, Op. cit., pág. 44.

(10) United Nations: *The Determinants and Consequences of Population Trends*, New York, N. Y., 1953, pág. 107.

No obstante, es necesario tener presente también algunas peculiaridades que aparecen en este proceso de cambio, según está teniendo lugar en el país, y que, de algún modo, podrían ser fuente de tensiones. En teoría, el proceso de urbanización es, normalmente, consecuencia directa del avance tecnológico: a) El desarrollo industrial conlleva la concentración de la población en grandes centros de producción y consumo. b) La introducción de métodos científicos en la producción agraria tiende a forzar la reducción de porcentajes de población activa en el sector. ¿Qué ocurre en el caso español? El primer apartado se cumple exactamente. Sin embargo, el campesino emigrante —primero el asalariado, luego el pequeño propietario— no se traslada a la ciudad porque «sobra» en un campo ya mecanizado. Su partida tiene lugar antes de que las máquinas y la racionalización lleguen. La tecnología está llegando al campo español como «remedio» más que como «causa» de la emigración. Luego veremos por qué realmente el campesino siente la necesidad de ser admitido en la ciudad.

## II.2. Metodología

La Ciencia Política actual sólo en escasa medida ha elaborado una teoría del cambio político. Mientras tanto los sociólogos, que al iniciar la década de los 50 se quejaban de las dificultades que tenían que afrontar para establecer una Teoría General del Cambio Social (11), y continuaban apuntando obstáculos en la década de los 60 (12), han logrado resolver su problema y establecer su propia teoría del cambio. También lo hizo la Economía respondiendo a la necesidad de renovación en que, como ciencia, se vio ante la crisis de 1929. La Ciencia Política, decía D. Easton en 1953 (13), se ha conformado, sin embargo, con analizar las condiciones estáticas que animaban las estructuras de poder, desconociendo el contenido dinámico del cambio. Este abandono nos obliga a tomar de prestado el instrumental que prepararon los sociólogos y los economistas si queremos comprender los procesos de cambio. La razón de todo esto es fácilmente comprensible. La Ciencia Política, que en sus orígenes aristotélicos se preocupaba eminentemente de «las cosas en su proceso de crecimiento», en su expresión actual arranca de las corrientes europeas y norteamericanas de finales del siglo pasado y principios del actual, interesadas ex-

(11) T. PARSONS: *The Social System*, Glencoe, Ill., 1951, pág. 486.

(12) DON MARTINDALE: «Introduction», en G. K. ZOLLSCHAN y W. HIRSCH (Eds.), *Explorations in Social Change*, Boston, 1964.

(13) D. EASTON: *The Political System*, New York, N. Y., 1953.

clusivamente en los estudios institucionales. En ese planteamiento, el cambio no significaba otra cosa que una simple anomía temporal que se daba en el sistema político. En expresión de Parsons, la Ciencia Política se preocupaba, como mucho, de las *mutaciones* en el sistema sin que su contenido alcanzase a los procesos radicales de *cambio del sistema* (14). El único camino que le quedaba al estudioso de la política era el de contemplar su objeto como una variable dependiente del sistema social, y, consecuentemente, buscar la explicación de la fenomenología política en otros procesos e instituciones sociales. En los años 30 y 40, esta tendencia aún se había visto más reforzada por la atmósfera intelectual marxista y freudiana a la moda. El científico de la política no puede hacer otra cosa que buscar las raíces sociales, psicológicas y económicas de los procesos que estudia. Y, así, los cambios sociales, psicológicos y económicos son para él más importantes que los cambios políticos: una vez que hubiera explicado los primeros, no tendría problemas con los segundos. La Ciencia Política vivía tomando de prestado la metodología socioeconómica.

El camino de superación de esa situación precaria arranca del análisis comparativo de los sistemas. Al fin, el cambio sólo se hace perceptible comparando dos sistemas separados en el tiempo, del mismo modo que se comparan dos sistemas separados en el espacio. Pero, hasta bien avanzada la década de los 50 por análisis comparativo de sistemas se entendía el estudio separado de una serie más o menos amplia de «constituciones» extranjeras. El renacimiento de la comparación, en su auténtico contenido, se produce con la aparición del concepto y la realidad de la modernización y la comparación entre los sistemas modernos y los sistemas tradicionales (15). En la década de los 60 se avanza un nuevo paso con el lanzamiento del concepto de desarrollo político (16), planteado en términos de análisis de sistemas. Y sólo al final de la década aparecen teorías más amplias de cambio político (17). Aquí utilizaremos el modelo de análisis de sistemas para contemplar la respuesta y las repercusiones ante el planteamiento de una demanda de cambio estructural que la sociedad presenta al sistema político.

---

(14) T. PARSONS, Op. cit., págs. 408 y sigs.

(15) G. ALMOND y J. COLEMAN (Eds.): *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, 1960. F. X. SUTTON: «Social Theory and Comparative Politics», en H. ECKSTEIN y D. APTER (Eds.): *Comparative Politics: A Reader*, New York, N. Y., 1963.

(16) G. ALMOND y G. B. POWELL (Jr.): *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, 1966.

(17) S. P. HUNTINGTON: *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Conn., 1968.

### II.3. Datos

Los datos con que se opera en el análisis del proceso son escasamente fiables. Siempre se hace necesario pensar en márgenes de error, a pesar de nuestro empeño en refinar al máximo las estadísticas. En las fuentes oficiales se suele infraestimar el ritmo de disminución de la población en el sector primario. Y no mejoran, por otra parte, los datos al pasar a manos de organismos internacionales. En relación, por ejemplo, con la publicación de previsiones de la OCDE (*Demographic Trends*, 1966) respecto de España, según la cual en 1975 en España habrá 3.9 millones de campesinos, el profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, Amando de Miguel aprecia que habrá aproximadamente 1.200.000 menos (18). El posible error es bastante sensible, como puede apreciarse.

Por otra parte, lejos de pensar en errores intencionales, creemos que se trata, eminentemente: 1. De la deficiencia del instrumental estadístico. 2. Del escaso uso que aquí se hace de ese tipo de materiales. 3. Del hecho de que los movimientos de población más importantes en el país hayan tenido lugar con posterioridad del Censo Nacional de 1960.

#### III.1. DETERMINACIÓN DE LA DEMANDA

Limitando mi estudio a la demanda de relocación de la población en el sentido sector primario - sectores secundario y terciario —porque es precisamente este tipo de movilidad social la que plantea una demanda más urgente al sistema— me propongo, sin embargo, analizar la demanda en la complejidad de sus elementos componentes, con el fin de alejarme de los tópicos al uso.

Hace algún tiempo leía en una publicación, más de pasatiempos que de contenido científico, algo tan decisivo como esto: «Si la vida del campo español fuera tan saludable para el estómago, como para los pulmones, resultaría encantadora» (19). J. Perich había acertado así a identificar uno de los elementos decisivos en el proceso que lleva al campesino a autoconvencerse de la necesidad de emigrar, planteando al sistema político la demanda de crear, en otro sector, una oportunidad de trabajo para él. De todos modos este elemento no es el único, ni quizá el más importante.

(18) A. DE MIGUEL, Op. cit.

(19) J. PERICH: *Autopista*, Barcelona, 1970, págs. 106.

La demanda de relocación, o, lo que es lo mismo, la demanda de reestructuración de los sectores económicos, en general, comprende dos elementos básicos:

1. Un componente objetivo que se expresa en términos de pobreza o malestar rural vs. riqueza o bienestar urbano, que sirve para identificar geográficamente las zonas en que la demanda se produce.
2. Un componente subjetivo, que se expresa en términos de «motivación del logro», en la terminología de David McClelland (20), y que es mucho más difícil de captar, pero está presente en todas las decisiones de emigrar.

El primero de estos componentes puede ser determinado aplicando un sencillo método de análisis de carencias. La situación objetiva de carencia comporta que los campesinos sientan necesidades que el campo no satisface y la ciudad sí. Como acertadamente han apuntado los redactores del Foessa II (21), lo rural llega a definirse negativamente en agudo contraste con lo urbano. Negatividad que no se detiene en los términos puramente cuantitativos: El vivir en un pueblo no significa sólo tener menos cosas que en la ciudad, sino, sobre todo, desarrollar un tipo de existencia cualitativamente distinto.

En una realidad como la española, en que no existe este continuo rural-urbano que tanto gustan de estudiar los sociólogos norteamericanos (22), el mundo rural se diferencia radicalmente del mundo urbano. La precisión de esta diferenciación podemos hacerla utilizando los cuatro mismos tipos de indicadores, empleados en los estudios demográficos de la ONU (23), y que, a la vez, nos presentarán el grado de ruralidad por zonas. Grado de ruralidad que conoce correlaciones sensibles con los niveles que alcanza la demanda de relocación en las comunidades que tradicionalmente habitan en esas zonas.

Estos cuatro tipos de indicadores son: factores económicos, factores demográficos, factores culturales y factores geográficos.

- a) Los factores económicos ocupan el primer lugar en rango de importancia. Huyendo de la pobreza del campo los individuos se trasladan a la

(20) D. C. McCLELLAND: *The Achieving Society*. (Traducción española de JOSÉ CAZORLA). Madrid, 1968.

(21) Fundación FOESSA: *II Informe Sociológico sobre la situación social de España*, Madrid, 1970.

(22) J. CAZORLA: «Subcultura rural y subcultura urbana», en *Concentración urbana en España*, Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, 1969.

(23) United Nations, Op. cit., págs. 43 y sigs.



ciudad en la medida en que crecen los grandes centros fabriles y se urbanizan los grandes núcleos de población (24). El crecimiento de las ciudades se auto-induce: un número importante de los recién llegados obtienen su salario precisamente construyendo una ciudad más grande. Entre los indicadores de tipo económico podemos señalar, por ejemplo, nivel de desarrollo expresado en cifras de renta *per cápita*, nivel de servicios públicos, desarrollo de las comunicaciones, número de receptores de radio y TV por cada cien habitantes, etcétera. Comparemos, por ejemplo, el cuadro III.1.1 compuesto por Miguel Beltrán para el Seminario de Investigaciones del Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid con datos tomados de *Renta Nacional de España y su distribución provincial* (Banco de Bilbao, Bilbao, 1969) y de Juan Díez Nicolás, «Determinación de la población urbana en España en 1960», en la *Concentración urbana en España* (Centro de Estudios Sociales del Valle de los Caídos, Madrid, 1969), con los niveles de emigración e inmigración de las diversas provincias españolas. (Véase gráficos III.1.1 y III.1.2.)

b) Entre los factores demográficos que aparecen en la base de la demanda de relocación figuran, en primer lugar, el exceso de crecimiento vegetativo de las zonas rurales en relación con las tasas correspondientes a las áreas urbanas:

Para 1961, por ejemplo (25):

- La tasa nacional de natalidad fue de 21,2/1.000.
- La tasa para la provincia de Barcelona, 18,2/1.000.
- La tasa para Barcelona (capital), 15,3/1.000.

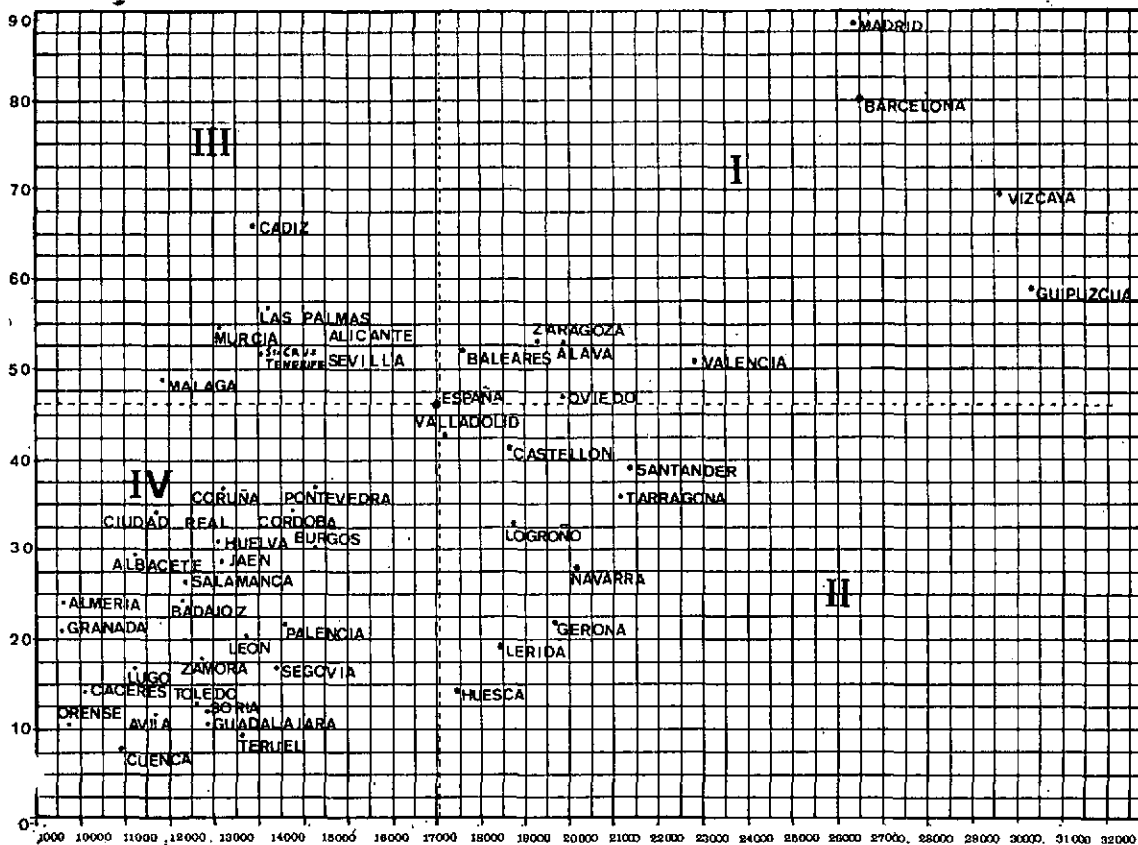
c) Los contactos culturales han fomentado la demanda de relocación en toda la geografía española. Los modernos medios de comunicación de masas han jugado un gran papel al descubrir al habitante rural su ignorancia secular. No obstante, es preciso destacar dos elementos definitivos en el desencadenamiento del proceso: la red de teleclubs que vino a poner al alcance del mundo rural los placeres y el vértigo de la vida urbana, por un lado, y, por el otro, las crecientes oleadas de turistas que, con su presencia en el campo, sirven de convincente testimonio del ocio urbano.

(24) A. G. BARBANCHO: *Las migraciones interiores españolas*, Madrid, 1967, página 10.

(25) Datos tomados de S. DEL CAMPO: *Cambios sociales y formas de vida*, Barcelona, 1968, pág. 248.

GRAFICO III.1.1.  
(Original de Miguel Beltrán)

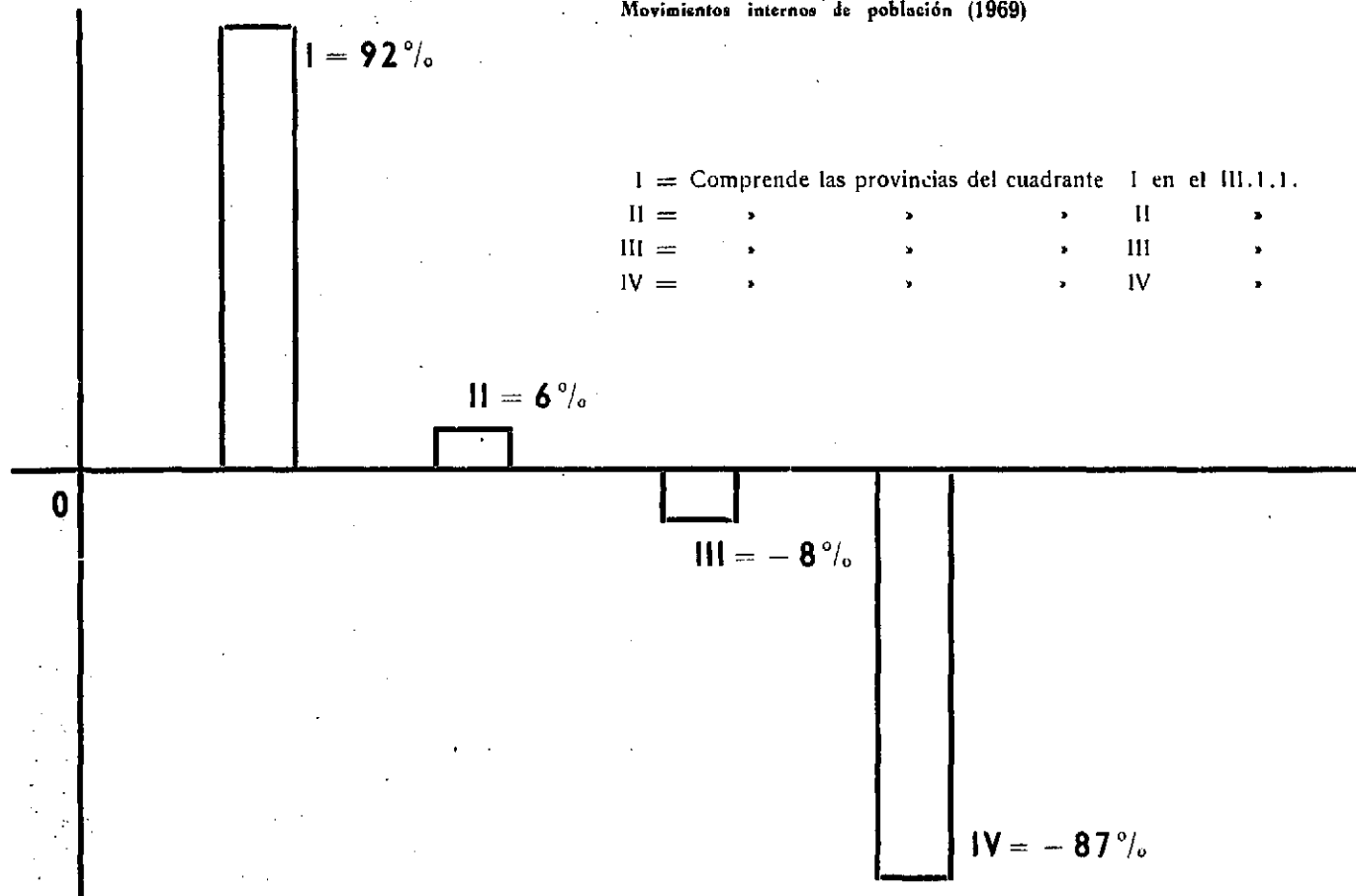
RENTA "PER CAPITA" EN 1960 Y GRADO DE URBANIZACION POR PROVINCIAS Y NACIONAL



Porcentaje de población urbana en 1960 (Díez Nicolás).

SALDOS MIGRATORIOS

Movimientos internos de población (1969)



I = Comprende las provincias del cuadrante I en el III.1.1.  
 II = > > > II >  
 III = > > > III >  
 IV = > > > IV >

(Este gráfico ha sido construido con datos tomados del Instituto Nacional de Estadística, España: Anuario Estadístico 1970.)

d) Los factores geográficos, en fin, influyen definitivamente en el deseo de emigrar. Stouffer, sin embargo, ha venido a modificar la vieja idea de que existe una relación directa entre nivel de emigración y proximidad del lugar de inmigración. Sin negar la veracidad de esta afirmación, introduce el factor de oportunidades de trabajo y establece una nueva regla: el número de personas que emigran a una determinada distancia es directamente proporcional al número de oportunidades que allí existen o inversamente proporcional al número de oportunidades que se dan en los puestos intermedios.

Como agudamente aprecia Salustiano del Campo:

— El factor de oportunidades funciona para la emigración a Barcelona (el 50 por 100 de los inmigrantes vienen de Andalucía).

— El factor de proximidad geográfica funciona para Madrid (el 60 por 100 vienen de la Meseta) (26).

En relación con el componente subjetivo de la demanda de relocación sólo vamos a decir dos palabras: Es incuestionable que en el ánimo de quien decide emigrar pesa tanto la esperanza de una vida mejor —para sí o para sus hijos— en la ciudad, como la presión de la situación de necesidad en que se encuentra. De hecho, y en buena medida por su contacto con la subcultura urbana, han variado los puntos de vista de los habitantes del campo respecto de los requisitos mínimos precisos para vivir una vida digna de tal nombre, a la altura estricta de nuestros tiempos. Se ha producido una revolución de las expectativas. Su sensación de carencia es relativa, y se expresa en términos de la situación de bienestar que conoce la ciudad.

Esto unido a su secular admiración por los «profesionales», en quienes ve el ideal del hombre urbano, ha incrementado su disposición subjetiva a moverse, que, como es sabido, es lo que en último término precipita el proceso de movilidad. Podemos asegurar, con Strümpel, que la movilidad solamente se produce de una manera flúida y en gran escala cuando en la sociedad sus miembros se dan cuenta de que pueden vivir mejor, aceptan la posibilidad de cambiar de ocupación o residencia para vivir mejor y desean, en consecuencia, una vida más próspera (27).

---

(26) *Ibid.*, pág. 249.

(27) B. STRÜMPEL: «Preparedness for Change in a Peasant Society», en *Economic Development and Cultural Change*, vol. XIII, núm. 2, enero 1965.

## IV.1. NATURALEZA DEL CAMBIO

El cambio que ha tenido lugar a través de este proceso es eminentemente un cambio estructural, cuantitativo; aunque, en algún sentido, como veremos en seguida, puedan contemplarse elementos inductores nada despreciables. De todos modos, sin embargo, a pesar de la importancia de factores presentes provocadores del cambio, seguiríamos calificándolo como «estructural» debido a que su espontaneidad, unida a sus «consecuencias no anticipadas» (en la terminología de Merton) (28) o sus «repercusiones» espúreas, en la terminología funcionalista pesan más en la balanza y le hacen producir resultados tan imprevisibles como inevitables. De todos modos, estas distinciones son más analíticas que reales:

— El movimiento migratorio supone un cambio social cuantitativo, ciertamente; pero, al alcanzar determinadas proporciones, implica también un cambio cualitativo.

— Del mismo modo, en todos los procesos de cambio encontramos siempre alteraciones espontáneas o autónomas (estructurales), junto a presiones particulares de determinados grupos o individuos, que se proponen estimular el cambio en cuestión (inducido).

## IV.2. Sentido del cambio

Es difícil pensar cómo un cambio tan significativo como la relocación de una quinta parte de los españoles en un período tan breve de tiempo puede comenzar y terminar en sí mismo. Es necesario comprender este cambio dentro de un proceso más amplio con el fin de dotarle de sentido. Y ese proceso más amplio no puede ser otro que un proceso de modernización. Lo que implica el concepto de «modernización», por otra parte, no es más que una transformación «total» de una sociedad tradicional o premoderna, hasta que tenga los tipos de tecnología y organización social que caracterizan a las naciones «avanzadas», económicamente prósperas y relativamente estables en lo político (29), que, en suma, es lo que está ocurriendo en España.

---

(28) R. K. MERTON: *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Ill., 1949, cap. I.

(29) W. E. MOORE, Op. cit., 149.

El encuadrar el proceso de relocalización dentro del contexto más general de la modernización —aunque sólo sea a nivel de cambio estructural— es básico para comprender las repercusiones de la decisión que el sistema político adopte como respuesta a esa demanda concreta. La modernización no es una simple suma de procesos independientes. Es, dice Lerner, «a process with some distinctive *quality* of its own, which would explain why modernity is felt as a consistent whole among people who live by its rules» (30). Los diversos aspectos de la modernización (urbanización, educación, participación, industrialización, secularización) no ocurren por azar o de modo esporádico. Entre ellos existe una correlación tan estrecha que cabe preguntarse si en realidad podrían darse por separado. Lerner sugiere, a continuación, que posiblemente «they went together so regularly because in some historical sense they had to go together» (31).

#### V.1. ¿CÓMO HA REACCIONADO EL SISTEMA POLÍTICO ANTE ESA DEMANDA?

Nos encontramos ante una demanda que está buscando espontáneamente su propia satisfacción sin que a nivel de sistema político haya pasado a formar parte de ningún programa de acción formal. En estos días, por primera vez, escuchamos de un ministro de Trabajo la noticia de que, dentro de un sistema general de ordenación del trabajo, se va a establecer una norma reguladora de la emigración interna.

No obstante, para el tiempo que ha pasado y el porvenir hasta tanto no se produzca esta regulación, la «sin respuesta» es también un modo de «satisfacer» la demanda.

Todo proceso migratorio es síntoma de actuación de poderosas fuerzas económicas y sociales. Sin embargo, ninguna de esas fuerzas ha pretendido en el caso español convertir esa demanda en objeto de decisión política. El sistema no ha creado ningún órgano nuevo encargado de «administrar» este fenómeno de las migraciones internas; si bien, no obstante, a través de ór-

---

(30) D. LERNER: *The Passing of Traditional Society*, New York-London, 1958; 3.<sup>a</sup> edición 1966, pág. 438.

(31) *Ibid.*, pág. 438.

ganos, cuyo cometido fundamental era distinto, ha intervenido de algún modo en el desarrollo del cambio:

- Bien creando un ambiente propicio al desarrollo de un deseo de emigrar: los cursos de P. P. O. han tenido este efecto entre otros.
- Bien canalizando el movimiento migratorio, a través de las Oficinas de Colocación.
- Bien favoreciendo el asentamiento de masas de emigrados, a través de la política de polos de promoción y desarrollo.

Es posible pensar que la fuerza de las posiciones ideológicas antiurbanización, a que nos referíamos al principio, haya sido suficiente para mantener un índice negativo de conversión respecto de esta demanda. De todos modos, es necesario apreciar de algún modo, que —dejando aparte algunas ordenanzas municipales relativas a la adquisición de residencia en las ciudades respectivas—, de las 106 normas de carácter general dictadas entre 1936 y 1970 en relación con los movimientos de población solamente 6 tienen alguna relación con las migraciones interiores; y esta relación suele ser suficientemente marginal como para no considerar su importancia.

Ni la ley de Ordenación de la emigración, promulgada por Decreto de 3 de mayo de 1962, ni tampoco la ley de 17 de julio de 1965, por la que se crea el Instituto Nacional de Emigración hacen alusión alguna a la emigración interior. Parece que el proyecto de ley de Emigración que acaba de enviar el Gobierno a las Cortes (32), tampoco incluye en su normativa los movimientos internos.

Las únicas normas que, de algún modo, tienen presente en su espíritu este fenómeno, son:

- Las leyes que ponen en marcha los dos Planes de Desarrollo.
- Los Planes anuales de Inversión del Fondo de Protección al Trabajo, que se inician en 1962.

---

(32) Acuerdo adoptado en la sesión de Consejo de Ministros del viernes 30 de abril.

## VI.1. EFECTOS «REPERCUSIÓN» Y «RESULTADO» (33) DEL CAMBIO SOBRE EL SISTEMA

El elemento más típico del proceso de transición, o sea, la coexistencia de formas sociales que pertenecen a dos estadios diferentes de la evolución histórica, imprime a este proceso un carácter particularmente conflictivo. Se trata de una situación de crisis favorecida por la necesidad de una continua ruptura con el pasado y por la lucha constante, no sólo a nivel externo con las personas y con los grupos, sino incluso al nivel íntimo de la conciencia individual en la que también llegan a coexistir actitudes, ideas y valores pertenecientes a los dos mundos separados por el cambio. El «desafío ambiental», como caracteriza Moore (34) a la hostilidad del nuevo medio, unido a la constante de secularización que aparece siempre en este tipo de procesos, abre dentro del sistema una amplia gama de posibilidades de acción; acción que no más será ya preceptiva, sino electiva, y que va a manifestarse de inmediato en dos frentes: 1) a nivel político; y 2) a nivel sociológico.

A nivel político, Germani ha traducido este proceso para los países recientemente desarrollados en los siguientes apartados:

a) Se produce un proceso de democratización muy rápido. El significado de las clases populares en seguida adquiere niveles importantes.

b) Las demandas de estas nuevas clases populares (nivel de vida, reducción de jornada, derechos sociales, etc.) reproducen los logros seculares de las mismas clases de los países avanzados.

c) En las clases media y alta se produce un «efecto fusión», consistente en la adopción de ideales de vida propios de la clase alta de la sociedad tradicional, produciéndose un *gap* de modos más abismal que en las sociedades primitivas, sobre todo a nivel de ideologías políticas.

d) Se tiene la sensación de carencia de legitimidad no sólo en las clases populares, que rechazan abiertamente el sistema social vigente, sino también en los mismos dirigentes que empiezan a estar menos seguros de su propia legitimidad (35).

(33) «Feed-back» y «outcome», respectivamente, en la terminología de EASTON.

(34) W. E. MOORE, Op. cit., pág. 31.

(35) G. GERMANI, Op. cit., pág. 107.



En un notable esfuerzo de síntesis, Lucian W. Pye ha recogido los tres aspectos fundamentales que contiene la demanda social una vez que se ha puesto en marcha el proceso de modernización: 1) Incremento de la igualdad de los individuos ante el sistema político. 2) Incremento de la capacidad del sistema para responder a las demandas presentadas por la sociedad. 3) Incremento de la diversificación (o especialización) de las estructuras dentro del sistema político (36). En una palabra, racionalización de la organización del Estado y participación política, como base del desarrollo.

A nivel social el «resultado» puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Movilización social.
2. Renovación de las escalas de valores.
3. Sustitución de la familia extensa por la familia nuclear.
4. Aparición del trabajo femenino.
5. Reducción del grado de potencialidad demográfica.
6. Aparición de la «Employee Society» por hipertrofia del sector terciario.
7. Desaparición del control social informal del grupo.
8. Institucionalización del cambio.

No obstante, tanto las repercusiones a nivel político como las que acabamos de reseñar a nivel social aparecerán progresivamente, pero en un plazo suficientemente amplio. A plazo breve, y motivada directamente por el fenómeno de relocación de la población —como expresión de un desarrollo económico en marcha— se produce una profunda modificación en el comportamiento político. La movilidad social que comporta la relocación, dice Deutsch (37), lleva consigo de inmediato la expansión de los estratos políticamente relevantes de la población y la renovación, en cierta medida, de las élites; lo que representa el incremento de las presiones en favor de la transformación de las prácticas e instituciones políticas. Deutsch entiende que la movilidad social produce, además, un cambio en la cualidad de la política al alterar el rango de las necesidades humanas que inciden en el proceso político. Cree en este sentido que en la medida en que las personas se desarraigán, cambian de aislamiento físico e intelectual y dejan sus viejos hábitos y tradiciones, experimentan transformaciones drásticas en sus necesidades. Y ta-

(36) L. W. PYE: *Aspects of Political Development*, Boston, 1966, págs. 31-48.

(37) K. W. DEUTSCH: «Social Mobilization and Political Development», en *American Political Science Review*, vol. LV, núm. 3, septiembre 1961, págs. 493-502.

les ciudadanos van a demandar grandes cantidades de servicios públicos. Ello implicará lógicamente persistentes presiones políticas para el desarrollo de nuevas dimensiones de la Administración y para el aumento de la participación del sector público en la economía nacional.

En tales circunstancias, continúa Deutsch, si la Administración fracasara en hacer frente a estas crecientes cargas generadas por el proceso de movilización social, o el sistema en general en dar adecuada respuesta a las nuevas demandas, una proporción creciente de la población resultaría probablemente alienada; algunos o muchos de los ciudadanos, ante esta falta de capacidad de respuesta del sistema cesarían de identificarse psicológicamente con él. El sistema, en este caso, iría perdiendo sus apoyos y tendría que gobernar mediante la utilización de la fuerza, cuando no pudiera servirse por más tiempo de la persuasión.

#### VII. CONCLUSIÓN :

La relocación espontánea de población que se está produciendo en el sistema social español es una respuesta más al «desafío ambiental» de una sociedad en proceso de modernización. Sólo busca un mejor reajuste del hombre con el medio natural; porque la modernización, al fin, como dice Rustow, se dirige eminentemente a la «rápida ampliación del control sobre la naturaleza mediante una más próxima cooperación entre los hombres» (38). Este mayor control del hombre sobre el medio implica necesariamente un cambio en sus actividades fundamentales hacia ese medio. El contraste entre el hombre moderno y el hombre tradicional es la razón del contraste entre sociedad moderna y sociedad tradicional. El hombre tradicional es pasivo y conformista; no cree en su capacidad para cambiar o controlar la naturaleza, incluida la sociedad. El hombre moderno, por el contrario, cree al mismo tiempo en la posibilidad y en la deseabilidad del cambio; y tiene confianza en el hombre.

AMANDO A. DE LA CRUZ

N. DE LA R.—Los estudios correspondientes a *Introducción a la Ciencia política aplicada* continuarán publicándose en próximos números.

---

(38) D. A. RUSTOW: *A World of Nations*, Washington, 1967, pág. 3.

## R É S U M É

L'une des manifestations du processus de modernisation qui anime le développement récent de la société espagnole est la nécessité sentie d'«urbaniser» un grand nombre de membres actifs de la population au moyen de son transfert des zones rurales aux zones industrielles. Cette nécessité se manifeste par une demande de reconversion des ressources humaines dirigée au système politique et qui a son origine dans les milieux ruraux où coïncident en même temps la sensation de pauvreté et le désir d'amélioration. Le déséquilibre social introduit par la modernisation naissante de secteurs concrets —industrie et services— produit un phénomène de désintégration qui met en marche des mécanismes de "défense", qui s'expriment par des demandes de changement structurel. La réponse du système politique a pourtant été limitée; et ceci se doit à ce que la demande n'a pas trouvé clairement le chemin qui devait l'amener à se convertir en objectif de la décision politique. En conséquence, cette demande cherche satisfaction dans des mécanismes sociaux spontanés; et par cette voie, en marge de tout contrôle, la cinquième partie des espagnols, au long des quinze dernières années, a abandonné sa commune rurale d'origine pour se concentrer dans les zones urbaines. Les répercussions de ce phénomène dans le système sont également unies —comme la naissance de la demande— aux répercussions propres du processus de modernisation dans son sens le plus large; et elles se trouvent pleinement concrétisées dans deux manifestations: a), sur le plan politique, par la nécessité de compter sur une plus grande participation de l'individu à une forme rationalisée d'organisation politique; b), sur le plan sociologique, par l'augmentation de la mobilité dans une société qui intériorise l'institutionnalisation du changement.

## S U M M A R Y

One manifestation of the modernization that has so much affected the pulse of Spanish life recently is the need felt to "urbanize" a large number of active members of the population by moving them from the country to industrial areas. This need is shown in a demand for redistribution of human resources addressed to the political system and has its origin principally in those rural areas where consciousness of poverty is accompanied by a desire for improved conditions. The social balance introduced by incipient moderniza-

tion in specific sectors industry and the services —produces a disintegration phenomenon that in turn triggers off defense mechanisms expressed in terms of demands for structural change. The response of the political system, however, has been a limited one, owing largely to the fact that the demand in question has not found the proper channels required to bring it to the table around which political decisions are made. As a result, demand is seeking satisfaction through spontaneous social mechanisms. Quite without control from above, a fifth of the Spanish population has left the rural municipalities it was born in to live in the cities. The repercussions of this phenomenon within the system are also closely connected —as in the case of the birth of demand— with those which properly belong to the wider process of modernization in general. Two needs stand out. (a) On the political plane, the individual should be helped towards a greater participation in a rationalized type of political organization. (b) on the sociological level, greater mobility is required in a society that "interiorizes" the institution of change.