

# *La FAO en la modernización del sector agropecuario español, 1950-1975*

Rosa M. Pardo Sanz

UNED

mpardo@geo.uned.es

M. Elena Cavallaro

Universidad LUISS Guido Carli (Roma)

mcavallaro@luiss.it

*Resumen:* La historiografía sobre la FAO se ha centrado en su estudio institucional, sus programas contra el hambre y su papel transmisor de la influencia de Estados Unidos —potencia dominante en ella— y del modelo agrícola productivista. Solo recientemente se están abordando los flujos de ideas que generó y su impacto sobre las políticas regionales y nacionales. El objetivo de este artículo es valorar la influencia global que tuvo la FAO sobre las estrategias para el mundo rural bajo la dictadura franquista tras el fracaso del *fascismo agrario*, en ámbitos como alimentación, planificación agraria, investigación o cooperación internacional, sin perder de vista que su influencia acompañó e intensificó la de otros actores internacionales (OECE, BM, FMI), las nuevas instituciones europeas y las políticas del aliado norteamericano. Permitirá valorar mejor el proyecto de desarrollo autoritario de los tecnócratas y el papel de los organismos internacionales occidentales en el abandono del proteccionismo. También va a contribuir a la historia transnacional de la FAO al mostrar cómo se materializaron sus pautas en España.

*Palabras clave:* FAO, España, franquismo, agricultura, cooperación, desarrollo, políticas públicas.

*Abstract:* The historiography on the FAO has focused on its institutional structure, its programs to combat hunger, its role in transmitting the dominant influence of the US, and its agricultural production model. Only recently have historians addressed how it generated flows of ideas and its impact on regional and national policies. The objective of this article is to assess the global influence that the FAO had on the

Franco dictatorship's strategies for the rural world, after the failure of agrarian fascism, in areas such as food, agricultural planning, research and international cooperation. It takes into account that the FAO's influence accompanied and intensified the work of other international actors (OEEC, WB, IMF), of new European institutions and of Spain's North American ally. The article allows us to better assess the authoritarian development project of the technocrats and the role of the Western International Organizations in the abandonment of protectionism. It will also contribute to the transnational history of the FAO by showing how its recommendations took place in Spain.

*Keywords:* FAO, Spain, Francoism, agriculture, cooperation, development, public policy.

Durante décadas la historiografía interpretó que el subdesarrollo agrícola español, muy ligado a graves problemas de distribución de la tierra, había sido un lastre para la modernización del país desde el siglo XIX<sup>1</sup>. La apuesta contrarrevolucionaria e intervencionista del franquismo, a pesar de su discurso ruralista, de vuelta a los orígenes incontaminados de la nación como elemento de purificación, habría cortado el ritmo de progreso pausado de las décadas previas a 1936<sup>2</sup>. Y aunque desde 1959 la liberalización económica y el desarrollismo tecnocrático propiciaron un rápido crecimiento económico y de la productividad, que acabaron con la agricultura tradicional, solo el ingreso en la Europa comunitaria habría producido la definitiva transformación de la agricultura en un sector competitivo y en factor de enriquecimiento nacional y desarrollo rural<sup>3</sup>. Esta interpretación, que minusvalora el impacto de la etapa del desarrollismo franquista, está siendo ma-

---

<sup>1</sup> José M. NAREDO: *La evolución de la agricultura en España*, Barcelona, Laia, 1971; Ramón GARRABOU, Carlos BARCIELA y José Ignacio JIMÉNEZ BLANCO (eds.): *Historia agraria de la España contemporánea*, vol. 3, *El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Barcelona, Crítica, 1986; James SIMPSON: *La agricultura española (1795-1965): la larga siesta*, Madrid, Alianza Editorial, 1997; Cristóbal GÓMEZ BENITO y Juan J. GONZÁLEZ: *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*, Madrid, CIS, 1997, y Josep PUJOL (ed.): *El pozo de todos los males: sobre el atraso en la agricultura española contemporánea*, Barcelona, Crítica, 2001.

<sup>2</sup> Lourenzo FERNÁNDEZ PRIETO, Juan PAN-MONTOJO y Miguel CABO (eds.): *Agriculture in the Age of Fascism: Authoritarian Technocracy and Rural Modernization 1922-1945*, Turnhout, Brepols Publishers, 2014.

<sup>3</sup> Manuel GONZÁLEZ DE MOLINA et al.: *Historia de la agricultura española desde una perspectiva biofísica, 1900-2010*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 2019.

tizada. Se ha relativizado el factor político en la etapa autárquica, valorando más el contexto exterior y la falta de animales de tiro y fertilizantes; y también cómo el modelo de agricultura industrial dominante desde los sesenta supuso una cesura de consecuencias sociales y medioambientales irreversibles. Con referencia a la etapa de la transición democrática, se subraya en cambio cómo la creciente modernización del sector, acelerada desde principios de los ochenta para adaptarse a marchas forzadas a los estándares de la Europa comunitaria, no frenó tampoco la pérdida de peso de la agricultura en la economía, como ocurrió en el resto de los países desarrollados<sup>4</sup>. A este cambio explicativo ha contribuido la renovación de la historia agraria que, rompiendo viejas fronteras entre disciplinas, ha enriquecido su orientación técnica y cuantitativa, más clásica, con nuevas líneas de investigación en historia ambiental, transnacional, de género, análisis institucional, antropológico, etcétera<sup>5</sup>. Un ejemplo es el estudio de la influencia de agentes y modelos externos: la simbiosis con los modelos fascistas, el impacto de la revolución tecnológica y la influencia norteamericana y de asociaciones y organismos internacionales<sup>6</sup>.

En paralelo, los estudios sobre la Guerra Fría han mostrado que la batalla por lo que M. P. Leffler llamó el «alma de la humanidad» no fue solo militar; se desplegó en todos los campos. Com-

---

<sup>4</sup> Ernesto CLAR, Miguel MARTÍN-RETORTILLO y Vicente PINILLA: «Agricultura y desarrollo económico en España, 1870-2000», en Domingo GALLEGO, Luis GERMÁN y Vicente PINILLA (eds.): *Estudios sobre el desarrollo económico español*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2016, pp. 165-209.

<sup>5</sup> David SOTO-FERNÁNDEZ y José Miguel LANA-BERASÁIN: «La historia agraria contemporánea española en claroscuro», en David SOTO y José Miguel LANA-BERASÁIN (eds.): *Del pasado al futuro como problema. La historia agraria contemporánea en el siglo XXI*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2018, pp. 171-174. Véase también Alba DÍAZ-GEADA (ed.): *Cuestión agraria, historia y estudios campesinos*, dossier de *Ayer*, 120 (2020).

<sup>6</sup> Juan PAN-MONTOJO: «Instituciones y redes en la génesis del Servicio de Extensión Agraria en España», en Pilar TOBOSO (coord.): *Redes, alianzas y grupos de poder en el mundo atlántico*, Madrid, Síntesis, 2016, pp. 95-122; Lourenzo FERNÁNDEZ PRIETO: *El apagón tecnológico del franquismo. Estado e innovación en la agricultura española del siglo XX*, Valencia, Tirant Lo Blanc, 2007, y Alba DÍAZ-GEADA y Daniel LANERO TÁBOAS: «Modelos de modernización para el desarrollismo: el influjo de las propuestas estadounidenses en el Servicio de Extensión Agraria (1955-1975)», *Revista Complutense de Historia de América*, 41 (2015), pp. 71-94.

pitieron dos modelos, con sus narrativas de modernización y con sus patrones de planificación e ingeniería social. Ambos ofrecieron una vía de progreso a través de la economía, la educación, la ciencia y la tecnología, y trataron de imponerla en el gran debate del desarrollo económico que definió la otra gran línea de quiebre del periodo, la Norte-Sur. El bloque occidental cambió su vieja aproximación idealista e internacionalista a la ayuda al desarrollo por una nueva lógica geoestratégica. Desde 1960 patrocinó un discurso modernizador concreto, acuñado en la academia norteamericana, como estrategia reformista para evitar tensiones potencialmente revolucionarias en países en desarrollo<sup>7</sup>. En este artículo vamos a profundizar en algunas de las transferencias que generaron estas políticas y su impacto en países-*target* de la Europa Occidental, como España. Abordar el caso del país más grande de la Europa Meridional será útil para la reflexión historiográfica general sobre la relación entre modernización, regímenes autoritarios y transiciones democráticas.

Algunas organizaciones internacionales tuvieron especial protagonismo en estos debates sobre la relación entre modernización y regímenes políticos durante el «nacimiento del desarrollo»<sup>8</sup>, cuando, más allá de los intereses gubernamentales —o más bien entrecruzándose con ellos—, funcionarios y expertos internacionales intentaron mejorar el destino de la humanidad con asistencia técnica y humanitaria desde instituciones como el Banco Mundial (BM) o la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés, Food and Agriculture Organization). En el caso de esta, la historiografía se ha centrado en su estudio institucional, sus programas contra el hambre y su papel transmisor de la influencia de Estados Unidos —potencia dominante en ella— y del modelo agrícola productivista nor-

---

<sup>7</sup> Corinna UNGER: *International Development. A Postwar History*, Londres, Bloomsbury, 2018, pp. 79-100; Christian M. KOTT y Ondrej MATEJKA: *Planning in Cold War Europe: Competition, Cooperation, Circulations (1950s-1970s)*, Berlín, De Gruyter Oldenbourg, 2018, y Óscar J. MARTÍN GARCÍA: «Una utopía secular. La teoría de la modernización y la política exterior estadounidense en la Guerra Fría», *Historia y Política*, 34 (2015), pp. 27-52, esp. pp. 29-30.

<sup>8</sup> Amy L. STAPLES: *The Birth of Development. How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945-1965*, Kent, Kent State University Press, 2006.

teamericano<sup>9</sup>. Solo recientemente se están abordando los flujos de ideas que generó y su impacto sobre las políticas regionales y nacionales<sup>10</sup>.

El artículo sigue este enfoque historiográfico. Su objetivo es valorar el impacto global que tuvo la FAO sobre las estrategias para el mundo rural de la dictadura, tras el fracaso del *fascismo agrario*<sup>11</sup>, en ámbitos como el de la alimentación, la planificación agraria, la investigación o la cooperación internacional, sin perder de vista que su influencia acompañó e intensificó la de otros actores internacionales (Organización Europea para la Cooperación Económica —OECE—, BM, Fondo Monetario Internacional —FMI—), las nuevas instituciones europeas y las políticas del aliado norteamericano. Permitirá valorar mejor el proyecto de desarrollo autoritario de los tecnócratas y el de los organismos internacionales occidentales en el abandono del proteccionismo<sup>12</sup>. También va a contribuir a la historia transnacional de la FAO al mostrar cómo se materializaron sus pautas en España<sup>13</sup>. Para ello se ha utilizado la documentación de la sección del Ministerio de Agricultura encargada de la relación con este organismo, depositada en el Archivo General de la Administración y en el archivo del citado Ministerio.

---

<sup>9</sup> Corinne PERNET y Amalia RIBI FORCLAZ: «Revisiting the Food and Agriculture Organization (FAO): International Histories of Agriculture, Nutrition and Development», *The International History Review*, 41(2) (2018), pp. 345-350; Sergio MARCHISIO y Antonietta DI BLASE: *The Food and Agriculture Organization*, Dordrecht, Nijhoff, 1991, y Lucy JAROSZ: «The Political Economy of Global Governance and the World Food Crisis: The Case of the FAO», *Review (Fernand Braudel Center)*, 32(1) (2009), pp. 37-60.

<sup>10</sup> Corinna UNGER y Ruth JACHERTZ: «To Keep Food Out of Politics»: The UN Food and Agriculture Organization, 1945-1965», en Marc FREY, Sönke KUNKEL y Corinna R. UNGER (eds.): *International Organizations and Development, 1945-1990*, Londres, Palgrave Macmillan 2014, pp. 75-100.

<sup>11</sup> Véase Daniel LANERO TABOAS (ed.): *Fascismo y políticas agrarias: nuevos enfoques en un marco comparativo*, dossier de *Ayer*, 83 (2011).

<sup>12</sup> Maria Elena CAVALLARO: *La Spagna oltre l'ostacolo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp. 23-47.

<sup>13</sup> Joëlle DROUX, Rita HOFSTETTER y André Désiré ROBERT: «Les organisations internationales au prisme du *transnational turn*», *Relations Internationales*, 183(3) (2020), pp. 3-16.

## Los primeros años

Con el siglo xx surgieron las primeras iniciativas internacionales vinculadas al mundo agrícola (Instituto Internacional de Agricultura, IIA, en 1905 o el movimiento agrarista), algunas recogidas luego bajo el paraguas de la Sociedad de Naciones (SDN). En el periodo de entreguerras se percibió que los problemas económicos, laborales, agrícolas, nutricionales y sanitarios estaban interrelacionados. La propia SDN y la Organización Internacional del Trabajo, supervisoras también de la acción colonial, impulsaron una incipiente colaboración humanitaria, técnica y científica transnacional. Pero la crisis de 1929 agravó los problemas ligados al sector primario: desplome de precios, malnutrición y pobreza<sup>14</sup>. Mientras algunas potencias ejecutaban planes de desarrollo en sus territorios coloniales y los regímenes fascistas y comunistas ejecutaban sus proyectos modernizadores autoritarios, Franklin D. Roosevelt optaba por el programa de infraestructuras, innovación técnica e ingeniería social rural del *New Deal*. Pero la Segunda Guerra Mundial generó nuevas y gravísimas dificultades. En 1942 se ideó una política interaliada de abastecimiento alimentario (al año siguiente nacía la Administración de Naciones Unidas para el Socorro y la Reconstrucción, UNRRA) y Estados Unidos financiaba potentes programas de cooperación técnica en América Latina para garantizarse suministros y mercados y evitar una debacle socioeconómica aprovechable por el Eje. El internacionalismo aliado también impulsó en la Conferencia de Hot Springs (1943) una nueva organización para paliar el hambre, mejorar la alimentación mundial y la penosa situación rural (el 80 por 100 de la población mundial) estimulando la producción agraria: la FAO. Esta echó a andar en octubre de 1945 con cuarenta y dos miembros, financiada en un 25 por 100 por Estados Unidos y en un 15 por 100 por Gran Bretaña<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Para una panorámica sobre alimentación-nutrición en el contexto internacional de la época, véase Josep Lluís BARONA: *The Problem of Nutrition. Experimental Science, Public Health and Economy in Europe 1914-1945*, Bruselas, Peter Lang, 2010.

<sup>15</sup> Juan PAN-MONTOJO: «International Institutions and European Agriculture. From the IIA to the FAO», en Carin MARTIN, Juan PAN-MONTOJO y Paul BRASSLEY (eds.): *Agriculture in Capitalist Europe, 1945-1960: From Food Shortages to Food Sur-*

Sus primeros pasos fueron precarios por la falta de una estrategia clara y de medios (2,5 millones de dólares y 160 funcionarios). Arrancó asumiendo las funciones de la UNRRA ante las urgencias alimentarias posbélicas. También retomó la labor del IIA como foro de discusión, órgano difusor de estadísticas sobre producción, precios y nutrición (Encuesta Alimentaria Mundial y primer Censo Agropecuario Mundial en 1950), de avances científicos y coordinador del control de plagas. Su primer director, el nutricionista escocés John B. Orr, quiso convertirla en el agente que estimulase la producción mundial, reestructurase los mercados agrícolas mundiales para estabilizar los decaídos precios y crease una reserva de alimentos subsidiados para desterrar el hambre. Pero su ambicioso proyecto fue vetado desde Washington y Londres. Con sus sucesores, Norris E. Dodd y Philip V. Cardon, la FAO se centró en labores de coordinación internacional, asistencia técnica apolítica al Tercer Mundo (700 becas y envío de 343 técnicos a más de cincuenta países en 1949-1955) y distribución de excedentes agrícolas (con beneficio para intereses económicos y políticos norteamericanos)<sup>16</sup>. En esos años la organización también dirimió el debate sobre qué modelo de desarrollo rural patrocinar<sup>17</sup>: en consonancia con los programas de cooperación norteamericanos, de la OECE, del FMI y del Banco Mundial, siguiendo la matriz capitalista, fijó como solución uniforme producir más modernizando. Priorizó un uso intensivo de la nueva tecnología (mecanización, fertilizantes, herbicidas, selección de semillas, etc.) y una gestión eco-

---

*pluses*, Abingdon, Routledge, 2016, pp. 23-43; Luciano TOSI: *Alle origini della FAO. La relazione tra l'Istituto Internazionale d'Agricoltura e la Società delle Nazioni*, Milán, Franco Angeli, 1989; Patricia CLAVIN: «Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation», *Contemporary European History*, 14 (2005), pp. 465-492, y John ABBOTT: *Politics and Poverty: A Critique of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Londres, Routledge, 2019. Véase también *Transnational Cooperation in Food, Agriculture, Environment and Health*, dossier de *Contemporary European History*, 20(3) (2011).

<sup>16</sup> «FAO/55/8/5387, Reseña histórica de la FAO en su primer decenio», Archivo General de la Administración (en adelante AGA), *Agricultura*, 61/17878; *70 Years of FAO (1945-2015)*, Roma, FAO, 2015, y Amy L. STAPLES: *The Birth of Development...*, pp. 64-81.

<sup>17</sup> Amalia RIBI: «From Reconstruction to Development: The Early Years of the Food and Agriculture Organization (FAO) and the Conceptualization of Rural Welfare, 1945-1955», *International History Review*, 41(2) (2019), pp. 351-371.

nómica eficaz, buscando la rentabilidad, el agronegocio, la máxima comercialización y el desarrollo de la industria alimentaria. La agricultura tradicional u orgánica estaba sentenciada.

La FAO fue el primer organismo de Naciones Unidas en el que ingresó la España franquista (1950) poco antes de anularse la resolución condenatoria de 1946, gracias a su pertenencia previa al Instituto Internacional de Agricultura. El traslado de la FAO a Roma en 1951 casi coincidió con el nombramiento de Rafael Cavestany (1951-1957) como ministro de Agricultura, falangista pero crítico con la política agraria desarrollada desde 1939 e iniciador del desmonte de su estructura ultraintervencionista. En 1955 hacía suyo el discurso modernizador: la agricultura era, sobre todo, una actividad económica, no solo un modo de vivir, como resaltaba la retórica azul. En su opinión, era preciso gestionar las empresas agrícolas como las industriales, tecnificando (España estaba a la cola de Europa en tractores por hectárea), y con planificación estatal para abordar los problemas de distribución de la propiedad, monocultivo de cereal, escasa inversión, innovación y educación. Según Cavestany, había que elevar la productividad utilizando los exitosos modelos de Estados Unidos, Gran Bretaña o Italia. El éxodo rural y el menor peso de la agricultura en el PIB eran asumidos como símbolos de progreso, ligados al proceso de industrialización. Se buscaba una agricultura rentable que alimentara a la población urbana<sup>18</sup>.

Al no participar España en el Plan Marshall, pocos funcionarios habían tenido contacto directo con el nuevo modelo agrario; pero los primeros créditos norteamericanos y las contrapartidas de los acuerdos de 1953 permitieron comprar a buen precio excedentes agrícolas, fertilizantes o maquinaria y acceder a la asistencia técnica estadounidense. El nivel de producción de 1936 pudo recuperarse en 1955. Sin embargo, la política agraria, descartada cualquier reforma agraria, se mantuvo centrada en soluciones de carácter técnico: expansión de regadíos, repoblación forestal y concentración parcelaria para acabar con los minifundios. En general, no se rompió con la tónica de favorecer a los grandes propietarios y a los sectores tradicionales, aunque la gestión de Cavestany supuso un li-

---

<sup>18</sup> Rafael CAVESTANY: «Menos agricultores y más agricultura», *Revista de Estudios Agrosociales*, 13 (1955), pp. 7-34.

gero cambio de enfoque y una mayor conexión con lo que pasaba fuera de España<sup>19</sup>.

Respecto a la FAO, al principio primaron los objetivos políticos, de prestigio. Se valoraba la mera presencia en una institución de Naciones Unidas como plataforma de propaganda de los logros de la dictadura<sup>20</sup>. De ahí que se buscara desde el inicio un puesto en su consejo, logrado con apoyo árabe, latinoamericano y afroasiático. Había reticencias hacia una organización de origen liberal-democrático, que pretendía fagocitar organismos técnicos apolíticos y eficaces en los que España ya participaba. La puesta en marcha de la burocracia de contacto con la organización fue lenta. El Comité Nacional no tenía presupuesto ni apenas personal. Tampoco se nombró representante permanente, función atribuida al agregado agrónomo en Italia (que se ocupaba de cuatro países más), quien se quejaba de no tener instrucciones, ni medios, comparado con otros (el comité italiano contaba con treinta empleados). Las delegaciones enviadas a congresos y asambleas tampoco recibían directrices claras; también faltaba personal para participar en las distintas comisiones. Ni siquiera había fondos para difundir la documentación generada por la FAO, cuya divulgación empezaba a estimarse interesante<sup>21</sup>.

Otro problema era la falta de datos estadísticos nacionales, que la FAO empezó a solicitar continuando la labor del IIA. Hasta 1955 España no envió información y esta era poco fiable, porque no se disponía aún de un censo agrícola, el catastro de riqueza rústica estaba sin completar y las cifras macroeconómicas eran muy imprecisas<sup>22</sup>. Como los representantes en comités decisivos desco-

---

<sup>19</sup> Cristóbal GÓMEZ BENITO: *Políticos burócratas y expertos. Un estudio de la política agraria y la sociología rural en España (1936-1959)*, Madrid, Siglo XXI, 1995, pp. 165 y ss., y Carlos BARCIELA: «Historia del Ministerio de Agricultura, 1936-1965», en Ricardo ROBLEDO (ed.): *Historia del Ministerio de Agricultura, 1900-2008*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 2011, pp. 145-222, esp. pp. 178 y ss.

<sup>20</sup> «Acta de sesión del Comité Nacional» (30 de abril de 1954), AGA, *Agricultura*, 61/17879, y acta del 27 de agosto de 1957, AGA, *Agricultura*, 61/17894. Igual sucedió en la OMS, como se puede apreciar en David BRYDAN: *Franco's Internationalists. Social Experts and Spain's Search for Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 58 y ss.

<sup>21</sup> Carta de E. Morales a A. Cejudo (23 de octubre de 1952), AGA, *Agricultura*, 61/17878.

<sup>22</sup> Hasta 1954 no se dispuso de las series de la Contabilidad Nacional de España y las primeras Tablas Input-Output son de 1955.

nocían la situación del mercado interior, la producción, los precios, etc., les resultaba difícil saber qué posiciones defender. A veces tampoco se querían aportar cifras reales por razones de prestigio, sobre todo cuando se referían a los problemas de hambre y desnutrición<sup>23</sup>. Fue necesario mejorar la recogida de datos y centralizar los servicios estadísticos para hacerlos homologables con el sistema de la FAO. En 1958 se completó el primer Mapa Agronómico Nacional (escala 1:1.000.000) y en 1962 el primer Censo Agrario, lo que permitió enviar por fin un informe completo.

Desde la FAO también se impulsó la estandarización de los productos agroalimentarios para favorecer su comercialización y la seguridad alimentaria. España solicitó en 1955 que se normalizasen los perecederos, base de la exportación española. También apoyó la redacción del CODEX Alimentarius (para armonizar normas de etiquetado, aditivos, higiene, etc.) y el Registro de Nombres de Variedades Vegetales Cultivadas (UNESCO-FAO), que fraguó en el Convenio Internacional para la Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual de sus obtentores (1961)<sup>24</sup>.

Dada la penuria en medios y número de las agregadurías agronómicas<sup>25</sup>, la presencia española en la Comisión de Productos Esenciales (cereales y ganaderos) y en el Comité Europeo para la Agricultura (ECA) de la FAO (junto con la participación desde 1955 en el Comité Agrícola de la OECE) proporcionó información esencial sobre las tendencias mundiales de precios y mercados. Desde 1956, la organización había entrado también en una nueva etapa bajo el liderazgo del indio Binay Ranjan Sen: multiplicó por diez su presupuesto, relanzó la campaña contra el hambre incorporando a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y creó nuevas divisiones regionales para abordar con más especificidad la problemática agraria. Las conferencias regionales para Europa (bianuales desde 1960) marcaban directrices y objeti-

---

<sup>23</sup> En 1951 no se quisieron pasar los estremecedores datos de subalimentación de los niños de Vallecas (Madrid). «Acta de sesión del Comité Nacional» (7 de noviembre de 1951), AGA, *Agricultura*, 61/17879.

<sup>24</sup> «Acta de sesión del Comité Nacional (FAO)» (6 de mayo de 1955), AGA, *Agricultura*, 61/17879; «Registro de variedades, 1960», AGA, *Agricultura*, 61/17896, y «Cuestionario FAO» (27 de octubre de 1960), AGA, *Agricultura*, 61/17895.

<sup>25</sup> Solo en Francia (1942), Argentina (1943), Gran Bretaña (1946), Italia (1947), Alemania (1955) y Estados Unidos (1960).

vos generales, mientras que la ECA era, desde 1952, el foro europeo permanente encargado de coordinar la cooperación intergubernamental en cuestiones técnicas, con subcomités muy activos en tecnología, investigación, formación o sociología rural<sup>26</sup>.

De la documentación solicitada por la FAO se encargaron el precario Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas, adscrito al Ministerio, o el Instituto de Estudios Agrosociales, dirigido por el falangista Emilio Lamo de Espinosa hasta 1956 y concebido como una emulación del Instituto de Estudios Políticos para temas agrarios<sup>27</sup>. Su equipo redactó los informes requeridos sobre nivel de vida de la población campesina, erosión del suelo rústico y reforma agraria<sup>28</sup>. Este último (1954) reconocía que el régimen no había actuado para «transmitir la propiedad de la tierra de unas manos a otras» (de hecho, había liquidado la labor de la Segunda República y depurado a sus técnicos). Sin embargo, aprovechaba para legitimar ante la FAO sus soluciones ingenieriles: colonización, regadíos, regulación de arrendamientos, avances en catastro y concentración parcelaria<sup>29</sup>.

El balance del primer quinquenio fue pobre. Los funcionarios implicados se quejaban del magro beneficio extraído de los 122.000 dólares que se pagaban de cuota: «122 tractores distribuidos por España sabe usted que hubieran hecho más beneficio a nuestros agricultores. Pero la política es la política y hay que pagarla»<sup>30</sup>. Porque, pese a sus dificultades económicas, la España peninsular había quedado descartada de la asistencia técnica gratuita de la FAO por su nivel de desarrollo superior al de los países más necesitados. Todo se traducía en gastos: si participaban expertos españoles en los proyectos de países en desarrollo, el Gobierno debía pagar parte de su sueldo y financiar, también, los viajes y cursos de formación de la FAO para personal español.

---

<sup>26</sup> Amy L. STAPLE: *The Birth of Development...*, pp. 105-120. La información sobre las conferencias regionales europeas en AGA, *Agricultura*, 61/17888.

<sup>27</sup> BOE-A, 1948-2655; Juan PAN-MONTOJO: «Instituciones y redes...», pp. 113-114, y Emilio LAMO DE ESPINOSA: «Instituto de Estudios Agrosociales. Su historia», *Agricultura. Revista Agropecuaria*, 637 (1985) pp. 596-600.

<sup>28</sup> Ramón BENEITO SANCHÍS: «Informe sobre la Concentración Parcelaria», *Revista de Estudios Agrosociales*, 10 (1955), pp. 65-87.

<sup>29</sup> «Respuesta al Cuestionario FAO, 1954», AGA, *Agricultura*, 61/17878.

<sup>30</sup> «Acta de sesión del Comité Nacional» (6 de mayo de 1955), AGA, *Agricultura*, 61/17879.

No obstante, por razones de imagen, desde 1954 se acogieron becarios de otros países a pesar de su coste. Los programas de formación impartidos permiten identificar las instituciones estatales, estaciones experimentales y agroindustrias que destacaban por su calidad para ser seleccionadas por la FAO como modélicas: pesca (métodos de arrastre en Canarias y conserveras gallegas); política forestal (contención de dunas en Huelva y Guardamar), control de inundaciones (Málaga) y erosión (Ciudad Real y Zaragoza), corrección de caudales en alta montaña, eucaliptos para celulosa; labor del Instituto Nacional de Colonización en Andalucía, Aragón y Plan Badajoz; entomología agraria, y sectores olivarero, arrocero y frutícola. De los 258 extranjeros becados entre 1954 y 1974, 168 procedieron de Iberoamérica y 55 de países árabes del Mediterráneo; solo 12 eran europeos<sup>31</sup>.

Se aprovecharon oportunidades de formación en erosión de suelos, repoblación forestal, pastos y forrajes de secano, variedades de maíz y veterinaria, entre otros temas. La selección refleja los afanes del Ministerio Cavestany por mejorar el sector ganadero<sup>32</sup> y los organismos de divulgación técnica al agricultor. Estos últimos, desorganizados y desatendidos tras el descuaje del modelo republicano perpetrado en 1939, se empezaron a reconstituir desde 1955, cuando se restableció el Servicio de Extensión Agraria (SEA) con asesoría de Estados Unidos<sup>33</sup>, siguiendo su modelo de *extensión industrial*, probado en Latinoamérica desde 1941, difundido en Europa (Plan Marshall) y patrocinado después por la OECE y la FAO (Centro Agrario Internacional de Wageningen)<sup>34</sup>. Al mismo propósito sirvió la puesta en marcha en España de algunas de las grandes campañas de la FAO, como la de fomento del uso de semillas mejoradas (1958)<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Por años: 33 entre 1954-1959, 51 entre 1960-1965, 136 entre 1966-1970 y 79 de 1971 a 1974. Los expedientes en AGA, *Agricultura*, 61/17869, 17870, 17871 y 17872, respectivamente.

<sup>32</sup> «Comité Mediterráneo para Intensificación de Pastos y Forrajes de Secano, 1952», AGA, *Agricultura*, 61/17879.

<sup>33</sup> Juan PAN-MONTOJO: «Instituciones y redes...», pp. 95-121, y Emilio GÓMEZ AYAU: «La enseñanza, la extensión agraria y el informe del Banco Mundial», *Revista de Estudios Agrosociales*, 43 (1962), pp. 155-167.

<sup>34</sup> Fernando SÁNCHEZ DE PUERTA: *La Extensión como instrumento para el desarrollo: el caso español*, tesis doctoral, Universidad de Córdoba, 1991, pp. 135 y ss.

<sup>35</sup> Carta de Jon a E. Asencio (6 de octubre de 1959), AGA, *Agricultura*, 17866.

No obstante, en esta etapa, el proyecto estrella de la actividad de la FAO en España fue la alimentación infantil<sup>36</sup>. Aprovechando la batalla de esta organización contra el hambre<sup>37</sup>, las autoridades españolas, conscientes del déficit nutricional de parte de su población, consultaron si era posible enriquecer con vitaminas productos como la leche y el arroz, e informaron de la situación deficitaria del régimen lácteo: se necesitaba aumentar la producción de leche y hacer propaganda para su consumo<sup>38</sup>. En 1952 el Gobierno había aprobado un primer Plan de Centrales Lecheras para higienizar la leche en las ciudades y optaba por favorecer la importación de razas alóctonas. Ese mismo año comenzaron a recibirse donaciones de lácteos norteamericanos (Public Law 480, uso de excedentes para cooperación internacional) gestionados por Cáritas. En 1954 se firmaba un convenio con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por su acrónimo en inglés) y se creaba el Servicio Escolar de Alimentación y Nutrición para mejorar la dieta de los niños escolarizados<sup>39</sup>. En 1955 llegaba una primera comisión de expertos de UNICEF-FAO para estudiar los problemas relacionados con la producción y distribución de leche. Financiaba UNICEF, pero la FAO era la institución encargada del asesoramiento técnico y también realizó un estudio sobre los problemas del sector caprino<sup>40</sup>. En 1956 se aprobaron las primeras ayudas para la rehabilitación de niños con discapacidad (50.000 dólares para terapia física) y para un programa de conservación de leche, con la puesta en marcha de una fábrica de desecación de leche (Granada) y tres de esterilización (Madrid, Córdoba, Málaga), unos 520.000 dólares para poder sustituir los donativos *yankis* por producción nacional.

---

<sup>36</sup> Eva María TRESCASTRO, Josep BERNABÉU-MESTRE y María Eugenia GALIANA-SÁNCHEZ: «Nutrición y salud pública: políticas de alimentación escolar en la España contemporánea (1931-1978)», *Asclepio*, 65 (2013), p026.

<sup>37</sup> El Gobierno no hizo ninguna aportación a las anuales Campañas contra el Hambre de la FAO hasta 1966. Se dejaron en manos del Consejo Nacional de Mujeres de Acción Católica.

<sup>38</sup> «Acta de sesión del Comité Nacional» (7 de noviembre de 1951), AGA, *Agricultura*, 61/17879.

<sup>39</sup> Eva María TRESCASTRO: «Public Nutrition Policies and their Influence on School Feeding: The Spanish Experience in the Twentieth Century», *Social History of Medicine*, 34(4) (2021), pp. 1256-1276.

<sup>40</sup> Era el único sector sin ayudas gubernativas y se preveía su paulatina desaparición. AGA, *Agricultura*, 61/17931.

En 1959 se aprobó el Programa de Productos Lácteos Pro Bienestar Infantil y Social, completado con el Programa de Educación en Alimentación y Nutrición en España, firmado con UNICEF-FAO en julio de 1961, que siguió funcionando hasta 1970<sup>41</sup>. En 1964 se contabilizaba que, de los 3.509.100 niños escolarizados de entre tres a once años, 2.415.639 seguían recibiendo durante los doscientos días del curso escolar el Complemento Alimenticio (500 centilitros de leche diaria en polvo o pasteurizada), y 6.500 maestros habían tomado cursos sobre nutrición<sup>42</sup>. La conjunción de la ayuda norteamericana y la acción UNICEF-FAO impulsó desde 1960 el Plan Nacional de Comedores en los Centros de Enseñanza. Este último permitió la gradual institucionalización de la alimentación escolar y ayudó al fomento de la industria láctea<sup>43</sup>.

### En busca de asistencia técnica y ayuda económica

A finales de los cincuenta, el nuevo signo tecnocrático de la dictadura y su creciente apertura al exterior cambiaron la aproximación oficial hacia la FAO: se buscó sacar el máximo partido de la organización presentando a la España franquista como un país en vías de desarrollo. Se podía aprovechar que la nueva estrategia de aquella (Programa Mundial de Alimentos) estaba menos centrada en colocar excedentes y más en el fomento de la producción local con capacitación técnica y proyectos de desarrollo rural (550 en 88 países hasta 1970). Además, desde 1958-1959 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dotaba un fondo especial para asistencia técnica, parte del cual sería gestionado por la FAO, que pasó de ser una organización consultivo-técnica a convertirse también *de facto* en organización de ayuda al desarrollo, al supervisar

---

<sup>41</sup> Fernando COLLANTES: «Calidad alimentaria, transición nutricional y capitalismo lácteo en España (1965-1990)», *Ayer*, 118 (2020), pp. 283-315.

<sup>42</sup> «VI Informe Semestral, enero-junio 1964, Convenio UNICEF-FAO» (31 de julio de 1961), AGA, *Agricultura*, 61/17878; Carta de Asensio al gerente Pro-Bienestar Infantil (30 de mayo de 1964), AGA, *Agricultura*, 61/17868, y «Nota Industrias Lácteas» (29 de agosto de 1960), AGA, *Agricultura*, 61/17931.

<sup>43</sup> David CORRALES: «*Ciudadanos del mañana*». *La influencia estadounidense en la infancia durante el franquismo, 1953-1975*, tesis doctoral, CSIC, 2019, pp. 217-310.

y ejecutar proyectos. Desde 1964 realizó las mismas tareas para los programas agrícolas financiados por el Banco Mundial (BM). Además, el presupuesto de la FAO pasó de 7 a 83,5 millones entre 1956 y 1967. Todas esas iniciativas venían marcadas por la filosofía de la Planificación Indicativa que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, por tanto, la FAO adoptaron como herramienta de desarrollo<sup>44</sup>, y que también inspiraba la política de muchos países —entre los occidentales: Francia, Portugal y, desde 1962, España—. Para el área mediterránea también fijó objetivos que se ajustaban a las necesidades españolas: modernización de la ganadería, el sector olivero y la investigación<sup>45</sup>.

El primer Plan FAO de Desarrollo Agrario para la Europa Meridional se planteó en 1957. Para su diseño se pidió un informe al Comité Español, del que se encargó el falangista Instituto de Estudios Agro-Sociales (IEA). Este primer diagnóstico de 1959 recomendaba intensificar las inversiones en políticas técnicas y desarrollar la ganadería, la extensión, la investigación y el crédito agrario; pero sobre todo aconsejaba una liberalización, eso sí, con mesura (cinco años más de controles proteccionistas), adelantándose unos meses al Plan de Estabilización (julio de 1959)<sup>46</sup>. Las debilidades detectadas fueron ratificadas en 1962 por un informe del Banco Mundial sobre la economía española, que, muy crítico con la política agraria franquista, aconsejaba profundizar en la liberalización económica, reducir al mínimo el intervencionismo estatal y acomet-

---

<sup>44</sup> Amy L. STAPLE: *The Birth of Development...*, pp. 105-120. Naciones Unidas hizo suya la teoría de la convergencia: las sociedades de ambos bloques, al industrializarse, se acercaban a un modelo común de desarrollo y en todo el mundo servían soluciones similares. La FAO se especializó en asistencia al planeamiento del desarrollo. En 1965 se discutió incluso la redacción de un Plan Indicativo Mundial para el desarrollo agrícola (1975-1985) con objetivos de producción y recomendaciones de políticas al que se subordinarían los planes nacionales. Desde 1968 funcionó un Servicio de Evaluación que proporcionó asesoramiento y misiones sobre el terreno: «Nota sobre el 44.º Periodo de Sesiones» (21 de junio de 1965), AGA, *Agricultura*, 61/17894, y «51.º Periodo de Sesiones» (diciembre de 1970), AGA, *Agricultura*, 61/1789.

<sup>45</sup> Carta de Escardó a Eladio Asensio (marzo de 1961) y «Reunión Grupo FAO Pastos» (junio de 1960), AGA, *Agricultura*, 61/17931.

<sup>46</sup> Fue publicado parcialmente en *Revista de Estudios Agrosociales*, 26 (1959), pp. 7-46, y Carta de Camilleri a Eladio Asensio (20 de junio de 1964), AGA, *Agricultura*, 61/17882.

ter solo los proyectos más rentables de regadío, colonización y concentración parcelaria, con criterios estrictamente económicos, apartando las inversiones para paliar desequilibrios socio-regionales<sup>47</sup>. Insistía en fomentar la ganadería para cubrir la creciente demanda de carne y evitar importaciones masivas; acabar con las preferencias otorgadas al trigo; favorecer la producción hortofrutícola de exportación, las plantas forrajeras y los cereales-pienso; mejorar la extensión agraria, y dar facilidades al emprendimiento<sup>48</sup>.

Ese informe de 1962 tuvo mucha influencia en la programación del sector primario del I Plan de Desarrollo (1963) —cuatrienal, 1964-1967—, que ya se elaboró con la perspectiva de una posible asociación al Mercado Común, reformando el sistema de precios y el mercado interior. En él, la agricultura quedaba subordinada al proyecto industrializador<sup>49</sup>, contemplándose necesaria la transferencia de población rural a otras actividades. El Ministerio de Agricultura quedaba fuera de la planificación de desarrollo regional y el discurso ruralista se arrumbaba para siempre. Todo se concentraba en aumentar la productividad para satisfacer la demanda interior y la exportación, utilizando con eficiencia los recursos productivos, desarrollando la industria agroalimentaria y la ganadería, mejorando los circuitos comerciales, regulando el mercado, agilizando la financiación privada, con más tecnificación y capacitación agraria<sup>50</sup>.

Para afrontar estas reformas, la ayuda de la FAO podía ser relevante, como planteó en 1964 el embajador en Roma, Alfredo Sánchez Bella. Se podían obtener créditos de los programas FAO-BM y FAO-PNUD para obras de regadío e infraestructuras, pero había que presentar proyectos viables. Ese mismo año ya se requirieron dos ingenieros de la FAO para la redacción de la primera solicitud al PNUD (Estudio Hidrogeológico de la Cuenca del

---

<sup>47</sup> De ahí las reprobaciones vertidas desde la *Revista de Estudios Agrosociales* en su número 41 (1962) por su dogmatismo liberal.

<sup>48</sup> Carta del secretario general técnico al jefe de relaciones con el extranjero (1 de octubre de 1962), AGA, *Agricultura*, 61/17894.

<sup>49</sup> La financiación obtenida del PNUD y el BM fue en su mayor parte para infraestructuras, 767,7 millones de dólares, y solo 70 millones para proyectos agropecuarios.

<sup>50</sup> «Notas sobre anteproyecto de Ley Plan de Desarrollo para el periodo 64/67. Comisión de Agricultura» (mayo de 1963), AGA, *Agricultura*, 61/13087.

Guadalquivir)<sup>51</sup>. El paso decisivo fue la petición en 1965 de una misión conjunta BM-FAO que estudiara la agricultura española «a manera de diagnóstico», con un doble objetivo: primero, que ambos organismos conocieran la situación agropecuaria para identificar proyectos adecuados para ser financiados por el Banco y, segundo, aprovechar esa evaluación para mejorar el II Plan de Desarrollo, en proceso de redacción, que buscaba atajar los graves problemas del mundo rural y recortar la creciente diferencia de renta con el sector industrial.

La misión BM-FAO debía recomendar políticas agrarias a corto y a largo plazo para ganar en productividad y competitividad, en línea con el informe de 1962. El sector decrecía a un ritmo preocupante (entre 1960 y 1965 había pasado de constituir el 25 por 100 del PIB a menos de un 20 por 100), lo mismo que la población activa agraria (2,5 por 100 anual), que había pasado del 41 al 35 por 100 entre 1960 y 1964 por la emigración masiva a la ciudad. El dictamen se entregó en diciembre de 1966, siendo ministro Adolfo Díaz Ambrona (1965-1969), abogado y ganadero extremeño. En línea con las tendencias del BM y la FAO, el informe insistía en la senda de la liberalización económica (eliminar subsidios, privilegios fiscales y ayudas, en especial al trigo), un enfoque más racional de las inversiones públicas (solo los proyectos técnicos rentables), más tecnología y explotaciones de dimensiones eficientes. Aconsejaba un plan ganadero que apostara no por un modelo de importación de piensos, sino por el desarrollo de plantas forrajeras en zonas de regadío, cereal-pienso en secano y la mejora de pastizales. Había, además, que modernizar los prometedores sectores olivarero y hortofrutícola, adaptándolos al mercado europeo con productos de más calidad. Recomendaba eliminar obstáculos administrativos, reforzar los servicios de investigación, capacitación y educación agraria, sobre todo para jóvenes, más crédito agrícola y mejora del sistema de comercialización. El éxodo rural se estimaba irreversible y beneficioso para la industrialización (sobre todo de zonas de secano) y desaconsejaba las inversiones para compensarlo por demasiado costosas<sup>52</sup>. Estas líneas enmarcaron los

---

<sup>51</sup> Carta de Sánchez Bella a Castiella (9 de octubre de 1964), AGA, *Agricultura*, 61/17917.

<sup>52</sup> *Informe del Banco Mundial y de la FAO sobre el desarrollo de la agricultura en España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1966, pp. 21-22, 30-32, 64-77, 122 y ss.

proyectos de asistencia técnica internacional que se solicitaron en los siguientes años. Además, en marzo de 1967, la misión BM-FAO evaluó, con altos funcionarios españoles, las directrices-guía recién aprobadas para el II Plan de Desarrollo. Buena parte de las recomendaciones de 1962 no se habían atendido. Había aún demasiado intervencionismo gubernamental y, sobre todo, había que impulsar la ganadería<sup>53</sup>.

En 1968 se pidió financiación BM-FAO para un primer proyecto de desarrollo del ganado vacuno. Durante cuatro años proporcionarían créditos (25 millones de dólares, 3.500 millones de pesetas, amortizables en veinticinco años) para modernizar empresas ganaderas de Extremadura, Andalucía y Cantabria; unas mil explotaciones de cría y engorde de vacuno y producción de leche (con posibilidad de completarse con ovino en el sur) a partir de una extensión mínima de entre 200 y 300 hectáreas en esta zona y unas 150 fincas de más de 20 hectáreas en el norte<sup>54</sup>; e incluía crear un Instituto de Desarrollo Ganadero (Sevilla). El escollo fue la política española de precios, porque el nuevo Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) se percibía como un organismo burocratizado de comercio de Estado, ineficaz para proteger a los ganaderos de las fluctuaciones graves de precios. La apuesta del BM-FAO era un sistema de precios de umbral, más flexible: solo compras con precios de sostén en circunstancias excepcionales y liberalizar importaciones. Esta discrepancia y la exigencia de separar subvenciones y operaciones de créditos públicos retrasaron tres años la adjudicación del proyecto<sup>55</sup>. En paralelo se gestionó otro FAO/PNUD (Desarrollo de la Investigación y Demostración de Pastos, Forrajes y Producción Animal), con un Centro de Mejora de Pastizales (Badajoz), para formar a los empresarios beneficiarios del primero, por indicación de la propia FAO<sup>56</sup>. Para entonces la organización, que había abandonado el Plan Indi-

---

<sup>53</sup> «Actas de las reuniones del 8 y 10 de marzo», AGA, *Agricultura*, 61/17917.

<sup>54</sup> «Resumen entrevista Misión» (25 de noviembre de 1968), «Misión BM» (24-28 de marzo de 1969) y «Reunión de 25 de abril de 1969», AGA, *Agricultura*, 61/13088.

<sup>55</sup> «Reunión con Misión BM» (julio de 1968), AGA, *Agricultura*, 61/13088.

<sup>56</sup> FAO aportaría 1,4 millones de dólares y Hacienda 17. «Proyecto de Investigación de Pastos y Forrajes, 1968», AGA, *Agricultura*, 61/17915.

cativo Mundial, daba prioridad al desarrollo ganadero, con el mercado cárnico en expansión y los primeros problemas de excedentes de leche en Europa Occidental<sup>57</sup>.

El asesoramiento de la FAO resultó muy relevante también en el ámbito de la planificación y el ordenamiento rural. El ministro responsable de la Comisaría del Plan, Laureano López Rodó, ya pidió un dictamen sobre ello a la misión BM-FAO dados los graves desequilibrios entre los niveles de vida rural y urbana. La rápida despoblación de muchos pequeños pueblos había llevado a plantear la viabilidad de concentrar a sus habitantes en localidades cabeza de comarca, como única vía para poder dotarlos de servicios<sup>58</sup>. Pero, dada la perentoriedad de actuar en algunas zonas y la carencia de técnicos especializados en planificación rural, se solicitó ayuda para formar expertos. También se contrataron técnicos de la FAO para asesorar en los planes comarcales previstos, en particular para los dos realizados en las comarcas leonesas de El Páramo y Riaño. Ambos se estudiaron como modelos para zonas llanas y montañosas en la II Conferencia Especial de la FAO sobre Planificación de Áreas Rurales (1973), celebrada precisamente en León. Otro plan que supervisó la FAO fue el diseñado para la zona Soria-Logroño, que quedó pendiente de financiación internacional. Algunos de los cuarenta y un españoles becados por la FAO entre 1964-1971 se formaron en planificación y desarrollo rural en Italia, Holanda y Francia. La influencia de la organización fue innegable en la legislación sobre el tema aprobada entre 1968 y 1973, tratando de integrar y coordinar todas las actuaciones (infraestructuras, concentración parcelaria, educación, teleclubs) a realizar en cada comarca. Para ello se creó en 1971 el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), cuya labor fue evaluada por la FAO en 1973<sup>59</sup>. Asimismo, se solicitó ayuda de la institu-

---

<sup>57</sup> «Informe agregado en Roma, 1970», AGA, *Agricultura*, 61/17882.

<sup>58</sup> Carta de C. Cánovas a G. R. Sen (16 de marzo de 1965), Carta de Mariano Navarro Rubio al presidente del BIRD (10 de marzo de 1965) e «Informe visita P. Oram» (28 de octubre de 1965), AGA, *Agricultura*, 61/13088, y ABC, 22 de junio de 1973.

<sup>59</sup> «Alexandre Riotte, Informe evaluación» (enero de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/13169. La tramitación del Proyecto de Ley IRYDA, AGA, *Agricultura*, 61/13170; MINISTERIO DE AGRICULTURA (IRYDA): *Evaluación del programa de concentración parcelaria y ordenación rural*, PNUD-FAO, 1970-1972, Madrid, Ministe-

ción para evaluar y mejorar el Servicio de Extensión Agraria (SEA), bien valorado entonces en la organización por su labor de difusión técnica, sus esfuerzos en desarrollo comunitario (juventud, familia-hogar y cooperativismo) y su estructura descentralizada (755 agencias comarcales en 1971)<sup>60</sup>.

Aunque la España franquista se presentase en los sesenta como un país en vías de desarrollo para acceder a financiación internacional, en la FAO se alineó con el bloque de países desarrollados (incluso en la elección de altos cargos), frente al grupo en vías de desarrollo, que habitualmente se mostraba partidario de un mayor intervencionismo de la FAO en temas de planificación y menor proteccionismo comercial<sup>61</sup>. En temas organizativos, la postura oficial fue oponerse a cualquier expansión presupuestaria por las dificultades para pagar las cuotas de todos los organismos internacionales.

Ya entonces la documentación oficial recogía duras críticas contra la excesiva burocratización de la FAO, que en 1966 dedicaba la mitad de su presupuesto (40 millones de dólares de un presupuesto de 80 millones) a gastos de personal y solo el resto a la ayuda a países en desarrollo (para becas, solo 150.000 dólares). De ahí que se estimase necesaria una mayor fiscalización de sus actividades y un adelgazamiento de su plantilla<sup>62</sup>. En cambio, sí había interés en incrementar el número de puestos del Consejo (de 27 a 31), para tener más posibilidades de estar en él. En 1969 volvió a presentarse, sin éxito, la candidatura española. Para entonces el secretario del Comité Español, haciendo balance de los veinte años de pertenencia a la institución, juzgaba los beneficios obtenidos de la FAO como superiores a los conseguidos de otras organizaciones de la familia de Naciones Unidas. Sin embargo, estimaba que hacía falta un agregado agrónomo dedicado a ella en exclusiva y más cooperación de algunos departamentos oficiales, porque hasta ese momento España había «carecido de una verdadera política respecto a la FAO, limitándose a salir del

---

rio de Agricultura, 1973, y Amalia MACEDA RUBIO: «De la concentración parcelaria a la ordenación rural», *Ería*, 93 (2014), pp. 18-25.

<sup>60</sup> «Proyecto para la mejora de recursos humanos» (6 de marzo de 1969), AGA, *Agricultura*, 61/17915, y Fernando SÁNCHEZ DE PUERTA: *La Extensión como instrumento...*, pp. 424-430.

<sup>61</sup> «Instrucciones del subsecretario» (19 de octubre de 1965), AGA, *Agricultura*, 61/13894.

<sup>62</sup> «Informe del secretario general» (febrero de 1966), AGA, *Agricultura*, 61/13894.

paso de los problemas concretos que se han ido presentando»<sup>63</sup>. En los años siguientes se intentó atajar estas carencias.

## Los últimos Gobiernos tecnócratas

El crecimiento económico dio confianza a la Administración franquista a partir del primer Gobierno tecnócrata de 1969. Aunque siguiera tratando de beneficiarse de la asistencia técnica internacional, se iba a presentar ya como un país de desarrollo medio, con voluntad de asumir su responsabilidad de ayudar a los más pobres. Esta línea de acción se fomentó también como un instrumento de poder blando del Estado y de apertura de nuevos mercados, enlazando razones éticas, políticas y económicas<sup>64</sup>. Además, el nuevo ministro de Agricultura, Tomás Allende y García Baxter (empresario agrario y subsecretario de la Comisaría del Plan desde 1965), convencido del carácter integrado de la economía y el comercio mundial<sup>65</sup>, se rodeó de funcionarios que habían estado en contacto con la FAO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o participado en la cooperación técnica norteamericana para lograr una acción más coordinada y coherente en el exterior.

En enero de 1970 se reorganizó la vieja Sección de Relaciones Agronómicas en el Extranjero (1942), ahora Servicio Exterior Agrario, para concentrar tres funciones: agregadurías agronómicas; relaciones con organismos internacionales y cooperación y asistencia técnica internacional<sup>66</sup>. Mejorar la calidad de los productos españoles y adaptarlos a las tendencias de los mercados, sobre todo con vistas a la integración en la Comunidad Económica Europea (CEE), requería buena información, por eso se estableció una Sección de

---

<sup>63</sup> Carta de G. Escardó al subsecretario (22 de enero de 1970), AGA, *Agricultura*, 61/13894.

<sup>64</sup> Carta de E. Larroque a G. Escardó (21 de enero de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/17860.

<sup>65</sup> «Discurso Conferencia General FAO» (noviembre de 1973), AGA, *Agricultura*, 61/17805, y Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA y Santiago M. LÓPEZ (dirs.): *Ciencia en transición. El lastre franquista ante el reto de la modernización*, Madrid, Sílex, 2019.

<sup>66</sup> *Boletín Oficial de Estado*, 24 de enero de 1970, p. 1212.

Estudios Económicos de Mercados Internacionales, se nombraron más agregados (en Bruselas, Dinamarca, Rumanía, Colombia y Costa Rica) y se sistematizó su trabajo<sup>67</sup>. Este impulso fue alentado desde el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) de Gregorio López Bravo, quien trató de dar un giro pragmático y económico a la diplomacia española. Su Dirección General de Cooperación Técnica Internacional trabajó para ordenar las dispersas iniciativas de cooperación internacional de los distintos ministerios, incluido el de Agricultura, y no solo hacia fuera. También había que desarrollar los importantes acuerdos de cooperación técnica y científica firmados con la República Federal Alemana y sobre todo con Francia, y gestionar la ayuda norteamericana no militar derivada del acuerdo bilateral de 1970. El MAE se encargaba de coordinar, pero finalmente un grupo de trabajo de la Comisaría del Plan de Desarrollo daba prioridad a las propuestas de cooperación bilateral o multilateral que venían a reforzar el Plan de Desarrollo en ejercicio y, sobre todo, el previsto para 1972-1975<sup>68</sup>.

La percepción oficial sobre la FAO había cambiado radicalmente. En 1973 el apoyo a la organización era pleno por la información, el asesoramiento y las sugerencias en política agraria que proporcionaba, frente a quienes criticaban su excesivo intervencionismo<sup>69</sup>. Además, en esta última fase, se capitalizaron beneficios tangibles. Desde 1971 se materializaron los dos proyectos de asistencia para el sector vacuno negociados desde 1968, al que sumaron otros: uno de 33 millones de dólares para fomento ganadero en Galicia y Asturias (1975) y otro de 12,7 millones para investigación agrónoma (1971)<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> La documentación de estas reuniones en AGA, *Agricultura*, 61/17850.

<sup>68</sup> Carta de E. Larroque a G. Escardó (7 de enero de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/17860.

<sup>69</sup> «Informe 48.º periodo de sesiones CPB» (octubre de 1973), AGA, *Agricultura*, 61/17883.

<sup>70</sup> Entre 1968 y 1971 el Gobierno barajó otros proyectos que quedaron pendientes de una posible ayuda norteamericana: desecación del delta del Ebro y parte de los arrozales de Valencia, un plan de regadío en una zona deprimida (Huelva, Almonte-Marismas) para crear ocho mil empleos o el ya citado para el área montañosa Logroño-Soria. «Reunión García-Baxter» (24 al 28 de marzo 1969), AGA, *Agricultura*, 61/13088; Carta de Otayza a Escardó (11 de noviembre de 1967), AGA, *Agricultura*, 61/17817; «Subsecretaría sobre Asistencia Técnica USA» (25 de septiembre de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/17805; «Informe Reizebos» (5 de abril

Este último fue decisivo para paliar una carencia diagnosticada desde 1950, pero desatendida en las décadas siguientes: reestructurar y reorientar el Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias (INIA). Para su gestión se contrató a una empresa consultora norteamericana. La financiación (completada con 15,5 millones de dólares del Gobierno) dotaría seis centros nacionales de investigación centrados en productos específicos, relevantes económicamente, y proveería cincuenta investigadores, más doscientas becas de aprendizaje en el extranjero. Varios nuevos y potentes programas de investigación recibieron financiación adicional: los dos vinculados a los proyectos ganaderos BM-FAO y el CRIDA-10 (Córdoba)<sup>71</sup>, que albergó el Centro de Mejora y Demostración de la Técnica Oleícola (CEMEDETO). Este último, proyectado desde 1968 para mejorar la producción olivarera en la Cuenca Mediterránea y el Cercano Oriente, obtuvo 1.068.900 dólares (para cinco años, con 1.040.000 dólares de aportación española) con cargo al PNUD-FAO<sup>72</sup>. También fue trascendental la partición en las redes de investigación europeas que desde 1972 impulsó la FAO (con colaboración de la Comisión Europea) para promocionar la cooperación entre instituciones científicas y técnicas. España tuvo un especial protagonismo en las referentes al cultivo del olivo, dado que el CEMEDETO de Córdoba fue encargado de su coordinación: en 1975 había veintiséis institutos cooperando, de doce países<sup>73</sup>.

En esa etapa la FAO retomó con fuerza una de sus misiones primigenias: resolver el problema del hambre en el mundo. A raíz de la nueva Estrategia Internacional de Desarrollo de Naciones Unidas (noviembre de 1970), por la que cada país desarrollado debía transferir anualmente el equivalente al 1 por 100 del PIB en asistencia técnica o financiera a los países en desarrollo, el Ministerio de Exteriores, con apoyo del de Agricultura, pidió al Ministerio de Hacienda un aumento de la contribución española al programa

---

de 1971), y «Planes y proyectos para financiación exterior» (abril de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/17860.

<sup>71</sup> AGA, *Agricultura*, 13171; M. Carmen FERNÁNDEZ: «Evolución histórica de la investigación agraria en España», *Historia Agraria*, 22 (2000) pp. 181-206.

<sup>72</sup> Carta de Castilla a Díaz Amborna (23 de octubre de 1969), AGA, *Agricultura*, 61/17916.

<sup>73</sup> Carta de G. E. Bildesheim al ministro (25-1974), AGA, *Agricultura*, 61/17804.

PNUD-FAO (de 325.000 dólares anuales a 475.000). Aunque países menos adelantados ayudaban con cuotas superiores, era una clara señal de las aspiraciones de cambiar de estatus. También se engrosaron las aportaciones al Programa Mundial de Alimentos en 1972<sup>74</sup> y a la campaña en ayuda del Sahel (1974-1975), cuando se agudizaron las dificultades alimentarias mundiales por el impacto de la crisis del petróleo<sup>75</sup>.

En esos años se enviaron cada vez más técnicos agrícolas al exterior con cargo al presupuesto estatal. López Bravo estaba revolucionando la diplomacia española e intentó coordinar las deslazadas iniciativas de cooperación técnica de la Administración española. En adelante, los acuerdos de cooperación técnica se convirtieron en una herramienta diplomática destacada, sobre todo con países iberoamericanos y magrebíes, siendo la asistencia agrícola una de las más solicitadas. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, se impulsaron proyectos insertos en los citados acuerdos bilaterales, se organizó una Conferencia de Ministros de Agricultura Latinoamericanos en Madrid (1971), se firmó un convenio con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y, con respecto a la FAO, se ofrecieron más técnicos pagados por España para sus programas de asistencia, se incrementaron las publicaciones del Ministerio de Agricultura y los programas de formación de técnicos de otros países en el SEA español<sup>76</sup>.

Esta cooperación técnica, bilateral o a través de la FAO, sin dejar de ser una baza de prestigio, de poder blanco, se percibió como oportunidad de negocio. Se intentó emular a los países que llevaban décadas utilizándola para abrir mercados a sus empresas de ingeniería y construcción en países africanos, asiáticos o latinoamericanos, y para la exportación de equipos. Desde 1968 el Gobierno español, confiando en la calidad de las empresas españolas, empezó a subvencionar con 10 millones de pesetas a TECNIBERIA (aso-

---

<sup>74</sup> «Nota del subsecretario» (20 de enero de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/17805.

<sup>75</sup> «Propuesta Níger y Nigeria» (22 de julio de 1974), AGA, *Agricultura*, 61/17931, y John S. SHAW: *Food Security: A History Since 1945*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 115-150.

<sup>76</sup> «Informe Comité COAG-FAO» (29 de septiembre de 1975), AGA, *Agricultura*, 61/17883, y «Visita de López Bravo a Sudamérica» (4 de febrero de 1971) y «Reunión de Madrid» (18 de mayo de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/17805.

ciación privada de empresas de consultoría, ingeniería y construcción) y a promocionarla en el exterior<sup>77</sup>. Como muchos proyectos tenían que ver con desarrollo agrícola (regadío, perforaciones, presas, etc.), en los setenta el Ministerio de Agricultura ayudó «a colocar» a la empresa en los concursos de proyectos de asistencia técnica de la FAO<sup>78</sup>.

La presencia en la FAO también contribuyó a la sensibilización gubernamental en problemas ambientales y de sociología rural. La organización primó sobre todo el estudio del impacto de los residuos agroquímicos (fertilizantes, herbicidas, insecticidas, fungicidas). En esa preocupación por el medio natural coincidieron entonces Naciones Unidas (Programa para el Medio Ambiente), el Banco Mundial, la OCDE y la Administración norteamericana. En España era ya evidente el negativo impacto del desarrollismo en el medio natural: a la desaparición de la agricultura tradicional y la despoblación se sumaban los perniciosos efectos de algunos proyectos técnicos, como regadíos y trabajos de concentración parcelaria (destrucción de bosques de ribera, sobreexplotación de acuíferos, etc.)<sup>79</sup>. En 1971 se creó el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA). Las encuestas solicitadas por FAO incidieron en esta problemática. En 1972 ya se identificaba la desertización como una amenaza para más de la tercera parte del país. En 1974 se envió a la ECA un viejo informe que advertía del problema de la escasez de agua y la necesidad de una mejor regulación y un mayor control público de los recursos hídricos y el regadío<sup>80</sup>. Asimismo, la labor de los grupos de trabajo de la ECA en problemas de sociología rural y economía doméstica puso en la agenda temas como el envejecimiento de la población, el seguro agrario, modelos familiares o el papel de la mujer rural, obligando al Mi-

---

<sup>77</sup> Carta de Escardó a Larroque (26 de marzo de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/17860, y «Nota del subsecretario» (20 de enero de 1971), AGA, *Agricultura*, 61/17805.

<sup>78</sup> Carta de G. Escardó a G. E. Bildesheim (21 de abril de 1972), AGA, *Agricultura*, 61/17805, y «Acta 30 Sesión de 10 de marzo de 1971», AGA, *Agricultura*, 61/17865.

<sup>79</sup> «Invitación a curso de radioisótopos» (25 de abril de 1975), AGA, *Agricultura*, 61/17931.

<sup>80</sup> «Derecho vigente en España en materia de aguas» (10 de marzo de 1966), AGA, *Agricultura*, 61/17883.

nisterio de Agricultura a poner en marcha estudios y encuestas sobre ellos<sup>81</sup>. La muerte de Franco casi coincidió con el fin de ciclo de la agricultura española.

## Conclusiones

A partir de los años cincuenta, la transformación del sector primario español se aceleró vertiginosamente. En dos décadas se pasó de una agricultura tradicional al modelo industrial, orientado a la comercialización, siguiendo la tendencia del resto de los países occidentales, con todos sus claroscuros: aceleración del éxodo rural, incremento espectacular de la productividad a costa de un uso intensivo de insumos importados (maquinaria, fertilizantes, herbicidas, piensos, semillas, etc.) y mayor inversión, sin llegar a equiparar el nivel de vida de la población rural con la urbana y a un coste medioambiental muy alto.

En esa transformación fue decisiva la influencia de modelos y actores internacionales, entre ellos la FAO<sup>82</sup>. En el inicio de la relación con este organismo, la política y el discurso reflejados en la documentación del Ministerio de Agricultura aún respondían al mensaje ruralista y paternalista de Falange, buscando legitimar ante la opinión pública interna su estrategia para «vencer a la pobreza» en el campo y, sobre todo ante la internacional, con el anhelo de una reinserción diplomática plena. La FAO se percibía con escepticismo por sus orígenes políticos y porque se menospreciaba su labor técnica. De ahí el desinterés en proveer de presupuesto, personal, incluso de instrucciones a los representantes españoles. Tampoco ayudó el desbarajuste administrativo del régimen franquista, por la maraña de organismos con atribuciones en agricultura, las deficiencias estadísticas y el desorden y la irracionalidad en la gestión del sector público hasta el Plan de Estabilización de 1959.

En esa primera etapa, los beneficios obtenidos fueron escasos (sin acceso gratuito a becas o técnicos), ya fuera porque desde Es-

---

<sup>81</sup> «Informe G. Escardó» (21 de julio de 1972), AGA, *Agricultura*, 61/17883, y Carta de Escardó a Bildesheim (16 de enero de 1972), AGA, *Agricultura*, 61/17884.

<sup>82</sup> En la misma línea abunda Fernando GUIRAO: *The European Rescue of the Franco Regime. 1950-1975*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

paña no se quiso revelar la verdadera situación nutricional de la población, o porque desde la FAO tampoco hubo interés en colaborar con la dictadura. No obstante, el vínculo UNICEF-FAO contribuyó a mitigar el problema de la malnutrición infantil y a mejorar la educación alimentaria. La participación en la FAO también constituyó un acicate para reformar la recogida de datos agrícolas nacionales y restablecer el SEA. Los fondos consultados muestran también una palpable interrelación entre la cooperación técnica norteamericana desde los acuerdos de 1953 y la de la FAO.

La percepción sobre la organización cambió con la llegada de los tecnócratas al Gobierno. Para entonces, la Administración franquista había aceptado como modelo para la modernización de la agricultura española el patrón productivista de matriz norteamericana que se había impuesto desde hacía una década en Europa Occidental, difundido por el Plan Marshall y la OCDE. Los dictámenes económicos internos y externos (BM) coincidían bastante al señalar las debilidades del sistema agrario español (excesivo intervencionismo, carencias en sectores como el ganadero, investigación, extensión, mecanización y crédito agrario, entre otras), pero no tanto en las políticas para abordarlas. El modelo patrocinado por FAO, BM, FMI, OECE y Estados Unidos no terminaba de casar con la dictadura franquista: esta aceptaba la necesidad de una planificación más científica de la inversión pública para incrementar la producción, pero no comulgaba con sus principios más liberales, porque ponían en riesgo equilibrios políticos internos basados en beneficios y prerrogativas de determinados sectores productivos y burocráticos, fuente de patronazgo político (el Servicio Nacional del Trigo era un buen ejemplo). La buena disposición inicial de los tecnócratas hacia la liberalización del mercado no se sostuvo después de 1963 y las organizaciones internacionales aplicaron una condicionalidad blanda al vincular la aprobación de los proyectos que financiaban con reformas del mercado (menor proteccionismo) y más libertad para el sector privado. La duda es si, a un tiempo, también ayudaron a legitimar el proyecto tecnocrático de modernización autoritaria.

La FAO aportó información económica (precios, producción, mercados) y técnica (avances en tecnología, técnicas e investigación) relevante. El trabajo con sus expertos supuso un aprendizaje en planificación de políticas agrícolas y desarrollo rural, en la

presentación de solicitudes para proyectos internacionales, incluso ayudó a establecer los cimientos del aparato de ayuda internacional al desarrollo español, instrumento de poder blando del Estado y de penetración económica. Sus publicaciones, becas y la participación en comisiones y convenciones favorecieron la adquisición de un vocabulario y una agenda comunes: primero, el discurso occidental sobre la modernización agraria y su encaje en la planificación indicativa y, en los setenta, la urgencia de paliar sus impactos ambientales más negativos. Falta por estudiar cómo reinterpretaron los planificadores españoles las teorías en boga sobre el Estado industrializador, sus contactos en las instituciones internacionales y su papel en la Transición.

Las pautas de la FAO (inseparables de las del BM) influyeron en las políticas agrícolas y contribuyeron a la adaptación del sector a la Europa comunitaria al orientar las inversiones en regadío e infraestructuras a criterios de rentabilidad, incrementar las facilidades al sector privado y fijar como prioridades el desarrollo del sector lácteo y vacuno, la agricultura de exportación, la extensión agraria y la investigación agronómica<sup>83</sup>. En cambio, la tardía industrialización dificultó que las empresas españolas pudieran sacar más partido económico de las campañas de la FAO (tractores, fertilizantes, semillas modificadas) en países del Tercer Mundo.

Con respecto a la organización, la documentación vendría a confirmar su excesiva burocratización a partir de los sesenta, pero obligaría a matizar la crítica de que sus programas beneficiaron sobre todo a terratenientes y empresarios y a Estados Unidos. Cada director general marcó estrategias de desarrollo distintas. Por ejemplo, cuando desde 1968 la FAO orientó y ejecutó proyectos del BM en España, el holandés A. H. Boerma había apostado por la *Green Revolution* y los economistas del BM solo atendían a una lógica económica. Pero la última decisión fue del Gobierno, que los planeó, cofinanció y seleccionó primando unos intereses económicos y sociales determinados. En 1970 escogió el programa ganadero que beneficiaba a los grandes propietarios andaluces y extremeños,

---

<sup>83</sup> Un balance con motivo de la reorganización institucional del Comité Nacional (Decreto 2196/1976, de 10 de agosto) y la llegada de Fernando Abril Martorell al Ministerio en «s. d., s. a. (1976)», Archivo del Ministerio de Agricultura (Madrid), 8357.

en lugar de otras iniciativas de mayor impacto social. En cambio, las actuaciones en alimentación infantil, infraestructuras o investigación redundaron en beneficio general. En consecuencia, resulta complejo determinar la responsabilidad social y la eficacia de la FAO, a falta de más estudios de caso.