

Del pasado al futuro como problema

La historia agraria contemporánea española en el siglo XXI

En el XXX aniversario de la SEHA

David Soto Fernández y José Miguel Lana Berasáin (eds.)



Monografías de Historia Rural **14**



SOCIEDAD ESPAÑOLA DE HISTORIA AGRARIA

DEL PASADO AL FUTURO COMO PROBLEMA
La historia agraria contemporánea española en el siglo XXI

David Soto Fernández es profesor de Historia Contemporánea en el Departamento de Geografía, Historia y Filosofía de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, y miembro del Laboratorio de Historia de los Agroecosistemas de la misma universidad. Sus temas de investigación son la historia ambiental y social del mundo rural, con especial atención a los comunales.

José-Miguel Lana Berasáin es investigador de INARBE y profesor de Historia e Instituciones Económicas en el Departamento de Economía de la Universidad Pública de Navarra. Sus investigaciones giran en torno a los recursos comunes y las instituciones de acción colectiva, los derechos de propiedad, los mercados agrarios y los niveles de vida.

*DEL PASADO AL FUTURO
COMO PROBLEMA
La historia agraria contemporánea española
en el siglo XXI*

En el XXX aniversario de la SEHA

*David Soto Fernández y José-Miguel Lana Berasáin
(eds.)*

Del PASADO al futuro como problema : la historia agraria contemporánea española en el siglo XXI / David Soto Fernández y José-Miguel Lana Berasáin (eds.). — Zaragoza : Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2018

368 p. ; 22 cm. — (Monografías de historia rural ; 14)

Bibliografía: p. 313-366. — ISBN e-book 978-84-17633-28-8

Agricultura-España-Historia
SOTO FERNÁNDEZ, David
LANA BERASÁIN, José-Miguel

63(460)«18/19»

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© David Soto Fernández y José-Miguel Lana Berasáin


© De la presente edición, Prensas de la Universidad de Zaragoza
(Vicerrectorado de Cultura y Proyección Social)

1.ª edición, 2018

Imagen de cubierta: Vendimia familiar en La Mancha, años treinta. Fototeca Agencia EFE

Colección: Monografías de Historia Rural, n.º 14
Sociedad Española de Historia Agraria (SEHA)

Prensas de la Universidad de Zaragoza. Edificio de Ciencias Geológicas, c/ Pedro Cerbuna, 12.
50009 Zaragoza, España. Tel.: 976 761 330. Fax: 976 761 063
puz@unizar.es <http://puz.unizar.es>

 Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

Impreso en España

Imprime: Servicio de Publicaciones. Universidad de Zaragoza

12. La historiografía sobre las políticas agrarias en Europa occidental y España (1945-1960): una aproximación

*Daniel Lanero Táboas**

INTRODUCCIÓN

El objetivo de mi contribución a este volumen es, siguiendo la sugerencia de sus editores, ofrecer un estado de la cuestión que analice las aportaciones recientes de mayor interés al estudio de las políticas agrarias en las historiografías europea y española. Así enunciada, la tarea se presenta poco menos que hercúlea, por lo que comenzaré por acotar el ámbito de mi aportación.

El concepto «políticas agrarias» es, al mismo tiempo, muy amplio y escasamente concreto. De hecho, tal vez fuera más apropiado utilizar en su lugar la expresión «políticas destinadas al mundo rural». En su propia enunciación está ya implícita la idea de un agente institucional exterior (que por lo general se identifica con el Estado-nación liberal o postilustrado) que

* Investigador Ramón y Cajal MINECO. Grupo de Investigación HISTAGRA, Universidade de Santiago de Compostela. Este trabajo ha contado también con financiación del Proyecto de Investigación «Los vectores del cambio estructural de las agriculturas atlánticas ibéricas: moto-mecanización y especialización lechera, 1920-2000», ref: HAR2016-77441-P, investigadores principales: L. Fernández Prieto y M. Cabo Villaverde. Correo-e: <daniel.lanero@usc.es>.

actúa sobre una —aparentemente— pasiva sociedad rural, a fin de transformarla en un sentido «modernizador». De hecho, su intervención en la agricultura no se puede separar del propio proceso histórico de afirmación y crecimiento de las estructuras estatales (Patel, 2009: 7).

Según Vivier y Petmezas (2008: 12-14) la visión del Estado como agente modernizador del mundo rural surge en algunos lugares de Europa occidental en la segunda mitad del siglo XVIII como consecuencia de la interacción de dos principios: la creciente competencia entre Estados y la idea ilustrada de que el Estado debe procurar el bienestar de sus ciudadanos.

Entre 1750 y 2000, con variaciones coherentes con las diferentes características de las sociedades rurales nacionales, los Estados europeos habrían tenido tres motivos principales para intervenir en el mundo rural:

- Alimentar a los habitantes y modernizar la agricultura para incrementar el bienestar de los labradores, de la sociedad rural y del país en su conjunto (añadiríamos que también para competir mejor en los mercados internacionales).
- Desde el siglo XIX, «civilizar» a la gente (súbditos) que vivía en el campo.
- Y, desde la perspectiva de los diversos gobiernos, asegurarse el apoyo político de la población.

El concepto de «políticas agrarias» que utilizaré en este texto se corresponde, en lo fundamental, con el primero de los objetivos de la intervención estatal que acabo de señalar, si bien los otros dos, en especial la cuestión de los comportamientos y las prácticas políticas, también tendrán cabida en las páginas que siguen.

En esta acepción, las «políticas agrarias» remiten de manera casi automática a las actuaciones que los Estados diseñan e implementan para la agricultura en cuanto sector diferenciado dentro del conjunto de la actividad económica, pero inextricablemente ligado a las actividades industriales y comerciales y a la propia evolución de la economía estatal en su conjunto.

Bajo el paraguas de este concepto caben cuestiones como el incremento de la producción agraria a fin de garantizar el abastecimiento alimentario de la población nacional; la «modernización» (en una dirección

liberal) de los derechos de propiedad eliminando sus formas colectivas; la difusión de arriba a abajo de nuevas tecnologías y métodos de cultivo encaminados a la consecución de una agricultura más «eficiente» y menos «arcaica»; el establecimiento e impulso estatal a la creación de instituciones de crédito destinadas a facilitar la capitalización de las explotaciones; la mejora de la productividad de la tierra y del trabajo; el estímulo a la especialización productiva de países y regiones para alcanzar una mayor competitividad en unos cada vez mejor integrados mercados estatales e internacionales; la intervención estatal en esos mismos mercados y en los precios de las producciones y de los *inputs* agrarios... y un largo etcétera. Como se verá en las páginas que siguen, en ocasiones no es fácil separar las políticas agrarias de la evolución de la agricultura como sector.

Delimitado, aunque sea mínimamente, el campo temático, es preciso acotar las dimensiones espacial y cronológica del trabajo. Como ya se ha dicho, el ámbito geográfico al que me referiré principalmente son los países de Europa occidental, con una especial atención al caso español. No obstante, se hará alguna referencia, en clave comparativa y contextualizadora a los EE. UU. y a América Latina.

Por lo que respecta a la variable temporal, me voy a centrar en la evolución en Europa occidental de las políticas agrarias durante los quince años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1945-1960), marco cronológico que, para el caso español, extenderé hasta la finalización de la dictadura franquista en 1975. Este periodo coincide con la fase inicial de lo que Moser y Varley (2013: 20-24) han denominado «Tercera revolución agraria», caracterizada por una abrupta caída en la demanda de mano de obra humana y de trabajo animal y por incrementos sin precedentes en la producción y la productividad agrarias, así como por una rápida disminución de la biodiversidad. Fundamental para esta tercera revolución agraria habría sido la novedosa posibilidad de acceder a las vastas pero también finitas reservas de la litosfera. Según estos autores (Moser y Varley, 2013: 14), desde la década de 1950, la producción de alimentos, su transformación y transporte se han basado cada vez más en el consumo de las mismas reservas fósiles a las que recurrió la industria desde el inicio de la revolución termoindustrial. No por casualidad, defienden la idea de que esta tercera fase (cuya vigencia prolongan hasta la actualidad) ha representado un intento parcialmente exitoso de industrializar la producción agrícola, argumento con el que coincido plenamente y que se puede extrapolar a aquellos otros contextos geográficos (América Central y del Sur, el

Sudeste Asiático o África) que fueron escenarios centrales de la Revolución Verde.

LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN LA RECIENTE HISTORIOGRAFÍA EUROPEA

En los últimos años, varias monografías han abordado, ya sea como objetivo central, ya sea como tema colateral, la cuestión de las políticas agrarias en Europa occidental durante la Segunda Guerra Mundial, los años de postguerra y la década de 1950.

En las páginas que siguen me propongo hacer un análisis crítico de aquellas que, en mi opinión, han supuesto una mayor aportación historiográfica, así como de algunas otras que, sin enfocarse directamente al análisis de las políticas agrarias implantadas por los gobiernos estatales o impulsadas por los organismos internacionales, es valioso tener en consideración.

La monografía reciente que más abiertamente establece como su propósito el estudio de las políticas agrarias en la Europa de postguerra es la editada por Martiin, Pan-Montojo y Brassley (2016). La razón de ser de la obra es la constatación de un llamativo vacío historiográfico en la historia agraria de Europa occidental en lo que respecta al periodo 1945-1960, para el que, significativamente, una de las obras de referencia continúa siendo el trabajo clásico de Tracy (1964). Según afirman sus editores (2016: 1-2), tanto en las obras de referencia para el análisis global de la historia de Europa occidental durante la segunda mitad del siglo xx como en la generalidad de los manuales sobre el periodo, se dedican a la agricultura unos pocos párrafos, que destacan su pérdida de relevancia como actividad económica, lo que se ilustra con la progresiva reducción en el número de activos agrarios. Esas breves líneas suelen finalizar con alguna referencia a los orígenes de la Política Agraria Común (PAC) de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Sin embargo, creo que conviene analizar este libro haciéndolo dialogar con otra obra de características y objetivos similares que le precede en algunos años (Brassley, Segers y Van Molle, 2012). El objetivo de esta monografía colectiva es analizar el impacto de la Segunda Guerra Mundial en la agricultura y en el mundo rural europeo; saber hasta qué punto la guerra afectó a las políticas agrarias, a sus objetivos y mecanismos de funcionamiento y, en un sentido más amplio, a la intervención de los Estados en la

agricultura; también a los factores de producción y a la producción en sí misma e incluso a las percepciones colectivas sobre la economía agraria y la sociedad rural. Lo que los editores y coautores del libro aspiran a conocer con más detalle (2012: 246) es si la Segunda Guerra Mundial fue un agente de cambio en sí misma, un tiempo de cambio o simplemente un paréntesis en unos procesos de cambio estructural que ya se encontraban en marcha antes de 1939 y que se hubieran concretado de cualquier modo.

Aparte de uno de los editores, hasta seis de los autores(as) que participan en esta obra repiten en la que cuatro años después coordinan Martiin, Pan-Montojo y el propio Brassley, ya sea como editores, ya sea como autores(as) de contribuciones individuales. Tampoco se puede pasar por alto, la existencia de una evidente continuidad cronológica entre uno y otro libro, con la segunda mitad de la década de 1940 y los primeros años cincuenta como punto de encuentro temporal.

De lo que nos habla lo anterior es de la existencia de una agenda y de un proyecto historiográfico transnacionales que tienen como objetivo llevar a cabo una caracterización global de la agricultura y de la sociedad rural europeas.¹ Sobre todo, de Europa occidental, pero sin renunciar a incluir entre sus pretensiones el análisis puntual de algunos casos nacionales de la Europa del Este (Hungría, Polonia...) bajo las especiales condiciones que para el sector agrícola y la sociedad rural supusieron la economía planificada y la dominación política soviéticas. Los países de lo que podríamos denominar Europa del sur o periferia mediterránea (Grecia, Portugal, España y, más ocasionalmente, Turquía) están por lo general bien representados en este tipo de monografías.

Esto me parece muy relevante en el caso de la historiografía agraria española sobre el periodo. No tanto en clave de una normalidad historiográfica —a la que ya no deberíamos hacer mención, por alcanzada hace tiempo— como desde el punto de vista de lo que la presencia de contribuciones sobre las políticas agrarias en España (o en la península ibérica) en obras que se plantean preguntas a escala europea supone para la propia reinterpretación del periodo 1940-1960 dentro de la historiografía agraria

1 Una agenda construida mediante acciones del Programa COST de la UE o de sesiones específicas en congresos internacionales, como la Rural History Conference o la sección «Rural» de la European Social Science History Conference (ESSHC).

española. Dicho con otras palabras, la inclusión de capítulos sobre el caso español en las citadas —y en algunas otras— monografías colectivas representa una aproximación diferente que permite dinamizar una interpretación historiográfica que se hallaba, desde hacía ya algunos años, demasiado establecida.² En mi opinión, este es el cambio en curso más interesante que se está produciendo en la actualidad en la historiografía agraria sobre el periodo 1940-1960 y, me atrevería a decir, sobre el franquismo en su conjunto.

Con un arco cronológico más amplio (1922-1945), en esta misma línea se debe citar la monografía colectiva editada por Fernández Prieto, Pan-Montojo y Cabo Villaverde sobre la agricultura en la *era* de los fascismos, quienes interpretan (2014: 19-41) las políticas agrarias fascistas como una fase específica en el proceso fortalecimiento del Estado y de su intervención «modernizadora» sobre la agricultura y la sociedad rural. Subrayan también las continuidades entre la intervención tecnocrático-autoritaria de los fascismos y los procesos de industrialización de la agricultura de postguerra, tanto en Europa occidental como en el tercer mundo (Revolución Verde).

La inclusión del «caso» español en esta obra (Cabana y Díaz-Geada, 2014: 189-217) resulta del mismo modo novedosa, porque la historiografía agraria sobre el primer franquismo, sin dejar de insistir en la influencia que las políticas agrarias fascistas (en particular del fascismo italiano) ejercieron sobre el diseño de la política agraria de los sublevados durante la Guerra Civil y del régimen franquista a lo largo de la década de 1940, no llegó a analizar esta desde una perspectiva verdaderamente comparativa ni integró su interpretación en el marco de lo que el *fascismo agrario* representó a nivel internacional, si bien es cierto que el debate no se estableció en estos parámetros hasta tiempos recientes.³

Aunque volveré sobre esto más adelante, creo que no se trata tanto de un cambio de paradigma historiográfico como del surgimiento de nuevas perspectivas de análisis que amplían mucho un horizonte hasta ahora confinado en exceso por las fronteras historiográficas estatales.

2 Entre otras, Clar (2009), Clar y Collantes (2009), Clar y Pinilla (2009), Pan-Montojo (2012), Freire y Lanero (2013), Cabana y Díaz-Geada (2014) y Lanero y Fernández Prieto (2016).

3 Un avance de este enfoque, en Corni (1987). Véase también Lanero *et al.* (2011b) y Barciela y López Ortiz (2016). Desde una perspectiva política, Cobo (2012).

Pero volvamos a la escala europea de la cuestión de las políticas agrarias de postguerra. Siguiendo caminos algo diferentes, las dos monografías citadas llegan a algunas conclusiones compartidas que merece la pena destacar y que ponen de manifiesto una serie de tendencias comunes en Europa occidental durante este periodo.

Resulta evidente que la preocupación por el abastecimiento alimentario de la población, por la consecución de la autosuficiencia alimentaria, fue la gran prioridad de las políticas agrarias de los Estados europeos durante casi treinta años, desde mediados de la década de 1930 hasta comienzos de la de 1960. Lo era ya cuando la guerra se vislumbraba en el horizonte, lo fue a lo largo de todo el conflicto y lo siguió siendo durante los años de postguerra, incluso cuando, a comienzos de la década de 1950, las situaciones de escasez se vieron substituidas por un panorama de excedentes alimentarios (Martiiin, Pan-Montojo y Brassley, 2016: 267-269). Es a este respecto donde se detecta la continuidad fundamental entre las políticas agrarias de preguerra y las de postguerra. Esta continuidad también se proyecta, hasta cierto punto, sobre el ámbito de las organizaciones agrarias internacionales de postguerra, directamente implicadas en la cuestión del abastecimiento alimentario, lo que más adelante tendrá también importantes implicaciones en otros escenarios geopolíticos de la Guerra Fría (Tercer Mundo-Revolución Verde).

La centralidad de la autosuficiencia alimentaria trajo consigo un notable refuerzo del papel interventor de los Estados tanto en la gestión de la política agraria como sector económico como en su incidencia, a un nivel más global, sobre las sociedades rurales. En este sentido, la respuesta política a los problemas agrarios después de la Segunda Guerra Mundial fue mucho más global que la que se había dado a esas dificultades durante el periodo de entreguerras, cuando la intervención pública en el sector había presentado un matiz mucho más coyuntural, para hacer frente, por ejemplo, a la crisis agraria de los años treinta. Sin embargo, lo que resulta más revelador de los cambios es el hecho de que la intervención estatal en la postguerra fuera para la opinión pública una necesidad ampliamente aceptada (Brassley, Segers y Van Molle, 2012: 255). Fueron razones de naturaleza política, el vívido recuerdo que la atracción del fascismo y de otras ideologías de extrema derecha habían ejercido sobre los agricultores en un marco de crisis de las rentas agrarias de preguerra, lo que impulsó a los gobiernos nacionales a implementar medidas encaminadas a la consecución de la estabilidad política y social en los campos de

Europa occidental: el establecimiento de precios garantizados a la producción nacional que asegurasen el mantenimiento de las rentas agrarias y del nivel de bienestar de los labradores, los subsidios directos, el control de las importaciones y, en definitiva, la estrecha reglamentación de los mercados agrarios. La escala de estas medidas también cambió. El carácter común de los problemas agrarios que tenían los países de Europa occidental y la proximidad de los mecanismos políticos para afrontarlos convirtió la idea de un mercado agrícola común, impensable en la década de 1930, en una opción a tener muy en cuenta para un futuro próximo a mediados de la de 1950, que poco después se concretaría en el Tratado de Roma (1957) y en la PAC.

La mayor atención a los factores sociopolíticos (y no solo a las cuestiones productivas) en la gestión gubernamental del mundo rural implicó también un reforzamiento del papel político de las organizaciones de agricultores, que se convirtieron en interlocutores directos de los gobiernos nacionales a la hora de diseñar e implantar las diferentes políticas agrarias. Así, los «*lobbies* agrarios» alcanzaron el zénit de su influencia en el momento en que el peso económico, demográfico y electoral del sector agrario y del mundo rural comenzaba a reducirse drásticamente. La cooptación política del asociacionismo agrario en la Europa occidental de postguerra tiene su paralelo en la importancia que, en el marco del Estado de bienestar, los gobiernos otorgaron a los acuerdos alcanzados con los sindicatos obreros.

Otro vector de transformación fundamental del mundo rural europeo de postguerra tuvo que ver con el cambio tecnológico. La propia guerra, con el estímulo —o la coerción— política al aumento de la producción, incluyendo una supervisión más directa sobre los agricultores, había preparado el camino. En algunos países, la participación de parte de estos en los circuitos del mercado negro posibilitó una acumulación de capital que en la postguerra fue invertido en la adquisición de nuevas tecnologías y equipamientos. El tractor se convirtió en el símbolo cultural de modernidad por definición. Junto a la motorización del mundo rural, las explotaciones fueron incorporando innovaciones biológicas, ya fuera con la adquisición de semillas seleccionadas de cereales y otros cultivos herbáceos, ya con la de razas ganaderas de altas capacidades productivas, hasta el punto de que algunos autores (Martijn, Pan-Montojo y Brassley, 2016: 272) han empleado la expresión «European Green Evolution» para caracterizar este proceso histórico. En todo caso, una vez superadas las dificultades

de la postguerra, tanto la producción como la productividad de la tierra y del trabajo se dispararon.⁴

El refuerzo del papel de los Estados, junto al de los organismos internacionales, tuvo también su reflejo en este ámbito. Durante este periodo se intensificaron las actividades de asesoramiento institucional a los agricultores, completaron su desarrollo los servicios estatales de extensión agraria y los sistemas nacionales de investigación y difusión, mejor conectados desde entonces con las industrias de fabricación de *inputs* y de transformación de alimentos, lo que modificó en profundidad la relación entre agricultura y agronomía científica. Como consecuencia de lo anterior, los agricultores tuvieron cada vez menos autonomía de decisión en la gestión de sus explotaciones, en beneficio de las políticas que para el sector fueron definiendo tanto las administraciones estatales como los intereses empresariales. Este —relativamente— nuevo modelo no se puede comprender sin tener en cuenta el impacto en la Europa occidental de postguerra de la hegemonía política, tecnológica y económica de los EE. UU. Esta influencia se hizo notar, evidentemente, a través de la UNRRA, del Plan Marshall y de la OECE, pero también de diversas agencias de la ONU, como la FAO. Las visitas de investigación de numerosos técnicos agrónomos europeos a los EE. UU. les permitieron familiarizarse con sus esquemas de transferencia de tecnología y sus modelos empresariales de gestión de las explotaciones, que fueron importados a Europa occidental. De hecho, estos mismos años de postguerra fueron decisivos para la configuración de una comunidad transnacional de técnicos y economistas agrarios que tuvo un papel muy relevante en la definición y aplicación de programas estructurales para la agricultura europea occidental del periodo 1945-1960, y más allá de esta última fecha (Martín, Pan-Montojo y Brassley, 2016: 272).

Tiene interés destacar que los responsables de ambas monografías colectivas llegan a conclusiones bastante compatibles. Para Brassley, Segers y Van Molle (2012: 254-256), la Segunda Guerra Mundial fue, sin lugar a dudas, un agente de transformación para la agricultura europea. La guerra aceleró significativamente el ritmo de aquellas tendencias de cambio

4 Sobre la aportación de la agricultura al crecimiento económico de Europa a largo plazo, Lains y Pinilla (2009). De modo más específico, acerca de los factores que explican la falta de convergencia de la productividad del trabajo agrícola en Europa entre 1950 y 2005, véase Martín-Retortillo y Pinilla (2015a).

que se intuían en los años previos al conflicto. Sin la amenaza de la guerra y sin esta misma, el incremento de la intervención estatal que caracterizó a la postguerra o el ímpetu por llevar a cabo profundos cambios técnicos en la agricultura no habrían tenido lugar. Por su parte, en una afirmación que se concilia muy bien con la conclusión contrafactual anterior, Martiin, Pan-Montojo y Brassley (2016: 273) concluyen que, a pesar de evidentes continuidades a diferentes niveles con el periodo de entreguerras, entre el final de la Segunda Guerra Mundial y 1960 se establecieron los principales rasgos de un modelo europeo occidental de agricultura.

Sin ser un propósito explícito, ambos textos dialogan bien con la monografía colectiva que Patel había editado unos años antes (Patel, 2009) sobre la directísima relación existente entre la Política Agraria Común (PAC) y el proceso de integración europea, hasta el punto de afirmar que la PAC fue, sin duda, hasta la década de 1980 la política más importante de la actual UE, no solo por lo que representaba a nivel presupuestario, sino también por actuar como germen de futuras estructuras políticas y administrativas de la CEE/UE y por alimentar una burocracia propia dotada del suficiente poder como para evitar que, pese a sus evidentes disfunciones, la PAC no fuese revisada hasta comienzos de la década de 1990 (Patel, 2009: 8).

Esta obra trasciende la interpretación historiográficamente más «popular» acerca de la PAC como compromiso entre los intereses agrarios franceses e industriales alemanes para situar la política agraria comunitaria en el marco de las políticas estatales de intervención sobre el sector agrario a largo plazo, entre 1920 y 1980, si bien el propio editor retrotrae las políticas de protección estatal en la génesis de la PAC hasta la crisis agraria finisecular (1870). Ante la incapacidad de los Estados europeos de seguir protegiendo la agricultura y a los labradores mediante subsidios, la integración europea —a través de la PAC— habría representado una transición suave hacia la sociedad postagraria. Significativamente, desde un punto de vista técnico, la PAC habría copiado muchas de las medidas de protección ensayadas anteriormente por diferentes Estados (Patel, 2009: 18).

Así mismo, resulta interesante la contextualización que hace sobre la PAC en cuanto política surgida en el marco de la Guerra Fría, con la aquiescencia de los EE. UU. por razones políticas que la gran potencia antepuso, en este caso, a los intereses comerciales de su propio sector agropecuario; así como la escasa capacidad de la ONU y la FAO y de los países po-

líticamente más débiles (se sobreentiende que del Tercer Mundo) para influir sobre la PAC y reducir los perjuicios que esta les ocasionaba.

En relación con algunos argumentos ya mencionados, Patel considera que la PAC alcanzó desde su puesta en marcha en 1968 los objetivos políticos que se había marcado: poner fin a la amenaza de repetición de las situaciones de hambre que se habían producido en Europa durante la primera mitad del siglo xx, estabilizar los mercados y garantizar el nivel de ingresos de los agricultores europeos. En este sentido, la PAC no sería tanto una política económica cuanto social, directamente relacionada con el crecimiento y la consolidación de los sistemas de bienestar en la Europa occidental de postguerra. Las élites político-técnicas de la Comunidad Económica Europea responsables de su diseño habrían partido de la consideración de la agricultura como una actividad «excepcional» y de las familias de labradores europeas como depositarias de unos valores sociales y morales que había que proteger, entre otras razones, para evitar una radicalización política del campesinado semejante a la del periodo de entreguerras (Patel, 2009: 16-18).

FRANQUISMO Y POLÍTICAS AGRARIAS: UN BALANCE HISTORIOGRÁFICO

El primer franquismo (1936-1959): ¿es necesario volver a explorar un territorio bien conocido?

Durante los últimos treinta años, la interpretación historiográfica de las políticas agrarias puestas en marcha por la dictadura franquista ha estado fuertemente influenciada por los numerosos trabajos al respecto de Carlos Barciela, ya sea a título individual, ya sea en colaboración con otros autores de su entorno académico, hasta el punto de que sería posible afirmar que las tesis de este autor se convirtieron en algo así como el canon interpretativo de la política agraria del franquismo, en especial del primer franquismo (1936-1959), para la historiografía española de las décadas de 1980 y 1990 y de los primeros años del siglo xxi.⁵ Esta circunstancia no ha sido exclusiva del ámbito de la historiografía agraria sobre la dictadura, sino que se ha producido también en otras áreas de investigación acerca

5 Existían antecedentes destacados en este ámbito historiográfico (Naredo, 1974; Leal *et al.*, 1975).

de esta, áreas en las que una serie de trabajos pioneros de gran calidad realizados durante la década de 1980, en el contexto de la consolidación de una historiografía moderna y profesional en España, han proyectado su influencia por largo tiempo.

De entre los múltiples trabajos de este autor acerca de la política agraria del primer franquismo, pienso que los más interesantes para una síntesis como la que aquí se propone son aquellos en los que se ofrece un análisis global del periodo. Esta vocación de sistematización interpretativa de la política agraria franquista estaba ya presente en su contribución (Barciela, 1986: 383-454) al tercer volumen de la *Historia agraria de la España contemporánea*, dedicado, precisamente, a la «crisis de la agricultura tradicional». También lo está en un trabajo en co-autoría más reciente (Barciela y López Ortiz, 2003: 55-93), que ofrece una visión panorámica, didáctica y bien integrada de las principales líneas de actuación de la política agraria franquista. De igual manera, aunque con otra perspectiva y un objetivo diferente, su aportación (Barciela, 2011: 145-220) a la historia del Ministerio de Agricultura es otro buen ejemplo de aproximación global al tema.

Las principales aportaciones de Barciela al conocimiento de la política agraria del franquismo tienen que ver con la caracterización de la profunda crisis agraria de los años cuarenta, consecuencia, según el autor, de una errónea política de intervención oficial de los mercados agrarios que tendría consecuencias catastróficas para el país y su población; y con el análisis de la política de colonización —en el caso de esta, abarcando casi la totalidad de la cronología del *Régimen*—. También hay que mencionar su contribución a la explicación de la liquidación de la política agraria de la Segunda República en los albores de la institucionalización del franquismo, en un proceso que ha denominado «contrarrevolución» agraria y que vuelve a ser objeto, desde la perspectiva de la explicación «cultural»/«mental» de la cuestión de los apoyos sociales al franquismo, de un renovado interés historiográfico (Arco y Anderson, 2016: 19-41).

En la génesis de la crisis agraria de postguerra se encuentra la convicción de los responsables de la política económica franquista de que los precios de los productos y de los factores de producción agrarios podrían fijarse por ley al margen de los mecanismos de funcionamiento de los mercados. La imitación del modelo autárquico fascista y el temor a una posible situación de excedentes de producción —con su corolario de bajos precios de venta— llevó a la intervención del cultivo y del comercio del trigo, que

pronto se hizo extensiva al conjunto de cereales, a las leguminosas y a la mayor parte de la producción agropecuaria, así como a los factores de producción agrarios. La espiral intervencionista tuvo como consecuencias el desarrollo de un espectacular mercado negro y el desabastecimiento alimentario del país, pues ante los bajos precios oficiales, los agricultores optaron por maximizar las posibilidades de ganancia que el mercado negro les ofrecía y por reorientar parte de su producción hacia cultivos no intervenidos. La reducción en la extensión de la superficie cultivada, la caída de la producción y de los rendimientos, por no hablar de la situación de hambre y subconsumo que caracterizó una larguísima postguerra, serían los síntomas más evidentes de esa crisis agraria.

La interpretación de la crisis agraria de postguerra presentada por Barciela ha sido rebatida, o al menos matizada, por otros autores en los últimos años. Para Christiansen (2012: 87-90), pero ya antes para Simpson (1997: 324-326), el estancamiento de la producción de trigo no sería el efecto de la política oficial de bajos precios de compra al productor, pues la existencia de un mercado negro estable durante la década de 1940 sería un factor de estímulo suficiente para la mayor parte de los productores. Este autor presta más atención al impacto de otros dos factores combinados: la carencia coyuntural de ganado de labor (mulas), provocada por las necesidades militares de la Guerra Civil, y el imposible acceso de los agricultores a los fertilizantes químicos como consecuencia de las contracciones en el comercio internacional provocadas por la Segunda Guerra Mundial y del escaso desarrollo de la industria química nacional, incapaz de satisfacer la demanda interna.

La cuestión del contexto internacional debería ser mejor incorporada al análisis historiográfico de la crisis agraria de postguerra. De hecho, la intervención de la economía agraria en la Europa occidental de los años cuarenta fue la norma, ya fuera por las convicciones autárquicas de los regímenes fascistas, ya fuera por los imperativos de las economías de guerra de las democracias liberales, ya fuera por el adverso contexto económico al que se enfrentaron algunos países neutrales. Más interesante aún es el hecho de que los resultados de la intervención de los mercados agrarios fueron muy variables en función de los contextos agrarios y políticos.

También se echa en falta una mayor atención a las causas de la aguda crisis por la que atravesó la ganadería española durante los dos decenios posteriores a la Guerra Civil, así como a sus posibles conse-

cuencias sobre el sector agrícola en su conjunto. Salvo destacables excepciones (Dominguez Martín, 2001a; Martínez López, 2000), la marginación de la política agraria del franquismo hacia el subsector ganadero (retroceso de los cereales-pienso; competencia de la repoblación forestal) parecía haberse contagiado a la propia historiografía agraria. A medio plazo, el mayor problema estuvo en la limitación de las tradicionales prácticas de fertilización orgánica características de la agricultura del tercio norte del país.

La interpretación historiográfica de la política de colonización parece más consensuada. También es más variada la nómina de autores que han realizado aportaciones a su análisis desde finales de la década de 1970 hasta el presente (Ortega Cantero, 1979; Cruz *et al.*, 1980; Bosque Maurel, 1984; Mata Olmo, 1984; Monclús y Oyón, 1988; Gómez Benito, 1996: 104-149; Barciela y López Ortiz, 2000).

Los proyectos colonizadores de la década de 1940 estuvieron inspirados en diferentes propuestas —conservadoras— de reformismo agrario técnico (regeneracionistas, socialcatólicas y, en mucha menor medida, falangistas) elaboradas durante el primer tercio del siglo XX, así como en la influencia directa de la *Bonifica integrale* del fascismo italiano.

La política de colonización fracasó en los años cuarenta en cuanto a los objetivos que el franquismo supuestamente pretendía conseguir: la modificación de las estructuras agrarias fue mínima y el número de familias de colonos asentadas entre 1939 y 1949 no llegó a las dos mil. En la explicación del fracaso de los planes colonizadores de postguerra concurrieron, varios factores: la escasez de recursos económicos puestos a disposición del Instituto Nacional de Colonización (INC) y el hecho de que el franquismo confiara inicialmente su realización a la iniciativa privada, sin prestar atención a la racionalidad económica de las decisiones de los propietarios, para quienes no tenía sentido asumir el alto coste que suponía la transformación de terrenos de secano en regadíos.

La vinculación entre colonización y máxima extensión del regadío como mecanismo decisivo para la modernización agraria —entendida ya en clave de aumento de la productividad— se reforzó desde comienzos de la década de 1950. Siguiendo el modelo de colonización puesto en práctica en el oeste de los EE. UU., el Estado asumió todo el protagonismo —y los costes— en la transformación de las tierras de secano en regadío, lo que benefició en especial a los grandes propietarios agrarios.

Anticipando lo que sucederá en los años finales de la dictadura, en esta fase, la política de regadío y colonización se vinculó de forma estrecha con el desarrollo regional integral, tal y como demuestran los conocidos planes Badajoz y Jaén. En resumen, se trataba de regar y colonizar para contribuir, mediante la agricultura, a la industrialización regional.

Como en el caso de la intervención de la economía agraria, los primeros trabajos sobre la política de colonización pretendieron elaborar interpretaciones globales y sistematizadoras de esta. En los últimos años se han abierto camino otro tipo de investigaciones, locales y comarcales, que analizan los casos de programas de colonización concretos puestos en práctica en diferentes regiones de España (Cardesín, 1987; Gómez Herráez, 1999; Bretón, 2000; Alares, 2007) o que presentan una impronta más cultural, como aquellos que se centran en la relación entre colonización y discurso ruralista (Alares, 2011) o en el significado simbólico (en lo que tiene de recreación de una sociedad rural ideal) del urbanismo y la arquitectura de los poblados de colonización (Flores Soto, 2013).

Sorprendentemente, la política forestal de la dictadura franquista ha recibido mucha menor atención (Gómez Mendoza y Mata Olmo, 1992; Rico, 1995) a pesar de tratarse de un ámbito en el que los proyectos del régimen alcanzaron un nivel de éxito elevado. El elemento central de esta política sería la explotación autárquica de los recursos forestales, pues la producción de pasta de celulosa se convirtió en un objetivo estratégico para los planes industrializadores de la dictadura. La política de repoblación se llevó a cabo pasando por encima de los derechos de propiedad y de las lógicas de explotación de los recursos forestales por las comunidades rurales, lo que generó notables episodios de conflictividad (Rico, 2000; Fernández Prieto y Soto, 2004).

Otra cuestión en cuya interpretación hay un importante consenso es el giro que la política agraria franquista llevó a cabo en la década de 1950, comenzado con la llegada del ingeniero agrónomo Rafael Cavestany al Ministerio de Agricultura en 1951, y definitivamente sancionado con la política económica articulada a través del Plan de Estabilización de 1959. En este sentido, las aportaciones de Barciela (2011: 178-198) también han marcado la pauta. Las causas del cambio de orientación de la política agraria parecen bien establecidas: por una parte, la constatación de que la política de intervención de la producción y de los mercados agrarios estaba llevando a la dictadura a un callejón sin salida y, más allá del marco de

represión política, provocando un agudo malestar social entre la población. Aun así, no fueron pocas las resistencias políticas a su abandono. Por otra, el cambio en la situación internacional del Régimen como consecuencia del nuevo contexto geopolítico abierto desde 1947-1948 por la Guerra Fría. En este sentido, la firma de los pactos de colaboración militar con los EE. UU. (1953) abrieron al franquismo las puertas a su paulatina incorporación a las organizaciones políticas y económicas internacionales a lo largo de la década de 1950 (FAO, Banco Mundial, ONU, OCDE...), a cuyas recomendaciones en política agraria el franquismo prestó una considerable atención desde entonces, sobre todo si tenemos en cuenta que su propia supervivencia política iba en ello. En todo caso, aunque con una dirección distinta a la de los años del fascismo agrario, la política agraria de los años cincuenta se apoyó también sobre la intervención del Estado, concretada en el apoyo económico al sector, una intensa actividad legislativa y una profunda reorganización de la administración agraria.⁶

Aunque la historiografía se ha ocupado del impacto que la ayuda americana (en forma de importación de alimentos, créditos o asistencia técnica) tuvo sobre la economía y la sociedad españolas (Calvo, 2001; Viñas, 2003), tal vez no se haya insistido lo suficiente en que, desde el punto de vista del sector agrario y de la sociedad rural, esta fue la gran vía de penetración del paradigma de modernización agraria de postguerra que los EE. UU. diseñaron para Europa occidental e implementaron con el Plan Marshall y a través de la Economic Cooperation Administration (ECA). En este sentido, creo que el análisis de la política agraria del franquismo debería cambiar parcialmente de enfoque, pues hasta ahora, pese a la habitual mención a la influencia norteamericana, la tendencia predominante ha consistido en analizar esta política «desde dentro», es decir, en clave de la propia evolución interna de la dictadura, y apenas «desde fuera», como un ejemplo más del proceso de transformación estructural del sector agrícola y de la sociedad rural que tiene lugar en Europa occidental en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial (Lanero y Freire, 2011). La principal diferencia con Europa occidental está evidentemente en el contexto político, que impidió a la sociedad rural española cualquier mínima negociación de los términos de ese cambio estructural, pues desde la Guerra Civil, el único *lobby* agrario en condiciones de influir sobre la política del

6 Sobre los marcos legislativo e institucional de la política agraria del primer franquismo, véase la detallada obra de Arco (2005).

Régimen era el de los grandes propietarios. En la España de las décadas de 1950 y 1960 era impensable algo parecido a un «Frente Verde» de partidos, sindicatos y cooperativas agrícolas que pudiera amortiguar los costes sociales de la modernización agraria mediante un programa de políticas de bienestar. Fue el masivo éxodo rural de las décadas de 1960 y 1970 el que se encargó de llevar a cabo ese «ajuste».

Otra diferencia relevante está en los tiempos y en los ritmos del proceso. En España, este habría comenzado con diez años de retraso con respecto de Europa occidental, en tanto que el ritmo de las transformaciones habría sido más brusco y acelerado. En relación con lo anterior, y teniendo siempre presente la hegemonía política, militar y tecnológica de los EE. UU. en el mundo capitalista de postguerra, la modernización de la agricultura española en las décadas de 1950 a 1970 fue un proceso que compartió rasgos con lo acontecido en Europa occidental, pero también con los procesos de cambio agrario que estaban teniendo lugar en otros escenarios geopolíticos en el marco de la Revolución Verde (Díaz-Geada y Lanero, 2015). La experiencia adquirida por los EE. UU. a través de los programas de asistencia técnica a la agricultura en América Latina desde la Segunda Guerra Mundial parece haber tenido una importante prolongación en España durante la década de 1950. Tal vez el mejor ejemplo de esto sea la creación del Servicio de Extensión Agraria (1955) y su supervisión directa por parte de expertos norteamericanos durante sus primeros años de funcionamiento hasta 1960. Es más, algún autor (Pan-Montojo, 2016) va más allá de esta idea al proponer que las enseñanzas que las administraciones norteamericanas extrajeron de su colaboración en la esfera agraria con diferentes repúblicas americanas durante la década de 1930 e inicios de los años cuarenta (así como del New Deal a nivel interno) tuvieron su reflejo en los programas de asistencia técnica a la agricultura europea posteriores a 1945.

El cambio de rumbo de la política agraria, cuyo objetivo fundamental era la consecución de una agricultura más «eficiente» (productiva), tuvo una incidencia directa en la nueva política de estructuras agrarias. Ya se ha hecho mención de la evolución de la colonización durante la década de 1950. El otro referente a este nivel va a ser la puesta en marcha de la política de concentración parcelaria. Su objetivo era acabar en el centro y norte del país, con la gran fragmentación de las pequeñas explotaciones, consiguiendo la constitución de «unidades mínimas de cultivo». A pesar de la creación del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria (1952) y del

impulso legislativo a esta política (leyes de 1952 y 1955), los trabajos de concentración fueron puntuales hasta los años sesenta, conociendo su momento de esplendor en la década siguiente (Cabana y Díaz-Geada, 2014: 203).

De acuerdo con las lógicas del paradigma de la Revolución Verde, existe una relación directa entre la política de estructuras agrarias y el fomento de la motorización de la agricultura. Esta experimentó una relativa expansión en la década de 1950, teniendo en cuenta que se partía de unos reducidos niveles. Las tesis clásicas insisten en el incremento de los costes salariales provocado por la reanudación de la emigración del campo a las ciudades como factor explicativo fundamental (Naredo, 1974: 68; Simpson, 1997: 334-336; Lains y Pinilla, 2009: 12-13). Para otros autores (Clar, 2009: 110) no fue el ahorro en mano de obra, sino la evolución a la baja de los precios relativos de los productos agrarios, efecto de la política oficial de precios, lo que obligó a los agricultores a incorporar maquinaria para mejorar la productividad de sus explotaciones. A esto habría que sumar una mayor disponibilidad de combustible y la tímida recuperación de la industria nacional de construcción de maquinaria agrícola (Martínez Ruiz, 2000: 164-170). El fin del aislamiento internacional del país permitió, a pesar de la restrictiva política de control de divisas, reanudar las importaciones de maquinaria agrícola. La demanda interna se vio así mismo favorecida por los préstamos blandos concedidos por el Servicio Nacional de Crédito Agrícola (SNCA). El abastecimiento de fertilizantes químicos experimentó una evolución similar, pasando de la aguda contracción de su producción y comercialización durante la década de 1940 a una incipiente recuperación de la industria nacional durante los años cincuenta (Buesa, 1983: 235-246).

La ganadería española comenzó a salir de su situación de crisis durante esos mismos años cincuenta, que se pueden interpretar como una década de transición para el subsector. La progresiva recuperación de la renta per cápita y del proceso de urbanización estimularon la demanda de carne. Esta se satisfizo con un incremento en la producción de las proteínas animales más baratas (huevos y carne de porcino), cuya notable expansión a finales de los años cincuenta avanzaba el tipo de sistemas ganaderos industriales que serían predominantes en el periodo 1960-1975 (Domínguez Martín, 2001*b*: 54-55). La creación en 1955 de la Junta Coordinadora de la Mejora Ganadera era un síntoma de la mayor atención que la política oficial empezaba a prestar a este subsector.

En cualquiera de sus tres etapas (la autárquica, la «rectificadora» de la década de 1950 o la de impulso de la modernización agraria de 1960 en adelante), las políticas agrarias franquistas no se pueden analizar al margen de la evolución del Ministerio de Agricultura y de los cuerpos profesionales, sobre todo los ingenieros agrónomos y, en menor medida, los forestales, encargados de la dirección e implantación de la política agraria. A estas cuestiones la historiografía agraria también ha prestado una mayor atención en los últimos años (Pan-Montojo, 2005; Fernández Prieto, 2007).

Durante los años cuarenta y cincuenta, los ingenieros agrónomos se encargaron de dirigir la política agraria. Fueron los más jóvenes quienes se ocuparon de ejecutar el nuevo paradigma de modernización agraria de la postguerra mundial. Simbólicamente, esta fase se abrió en marzo de 1949 con la celebración en la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid del I Congreso Nacional de Ingeniería Agronómica, que debatió en profundidad sobre la política agraria de la primera década de la dictadura y la situación de crisis de la agricultura española (Pan-Montojo, 2005: 311-316; Barciela y López Ortiz, 2013). La política de intervención de la economía agraria (su mantenimiento o abandono) fue el centro de las discusiones. El congreso preparó el camino para el giro en la política agraria que hemos explicado más arriba y que coincide con la llegada de Cavestany al Ministerio en 1951. También sirvió para que los ingenieros agrónomos reclamasen al Régimen su preeminencia en la dirección de la política agraria frente a otros actores con intereses políticos en el mundo rural, fundamentalmente FET-JONS y sus estructuras satélite, como los sindicatos oficiales o las organizaciones que encuadraban a jóvenes y mujeres (Lanero, 2011c: 156-162; Pan-Montojo, 2011). Esta reivindicación corporativa fue exitosa. Entre 1945 y 1965, los tres ministros que ocuparon la cartera de agricultura (Rein Segura: 1945-1951; Cavestany: 1951-1957 y Cánovas: 1957-1965) eran ingenieros agrónomos.⁷ El componente tecnocrático de la dictadura triunfó sobre el político.

Un aspecto a tener en cuenta en relación con los técnicos agrónomos es su progresiva reincorporación a partir de la década de 1950 a las comunidades epistémicas y a las redes profesionales internacionales, un proceso que avanzó en paralelo a la limitada rehabilitación política de la

7 Aunque los dos primeros eran también falangistas, sus visiones sobre la intervención de la economía agraria eran esencialmente opuestas.

dictadura en la esfera internacional. Esta cuestión, en la que restan muchos avances de investigación por hacer es, junto con la asistencia técnica norteamericana, central para entender la penetración y difusión entre las élites tecnocráticas franquistas del paradigma internacional de modernización agraria de postguerra.

Por su parte, el sistema estatal de innovación agraria tan solo empezaba a esta altura a recuperarse de la profunda regresión sufrida durante la década de 1940, tanto en personal como en infraestructuras y líneas de investigación, a pesar de la creación del CSIC (1939) y del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA) en 1941. La consecuencia más negativa de esta situación fue la desarticulación entre investigación y divulgación (Fernández Prieto, 2007), a la que la previa represión política contra el asociacionismo campesino había ayudado bastante.

En cuanto al Ministerio de Agricultura, la historiografía también ha resaltado (Barciela, 2011: 180-183) la existencia de un proceso de reorganización institucional cuyo objetivo era acompañar los cambios que se estaban produciendo en la política agraria. En 1951, las direcciones generales se reorganizaban y se creaba una nueva Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria a la que se otorgaban numerosas competencias, entre ellas la formación profesional de los agricultores, la gestión del crédito agrícola o las tareas de divulgación y propaganda.

Bajo la dependencia orgánica de esta dirección general se encontraba el Servicio de Extensión Agraria (SEA), creado en 1955 a instancias de los organismos norteamericanos que supervisaban la asistencia económica de los EE. UU. al régimen de Franco (Sánchez de Puerta, 1996 y 1997; Gómez Benito y Luque, 2007). El SEA debe ser entendido como la herramienta más importante para la implantación del paradigma modernizador en el país. De hecho, la trascendencia que la administración estadounidense dio al establecimiento de servicios nacionales de extensión en otros contextos geopolíticos en el marco de la Guerra Fría, como América Latina (Díaz-Geada y Lanero, 2015), en los que la modernización de la agricultura y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rurales eran considerados objetivos prioritarios para la contención del comunismo internacional, refuerza esta interpretación, por mucho que la amenaza comunista fuese débil en la España de los años sesenta y setenta.

Por su concepción ideológica y sus métodos de funcionamiento, el SEA debe ser considerado como un preciso instrumento de ingeniería social

destinado a transformar la sociedad rural española de la época, suplantando buena parte de los valores culturales de esta, interpretados por las ideologías modernizadoras como atrasados e impositivos del deseado cambio socioeconómico del mundo rural. Frente a la interpretación historiográfica normativa sobre el SEA, que lo concibe como un apostolado modernizador y, hasta cierto punto, desvinculado del control político de la dictadura, esta nueva visión viene abriéndose paso en los últimos años.

En sus primeros años, el Servicio se centró en cuestiones productivas. El esfuerzo de los agentes se orientó hacia la transferencia de nueva tecnología, insistiendo en uno de los principales *leitmotivs* del SEA: el trabajo *con* el agricultor, es decir, la necesidad de su papel activo en el cambio. De hecho, la mejora de la productividad agrícola se vinculaba directamente en la filosofía del Servicio a la del nivel de vida de la población rural.

En la década de los sesenta, las áreas de trabajo del SEA, conocidas como las «cuatro patas» de la extensión, aparecen bien definidas: trabajo en las explotaciones, juventud, familia y hogar, y cooperativismo y desarrollo comunitario (Gómez Benito y Luque, 2007). Así, a la formación y la transferencia de tecnología se fueron sumando objetivos de naturaleza social en los que el SEA profundizaría durante las décadas de 1960 y 1970 y que llevarían a algunos de sus agentes, e incluso de sus dirigentes, hacia posiciones políticas en la órbita de la oposición al franquismo.

Los años del desarrollismo (1960-1975): un *puzzle* por completar

A diferencia de lo sucedido con las dos primeras décadas del franquismo, la historiografía agraria ha profundizado poco en la caracterización de los últimos quince años del Régimen, periodo que se corresponde con el acelerado proceso de modernización (industrialización) de la agricultura española bajo los parámetros del paradigma de la Revolución Verde. Se trata también de una fase de convergencia relativa con el modelo agrario de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, proceso que sólo culminará en los diez o quince años posteriores al ingreso del país en la CEE en 1986.

La menor atención que la historiografía agraria ha prestado a esta etapa tiene que ver con diferentes factores. Por una parte, resulta una situación coherente con la evolución general de la historiografía sobre el régimen de Franco, que hace poco más de una década que se ocupa con

mayor atención del estudio de los años del «tardofranquismo» o «desarrollismo». Por otra, al menos en mi apreciación, sobre la interpretación global de este periodo la historiografía proyectaba la materialización de los cambios producidos en la política agraria de la década de 1950. Esta idea de continuidad permitía explicaciones apresuradas de esta década y media de profundo cambio estructural. En último lugar, habría que decir que la falta de una interpretación histórica global sobre los procesos de modernización de la agricultura española y de profunda transformación social y cultural del mundo rural se vio compensada por la disponibilidad de aproximaciones alternativas procedentes de unas pujantes ciencias sociales —como la sociología rural, la economía agraria, la geografía o la antropología— cuyos aparatos teórico–metodológicos se adaptaban mucho mejor al estudio de procesos de cambio social estructural en curso durante los años setenta y ochenta.

Aun así, limitándonos a una perspectiva historiográfica, disponemos de interpretaciones de síntesis sobre el periodo 1960-1975 que no solo suponen aportaciones de interés acerca de la evolución de la política agraria, sino que marcan también la pauta acerca de por dónde podría evolucionar la agenda de investigación durante los próximos años. Aun así, no deja de ser sintomático que algunas de estas síntesis (Simpson, 1997: 331-347; Abad y Naredo, 1997), se realizaran hace ya veinte años. Por el contrario, aquella que presenta una mayor pretensión de explicación sistemática —pero también de detalle— sobre el periodo es mucho más reciente (Gómez Benito, 2011: 223-289). Tal vez la falta de estudios de caso que analicen los resultados de la aplicación de las políticas agrarias sobre el terreno hace que el texto de este último autor permanezca aún próximo a la visión que las instituciones y la legislación ofrecen de esas mismas políticas.

La política agraria de los años del «desarrollismo» manejaba una idea clara del papel que la agricultura como sector debía desempeñar en el conjunto de la economía española: ayudar al crecimiento económico del país por medio del incremento de su productividad y de la reducción de los costes de producción. Siguiendo las orientaciones de los organismos internacionales (Banco Mundial, FAO y OCDE), la planificación indicativa de la economía que informaba los *planes de desarrollo*, tenía como objetivo convertir las explotaciones agrarias españolas en «eficientes» por medio de su intensa capitalización. Para lograrlo, se desplegaron toda una serie de medidas: desgravaciones fiscales a la inversión, subvenciones directas, nuevos me-

canismos de crédito... Estas políticas de incentivo, junto con los efectos del masivo éxodo rural de la década de 1960 sobre la evolución —al alza— de los salarios en la agricultura, aceleraron la adopción de maquinaria agrícola y de otros *inputs* industriales por parte de muchas explotaciones.

La modernización tecnológica de las explotaciones (a costa de un creciente endeudamiento de las familias campesinas), sumada a los efectos de políticas estructurales como la extensión del regadío o los avances en la concentración parcelaria, explican tanto el incremento de la producción agraria como de la productividad por hectárea y activo agrario. Sin embargo, la incorporación del paquete tecnológico de la Revolución Verde y de sus lógicas económicas no resolvió los desequilibrios sociales y territoriales del mundo rural español, sino que más bien los acentuó, a lo que hay que añadir además la aparición de nuevos costes (ambientales).

La mejora de la renta per cápita de la población española desde finales de la década de 1950 y la vigorosa —y caótica— recuperación del proceso de urbanización de esta, son cuestiones fundamentales para entender la evolución del sector agrario y de las políticas agrarias durante el periodo. El incremento de la capacidad adquisitiva de la población y el cada vez mayor impacto del turismo tuvieron su reflejo en una demanda de diversificación de la dieta alimenticia que la oferta (el sector agropecuario) no siempre pudo atender o, al menos, no pudo satisfacer de inmediato. El desajuste entre oferta y demanda, tanto en la cantidad como en la variedad de productos demandados, tuvo como consecuencia un notable incremento de la importación de alimentos, con sus corolarios de inflación y déficit de la balanza comercial agraria (Gómez Benito, 2011: 225-242).

El ajuste de oferta y demanda requirió de modificaciones drásticas en la estructura de la producción agraria, derivadas del descenso en el consumo de cereales panificables, leguminosas y patatas y del incremento en la demanda de carne y productos derivados (huevos, leche y lácteos) (Cussó y Garrabou, 2007). La extensión del regadío a gran escala durante esta fase trajo consigo la apuesta por nuevos cultivos y un cierto retroceso de los tradicionales de secano, en particular de los cereales panificables, y entre estos, del trigo. Simultáneamente, parte de la superficie agraria española se reasignaba al cultivo de girasol, de cereales-pienso (cebada y maíz), de plantas forrajeras (alfalfa), de remolacha azucarera, de frutales, hortalizas o verduras frescas (Simpson, 1997: 345).

La demanda de proteínas cárnicas se satisfizo por medio de la ganadería intensiva, en especial de porcino y aves. Este fue el subsector que mejor ilustró los cambios en los procesos de cría y comercialización asociados a la implantación del paradigma industrial de la Revolución Verde en España. Esta nueva ganadería industrial se caracterizó por la especialización, la integración vertical y la concentración espacial de la producción (Domínguez Martín, 2001a: 43-44). Sus contrapartidas fueron una creciente dependencia de las importaciones de piensos (maíz, soja, etcétera: Clar, 2005) a pesar de los intentos por incrementar la producción interna, y de la base genética para la reproducción de la cabaña. El proceso de frisonización de las razas bovinas en el tercio norte del país es un ejemplo magnífico. Por otra parte, la crisis de la ganadería tradicional, extensiva y con predominio de las razas autóctonas de ovino y caprino, supuso no solo la pérdida de una posible ventaja competitiva para el sector, sino que ayudó también al deterioro de una parte considerable del territorio, que se quedó sin alternativas en cuanto al uso del suelo (Abad y Naredo, 1997: 275).

Según Gómez Benito (2011: 250), el paso de una política agraria basada en la intervención característica del primer franquismo a otra de planificación indicativa propia de los años del desarrollismo, vino acompañado de un cambio en el centro de gravedad de la propia política agraria. Para este autor, en las décadas de 1960 y 1970, las políticas estructurales —en especial la colonización agraria— fueron desplazadas por las políticas de precios y mercados. La estructura institucional del Ministerio de Agricultura también se adaptó a las nuevas prioridades de la política agraria.

El principal instrumento de la política de producciones, precios y mercados fueron los precios regulados. El sistema de regulación de precios en determinados subsectores agrícolas tenía dos objetivos: en línea con lo que se ha expuesto más arriba, fue un instrumento encaminado a la conciliación de las nuevas demandas de los consumidores con la oferta agraria. Por otro, pretendía garantizar las rentas de los labradores. Así, en 1968 se creaba el Fondo de Ordenación y Regulación de Productos Agrarios (FORPPA).

Resulta interesante el hecho de que esta intervención selectiva sobre precios y mercados conectaba, aunque bajo nuevas formas, con la política de intervención del primer franquismo, así como con corrientes proteccionistas que hundían sus raíces mucho más atrás en el tiempo; pero era también coetánea de las políticas de regulación de precios establecidas

por la Política Agraria Común (PAC) en la década de 1960. En cualquier caso, compartían un problema común: la aparición de los excedentes de producción.

En el caso del franquismo, este asunto venía de lejos en subsectores como el triguero, el olivarero o el vitivinícola, en los que la compra de las cosechas a precios garantizados no solo había convertido estas producciones en cultivos-refugio, sino que había provocado su falta de competitividad. En los años finales del Régimen se buscó su ordenación. La prolongada protección de la que gozó el trigo (de la creación del SNT en 1937 a la del Servicio Nacional de Productos Agrarios [SENPA] en 1971) permite entender lo difícil que fue su sustitución por los insuficientes cereales-pienso. Aun así, el problema de los excedentes no procedía solo de las inercias del pasado (abandonar las inercias propias de una agricultura subvencionada durante mucho tiempo fue uno de los principales retos de la agricultura española en el horizonte de su adaptación a la PAC [Sumpsi, 1986]), sino también de las políticas de estímulo a «nuevas producciones», en especial a las ganaderas y sus productos derivados (subsector lácteo).

En cuanto a las políticas estructurales, casi hasta el final de la dictadura, hasta los primeros años de la década de 1970, mantuvieron el diseño establecido en la década de 1950. La política de colonización evolucionó definitivamente hacia una política de riegos. Durante las décadas de 1960 y 1970, bajo la iniciativa estatal, tuvo lugar una notable expansión del regadío. Sin embargo, responder a los «problemas» de la pequeña agricultura familiar para hacerla más eficiente, en particular al minifundio y a la dispersión de parcelas tanto a nivel de las propiedades como de las explotaciones, otorgó la prioridad de la política de estructuras a la concentración parcelaria, siendo estas mismas décadas las de mayor intensidad concentradora, sobre todo en Castilla y León (Alario Trigueros, 1991) y el valle del Ebro. Desde mediados de la década de los sesenta, la concentración parcelaria se integró dentro de la más amplia política de ordenación rural, cuyo objetivo era planificar el desarrollo integral de las comarcas rurales, es decir, transformar no solo las explotaciones, sino también conseguir que las comunidades rurales se modernizaran. Por fin, la ordenación rural pretendía fomentar la industrialización de las comarcas sobre las que se actuaba (Gómez Benito, 2011: 251-257). A nivel institucional, el giro en la orientación de la política de estructuras agrarias fue acompañado por la creación en 1971 del Instituto para la Reforma y el Desarrollo Agrario (IRYDA) y la aprobación en 1973 del texto de ley para su creación. De esta forma, todas las medidas

y toda la normativa jurídica relativas a la política de estructuras quedaban bajo la dependencia de un único organismo.

Finalmente, y aunque no ha estado ausente en los escasos análisis historiográficos sobre el periodo (Abad y Naredo, 1997: 263-264; Germán, 2009), en mi opinión se debe prestar más atención a la influencia que las empresas agroindustriales, en especial las multinacionales de capital extranjero, ejercieron sobre la orientación gubernamental de la política agraria desde la década de 1960. No por casualidad, la planificación indicativa de la economía durante el desarrollismo se caracterizó por el gran esfuerzo inversor realizado por el Estado, ya fuera mediante la dotación de infraestructuras (electrificación rural, construcción de nuevas vías de comunicación, etcétera), ya fuera con el apoyo financiero a la iniciativa privada en la modernización del sector. En todo caso, las agroindustrias (de fabricación de *inputs*, de transformación y comercialización de alimentos...) tienen un papel determinante en el funcionamiento de la agricultura de la Revolución Verde.

REFLEXIONES FINALES

Las políticas agrarias de la segunda mitad del siglo xx, y en particular de las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, son un campo de investigación que concita el interés de la actual historiografía agraria europea tanto en el nivel de los análisis estatales como, sobre todo, de las visiones de conjunto, si bien estas últimas se han centrado principalmente en Europa occidental.

En la última década, la historiografía agraria sobre el franquismo se ha sumado a esta corriente de estudios, integrando el caso español en interpretaciones de escala europea sobre la evolución de la agricultura y de la sociedad rural en las décadas centrales del siglo xx (1930-1960). No se puede decir que la historiografía agraria clásica sobre el franquismo hubiera ignorado la influencia que modelos y factores externos —como la *Battaglia del grano* o la *Bonifica integrale* del fascismo italiano en la década de 1940, el impacto de la ayuda estadounidense durante los años cincuenta o el modelo teórico francés de desarrollo económico desde mediados de los años sesenta— proyectaron sobre el diseño de la política agraria del Régimen. Sin embargo, y probablemente a causa del anacronismo político que la dictadura franquista representaba en el contexto de la Europa occidental de postguerra, el análisis del sector agrario y de las políticas agrarias se

hizo desde una perspectiva predominantemente endógena. Desde mi punto de vista, y sin negar la excepcionalidad del franquismo en el contexto occidental (represión y encuadramiento de la mano de obra agrícola; inexistencia de una sociedad civil rural con capacidad para negociar el diseño y las vías de implantación de las políticas agrarias), la reincorporación del análisis de la evolución del sector agrario español a marcos más globales abre nuevas y numerosas posibilidades de interpretación histórica sobre el tema, en particular en lo relativo al estudio de la difusión e implantación, siguiendo el hilo conductor de la hegemonía de los EE. UU. en Occidente durante la Guerra Fría, del paradigma modernizador de la Revolución Verde a nivel internacional en contextos agrarios y políticos muy distintos.

La política agraria desarrollada en España entre mediados de la década de 1950 y el final de la dictadura compartía medidas, lógicas y finalidades con las implantadas por las democracias europeas del Estado de bienestar, pues su matriz teórica era común. La diferencia radica en que el contexto español permitió la aplicación acelerada de un proyecto autoritario de modernización agraria que no tuvo que asumir —al menos hasta la década de 1970— el coste político de sus consecuencias sociales. De igual manera, la comparación con las repúblicas americanas, banco de pruebas de los programas estadounidenses de modernización agraria desde finales de la década de 1930, tiene todo el sentido no solo para el caso español, sino también para la Europa occidental de postguerra.

Se hace necesario profundizar mucho más en las consecuencias que la participación de los técnicos agronómicos españoles en organismos y comités agrarios internacionales tuvo sobre el rumbo de la política agraria del franquismo, así como en la relación entre esta y la PAC desde finales de la década de 1960.

Creo que la historiografía agraria que se ha ocupado hasta ahora del estudio del franquismo goza de buena salud. Disponemos de un paradigma interpretativo sólido para la explicación del sector agrario durante los primeros veinte años de la dictadura, que además se ha visto enriquecido con aportaciones que han abierto debates historiográficos —de dimensiones y alcance demasiado reducidos— sobre la interpretación de las causas de la crisis agraria de postguerra, la legislación sobre arrendamientos (Pan-Montojo, 2012: 85-86) o la relación entre mecanización-motorización y evolución de los salarios en la agricultura. El estudio de la evolución del

sector y las políticas agrarias durante las décadas del «desarrollismo» presenta muchas más carencias. Las escasas, aunque valiosas, interpretaciones de conjunto deben completarse con la realización de estudios de caso y análisis sectoriales de los que aún no disponemos. Significativamente, durante los últimos años, aspectos como la conflictividad social (con frecuencia relacionada con el rechazo a medidas concretas de política agraria) y la movilización política del mundo rural español del tardofranquismo y la Transición han sido el ámbito de investigación en el que se han producido mayores avances.

Para finalizar, pienso que del análisis de las políticas agrarias y de la evolución del sector agrario durante la dictadura franquista se pueden destacar dos procesos históricos sobre los que tendría interés una mayor incidencia de futuras investigaciones:

- El carácter de la agricultura como sector de actividad económica intervenido políticamente a largo plazo, aun cuando esa intervención se haya realizado con parámetros teórico-ideológicos muy diferentes. Es necesario valorar qué significa el franquismo en la tradición histórica española de intervención del sector agrario en la contemporaneidad, así como en el proceso de construcción y consolidación del propio Estado. Lo anterior debe, además, ponerse en relación con procesos similares a escala, al menos, europea.
- La dictadura como etapa histórica en la que la agricultura modifica profundamente y en muy poco tiempo su relación con el conjunto de la economía y con el crecimiento económico, pasando de suministradora a receptora de capital.