



Modernización agraria, modernización administrativa y franquismo

El modelo educativo y administrativo del Servicio de Extensión Agraria (1955-1986)

Cristóbal Gómez Benito
Emilio Luque Pulgar
UNED

Resumen

La idea básica que pretendemos desarrollar en este trabajo (de forzoso carácter exploratorio) es que el desarrollo de las políticas concretas y en particular las de mayor carácter “profesional”, en este caso, la de extensión agraria, tiene una relativa autonomía respecto al marco político e ideológico que las alumbra, de modo que su propia dinámica y su propia lógica son las responsables en gran parte de su naturaleza y su peculiar desarrollo. En el caso de la extensión agraria española, el papel de los actores, la lógica interna de la evolución del SEA y el carácter comarcal de sus actuaciones explicarían mucho de la evolución de este servicio y de su novedad en la cultura administrativa del franquismo, lo cual nos ayudará a comprender mejor la naturaleza y significado de esta actuación, especialmente desde 1960. Los resultados no son concluyentes, pero pensamos que sí son suficientemente expresivos de lo que estamos planteando. En definitiva, en este trabajo no se trata de hacer una historia del SEA, sino un intento de explicación de su naturaleza y su significado en el contexto de la política agraria franquista y de la transformación del campo español.

Palabras clave

Franquismo agrario, extensión agraria, modernización, administración pública

AGRARIAN AND BUROCRATIC MODERNIZATION UNDER FRANCO'S REGIME: THE EDUCATIONAL AND ADMINISTRATIVE MODEL OF THE SERVICIO DE EXTENSIÓN AGRARIA

Abstract

We develop the idea that the development of specific policies enjoys a degree of relative autonomy in relation to the political and ideological framework within which they appear; their own dynamics and logics explain therefore to a great length their nature and trajectory. This is the case particularly for those policies with a greater “professional” character, such as rural extension services. In the case of the Spanish version of extension services, the Servicio de Extensión Agraria (SEA), especially from 1960, the specific role of actors, the internal logical of the development of the and the local (county-level) character of their activities explain much of the evolution of this Service and its novelty regarding the administrative culture of Franco's regime. Results cannot be conclusive, but are sufficiently expressive of our argument. We do not attempt a history of SEA, but we do try to explain its essence and meaning in the context of Francoist agrarian policy and the transformation of the Spanish countryside.

Key Words

Agrarian Francoism, Agricultural extension service, Modernization, Public administration

Modernización agraria, modernización administrativa y franquismo

El modelo educativo y administrativo del Servicio de Extensión Agraria (1955-1986)

Cristóbal Gómez Benito
Emilio Luque Pulgar
UNED

1. Introducción

El estudio de las políticas agrarias del franquismo, centrado sobre todo en lo realizado en las décadas de los cuarenta y cincuenta (el llamado “primer franquismo”), en nuestra opinión ha sesgado muchas veces la comprensión de la naturaleza y de los efectos de esas políticas, mientras que los años del desarrollo y los años setenta (que en su mayor parte pueden ser asignados al franquismo o tardofranquismo, pero no al sistema democrático) han sido objeto de mucha menos atención. Estas políticas se han presentado generalmente como la variable dependiente de dos factores. Por un lado, la ideología y el carácter de clase y político del franquismo (incluyendo aquí sus concepciones económicas), y por otro, el contexto económico. De este modo, las políticas agrarias serían, bien la respuesta sectorial a la orientación político-económica general del régimen y estarían subordinadas a su ideología e intereses de clase de fondo, o bien responderían a las demandas de la situación económica general y de la economía agraria en particular, o ambas cosas conjuntamente.

Pues bien, cuando se trata de reconstruir el origen, la naturaleza y la evolución de muchas de estas políticas, estas dos perspectivas muestran sus limitaciones. Otros factores relevantes que apenas han sido tenidos en cuenta incluyen el papel de los profesionales o expertos, especialmente si eran (altos) funcionarios, o los contextos locales o regionales, que condicionan los resultados de algunas políticas, como es el caso de la política de colonización agraria¹. Esta tensión entre escalas locales, regionales y nacionales tiene que ver con la desigual manera de percibir las necesidades de los administrados o destinatarios de las políticas, y pueden jugar un papel relevante, si no en el origen, sí en el desarrollo o evolución de algunas políticas.

Respecto a la primera cuestión, Gómez Benito (1995) sugirió una vía de análisis para el conjunto de la política agraria socioestructural del primer franquismo, la cual se

comprendía como el resultado del juego de la interacción entre políticos, burócratas y expertos. Esta perspectiva se sitúa en línea con el análisis institucional de las políticas (agrarias en este caso), que destacan el papel de los actores sociales y la articulación de intereses, siendo el diseño de las políticas concretas el resultado final de ese juego de intereses y del marco institucional correspondiente. Respecto a las dos últimas cuestiones, también Gómez Benito (2004), en un intento de revisión de la historiografía sobre la colonización agraria franquista, ha resaltado tanto el sesgo de algunos análisis de la política agraria franquista, al hacer extensible a todo el período franquista los juicios sobre el primer franquismo, como la poca atención prestada a las variaciones regionales y temporales de dicha política.

Desde luego, cuando se creó el SEA, sus diseñadores y promotores no pretendían innovar en la cultura administrativa del franquismo. Pero fuera el resultado de la necesidad o de la influencia de experiencias externas, el hecho fue que resultó una actuación “extraña”² a la cultura administrativa franquista, e innovadora, y en ello radica uno de sus logros más importantes. Si las políticas agrarias socioestructurales se pueden adscribir a dos grandes grupos, las que priman la intervención sobre la propiedad y aquellas otras que priman el incremento de la productividad, el franquismo tenía que decantarse claramente por la segunda modalidad, más acorde con su naturaleza política. Así, el SEA se creó *inicialmente* como instrumento al servicio del incremento de la productividad de la agricultura; éste era el significado que entonces tenía la modernización de la agricultura, cuyo modelo de referencia era la llamada “revolución verde”. Pero su evolución le llevó hacia orientaciones más integrales, descubriendo la dimensión social de la agricultura, no sólo como marco en el que desarrollar la modernización agraria (algo que también estaba en el extensionismo norteamericano, primer modelo de referencia del SEA), sino como objetivo en sí mismo. Por eso no puede explicarse la actuación de este

¹ En este sentido y por lo que respecta a la política de colonización, puede verse Carlos Giménez (1986), así como Villanueva Paredes y Leal Maldonado (1990). Más recientemente un análisis de la variabilidad espacial y temporal de la política de colonización se encuentra en Gómez Benito y Juan Carlos Gimeno (2003).

² Así lo expresa Carlos Romero, el primer sociólogo del SEA y posterior Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación entre 1982 y 1991, en entrevista personal. Puede verse la opinión de Carlos Romero sobre la peculiaridad del SEA en el documental “*Semillas de Modernidad. El Servicio de Extensión Agraria y la transformación del campo español, 1955-1985*”, dirigido por Gómez Benito y Luque, 2006.

organismo como un mero instrumento al servicio de la modernización agraria según el modelo de la “revolución verde”³. Esta vocación de búsqueda del desarrollo integral está detrás de la consolidación del modelo de las llamadas “cuatro patas” del SEA: el trabajo con los agricultores, con los jóvenes, con las mujeres y con las comunidades. Y pensamos que esta evolución vino marcada sobre todo por el carácter descentralizado del SEA, y con relativa independencia del conjunto de la política agraria.

La estructura del artículo es como sigue. En primer lugar mostraremos cómo el SEA surge en el contexto de un cambio de la situación económica general del país (los años cincuenta) que demandaba una modernización de la agricultura española tras el retroceso de los años cuarenta y primera mitad de los años cincuenta y en el contexto de la apertura internacional del régimen franquista y del reconocimiento y apoyo de los Estados Unidos, país del que se importa el modelo de extensión agraria y con su asesoramiento directo se crea el SEA. Hasta aquí, no descubrimos nada nuevo, ya que es algo bastante conocido⁴. En este proceso fundacional jugó un papel decisivo el Ministro Rafael Cavestany, lo que también es conocido, pero no se ha ido más allá de su reconocimiento y sin indagar en sus implicaciones para la consolidación del SEA. Así mismo, otros personajes jugaron un papel destacado en la “maduración” (y especificidad) del modelo extensionista español, de los que luego hablaremos⁵, pero tampoco se ha sacado todo el partido analítico de esta circunstancia en relación con la relevancia de determinados altos funcionarios en el diseño de la política de extensión agraria, un diseño que podemos considerar “a contrapelo” de la organización y cultura administrativa franquista.

Analizaremos así esta “comunidad epistémica”, que dotó de un marco al diagnóstico específico a los problemas agrarios, dentro del cual cobra sentido la creación del SEA, proceso en absoluto automático o inevitable. Como han puesto de manifiesto las distintas contribuciones a la teoría del análisis de marcos (*frame analysis*) aplicada al estudio de las políticas públicas, los problemas políticos no existen como datos que esperan ser descubiertos, sino que son construidos como parte del proceso de interpretación como problemático de los decisores políticos y otros implicados. La forma en que se “ponga en marco” un problema político es decisiva, puesto que señala responsabilidades y establece argumentos que posibilitan un abanico de soluciones políticas, excluyendo otras (véase, entre muchos otros, Weiss [1989]). Entenderemos así la creación del SEA como el producto de una *necesidad* percibida previamente, una *oportunidad* que proporciona la ayuda americana, y de la acción y la *voluntad* motivada de determinados actores clave.

³ Como hace por ejemplo Fernández Prieto (2004).

⁴ Esta es la tesis de Sevilla Guzmán (1985) y de Gómez Benito (1995: 191-218). Por su parte, Sánchez de Puerta (1996: 393-401) describe con cierto detalle el papel de la ayuda y de los asesores norteamericanos en la creación y diseño inicial del SEA.

⁵ Véase Sánchez de Puerta (1996: 401 y ss.)

Para mostrar lo que hay de herencia y de innovación en la configuración del SEA, presentamos una breve evolución de este organismo para, después, describir las múltiples lógicas de la evolución del SEA, exponiendo el argumento de que la comarcalización del SEA, como servicio de proximidad, sobre el terreno, impuso una lógica a su evolución y filosofía que explicaría mejor que cualquier otro factor la orientación de este organismo y su peculiaridad en el contexto administrativo de la época tal como se configura desde la segunda mitad de los años sesenta. Desde esta perspectiva, podríamos decir que la acción comarcal del SEA no sólo fue el efecto de una decisión planeada, estratégica, sino que, una vez puesta en marcha, tuvo un claro efecto en la reformulación del modelo, cambiando su naturaleza, finalidad y metodología. En este trabajo pretendemos abordar sobre todo estas dos últimas cuestiones, conscientes que más que una demostración empírica de nuestro argumento (lo cual requeriría de una investigación *ad hoc* más detallada y específica), podremos aportar tan sólo cierta fundamentación a nuestra hipótesis. En definitiva, en este trabajo no se trata de hacer una historia del SEA, sino un intento de explicación de su naturaleza y su significado en el contexto de la política agraria franquista y de la transformación del campo español.

2. El contexto histórico de la creación del SEA

En los años cincuenta se asiste a un cambio fundamental en el rumbo de la política agraria, constituyendo uno de los períodos de mayor despliegue legislativo⁶. Coincidiendo con la llegada de Rafael Cavestany al Ministerio de Agricultura (1951-1957), se abandona la economía más cerrada de la inmediata postguerra, se produce cierta liberalización de la política agraria y se suprimen las cartillas de racionamiento (1953)⁷ al recuperar la producción los niveles anteriores a la guerra civil⁸. El fin del aislamiento internacional del régimen, favorecido por la situación de la guerra fría entre el Este comunista y el Oeste capitalista, repercute en el país en el sentido de una mayor apertura al exterior y en los beneficios de la ayuda americana. (Gómez Benito, 1995: 48)⁹.

Con Cavestany, la retórica agrarista llega a excesos sorprendentes, pero ello no oculta el nuevo discurso que empieza a poner el acento en la agricultura como una actividad económica (y no como una forma de vida) y en la explotación agraria como una empresa, enfatizando la mejora técnica

⁶ Un panorama de desarrollo legislativo de este período puede verse en Gómez Benito (1995: 48-49).

⁷ Para un análisis de del contexto político y económico de la nueva política agraria véase Barciela (1987), el cual resalta la significación de los cambios en la política económica y en la política agraria así como la relevancia de la figura del Ministro Cavestany.

⁸ En Gómez Benito (1995: 33-44) y apoyándose en diversos autores se describe someramente la evolución de la economía española, y en especial la economía agraria, entre 1939 y 1964.

⁹ En este mismo sentido, Barciela (2000).

ca y profesional de la agricultura que apuntan a una mayor eficacia económica y que se resume perfectamente en la fórmula del propio Cavestany: “*menos agricultores y mejor agricultura*”¹⁰ (Gómez Benito, 1995: 48). En palabras del propio Cavestany:

“Lo primero que hay que enseñarle [a nuestra agricultura] es a olvidar aquel viejo concepto que quizá con no muy buena intención se ha repetido: ‘la agricultura, más que una actividad económica es un modo de vivir’; no, de ninguna manera; la agricultura es ante todo una actividad económica y después una noble manera de vivir” (1955: 7).

En este mismo sentido, Gómez Ayau (1978: 120) ha sintetizado este período como aquel en el que se trata de

“incrementar los medios de producción, acelerar la transformación en regadío y la repoblación forestal, con una preocupación social preferente, pero sintiendo ya la urgencia y necesidad de prepararse para la batalla de la productividad y de la coordinación del desarrollo agrario con el desarrollo industrial”.

El cambio del discurso político acompaña un cambio en la orientación de la política agraria, que desplaza su foco de atención preferente: de los problemas del latifundio (ámbito principal de la política de colonización) se pasa a dar prioridad a los problemas del minifundio. Cavestany, en el artículo citado (1955: 9-10) sale al paso de varios tópicos que según él distorsionan el diagnóstico de la situación de la agricultura española, para reclamar la atención preferente a los problemas del minifundio, que le lleva a afirmar que el problema fundamental es la estructura de la empresa y secundario el problema de la distribución de la propiedad (1955: 10). Así, dice:

“... ha sido frecuente atribuir todos los males de nuestra agricultura a la mala distribución de la propiedad rural, pero sobre todo a uno de sus aspectos, al de los ‘latifundios’, olvidando o dejando en lugar muy secundario el opuesto, el de la atomización extrema a que está sujeta más de la mitad del país” (1955: 9).

Y más adelante continúa:

“La España rural por excelencia, no es la de los latifundios, dando a ésta su sentido vulgar, sino más bien, la extremadamente dividida, la atomizada de las tierras de Castilla” (1955: 15).

Y para reforzar su argumentación, procede a una revisión del concepto de latifundio:

“...ante todo desenmascaremos dos tópicos: el primero, creer que el latifundio es un concepto de extensión, cuando en puridad es un concepto económico, de tal forma que existen también, y son más peligrosos, los ‘pequeños latifundios’, en que la tierra se explota extensivamente, sin capital de ninguna clase, casi en los límites de una agricultura primitiva de simple recolección de frutos naturales; cuando así ocurre nos encontramos con un latifundio, ya sea grande o pequeña la superficie que sirve de asiento a la explotación...” (1955: 10).

Respecto al segundo tópico, dice:

“... no es la propiedad el problema fundamental, sino la estructura de la empresa. Si fuera posible tener que elegir entre una mala distribución de la propiedad rústica, sobre la que se asienta una buena distribución de la empresa, y la situación contraria, buena propiedad y mala empresa, todas las ventajas se inclinarían a favor de la primera”. (1955: 10)¹¹.

En este mismo sentido se expresaba unos años antes, Emilio Lamo de Espinosa, entonces subsecretario de Agricultura, al afirmar que

“Debemos, pues, considerar el latifundio como un mal necesario, y el minifundio como un mal reparable” (1950: 15).

En coherencia con este planteamiento, la única reforma agraria necesaria en la agricultura española era su modernización¹². Para ello se consideraba necesario intervenir fundamentalmente en dos frentes: sobre la estructura de la empresa agraria y sobre los agricultores, para lo cual se crean dos nuevos organismos que jugarían un papel fundamental en ambos casos. Por un lado, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria (SNCP), creado en 1952 para corregir la excesiva atomización parcelaria de la pequeña propiedad y posibilitar la modernización de la agricultura. Por otro, el Servicio de Extensión Agraria (SEA), creado “a título experimental” en 1955, que se encargaría de la segunda precondition de la modernización agraria: la de proporcionar a los agricultores la formación técnica necesaria para acometer la modernización de la agricultura.

Y en ambos casos el ministro Cavestany tuvo una intervención directa. Por lo que se refiere a la política de concen-

¹⁰ Cavestany, 1955. Conferencia pronunciada en el Instituto Nacional de Previsión con motivo de Primer Centenario de las Carreras de Ingeniero Agrónomo y Perito Agrícola y de la Escuela Central de Agricultura. Consideramos que este discurso, aunque pronunciado dos años antes del final de su mandato, puede considerarse el discurso programático de la nueva política agraria de los años cincuenta.

¹¹ Para mayor detalle sobre este aspecto, véase, Gómez Benito (1995: 168-169).

¹² Esta nueva política fue posible por la apertura comercial que facilitó la entrada de medios de producción como abonos, semillas y maquinaria de los que carecía España en esos años.

tración parcelaria, Miguel Bueno Gómez¹³ (1978: 146 y 151) ha manifestado el papel decisivo, e incluso personal, que tuvo Cavestany en el arranque de la concentración parcelaria, resaltando su doble condición de técnico (ingeniero agrónomo) y de político. Dice textualmente:

“la concentración parcelaria puede identificarse con el personalismo y tiene un nombre propio, Cavestany”

y más adelante resalta su *“neutralidad política”*, condición que considera favorable respecto a la decisión de poner en marcha esta política, y que

*“poseía una enorme personalidad dentro del sistema autoritario establecido, lo que, como ocurre siempre en este tipo de sistemas, es un factor definitivo para conseguir los recursos necesarios para la implantación de un determinado programas”*¹⁴.

Respecto a la concentración parcelaria, el propio Cavestany destaca:

“...como primera finalidad de la política agraria la de romper las dificultades estructurales que ahogan e impiden el desarrollo de la nueva agricultura; a ello tiende la Ley de Concentración Parcelaria, cuyo éxito durante el período de ensayo nos ha permitido ya darle una estructura más firme para abordar con toda intensidad su aplicación en esta nueva fase. Mientras no hagamos desaparecer los “pequeños latifundios” de la mitad norte de España, no podrá hablarse de modernización de su agricultura.” (1955: 309).

Y en el mismo sentido y en la misma ocasión se pronunciaba Emilio Lamo de Espinosa:

“La labor de concentración parcelaria en media España y la de expropiación en ciertos casos y buscando siempre, en cualquiera de los supuestos, la creación de empresas adecuadas, debe ser incrementada al máximo” (1955:51).

¹³ Miguel Bueno, funcionario del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, fue, posteriormente y durante más de dos décadas Jefe del Gabinete Técnico del IRYDA. Se trata de un analista que conoce la situación desde dentro y su testimonio tiene por eso especial interés.

¹⁴ Y añade un comentario interesante para lo que estamos tratando: *“Entendemos que el análisis de la personalidad de los ministros es imprescindible para tratar de comprender muchas de las opciones políticas adoptadas durante el período histórico a que nos estamos refiriendo, ya que, como es sabido, el grado de libertad de los políticos y de las instituciones en este tipo de sistemas es enorme, al no existir las limitaciones que pueden venir de la sociedad organizada en partidos o grupos políticos.”* Nos parece muy atinada esta observación que coincide con los análisis sociológicos sobre el franquismo. Sobre el papel de Cavestany en la creación del SEA lo trataremos más adelante.

Y hablar de modernización en esos años era sobre todo hablar de mecanización, la cual requería parcelas más grandes para un empleo más eficaz de la maquinaria (Gómez Benito, 1995: 168-169).

3. De la divulgación a la extensión agraria (I): la creación del SEA

La creación en 1955¹⁵, a título experimental, del Servicio de Extensión Agrícola (SEA), que más tarde sustituiría el adjetivo agrícola por el de agrario, supone un cambio radical de esta actividad en tres aspectos básicos: a) el paso de la mera divulgación agraria al más moderno de extensión, sobre lo que más adelante volveremos; b) la sistematización de esta labor en el seno del Ministerio de Agricultura, ya que hasta entonces esta actividad se desarrollaba dispersa por un amplio tipo de organismos de dicho Ministerio, y c) porque el protagonismo de esta actividad pasa de la Organización Sindical al Ministerio de Agricultura¹⁶. Efectivamente, como diversos autores han puesto de manifiesto¹⁷, la divulgación y capacitación agraria se llevaba a cabo a través de numerosos organismos dependientes de diversas instituciones: el Ministerio de Agricultura, la Organización Sindical, a través sobre todo de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, y otras organizaciones del Movimiento, como la Sección Femenina, que monopolizaba el trabajo sobre la mujer rural a través de las Instructoras Rurales (claro antecedente de las Agentes de Economía Doméstica del SEA), y el Frente de Juventudes, que monopolizaba a su vez el trabajo sobre los jóvenes varones a través de su Sección Rural. Y dentro del Ministerio de Agricultura, muy diversos organismos desarrollaban tareas de divulgación y capacitación agraria. Así pues, la dispersión y la ausencia de sistematización era el rasgo dominante de la divulgación y capacitación agraria anterior al SEA¹⁸. Otro rasgo destacable era la poca profesionalización y el acusado doctrinarismo ideológico-político de este conjunto heterogéneo de servicios y organiza-

¹⁵ Orden del 15 de septiembre de 1955, por la que encomienda a la Dirección General de Coordinación, Crédito y Capacitación Agraria el Servicio de Extensión Agrícola (BOE de 30 de septiembre de 1955). Para una descripción de la reforma de esta actividad iniciada con la creación de la citada Dirección General desde 1952 véase Lacruz Alcocer (1997: 113-114)

¹⁶ Lacruz Alcocer (1997: 113) afirma sobre el SEA que *“estamos, sin duda, ante el movimiento pedagógico-profesional de mayor trascendencia, importancia e incidencia que se ha producido en el medio rural español”*. Compartimos esta opinión.

¹⁷ Sobre la divulgación agraria entre 1939 y 1955 pueden verse los trabajos de Sánchez Torán (1982, citado por Fernández Sánchez de Puerta); Sevilla Guzmán (1985); Gómez Benito (1995); Fernando Sánchez de Puerta (1996). Y como autores coetáneos al período que estamos tratando pueden verse Lamo de Espinosa, 1950; Romero Montero, 1955^a y Ridruejo Ruiz-Zorrilla, 1955.

¹⁸ La dispersión de estos servicios fue reconocida y criticada por los coetáneos. Así, en el Congreso Sindical de la Tierra de Sevilla (1948), en la IV ponencia dedicada a la enseñanza agrícola, se pone de manifiesto *“la falta de una sistematización general y de un criterio uniforme que dé unidad a iniciativas muchas veces divergentes”* (citado por Gómez Benito, 1995: 196).



ciones. La creación del SEA cambiaría esta situación, por lo que diversos autores han definido la etapa del SEA como la “extensión agraria profesionalizada.”¹⁹

La creación del SEA, por tanto, significará un cambio drástico respecto de los sistemas de divulgación y capacitación agraria que se venían aplicando en España desde 1939, incluso respecto a los anteriores a la Guerra Civil²⁰ Su creación obedece a varios factores: en primer lugar, como ya hemos dicho, a una necesidad ampliamente percibida en múltiples instancias y desde hacía tiempo, ya que se consideraba como una exigencia ineludible de la modernización agraria que se empieza a diseñar en esos años; en segundo lugar, es un efecto directo de la ayuda americana que sigue a los acuerdos con los Estados Unidos y, en tercer lugar, por el empeño personal y directo del ministro Cavestany.

¹⁹ Así la denominan Sevilla Guzmán (1985: 58) y Gómez Benito (1995: 204). Para el carácter político de extensionismo pre-SEA véase a estos mismos autores. Sevilla Guzmán (1985: 38-57) define a la etapa entre 1945 y 1955 como de divulgación y capacitación agrarias falangistas.

²⁰ Desde una perspectiva muy crítica con el sistema extensionista puesto en marcha con la creación del SEA, Fernández Prieto (2004: 2) afirma que “*desde los años sesenta pero con raíces en los cincuenta se construye en España un nuevo entramado institucional de la innovación, que modifica radicalmente las concepciones en la investigación y la divulgación*”.

3.1. La necesidad: la creación del SEA como respuesta a un diagnóstico

La necesidad de una reestructuración de los servicios de extensionismo agrario ya se venía planteando con insistencia en diversos medios técnicos y profesionales. Leopoldo Ridruejo, que había fundado en 1928 en la provincia de Soria un Servicio de Aplicaciones Agrarias (que puede ser considerado un antecedente claro del SEA²¹), propone la creación de un servicio de extensión (al que denomina también Servicio de Aplicaciones Agrarias, como el que fundó en Soria) siguiendo el modelo americano y con objetivos, formas de actuación y características organizativas muy similares a lo que sería después el SEA.²² También Romero Montero (1955c) realiza un estudio comparado de la extensión y divulgación agraria en distintos países y revisa los antecedentes en España, para plantear la necesidad de una red de divulgadores agrarios con residencia en las comarcas, así como

²¹ La referencia a este Servicio se puede ver en Ridruejo Ruiz-Zorrilla (1955: 37 y ss); Romero Montero (1955b: 131). También en Sánchez de Puerta (1996: 405 y ss)

²² Así, su carácter estatal, su proximidad al agricultor con la obligación de que los funcionarios residan en la comarca y atención diferenciada a la mujer campesina, mediante los especialistas en Economía Doméstica, y a la juventud rural, organizada en clubes juveniles como los 4H americanos.

desarrollar una acción completa sobre la familia: las mujeres y los jóvenes (p. 47). Y es precisamente esta última condición la piedra angular de esta reforma: la necesidad de una labor de extensión sobre el terreno, en contacto directo con el agricultor y con el medio rural, lo que sólo era posible estableciendo la residencia de los extensionistas en las propias localidades rurales. Pero ya incluso años antes, el ministro de agricultura Carlos Rein Segura, antecesor inmediato de Cavestany, reconocía en una entrevista que

*“el Ministerio de Agricultura es un cuerpo incompleto, le faltan los brazos ejecutantes que debería ser la red, por lo menos de ámbito comarcal, de técnicos residentes en los medios rurales. El último escalón de actuación del Ministerio termina en la provincia, cuando para que aquella fuera lo eficaz que debe ser, precisa que, como mínimo, llegue a cada partido judicial.”*²³.

El lector puede encontrar en ese trabajo y en las dos obras citadas abundantes ejemplos del estado de opinión favorable -en forma de un diagnóstico compartido-, desde hacía años, a una reforma profunda de los servicios de divulgación agraria (que ya se plantean bajo el nuevo término de “extensión”) que afectaría a todos aspectos de la misma: los agentes, las condiciones de su trabajo, los métodos y los medios, el marco institucional, la preparación, la autonomía de funcionamiento, etcétera. Y también un cambio de objetivo estratégico: “hacer que sea el propio agricultor quien sienta la imperiosa necesidad de incorporar sus métodos de labranza al ritmo de la técnica moderna”²⁴. Este objetivo requería un cambio radical en la metodología de extensión, que es lo que va a proporcionar y significar el SEA.

3.2. La oportunidad: la creación del SEA y la ayuda americana

Como ya es conocido, la creación del SEA en 1955 “a título experimental” es una consecuencia directa de la ayuda americana. Sevilla Guzmán (1985 y ss.) y sobre todo Sánchez de Puerta (1996: 392 y ss.) describen el papel de los Estados Unidos en la creación del SEA y de su puesta en marcha inicial. Así mismo resulta muy interesante para conocer la puesta en marcha del SEA con la ayuda americana el informe que elabora en diciembre de 1960 (a los cinco años de su creación) uno de los asesores norteamericanos desplazados a nuestro país, Anacleto G. Apodaca sobre “*los primeros años de la extensión agrícola en España*”²⁵. En resumen, la ayuda americana a la creación del SEA se plasmó de tres formas: a) en el impulso inicial de creación del SEA y en la organización inicial del servicio; b) en la formación de los primeros agen-

tes y el asesoramiento técnico; c) en ayuda financiera y en equipos. Veremos brevemente cada uno de ellos.

Tras la firma del Pacto de Madrid entre los gobiernos de los Estados Unidos y de España, se desarrollaron numerosos contactos entre las administraciones de ambos países para formalizar la ayuda americana a nuestro país²⁶. Siguiendo a Sánchez de Puerta, la ayuda americana se canalizó mediante la Enmienda McCarran a la Public Law 480, que fue el instrumento para canalizar la ayuda americana a España, excluida del ámbito de aplicación del Plan Marshall de finales de los cuarenta. Siguiendo ese modelo, incluyó un plan de fomento de la productividad agraria; así, el convenio de Ayuda Económica entre España y Estados Unidos de América alude, en su artículo 2º, apartado C, y en el 4º, al aumento de la productividad, añadiendo que el gobierno de los Estados Unidos de América hará lo posible para ayudar al gobierno español a aumentar la producción en España de los productos convenidos (Gómez Benito, 1995: 205; Ridruejo Ruiz-Zorrilla,²⁷ 1955: 7 y ss.).

a) *El impulso de creación del SEA y la organización inicial del Servicio:* Para la aplicación en España de la extensión agraria se desplazó a nuestro país, a mediados de los años cincuenta, una Misión Económica, cuyo director era Charles Fossum²⁸. En su viaje a España, Fossum observa que no existía un Servicio Consultivo Agrario a nivel nacional como en otros países europeos y encarga a Layne R. Beaty, experto en estos temas, un estudio sobre la posibilidad de crearlo²⁹. A raíz de dicho informe, Fossum se pone en contacto con el ministro Cavestany, con Miguel Echegaray, presidente de las Estaciones Experimentales, y con Santiago Pardo Canalís, entonces Director General de Coordinación, Crédito y Capacitación, comentando la favorable acogida que le dispensaron las tres personas con la que se entrevistó y reconociendo que en ellos “encontró tierra fértil” y aludiendo especialmente a la receptividad del ministro

²⁶ Para un análisis de la ayuda americana a España, véase Barciela (2000). Siguiendo a este autor, en el contexto de la Guerra Fría, el gobierno norteamericano impulsaría paulatinamente la ruptura del aislamiento internacional en el que el régimen franquista había quedado. Tan sólo dos meses después del comienzo de la Guerra de Corea, los EE.UU. concedían a España un crédito de 62,5 millones de dólares, a los que seguirían otros créditos y ayudas alimenticias y, lo que es más importante, los EE.UU. se ponían en cabeza de los países que en la ONU pedían la derogación de la resolución que en 1946 había supuesto el boicot diplomático a España (p. 9). Una información sobre la ayuda americana coetánea de los hechos, se puede ver en Romero Montero (1960), en un reseña de la exposición organizada por el Círculo de la Unión Mercantil e Industrial de Madrid en colaboración con la Embajada de los EE.UU sobre la ayuda de prestada por este país.

²⁷ Este autor, en la obra citada, describe la influencia del Plan Marshall en la reconstrucción de la agricultura europea no sólo con medios financieros, sino también con la difusión de tecnologías, el asesoramiento técnico y la creación de diversos servicios agrarios siguiendo el modelo USA, entre ellos los de divulgación agrícola, y todo ello con el auxilio también de diversos organismos internacionales, como la OCEC y la FAO, entre otros, mencionando los diversos eventos internacionales relacionados con la divulgación agraria (Ridruejo Ruiz Zorrilla, 1955: 7 a 10).

²⁸ Sánchez de Puerta, 1996: 392.

²⁹ Sánchez de Puerta, 1996: 393.

²³ Citado por Romero Montero (1955b: 133)

²⁴ Romero Montero (1955b: 129). Para una exposición más detallada de este ambiente y de las iniciativas anteriores al SEA, véase Gómez Benito (1995: 204 y ss.)

²⁵ Apodaca (1960).

Cavestany: “España está en profunda deuda con el último Ministro de Agricultura, el Sr. Rafael Cavestany, un hombre cuya amplia visión le permitió percibir la situación y poner los medios para atajar este urgente problema”, según contó más tarde Emilio Tejada, uno de los dos asesores norteamericanos en Extensión que se desplazaron a España a preparar a los primeros agentes.³⁰

Como consecuencia de estos contactos, Cavestany es invitado a visitar los Estados Unidos para que conociese directa y personalmente la organización y funcionamiento del Servicio de Extensión Cooperativo norteamericano, y a su vuelta y de forma inmediata Cavestany publica una Orden Ministerial (de 15 de septiembre de 1955) por la que se creaba, “con carácter experimental”, el Servicio de Extensión Agrícola (Agraria se llamaría más tarde), adscrito a la Dirección General de Coordinación, Crédito y Formación, y, un mes más tarde, envió a Estados Unidos a dos técnicos del Ministerio de Agricultura para realizar una estancia de seis meses en la que estudiarían organización y administración de Extensión. En este sentido, España fue uno más de los países europeos en los que se difundió el modelo americano de extensionismo.³¹

b) *La formación de los primeros agentes y el asesoramiento técnico.* La puesta en marcha del SEA se inicia con la firma de un acuerdo entre el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA) y el Institute of International Education (IIE), según el cual dos expertos en Extensión norteamericanos formarían a los primeros agentes españoles y pondrían en marcha las primeras Agencias Comarcales. El centro de formación se crea en Jerez de la Frontera (Cádiz) y las cuatro primeras agencias-piloto se abren en municipios de la misma provincia: Trebujena, Chipiona, Arcos de la Frontera y Jerez de la Frontera³². La formación de las siguientes promociones se haría en una finca experimental del INIA junto a Madrid (El Encín). Apodaca (1960: 69) menciona la venida a España de tres asesores, Emilio Tejada, Kelvin K. Honness y él mismo, además de prever la llegada de otros dos en 1960. El autor reconoce los servicios prestados por Honness, que estuvo seis meses en el año 1957, y los de su compañero Emilio Tejada que llevaba trabajando en el Servicio desde 1958, ambos dedicados a la formación del personal de campo a través de cursos y de la supervisión, con la idea de formar el núcleo inicial que transmitiera a los demás la filosofía y espíritu del SEA.³³ Además de lo mencionado anteriormente, la formación del staff del

SEA³⁴ y de los primeros agentes no sólo se hacía en España, en los centros mencionados. También se facilitaban estancias de EE.UU y otros países europeos. Según Apodaca, en el informe citado (1960: 69 y ss.) en esos primeros cinco años fueron enviados 20 personas a los Estados Unidos y a otros centros europeos en viajes de estudio. En esta finca (El Encín) se realizaba el primer ciclo de formación antes de que los agentes se trasladasen a las agencias, que se iban creando poco a poco, y en las cuales recibían los consejos de los asesores americanos.³⁵

Los detalles de la formación y adiestramiento de las primeras promociones de agentes del SEA, pueden verse en Romero Montero (1955b: 134 y ss); Gómez Benito, (1955: 211 y ss.) y especialmente en Sánchez de Puerta (1996: 395 y ss.). Lo que aquí nos interesa destacar es que el perfil del extensionista que se construye en ese momento es más el de un animador social que de un técnico agrícola (Gómez Benito, 1995: 211). Desde el momento de la selección de los aspirantes se da prioridad a las cualidades personales y las actitudes que a las meras aptitudes técnico-agrarias. Así, la moralidad, la simpatía, la presencia física, las dotes de organización, el tacto social, la facilidad de palabra, el espíritu de misión o la afición por los problemas del campo eran más importantes que los conocimientos técnico-agrarios, que se requerían mínimos, pues para esa labor se contaba con los especialistas³⁶. En este sentido, el programa que de formación consistía en un 75% de materias de extensión y un 25% de formación técnico-agraria, según recomienda Apodaca (1960: 33). Las materias del curso se organizaban en cinco grupos de disciplinas: teoría de Extensión Agrícola; técnicas profesionales manuales; conocimientos agrícolas generales; organización administrativa de la agricultura; sociología y psicología elementales³⁷.

c) *La ayuda financiera y en equipamiento.* Apodaca (1960: 68 y ss.) en su informe sobre los primeros años de la extensión agrícola en España afirma que “no cabe duda que la Ayuda americana ha sido eficaz en la creación del Servicio de Extensión Agrícola” y cifra la ayuda económica en un 45% del presupuesto inicial para irse reduciendo sucesivamente hasta llegar a una tercera parte en 1960³⁸. La revisión del detalle de estos equi-

³⁰ Sánchez de Puerta, 1996: 393.

³¹ Sánchez de Puerta, 1996: 393.

³² Sánchez de Puerta, 1996: 395. Véase en este trabajo los detalles del proceso.

³³ Ver también Sánchez de Puerta, 1996: 395 y ss; y Sevilla Guzmán, 1985: 58.

³⁴ Los puestos directivos de la organización van siendo creados y ocupados por las personas formadas en Estados Unidos y Wageningen (Jefes de las distintas Secciones, Director de Formación, Inspectores Nacionales, Inspectores Regionales, Agentes de Zona, etc. (Sánchez de Puerta, 1996: 396)

³⁵ Véase al respecto Sánchez de Puerta, 1996: 396

³⁶ Romero Montero, 1955b: 137-138.

³⁷ Romero Montero, 1955b: 138-139. Merece la pena describir los contenidos del primer apartado: teoría de la extensión agrícola, sus objetivos; condiciones necesarias para un buen agente; campos que debe cubrir la actuación del Agente; métodos de trabajo (individual, de grupo, de masas); ventajas e inconvenientes de cada método y empleo más adecuado de éstos en cada caso; funcionamiento de la Agencia Comarcal.

³⁸ Queda fuera del objetivo de este trabajo analizar con detalle el volumen y destinos de la ayuda económica americana a la extensión. Baste aquí señalar la referencia de Romero Montero (1960: 102), a una conferencia de un economista de la Misión Económica de los EE.UU. en nuestro país, sobre la importancia de dicha ayuda para poner en marcha el SEA.

pos³⁹ nos sugiere dos reflexiones relativamente divergentes. Por un lado, son muestra de las enormes carencias iniciales de la Administración española de la época, al mismo tiempo que el parco carácter de la ayuda americana. Pero por otro lado, podemos imaginar el enorme impacto entre la población rural de la época de la presencia de estos equipos, muchos de ellos prácticamente desconocidos y que constituían la parafernalia demostrativa de la modernización, como muchas fotografías del época tomadas por el propio SEA nos muestran.⁴⁰

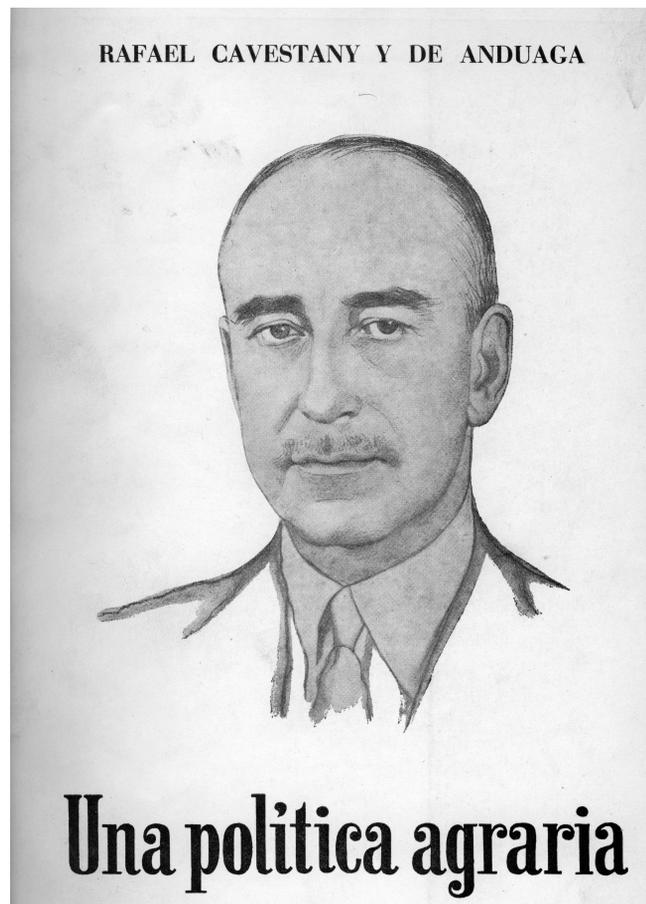
3.3. La voluntad: la creación del SEA y el Ministro Cavestany

Como hemos visto anteriormente, la creación material del SEA se debió al empeño decidido del Ministro Cavestany que hizo de los servicios de extensión y de concentración parcelaria los pilares de su política de modernización. Ya hemos mencionado su gran receptividad a las propuestas de la delegación norteamericana y su gran entusiasmo por el modelo extensionista de ese país, en el que vio el instrumento adecuado para su programa de modernización de la agricultura española. En su discurso de 1955, ya citado (Cavestany, 1955: 33), reconoce que no puede cambiar la agricultura ni la empresa agrícola si no cambian también profundamente el agricultor y convoca a los técnicos para firmar un compromiso para luchar contra la rutina, la falta de preparación cultural y profesional, la desconfianza y los celos que obstaculizan la misión del técnico agrícola en el campo, y para ello es necesario una “*labor de apostolado*”.

Como ya hemos mencionado más arriba, la doble condición de Cavestany de político y técnico (y personalmente

³⁹ Se menciona dos equipos móviles con sus Proyectoras de cine y de transparencias, microfónos y altavoces y hasta un grupo electrógeno. Para las agencias se recibieron 45 proyectores de transparencias con sus pantallas, 80 multicopistas pequeñas, 4 sistemas de altavoces, dos magnetófonos y un gran número de juegos de transparencias, películas, carteles, modelos y otros materiales de enseñanza. Además, en la oficina central se recibió una multicopista eléctrica, estantes para transparencias, dos proyectores grandes de transparencias, dos proyectores de cine con magnetófonos acoplados y cuatro cámaras fotográficas de buena calidad con sus aditamentos. También se suministraba el entrenamiento en su uso y revisión continua, y dice que lo peor es que este equipamiento requiere piezas de recambio que no hay dentro del país y que deben pedirse con antelación. A ese equipamiento inicial se añadiría un nuevo lote de material y equipo de demostración que incluye 11 tractores pequeños completos, un surtido de productos químicos, insecticidas y herbicidas nuevos, una colección de copias de películas en español y una biblioteca técnica agrícola completa, y estaba por llegar una cámara fotográfica de prensa, un aparato especial para hacer rótulos, 100 estuches para tomar muestras de tejido de plantas para el abonado, un aparato eléctrico para imprimir direcciones y una serie de aditamentos, lámparas, trípodes, etc. para la elaboración de ayudas audio-visuales. Pero lo más importante, según el autor, (p.70) para el desarrollo de los agentes de extensión han sido los 67 coches pequeños “Citroën 2CV” furgonetas que facilitan la movilidad de los agentes mejor que las motos, y dos furgonetas “Combi” (Volkswagen) para el transporte del personal del SEA de Madrid a la escuela donde se celebran los cursos de formación. Y dice más adelante que harán falta unas treinta furgonetas más de este tipo para que cada agencia y en 1962 y 1963 otras cuarenta.

⁴⁰ Los autores de este artículo son también los autores de un libro actualmente en prensa realizado con fotografías del SEA sobre la agricultura y la sociedad rural españolas de los años cincuenta y las actuaciones de este organismo. En él las imágenes son un ilustrado y fiel apoyo de lo que estamos comentando y de muchas de los juicios vertidos en este trabajo (Gómez Benito y Luque Pulgar, 2007). En este mismo sentido puede verse el documental ya citado producido por los mismos autores.



ligado al campo, como empresario agrario) le situaba en una buena posición para captar y formular las necesidades del sector agrario. Por otro lado, su prestigio y ascendencia dentro del sistema político franquista (por su buena relación con Franco) le permitieron obtener la autonomía de decisión y los recursos necesarios para llevar a cabo su política, así darle un marcado carácter profesional.

Pero para explicar la evolución del SEA habría que atender al papel desarrollado por otras personas que ocuparon puestos relevantes en el organigrama del SEA. Entre ellos, personas como Santiago Pardo Canalís, el primer Director del SEA en cuanto Director General de Coordinación, Crédito y Formación, a la que se adscribió inicialmente el SEA. Apodaca en su Informe de 1960 (p. 2) le reconoce su empeño por que no fuera un “*servicio oficial más*”, y en palabras del propio Pardo Canalís para que fuera “*la antítesis de una organización puramente burocrática*”. O José García Gutiérrez, bajo cuya dirección (entre 1962 y 1970) el SEA alcanza su madurez en buena medida debido a su empeño y el que define mejor su filosofía. O Antonio Salvador Chico, el introductor de la sociología en la práctica extensionista y al cual Sánchez de Puerta califica de “*sociólogo intuitivo*” (1996: 411). En este autor se puede encontrar un análisis detallado y lúcido del papel desarrollado por estos personajes (y otros más), que fueron claves en el desarrollo del SEA

y la definición de su filosofía y su idiosincrasia. Por problemas de espacio, no podemos extendernos en este aspecto que consideramos fundamental para explicar la naturaleza y significado del SEA, pero el lector interesado podrá encontrar en el libro de Sánchez de Puerta la evidencia empírica de este aspecto de nuestro argumento.

Para terminar este apartado, y retomando a Gómez Benito (1995: 20), podemos resumir la conjunción de factores que intervienen en la creación del SEA. Según sus palabras, la creación del SEA respondía a una demanda, ampliamente extendida, de los medios profesionales y técnicos, con gran ascendencia en la Administración, cuyos cuadros más significativos, de la misma extracción social y profesional, participaban de la misma inquietud. Asimismo, la evolución de la agricultura, de la economía y de la sociedad planteaba nuevas exigencias que sólo la mejora técnica podía satisfacer; finalmente, la ayuda americana fue decisiva, tanto por los imperativos político-económicos derivados de los acuerdos de ayuda y cooperación, como por ofrecer el modelo más desarrollado de extensionismo agrario.

4. De la divulgación a la extensión (II): herencia e innovación

La conversión de las viejas actividades de divulgación agraria en los modernos sistemas de extensión era algo que se estaba imponiendo en los países más avanzados del mundo, y esta tendencia cobra fuerza tras la Segunda Guerra Mundial, facilitadas por la ayuda americana para la reconstrucción europea, pero también en otros muchos ámbitos regionales de influencia norteamericana. Para ver la deuda del modelo del SEA con esta tendencia, podemos acudir a un artículo de Gómez Ayau, primer subdirector general del Servicio de Extensión Agraria, en un temprano artículo (1960: 33-64), cuando el SEA llevaba ya cinco años de existencia “a título experimental”. En dicho artículo, el autor describe el sentido del cambio experimentado por las instituciones y las prácticas extensionistas en los Estados Unidos y en algunos países europeos, las cuales han “venido a revolucionar los medios tradicionales de divulgación”, sentido que se puede definir como el paso de la *divulgación* a la *extensión* agraria⁴¹. Este nuevo sistema se impone porque los medios empleados hasta entonces no eran suficientes ni eficaces, debido a su carácter esporádico, su corto alcance y porque los agricultores consideran que las nuevas técnicas que se les ofrecen están fuera de su alcance y sólo un porcentaje mínimo de ellos, precisamente los que menos necesitan la ayuda técnica, siguen las orientaciones que proceden de los sistemas de divulgación. Se requiere por lo tanto que el interés se centre en los agricultores más predisuestos y con un eleva-

⁴¹ “La evolución de nuevos servicios de divulgación, de muy variada textura, hacia un nuevo concepto de la extensión agrícola con finalidades concretas de desarrollo económico coordinadas bajo principios y normas uniformes, va tomando cuerpo en Europa como un signo más del reconocimiento de una necesaria unidad impuesta por una comunidad de destino.” (Gómez Ayau, 1960: 63)

do nivel cultural, además de que los técnicos del servicio tengan un contacto directo con la realidad agrícola, resaltando las razones psicológicas que justifican y apoyan las nuevas orientaciones (Gómez Ayau, 1960: 34). El texto tiene el interés de que en él se encuentran las referencias básicas de los principios que orientarían el modelo español de extensión agraria, encarnado por el SEA, especialmente a partir de 1960. En ese sentido, el artículo de Gómez Ayau está defendiendo implícitamente la homologación del extensionismo agrario español con esta tendencia general y uniforme, tal como se había iniciado con la creación del SEA.

Analizando los casos norteamericano y francés, el autor identifica los rasgos principales de los modernos sistemas de extensión. Así, en primer lugar se trata de una nueva metodología que tiene mucho de “ingeniería” o “técnica social”⁴². Esta metodología se basa en el contacto directo y personal de los agentes con los agricultores y la población rural mediante la residencia en las zonas rurales; en la participación de la población afectada (los agricultores y sus familias, la población rural) y en la vinculación de la acción puramente agraria con la intervención sobre la familia y sobre la comunidad⁴³. Su función principal es la de ayudar “a difundir una información práctica y útil sobre materias relacionadas con la agricultura y economía doméstica y estimular la aplicación de la misma” y no se trata, como dice el autor, de enseñar en el sentido abstracto, sino en el de *enseñar haciendo*, mediante una enseñanza informal y de un tipo diferente, la cual pretende a ayudar a resolver los problemas diarios que al agricultor se presentan en su explotación y en su hogar. Su consigna es “ayudar al agricultor a ayudarse a sí mismo” (p. 35). Estos mismos lemas formarían parte de los principios básicos de la actuación del SEA.

Y en ambos modelos, el francés y el de USA, el autor identifica otros rasgos comunes, como “la necesidad de servir a la familia, al agricultor, a su mujer y a sus hijos. La familia y la explotación forman un conjunto inseparable”, o “el papel activo y fundamental del agricultor, que asume la iniciativa en el planteamiento de sus problemas”, o el cambio del papel de los técnicos en este sistema: “un ingeniero del C.T.E.A. no trabaja para los agricultores, trabaja con ellos” (otro principio básico del SEA); y señala también su papel de mediador social de los técnicos de este organismo⁴⁴. De la misma manera, describe el contenido y natura-

⁴² “Si algo nos revelan los esfuerzos hasta ahora realizados para aumentar la productividad es la imperfección de toda técnica impuesta desde el exterior, de toda la lección aprendida, de todo el progreso que no se apoye en la iniciativa, en la participación de todos los que deben aplicarla. Con los C.E.T.A. el agricultor no sigue el progreso, lo inventa, lo hace él mismo.” (Gómez Ayau, 1960, pp.34-35).

⁴³ “Esta cooperación encuentra sus raíces en las necesidades del hogar y del trabajo, se materializa en la aplicación de inteligencias y recursos en la resolución del conjunto de problemas del medio rural y tiene por objetivo el conseguir que el agricultor conozca y resuelva estos problemas mediante su propia iniciativa” (Gómez Ayau: 35).

⁴⁴ El extensionista “ha de ser una agente de enlace entre los agricultores y los organismos oficiales, profesionales o industriales que se ocupan de la agricultura; un adaptador a las condiciones locales de los medios de producción, una máquina, un producto..., un consejero con experiencia personal” (Gómez Ayau, 1960: 36).

leza de la labor de extensión en el modelo de Estados Unidos, que revela el carácter integral de las actividades de extensión:

“lleva al agricultor la información técnica aprovechable; interpreta y demuestra su aplicación en cada caso y a través de los métodos más adecuados; se identifica con las necesidades, problemas y oportunidades del agricultor; estudia sus recursos; se familiariza con los métodos específicos para resolver sus problemas; analiza las soluciones alternativas de los mismos, en su caso, y llega a aconsejar la acción más adecuada a la luz de los deseos, recursos y habilidad del agricultor” (p. 36).

Y para desempeñar esta labor, en contacto directo con el agricultor, conviviendo y trabajando con él, se requiere

“una formación especial y unas facultades naturales apropiadas, una práctica agrícola y un conocimiento del medio rural que difícilmente logrará quien no proceda de él y una absoluta independencia de toda actividad administrativa que pueda nublar la confianza del agricultor.” (Gómez Ayau, 1960: 35-27).

De estos sistemas, y especialmente del modelo de norteamericano, el SEA adoptó (y adaptó) la mayor parte de elementos, como las Agencias Comarcales, las Juntas Locales de Extensión Agrícola, los Clubes 4H (con el nombre de Centros Juveniles de Extensión Agraria y más tarde Planteles de Extensión Agraria), la utilización sistemática de los medios de comunicación de grupo y de masas, el personal (los agentes, los ayudantes, las agentes de economía doméstica, los especialistas, ...), la utilización de la radio, la formación de dirigentes locales, el desarrollo de la comunidad, etc.

Estos y otros principios y orientaciones básicos de la actuación del SEA dimanaban de agencias internacionales. Gómez Ayau (1960: 58 y ss.) hace referencia a unas recomendaciones formuladas en la reunión de Directores de los Servicios de Divulgación y Extensión de los países de la OECE en 1958. En ellas se recomienda confiar a un solo servicio del Ministerio de Agricultura, con categoría similar a los más importantes, la responsabilidad directa de todas las actividades de divulgación agrícola, o la competencias sobre la explotación agrícola y la familia rural, con programas especiales para la mujer y los jóvenes, la existencia de especialistas nacionales y regionales, la formación especializada en extensión inicial y continua, una remuneración adecuada a la importancia de su labor y las condiciones de su trabajo, la realización de programas de desarrollo comarcal mediante mejoras locales o que el agente no debe desarrollar ninguna otra actividad ni asumir ninguna otra responsabilidad que las relativas a la labor de divulgación.

Gómez Ayau (1960: 62-63) resume este cambio de orientación y contenidos afirmando que:

“La valoración de resultados, la preparación sistemática de programas, la amplitud creciente de campos de actividad, han variado totalmente el carácter de los viejos servicios de demostración y divulgación. El nombre de Extensión Agrícola quiere indicar todo esto, que persigue algo más que difundir prácticas y conocimientos, que pretende la mejora económica y social del medio campesino en su conjunto y cuya eficacia sólo puede medirse mediante la confrontación y evaluación de programas y resultados.”

Toda esta filosofía y metodología, que estaba apoyada teóricamente en las teorías de la modernización agraria y de la difusión de innovaciones, se aplicaban en contextos democráticos. Lo peculiar del caso español es que este modelo, de raíz democrática, se logró aplicar en un contexto de dictadura política y en el marco de una cultura administrativa marcadamente jerárquica, autoritaria y corporativa. Algunos de los elementos del sistema no funcionaron o dieron lugar a problemas importantes, de los que luego hablaremos, pero en general el sistema funcionó bastante bien, lo que resalta la excepcionalidad del SEA y obliga a indagar en las causas que posibilitaron que el SEA se mantuviera fiel a estos principios y su eficacia probada.

Vemos en los siete objetivos⁴⁵ iniciales del SEA los rasgos básicos de la actividad “normal” de la extensión agraria: una actividad que supera el estricto ámbito de la divulgación técnica para ocuparse de muy diversos cometidos relacionados con la actividad agraria y la vida rural, con un papel claro de animación social; atención a los métodos prácticos y demostrativos; utilización de todo tipo de medios de comunicación (individuales, grupales y de masas); actuar de mediadores y enlaces sociales. Con el tiempo, se iría depurando y sofisticando la teoría que respaldaba estas actividades y estos métodos.

4.1. La evolución del SEA

Desde su fundación, el SEA conoció un acelerado proceso de cambio institucional, a la vez que ampliaba el radio a toda la geografía española, y también su campo de actuación.

⁴⁵ A la luz de lo dicho anteriormente, se entienden mejor los objetivos y métodos iniciales del SEA, tal como son definidos en su norma fundacional:

1. Prestar toda clase de ayuda técnica, material, legal y moral que le sean solicitadas por los agricultores.
2. Difundir los métodos de explotación y las disposiciones que puedan serles de interés.
3. Sugerir a toda la población agrícola cuantas ideas considere necesarias, así como la realización de prácticas que demuestren ostensiblemente, ante los interesados, su eficacia.
4. Organizar conferencias, coloquios, demostraciones, emisiones de radio, exhibición de películas, y, en general, emplear todos aquellos medios que tiendan a elevar al máximo los conocimientos del agricultor.
5. Mantener vivo un espíritu de interés sobre todas las cuestiones de actualidad relacionadas con la técnica y la práctica agrícola, organizando, si fuera preciso, pruebas, certámenes y concursos que aumente el estímulo de los agricultores.
6. Vulgarizar y difundir todos los resultados prácticos obtenidos por la investigación.
7. Asesorar a las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y Hermandades de Agricultores y Ganaderos en cuantas cuestiones le fueran planteadas.”

Podemos trazar tres grandes etapas en su evolución hasta mediados de los años ochenta, cuando prácticamente se ha culminado el proceso de transferencias de las competencias de extensión agraria a las Comunidades Autónomas.

- A) Un primer período de *experimentación*, desde 1955 a 1960, marcado por la impronta de los extensionistas norteamericanos (en particular Apodaca y Tejada) en la configuración de un servicio de gran autonomía funcional, de proximidad, que operaba a partir de unidades móviles, y de forma casi inmediata con la creación de las primeras Agencias Comarcales, mediante las cuales se buscaba una intensa integración en el medio rural. Durante sus primeros cinco años de vida “experimental”, por un lado, se pone el énfasis en la selección y formación de los agentes extensionistas y en la idea de que hay que trabajar *con* y no *para* los agricultores; por otro, se trata de dar a conocer el Servicio, a través de campañas como la de septiembre de 1958, con reuniones de grupo en las comarcas en las que se estaba introduciendo. Es interesante destacar que el Servicio de Extensión Agrícola de estos años desarrolla su labor principalmente en las zonas afectada por programas de colonización y de concentración parcelaria, y aunque comienza a aplicar la metodología extensionista de educación no formal integral, su labor se centra en el apoyo técnico y organizativo de agricultores “tutelados”⁴⁶ que se enfrentaban a formas de cultivo y mecanización desconocidos en la mayor parte de España.
- B) Una segunda etapa de acelerada expansión y consolidación, entre 1961 y 1975, que navega a favor del abandono en la práctica del rigor ideológico falangista por parte del régimen, y que caminará por la senda del desarrollismo y la tecnocracia. Esto favorecerá la decidida profesionalización de las actuaciones públicas. Desde el punto de vista del contexto económico, los efectos positivos del Plan de Estabilización de 1959 dejaban a la economía nacional en situación de afrontar el desarrollo económico, el cual sería impulsado con el Primer Plan de Desarrollo (1964), de carácter cuatrienal, y los siguientes. Este proceso implicaba la crisis de la agricultura y de la sociedad tradicional y el inicio de la modernización, que se convierte en el principal objetivo de la política agraria.

En este período, el SEA se consolida como organismo y modelo de actuación, adquiere sus notas específicas, propias, se desarrolla institucionalmente y expande considerablemente el radio de su acción, con un ritmo de crecimiento anual de varias decenas de nuevas Agencias comarcales, que desde las 85 existentes en 1959 le llevaría

⁴⁶ El término se refiere a que el SEA empezó su actuación en zonas de intervención de la Instituto Nacional de Colonización y con los colonos que estaban en períodos de “tutela”, así como en las zonas de Concentración Parcelaria. Estas circunstancias muestran que inicialmente el SEA se planteaba claramente como una actuación al servicio de la modernización agraria cuyo indicador principal era el incremento de la productividad.

a superar las 750 a comienzos de los años setenta. La profesionalización a la que aludíamos la vemos representada en su abandono de la simbología y ritual paramilitar inicial (el uniforme, la instrucción que realizaban los agentes guiados por un militar, la costumbre de cuadrarse ante el director general del Servicio, etc.). También durante los años sesenta se van abandonando muchas de las ideas y prácticas puestas en marcha con el asesoramiento americano para adoptar otros principios organizativos.

Salvadas las suspicacias y recelos dentro de la Administración agraria, el SEA va logrando la confianza y aceptación de los agricultores y de la población rural. Una carrera profesional basada en los méritos y no en los “cuerpos”⁴⁷, una formación permanente, un funcionamiento interno de carácter participativo y descentralizado y un reforzamiento de la autonomía⁴⁸ funcional serían las señas de identidad de un servicio bastante insólito en el panorama y en la cultura administrativa española.

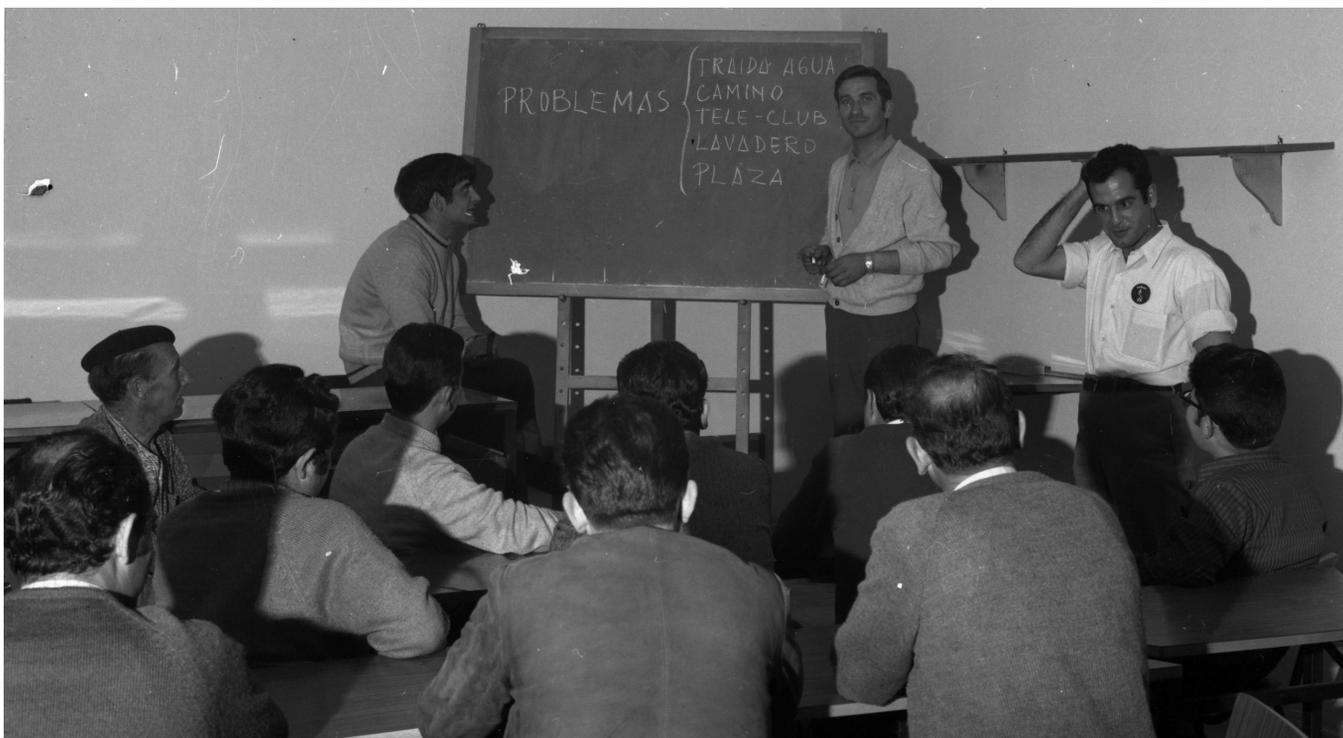
La acción del SEA se orienta en esos años en mejorar, más que la producción, la productividad, en coherencia con el proceso modernizador, mediante la mejora técnica y la mejora de la gestión de las explotaciones. Además, se consolida como sistema puente entre la política agraria, concertada en los programas nacionales, y los agricultores, interviniendo para lograr su convergencia. Como señala uno de sus exponentes,

“Durante este período el SEA superó sus objetivos iniciales de divulgación de tecnología agraria como inductor del desarrollo agrario y se definió como activador de las propias potencialidades de los agricultores para que utilizaran mejor sus recursos y, especialmente, facilitó la profesionalización de los agricultores y la modernización del sector agrario” (Segovia, 2001: 115).

En cuanto a los destinatarios, además de la acción sobre los agricultores (ya no sólo de forma individual, sino también de forma colectiva, mediante el desarrollo del cooperativismo y otras fórmulas asociativas), la acción se amplió incluyendo a las familias: las mujeres, mediante la acción en el ámbito de la Economía Doméstica; los jóvenes, en el ámbito de las acciones de juventud, (especialmente, pero no sólo, a través de los denominados Planteles Juveniles)

⁴⁷ Puede detectarse la seriedad con que se imponía el “esprit de corps” interno de Extensión (y de acuerdo con nuestras entrevistas, con gran éxito) en la normativa del Servicio, en la que leemos, por ejemplo, que “[e]n la firma de publicaciones, guiones o comunicaciones en las que figure el nombre de Extensión Agraria [...] en ningún caso deberán figurar título o diploma académico, ni cualquier otra circunstancia distinta de su cargo en el Servicio. Igualmente, cuando se expidan certificaciones por personal de S.E.A., se observará igual norma, haciendo constar solamente el cargo del funcionario que expida el documento” (Texto Refundido de Normas Vigentes del Servicio de Extensión Agraria, 3ª Edición de 1972, Título III: 33).

⁴⁸ En cuanto a la independencia de actuación de los Agentes en su espacio comarcal, uno de nuestros entrevistados señalaba que “...te dejaban a tu libre albedrío si querías hacer una cosa u otra... En general, con los Servicios Centrales, yo tuve bastante poca relación...”.



y a las comunidades rurales, a través de las acciones de desarrollo comunitario, constituyendo todas ellas los cuatro pilares del modelo de Extensión Integral. La consolidación también del enfoque educativo se acompaña con una atención especial a la metodología y los medios de comunicación, inexcusables en un modelo participativo y muy interactivo. La consolidación del modelo de extensionismo significó, por consiguiente, la consolidación del protagonismo de la población rural, en el marco de una actuación “muy poco burocrática”⁴⁹.

En 1971 el SEA alcanza su máximo grado de expansión, con las mencionadas más de 750 Agencias repartidas por todo el territorio. La estructura organizativa del SEA quedará perfilada de modo que las Agencias Comarcales dependen de 50 Agencias Provinciales que, a su vez, dependen de 11 Centros Regionales los cuales dependen del Servicio Central y de la Escuela Central de Capacitación (ambos situados en Madrid). De los dos centros anteriores dependen, además, 40 Escuelas de Capacitación. En las Agencias Comarcales hay 1.800 Agentes Polivalentes, 320 Agentes de Economía Doméstica y 360 Monitores. En las Agencias Provinciales se sitúan los Agentes de Zona o Supervisores y 200 Agentes Especialistas. En los Centros Regionales ocupan

los puestos de Regidor, Técnico y Especialista 160 titulados superiores entre los que predominan los ingenieros agrónomos (Sánchez de Puerta, 1996).

- C) Durante su tercera etapa, entre 1975 y 1986, el SEA tratará de adaptarse a los profundos cambios políticos y económicos operado en España con el restablecimiento de la democracia y la creación del Estado de las Autonomías, que afectarían profundamente a la filosofía y a la acción del SEA. Fueron las competencias en materia agraria de las primeras que se transfirieron y fue el SEA, precisamente por su organización territorial descentralizada, también uno de los primeros organismos transferidos. Aunque en los primeros cinco años del período se mantuvieron los principios y objetivos anteriores, en la segunda mitad se producen importantes cambios. Primero, desde el punto de vista de la articulación del SEA con la administración agraria, el Servicio se integra en una misma Dirección General con la investigación. Esta integración obedecía a un planteamiento de articular la investigación agraria (la producida por el INIA) con la extensión, en un modelo que se parecía mucho al modelo TDT (transferencia de tecnología) que parecía querer imponerse. Los efectos de la nueva realidad autonómica también se hicieron pronto patentes: nueva organización territorial, pérdida de la unidad de dirección, principios y objetivos, dispersión de enfoques... Paralelamente, la diversidad administrativa y la aplicación de la PAC suponían nuevas tareas para los extensionistas. Como resultado de la convergencia de todos estos procesos, el sistema y el modelo extensionista entraron en crisis.

⁴⁹ Uno de los Agentes recuerda que “[e]n la Agencia se estaba pocas horas en la oficina, y muchas horas en el campo y hablando con los agricultores. Hablando con los agricultores pues en todos los sitios, en los bares, en reuniones, en sus casas, en el campo, viendo parcelas de cultivo, haciendo demostraciones... o sea, quiero decir, era un trabajo variado y poco burocrático, nada en absoluto burocrático...”

5. Las lógicas múltiples de la intervención pública

Las sucesivas secciones de este artículo pueden leerse como la adición de nuevas capas de exploración, de factores y de lógicas, en la tarea de dar cuenta de la naturaleza histórica de esa “cosa rara” que fue el Servicio de Extensión Agraria. El contexto ideológico, económico y político en el que se constituye el SEA ha de conformar, desde luego, una de estas dimensiones, especialmente relevante porque sitúa las coordenadas dentro de las cuales la institución opera y se desarrolla. Sin embargo, el relato quedaría notablemente empobrecido si no atendiéramos al contexto de expertos, recursos, políticos y técnicos (y en algunos casos, los híbridos de estas categorías) cuya interacción describíamos en la segunda sección. Cerramos este artículo enfatizando los elementos, a menudo íntimamente relacionados, que nos parecen dotar de una nueva capa analítica a nuestra exploración del SEA. Tendríamos así la “*alimentación de retorno*” (el *feedback*) de la propia intervención sobre su propio diseño, que pasa a menudo por las biografías profesionales de los Agentes. Por otro lado, la importancia crucial de la *participación* como variable distintiva de la extensión “en versión española”, que llevaría a la incorporación de saberes y de prácticas que difícilmente hubiéramos esperado en el contexto autocrático del momento, sobre todo si partimos de una lectura “piramidal”, en el que toda la información de las políticas públicas está condensada en sus centros de diseño y decisión superiores. También importa analizar más de cerca el carácter de *servicio de proximidad* del SEA.

La creciente importancia del desarrollo de comunidades dentro de la labor del SEA es una buena muestra de que toda intervención desencadena lógicas “de abajo arriba”, que pueden modificar su propio diseño. Así, en la Orden Ministerial del 20 de abril de 1966 que reestructura el Servicio, añadiendo a las de Estudios, Actividades y Medios la sección de Desarrollo de Comunidades, encontramos esta justificación para este nuevo eje de actuación:

“Los Agentes de Extensión Agraria actúan en el medio rural, conviviendo permanentemente con los agricultores y sus familias para ayudarles a utilizar mejor sus recursos. Al cambiar favorablemente la actitud de estas familias respecto a las prácticas agrarias y de economía doméstica, aumenta la confianza de la población rural en su propia capacidad. Con esta base se están desarrollando posibilidades latentes o insuficientemente aprovechadas, mediante acciones conjuntas llevadas a cabo por grupos de agricultores o por todos los vecinos de un núcleo rural, para lo cual, los agricultores solicitan una creciente asistencia de los mencionados Agentes”.

Encontramos en este breve párrafo las claves de nuestro argumento: la inserción en el tejido social rural de los Agentes generaba demandas “hacia arriba”, que iban modificando y ampliando la lógica de su propia intervención. ¿Y en

qué dirección se daban esos cambios? En la que conducía a una noción integral del desarrollo rural, que frente al modelo de Transferencia de Tecnología consideraba prioritario el cambio y la dinamización cultural. La evolución del SEA irá configurando una versión diferenciada respecto de los servicios de extensión agraria que habían constituido sus referencias iniciales, con los que seguirá sin embargo compartiendo elementos clave como la naturaleza educativa, en el sentido más amplio, de su labor, y por tanto la relevancia otorgada a la comunicación social y sus métodos; también la centralidad otorgada al agricultor y sus capacidades como material básico de la intervención. Pero nos parece especialmente acentuada la concepción integral e integrada del desarrollo rural que termina consolidando el SEA a principios de los años setenta. Esta forma de entender la tarea de la extensión agraria es a la vez causa y (al menos en parte) efecto, como hemos señalado, de su entidad de servicio de proximidad, de su estructura reticular, y de su profunda y deliberada inserción en el tejido social del mundo rural español.

¿En qué consistía básicamente la extensión agraria “en versión española”? El Decreto 873 de 1972 que aprueba su estructura orgánica consolidada, tras el intenso período de crecimiento y adaptación que experimenta a lo largo de los años sesenta y que señalábamos más arriba, apunta que tiene la misión de

“promover y guiar la acción de los agricultores y sus familias para que utilicen sus recursos de la mejor manera posible, actuando permanentemente dentro de las comunidades rurales para desarrollar en ellas cambios favorables de actitud, mejorar su entorno social y difundir los conocimientos y técnicas que puedan contribuir al mejor cumplimiento de esta misión”.

El párrafo nos ilustra del cambio del papel de agente extensionista, que se configura más como promotor y auxiliar del cambio más que orientador o director del mismo. Un proceso que se puede resumir como el cambio desde una filosofía de la difusión de innovaciones hacia un proceso de desarrollo de las capacidades personales y colectivas. En otro documento del SEA (SEA, s/f) se define a este organismo como

“un sistema permanente de capacitación basado en los problemas y necesidades de la población rural y cuyo principal objetivo es el desarrollo de las personas para hacerlas capaces de conseguir niveles de vida satisfactorios, sobre la base de su propia acción y mediante la más correcta utilización de sus recursos.” (p. 1).

El orden de aparición de los distintos objetivos señala en cierta medida la relevancia que cada uno de ellos tenía para los dirigentes y participantes en el SEA. Sin una predisposición al cambio, sin una norma genérica de aceptación de la innovación, las resistencias hacen inviable la difusión de nuevas tecnologías y formas organizativas. El diagnóstico del

SEA es que este prerrequisito sociocultural, que reclama un tipo de acción dinamizadora específica, hace que los estímulos directos a los agricultores tengan menos posibilidades de éxito a la hora de alinear su comportamiento con las directrices de la política agraria:

“Las ayudas materiales que se conceden con objeto de favorecer cambios de comportamiento en la población rural, solo [sic] tienen plena validez cuando están debidamente articulados con la labor dirigida a fomentar el desarrollo de actitudes e intereses favorables al cumplimiento de los objetivos generales y a adiestrar y habituar a los agricultores en el correcto uso de los recursos de que disponen”⁵⁰.

Sin embargo, las claves participativas teñían las actuaciones del SEA incluso en los ámbitos en el que pudiera esperarse mayor continuidad con el productivismo inicial, como por ejemplo la formación para la gestión de explotaciones agrarias. En un marco de profesionalización y acelerada orientación al mercado de la economía agraria, los S.E.G.E. (Seminarios de Gestión Empresarial) trataban de *“adiestrar a los agricultores en prácticas de contabilidad, análisis, toma de decisiones y cuantas cuestiones puedan contribuir a aumentar su capacidad en la gestión de las empresas”⁵¹*. Su número creció a lo largo de los años setenta, hasta implicar a un máximo de 16,073 agricultores en el ejercicio de 1977. De acuerdo con el SEA, lo destacable de los SEGE era que en ellos la participación alcanza *“uno de sus más altos grados, desde el momento en que son sus miembros quienes identifican los problemas, establecen las prioridades, señalan metas y determinan objetivos educacionales”⁵²*.

Pero importa destacar que el describir el objetivo final del SEA como de *“desarrollo rural”*, en ese sentido, supone un cambio cualitativo respecto de la inicial centralidad de la productividad de las explotaciones, y tendrá consecuencias que permean toda la intervención del Servicio, su metodología y prioridades. Aniceto Apodaca⁵³ describía con rotundidad la función del extensionismo diciendo que *“[e]l objetivo principal de todo esfuerzo de educación o fomento agrario es conseguir que los agricultores aumenten su producción”* (1958: 3). En 1972 el editorial de la Revista de Extensión Agraria señalaba que

“[a]sí como productividad es el concepto clave del crecimiento económico, participación es el factor decisivo del desarrollo rural, tanto en el estudio de sus problemas como en la elaboración y ejecución de las acciones para resolverlos”.

⁵⁰ Informe de 1982: 7.

⁵¹ Informe de 1982: 16.

⁵² Revista de Extensión Agraria, noviembre-diciembre de 1971.

⁵³ Como se ha señalado anteriormente, uno de los asesores norteamericanos que contribuyen a poner en marcha el Servicio de Extensión Agrícola en la segunda mitad de los años cincuenta.

Describíamos el SEA como un servicio educativo de *proximidad*. Esta noción de cercanía al agricultor también era multidimensional, e implicaba tanto la inserción de los agentes en la comunidad rural sobre (con) la que estaban llamados a trabajar, como su propia actitud en su relación con dicha población, lo cual se concretaba en varios niveles. En primer lugar, en la radicación durante largos períodos de tiempo (p. ej., era difícil que los Agentes obtuvieran su traslado antes de pasar períodos largos -a partir de dos años- en el puesto) de los extensionistas en una red de agencias con un radio de acción comarcal. Cada Agencia debía estar, en condiciones normales, a una distancia máxima de 15 a 20 km, atendiendo a un máximo de unas 3.000 familias. En segundo lugar, en la insistencia en tomar como punto de partida los problemas socioeconómicos concretos de los agricultores, tal y como los experimentaban éstos. Comenzaba este impulso de acercamiento mediante la primera actividad encomendada al recién llegado Agente de Extensión: la cuidadosa elaboración (típicamente durante bastantes meses) de un Estudio de Comarca, que incluía características geográficas, edáficas, estadísticas, pero sobre todo una primera descripción del tejido socioeconómico concreto.

A partir de aquí, y en consonancia con la idea de protagonismo permanente del agricultor y su entorno social, las pautas de actuación las marcan las necesidades percibidas por los propios interesados, antes que programas instaurados desde los Servicios Centrales (y su correspondencia con las objetivos y líneas de la política agraria del momento). Este desplazamiento de los programas a las necesidades tiene sentido indudablemente en el marco de la proximidad y de la interacción de los Agentes con las comunidades rurales.

“Un programa de extensión es bueno cuando está bien articulado con las necesidades y problemas de la población rural y esto sólo puede lograrse con una efectiva participación. Pero al participar las familias en la elaboración de los programas, éstos lógicamente cambian según se modifican las situaciones que se presentan realmente en la vida. Por eso no es de extrañar que los cambios producidos en los últimos años, tanto en la estructura económica como en el sistema de relaciones sociales, haya determinado una evolución paralela en los papeles, funciones y responsabilidades de los Agentes de Extensión.”⁵⁴

¿Cuáles eran estos *“papeles, funciones y responsabilidades”* de los agentes? Básicamente, se trataba de alcanzar un profundo conocimiento del medio local concreto en el que operaba, incluyendo las formas de sucesión en las explotaciones, definiendo objetivos realistas para sus actuaciones, trazando vínculos de confianza con la población rural, e impulsando *“la participación de la población en la determinación y ejecución de los programas”⁵⁵*. Se esperaba, además,

⁵⁴ Tomamos este texto de un documento mimeografiado, sin fecha pero probablemente de los primeros años setenta, destinado a la formación de extensionistas.

⁵⁵ Documento de *Criterios de Valoración y Provisión de Puestos de Trabajo* del SEA, 6 de marzo de 1979: 13.

flexibilidad en esta labor, en el contexto de los enormes cambios que operaban en el medio rural -y parte de los cuales catalizaba el propio Agente-:

“Pero es que, además, el Agente de Extensión es un promotor de cambios y para ser consecuente consigo mismo, debe estar permanentemente dispuesto a cambiar él y a seguir evolucionando continuamente, porque la imagen prospectiva de la Capacitación y Extensión Agraria habrá de ser coherente con la evolución previsible de la agricultura y de la sociedad rural.”⁵⁶

El elemento central de toda la actuación del SEA era, desde luego, el agente de extensión, de quien se esperaba que construyera los vínculos de confianza y de conocimiento local que le permitieran desarrollar su labor de dinamización, activación y cambio. El factor fundamental para que esto pudiera hacerse era su doble cercanía, tanto física como actitudinal, a la población rural:

“El Agente establece lazos de amistad con las familias rurales, porque responde a los problemas y necesidad más inmediato de los agricultores, que son los relacionados con su actividad productiva; es un hombre asequible que reside permanentemente en su mismo pueblo y se integra en su comunidad. Además, ha probado suficientemente su apasionado deseo de ser útil y no establece ninguna distancia psicológica con los agricultores, porque nunca les habla como lo hace un profesor a sus discípulos, ni se ocupa de cuestiones abstractas que ellos no comprenden.”⁵⁷

Una importante dimensión de esta evolución en la manera en que el SEA entendía su propia tarea y el contexto en el que operaba es el tipo de conocimiento experto sobre el medio social que consideraba necesario incorporar a su actividad. En el modelo extensionista norteamericano, la centralidad de la difusión de innovaciones técnicas engranaba con una teoría social de la comunicación extraída de los estudios de sociología política de Lazarsfeld, Berelson y otros: el flujo de comunicación “en dos tiempos” (“two-step flow of communication”) (véase García Ferrando, 1977: 46-51). En este marco, una de las principales tareas del extensionista consistía en identificar y convencer a los “líderes de opinión” que funcionarían como “repetidores sociales” en su labor comunicativa. En el caso del SEA, el énfasis en los métodos de la comunicación y dinámicas de grupo, también marca de la casa desde el período inicial de formación de los agentes, se va viendo complementado por la inclusión de conocimiento experto sobre métodos participativos de gestión y sobre la estructura social de los colectivos rurales. Se advierte así una interesante tensión entre las grandes coordenadas de la historia política del

país y la actuación y evolución del SEA, como ponen de manifiesto el desarrollo de los procedimientos participativos en la aplicación del extensionismo, en particular en la escala del desarrollo comunitario. Esta apertura participativa no estaba exenta de tensión en su contexto local y político; como señala Carlos Romero, la línea del SEA

“tenía, claro, algunas limitaciones... Ese carácter de tipo general, impulsando un proceso muy participativo de la población, chocaba, o llegó a chocar en algún momento determinado, con las limitaciones de un sistema de gobierno no democrático, que indudablemente dificultaba alguno de los procesos a los que aspiraba el Servicio de Extensión Agraria”⁵⁸.

Advertimos aquí que la lógica técnico-profesional del Servicio, sus objetivos y criterios de éxito, lo situaban a menudo a contrapelo⁵⁹ respecto de la distribución de poder local. Dado que el enfrentamiento directo con los dignatarios y prebostes locales no era posible, los Agentes tendían a evitarlos y buscaban alternativas de funcionamiento en régimen de “democracia directa”⁶⁰. La suerte de las Juntas Locales de Extensión⁶¹, creadas mediante Orden Ministerial de 1957, son muestra clara de esta desconexión. Puesto que la efectividad de los procedimientos de implicación de la población estaba sustantivamente asociada a la detección de necesidades compartidas (no impuestas por los dirigentes locales), a la voluntad real de colaboración de los interesados -para lo cual debían estar realmente interesados-, las Juntas funcionaron allí donde conseguían producir este tipo de consensos y acuerdos (lo cual dependía de factores muy variables, como

⁵⁸ Entrevista personal de mayo de 2006.

⁵⁹ Nos ha resultado especialmente interesante la constatación a través de las entrevistas en profundidad de antiguos Agentes de que el impulso participativo y transformador del SEA se encontraba en ocasiones con las resistencias de los poderes políticos locales: “Hombre, otro problema quizá mayor para muchos agentes que digamos se lanzaron un poco por cuestiones más sociales o tal pues fue el encontrarse con lo que era la estructura institucional y política de entonces... que si de verdad querías organizar a la gente para resolver problemas gordos [...] pues entonces te encontrabas con gente que tenía poder en el sistema político y podía ser problemático... o sea, por que ahí había pues el Gobierno Civil, y tal...”

⁶⁰ Pueden verse en cientos de fotografías que forman parte de la ingente documentación gráfica del SEA -cuya catalogación y digitalización el Área de Documentación del Ministerio de Agricultura ha impulsado recientemente- las reuniones de grupo en las que el Agente trataba de desarrollar dinámicas participativas de grupo, cada vez más complejas según iba acentuándose el eje del desarrollo comunitario. La necesidad de formación y asesoramiento en estos procesos participativos percibida por el SEA hizo que se convocaran una de las muy escasas contrataciones de sociólogos en la Administración española.

⁶¹ Estaban compuestas por “un Presidente, que será el Jefe o Prohombre de la Hermandad Sindical Local de Labradores y Ganaderos. Un Vicepresidente, que será el Agente Comarcal de Extensión Agrícola correspondiente. Ocho vocales: El señor Cura párroco; el señor Alcalde de la localidad; un Veterinario, designado entre los que residan en la localidad; un Maestro Nacional, designado entre los que ejerzan su profesión en la misma, y cuatro agricultores y ganaderos propuestos por la Hermandad Sindical Local de Labradores y Ganaderos y que representarán, respectivamente: a la grande y mediana propiedad; a la pequeña propiedad; a los aparceros y arrendatarios, y a los productores agrícolas, y un Secretario, que será el Ayudante de las Agencias Comarcales de Extensión Agrícola” (O.M. del 31 de julio de 1957). Discípulpenos el pequeño chiste: parece el casting de una película de Berlanga.

⁵⁶ Página 6 del documento citado en la nota 29.

⁵⁷ Editorial de la Revista de Extensión Agraria, Marzo-abril de 1968.

la estructura social y los conflictos sociales de cada localidad). En otros casos, eran discretamente sustituidas por reuniones *ad hoc* para el impulso de iniciativas concretas (canalizaciones, acometidas de agua, redes viarias...). El diseño de estos dispositivos era normalmente de tipo asambleario, equitativo, con votaciones y decisiones por consenso.

Hemos señalado también que no puede entenderse el papel de los técnicos y expertos como el de meros “traductores” de las directrices político-ideológicas del gobierno de la época. Del caso del SEA podríamos extraer dos ejemplos que ponen de relieve la capacidad de los actores para dotar de rasgos distintivos, y hasta cierto punto inesperados desde una lectura puramente piramidal, la naturaleza de la intervención pública que ponen en práctica.

La extensión clásica, de difusión de técnicas y prácticas, había tendido a operar únicamente con los cabezas de familia. La extensión agraria moderna ha tenido en cuenta, en sus distintas encarnaciones geográficas e históricas, el hecho evidente de que la economía agraria es, y sobre todo era, en un gran porcentaje de los casos, una economía familiar, en la que estaban directamente implicados todos sus miembros. Para el SEA esto constituyó una “idea-fuerza”, a partir de un replanteamiento del *locus* en que se tomaban las decisiones económicamente relevantes respecto de la explotación. La adopción o no de una determinada innovación tecnológica u organizativa era el producto de una decisión socialmente localizada⁶², por lo que sólo una acción de dinamización cultural dirigida simultáneamente a todos los miembros de la familia tenía las máximas posibilidades de éxito. Esta convicción venía reforzada por la propia biografía de García Gutiérrez. Al regresar a su aldea asturiana, tras acabar su carrera de agrónomo en Madrid, había descubierto⁶³ que para entender una práctica común en el lugar debía reconsiderar su forma de entender la racionalidad de las decisiones productivas en la agricultura. Se trataba de la costumbre de criar durante un año a los terneros, en lugar de venderlos inmediatamente tras su nacimiento -perdiendo así los ingresos potenciales de la leche consumida por éstos-; García Gutiérrez concluyó que esto tenía sentido en el marco de una compleja estrategia familiar:

“El dinero de la leche que entraba en la casa de forma continua era administrado por la mujer para administrar la casa, y una vez al año el hombre iba a la feria de ganado con los terneros e ingresaba un capital extra que era ahorrado por la familia. Esto mantenía un balance consumo/ahorro ideal para la familia y permi-

tía al hombre mantener cierto poder y estatus dentro de la familia [...] Entonces comprendí que los problemas de la agricultura no eran tan simples como me los habían pintado en la Escuela de Ingenieros Agrónomos” (Sánchez de Puerta, 1996: 409).

Esta convicción se tradujo en un impulso decidido para radicar las actuaciones de Extensión Agraria en su contexto social inmediato, en el que factores como el control social de la población sobre todos cada uno de sus miembros, su cultura y valores, eran al menos tan importantes como los saberes y destrezas agrarios. Entre otras cosas, esta atención central al conocimiento local está detrás de la radical descentralización del SEA, que podría resumirse con el lema de García Gutiérrez “*para actuar en extensión agraria, se necesita una cabeza pequeña y muchos brazos*”; y sobre todo, en los criterios de actuación y valoración del personal que veamos más arriba.

Señalábamos también que debíamos estar atentos a los “*flujos de retorno desde abajo*” (*bottom-up feedback*) desde el terreno de la puesta en práctica de las políticas públicas hacia los lugares en que se diseñan dichas intervenciones. Los mediadores poco visibles de este proceso son a menudo las biografías profesionales de los participantes. Puede entenderse así el caso de Antonio Salvador Chico, que inicia su carrera como Agente de extensión y que García Gutiérrez nombra subdirector para desarrollo de comunidades, iniciativa de la que será el gran impulsor; finalmente ocuparía el cargo de director del Servicio ya iniciados los años setenta. Será Salvador Chico el que plantee la contratación de sociólogos como Carlos Romero, en el marco de una redefinición radical del Servicio -que también iniciaría, aparentemente, un período de confusión entre sus miembros (Sánchez de Puerta, 1996: 428)-. Salvador Chico descubriría posteriormente su “*afinidad electiva*” con las ideas educativas de Paulo Freire, que conoce a través de autores como Pinto y Ansorena (Sánchez de Puerta, *op. cit.*: 428); sin embargo, de nuevo nos interesa destacar aquí que es su experiencia de primera mano con las expectativas y dinámicas de la población rural las que le conducen en primera estancia a prestar especial énfasis a la dimensión comunitaria de un desarrollo rural integralmente concebido.

6. Conclusión: ¿un modelo español de extensión agraria?

La trayectoria del Servicio de Extensión Agraria puede leerse como un paso de un modelo de extensión importado a otro en el que se distinguían rasgos genuinamente autóctonos. El primero estaba basado en particular, como era esperable por su origen inmediato, en la referencia norteamericana, en el que la Transferencia de Tecnología se había aliado con la tradición pragmatista norteamericana para generar un modelo educativo en el que las técnicas de comunicación eran cruciales. La evolución del SEA, la densa interacción con el medio rural de sus Agentes (que progresivamente tendrían parte en su dirección), fue incrementando los compo-

⁶² Aquí la noción de embeddedness de la sociología y la antropología económica es directamente relevante.

⁶³ Sánchez de Puerta señala que García Gutiérrez “*podía haber estudiado en Chayanov*” (que en todo caso no debía estar entre las lecturas recomendadas en la Escuela de Ingenieros Agrónomos del primer franquismo) para no tener que reinventar esta noción intuitiva de una “economía campesina”; lo interesante para nuestro argumento es precisamente que no se trata aquí de la aplicación de ideas y marcos conceptuales preexistentes “de arriba abajo”, sino de un nivel azaroso cuya textura, vista de cerca, tiene la aspereza de la biografía, no la pulcritud de la historia intelectual.

nentes participativos y la concepción integral del desarrollo rural. Desde una redefinición de la cuestión agraria dentro del estrecho margen del marco ideológico del franquismo como de baja productividad de los “pequeños latifundios”, la lógica de la intervención local del SEA iría modificando esta visión, analizando y buscando remediar las dificultades para la participación sustantiva de los habitantes de las zonas rurales en su propio desarrollo.

Si bien, el SEA hereda del extensionismo americano (y de la doctrina extensionista dominante en los países europeos más desarrollados) los principios, los objetivos, los instrumentos, los medios y las técnicas del extensionismo, su evolución hizo que fuera adquiriendo perfiles propios, y que se pueden resumir como un paso de la difusión de innovaciones al desarrollo de las capacidades personales y colectivas; de un cambio de prioridad desde los programas a las necesidades; en una progresiva sociologización del SEA, con el descubrimiento del contexto social para entender los comportamientos; de un deslizamiento de la acción sobre los agricultores a la acción sobre las comunidades; y un deslizamiento hacia la consideración de la población rural como protagonista del proceso de cambio.

Pesamos (y creemos que tenemos bastante base para apoyar nuestro argumento) que esta evolución se debió sobre todo a la factor de la proximidad, del contacto directo con el agricultor y con la población rural. Esta proximidad que inicialmente se veía como la condición *sine qua non* era posible la acción extensionista, se convirtió en un elemento sustancial que acabó cambiando la propia filosofía extensionista, que se convirtió en algo mucho más complejo que en un mero instrumento al servicio de la modernización agraria, un mero mecanismo de la transferencia de tecnología. Y este factor, junto a la existencia de unos directivos comprometidos profesionalmente y vocacionalmente con el proceso, con capacidad para aprender del propio proceso y con una gran autonomía funcional, facilitó esa evolución.

No deja de ser un tema de estudio de gran interés el hecho de que un modelo de extensión, originado y desarrollado en contextos democráticos y que requería medios democráticos por su propia naturaleza, se pudiera desarrollar con éxito en un país no democrático, regido por una dictadura acusadamente conservadora. Esta anomalía debería obligar a considerar las complejidades de la naturaleza de las políticas y de su desarrollo, para poder explicar la existencia de prácticas democráticas en la Administración pública de un Estado autoritario y las relaciones entre la racionalidad administrativa y el control político. El SEA fue una excepción en la cultura administrativa del franquismo y tampoco en la democracia tuvo continuidad. La explicación de esa excepción creemos que pasa por la atención a la peculiar relación entre los políticos, la élite burocrática y los expertos en el sistema franquista y el margen de maniobra de determinados políticos y altos funcionarios. La racionalidad modernizadora (y la propia lógica de la acción) se impuso al control político.

Se ha juzgado en ocasiones el papel de extensión agraria como un mero transmisor de la Revolución Verde, cuya

única función habría consistido en la difusión de paquetes importados de tecnología agraria. Creemos haber señalado suficientes elementos para considerar como mínimo limitada⁶⁴ esta visión. El SEA configuró una red de agentes dinamizadores que mediaron entre el impulso a la productividad de la nueva política agraria y el protagonismo de los agricultores en su propio desarrollo, mediante el uso de metodologías participativas absolutamente inusuales en la Administración franquista. En este proceso pusieron en práctica, reinventaron o -en muchos casos- se adelantaron a formulaciones como la del “capital social” aplicado al desarrollo u orientaciones novedosas del desarrollo rural difundidas en los años ochenta, como las de “*La gente es lo primero*” o “*Poniendo lo último lo primero*”⁶⁵.

Como observación metodológica, pensamos que la introducción de nuevos actores y elementos en el estudio de la intervención pública agraria que proponemos va de la mano del uso de un abanico más amplio de fuentes y métodos del usual. Cada tipo de fuente lleva aparejada una visión del mundo implícita, que a menudo es asumida por el analista que no puede triangularla con otro tipo de referencias. En el estudio de las políticas públicas, los documentos legales y programáticos de más alto nivel tienden a ser los “informantes” privilegiados, incorporando una imagen de la intervención pública centrada en su diseño y en sus diseñadores. El contraste que ofrece una historia oral y gráfica de los implicados de esa intervención permite poner entre paréntesis las conclusiones que arroja esta visión “de arriba abajo” del proceso, y enfatiza la capacidad de lógicas y ámbitos locales de reconfigurar la naturaleza misma de la intervención “de abajo arriba”. También prestar atención a la “literatura gris”, como las evaluaciones y dictámenes técnicos, permite apuntar los flujos de información “de retorno” desde los espacios locales hacia los centros de decisión y diseño de las políticas públicas (agrarias, en nuestro caso).

Nos interesa señalar, finalmente, que el resultado final de esta comprensión de la historia política reciente en el campo de la intervención pública en el mundo rural debe ir más allá de la comunidad y los objetivos historiográficos. Una descripción más rica de los conceptos y experiencias del SEA, por ejemplo, serviría para matizar debates recientes como el del “capital social” o los métodos participativos en el desarrollo, impulsados por grandes instituciones como el Banco Mundial, e importados o apoyados para su aplicación en terceros países sin contrastarlos con innovaciones y procesos absolutamente relevantes como las que el SEA había desplegado en décadas anteriores.

⁶⁴ Aunque introduce elementos de discusión sobre los procesos de transformación del medio rural de gran interés para los autores, y sobre cuyas consecuencias socioestructurales y medioambientales estamos más de acuerdo (cf. Fernández Prieto, 2004).

⁶⁵ Como ejemplo de estas orientaciones puede verse la obra de Cernea (1985), “*Putting People First*” o la de Chambers (1983), “*Rural Development: Putting the Last First*”.

BIBLIOGRAFÍA

- APODACA, Anacleto G. (1954): *Enseñando al agricultor*, México, Editora Intercontinental.
- APODACA, Anacleto G. (1958): *Escribamos para el agricultor*, Actuaciones de Extensión Agrícola, nº 1, Madrid, SEA
- APODACA, Anacleto G. (1960): *Los primeros años de Extensión Agrícola*, Madrid, mimeo.
- BARCIELA LÓPEZ, Carlos (1987): “Crecimiento y cambio en la agricultura española desde la Guerra Civil”, en NADAL, Joaquín; CARRERAS, Albert y SUDRÍA, Carlos (eds), *La economía española en el siglo XX*, Barcelona, Ariel, pp. 258-279.
- BARCIELA LÓPEZ, Carlos (2000): *La ayuda americana a España (1953-1963)*, Alicante, Universidad de Alicante.
- BUENO GÓMEZ, Miguel (1978): “La reforma de las estructuras agrarias en zonas de pequeña y mediana propiedad en España”, en *Agricultura y Sociedad*, nº 17, abril-junio, pp. 145-183.
- CAVESTANY Y DE ANDUAGA, Rafael (1955): “Menos agricultores y mejor agricultura”, *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 13, octubre-diciembre, pp. 7-34.
- FERNÁNDEZ PRIETO, Lourenzo, (2004): *Extensión Agraria como instrumento de la Revolución verde en España*, documento inédito.
- FREIRE, Paulo (1973): *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*, México, Siglo XXI.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Gerardo (s/f): *Evolución histórica de la extensión agraria y de los sistemas de divulgación, transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica, con énfasis en los modelos de gestión pública*, mimeo, con la autorización del autor.
- GARCÍA GUTIERREZ, José (s/f): *Comportamiento profesional de los agricultores. Recuerdo de la labor de extensión agraria*, mimeo, con la autorización del autor.
- GARCÍA GUTIERREZ, José (1994): “Extensión Agraria: Una labor de educación permanente en el mundo rural” en *Papeles de Economía Española*, nº 60/61, pp. 167-173.
- GIMENEZ, Carlos (1986): *Informe sobre la situación actual de las zonas regables, los poblados y las explotaciones de colonización*, vol. V de Historia y Evolución de la colonización agraria en España, inédito, mimeo.
- GÓMEZ AYAU, Emilio (1960): “Divulgación y extensión agrícola”, en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 30, enero-marzo, pp. 33-64.
- GÓMEZ AYAU, Emilio (1960): “Extensión agrícola en España”, en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 31, abril-junio, pp. 67-87.
- GÓMEZ AYAU, Emilio (1978): “De la reforma agraria a la política de colonización (1933-1957)”, *Agricultura y Sociedad*, nº 17, abril-junio, pp. 87-121.
- GOMEZ BENITO, Cristóbal (1995): *Políticos, burócratas y expertos. Un estudio de la política agraria y la sociología rural en España*, Madrid, Siglo XXI.
- GOMEZ BENITO, Cristóbal (2004): “Un balance y una reflexión sobre la política de colonización agraria en la España de Franco”, en *Historia del Presente*, nº 3, pp. 65-86.
- GÓMEZ BENITO, Cristóbal y GIMENO, Juan Carlos (2003): *La colonización agraria en España y Aragón. 1939-1975*, Huesca, CICA.
- GÓMEZ BENITO, Cristóbal y LUQUE PULGAR, Emilio (2006): *Semillas de modernidad. El SEA y la transformación del campo español. 1955-1985*, CEMAV-UNED, Madrid, documental de 20 minutos de duración.
- GÓMEZ BENITO, Cristóbal y LUQUE PULGAR, Emilio (2007): *Imágenes de un mundo en cambio. 1955-1985*, Madrid, MAPA (en prensa)
- GÓMEZ TORÁN, Primitivo (1982): *Sistema y Experiencia de Extensión Agraria en España*, Informe realizado a petición de la F.A.O., Madrid, mimeo.
- LACRUZ ALCOCER, Miguel (1997): *Entre surcos y pupitres. Historia de la Educación Agraria en la España de Franco*, Madrid, Endymión.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (1950): “Hacia una reforma de la tierra”, en *Anales del Instituto de Estudios Agro-Sociales*, vol. I, pp. 7-35.
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (1955): “La agricultura dentro de un proceso nacional de expansión económica”, en *Revistas de Estudios Agro-Sociales*, nº 13, octubre-diciembre, pp. 35-59.
- GARCÍA FERRANDO, Manuel (1977): *La innovación tecnológica y su difusión en la agricultura*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- RIDRUEJO RUIZ-ZORRILLA, Leopoldo (1955): *Difusión de la técnica en el campo*, Madrid, Comisión organizadora del Centenario de las Carreras de Ingeniero Agrónomo y de Perito Agrícola y de la Escuela Central de Agricultura.
- ROMERO MONTERO, Rafael (1955a): “La capacitación agrícola en España”, en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 10, enero-marzo, pp. 141-150.
- ROMERO MONTERO, Rafael (1955b): “La extensión agrícola en España”, en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 13, octubre-diciembre, pp. 129-141.
- ROMERO MONTERO, Rafael (1955c): *Los apóstoles rurales*, Comisión organizadora del Centenario de las Carreras de Ingeniero Agrónomo y de Perito Agrícola y de la Escuela Central de Agricultura.
- ROMERO MONTERO, Rafael (1960): La ayuda norteamericana a España, en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, nº 30, enero-marzo, pp. 97-109.
- SALVADOR CHICO, Antonio (1972): *La juventud en la promoción del medio rural*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- SÁNCHEZ DE PUERTA T., Fernando (1996): *Extensión agraria y desarrollo rural*, Madrid, MAPA.
- SEA (s/f): *Introducción*, mimeo.
- SEGOVIA, Martín (2001): “La dinamización social en el mundo rural”. En Pillet Capdepón F, Plaza Tabasco J. (coords.) *Lecciones de Desarrollo Rural*. Ciudad Real: UCLM.
- SEVILLA GUZMÁN (1985): *La extensión rural en España. Análisis de su evolución, estructura y establecimiento de líneas de actuación futuras*, MAPA, mimeo.
- VILLANUEVA PAREDES, Alfredo y LEAL MALDONADO, Jesús (1990): *La planificación del regadío y los pueblos de colonización*, vol. III de Historia y Evolución de la colonización agraria en España, MAP, MAPA y MOPT, Madrid.
- WEISS, J. A. (1989): “The powers of problem definition: The case of government paperwork”. *Policy Sciences*, vol. 22, pp. 97-121.